

Nota Técnica

Judicialização de Pedidos de Benefício de Prestação Continuada e Aposentadoria Rural - TRF-1

Nº 9

Presidência

Astec – Assessoria Técnica

Dezembro de 2018

Alexandre Samy de Castro
Leonardo Araujo de Jesus



Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

JUDICIALIZAÇÃO DE PEDIDOS DE BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E APOSENTADORIA RURAL - TRF-1

Alexandre Samy de Castro¹
Leonardo Araujo de Jesus²

1. INTRODUÇÃO

Este relatório oferece uma análise descritiva dos pedidos judiciais de concessão de dois tipos de benefícios assistenciais: *i*) o Benefício de Prestação Continuada (BPC), Constituição Federal (CF/1988), art. 203, inciso V, regulamentado pela Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)); e *ii*) Aposentadoria Rural (AR), CF/1988, art. 202, inciso I.

Os microdados dos processos judiciais foram obtidos a partir do Sistema de Justiça no Brasil (IpeaJus). Este sistema identifica os processos pertencentes ao recorte da pesquisa, a partir de uma leitura de diários oficiais da Justiça Federal, desde 2007. Nessa leitura, selecionam-se todos os processos relacionados aos assuntos BPC ou AR. Adicionalmente, foi feito pedido com base na Lei de Acesso a Informação, para que o Tribunal Regional Federal da Primeira Região (TRF1) fornecesse a numeração processual de todos os casos pertinentes aos assuntos da pesquisa, distribuídos desde 2005. De posse dos números dos processos, o sistema coleta as informações processuais nos portais de acompanhamento processual dos tribunais federais, na íntegra, inclusive com o inteiro teor de sentenças. Por fim, o sistema aplica classificadores de sentenças para identificar o resultado do processo (procedente ou improcedente) e seus respectivos recursos. Esse conjunto de informações é armazenado em um banco de dados relacional PostgreSQL, para posterior utilização em análise estatística descritiva.

As informações coletadas serão utilizadas para o cômputo de indicadores processuais tradicionais, como a taxa de procedência dos pedidos, o índice de recorribilidade externa no primeiro grau, o índice de reforma das decisões e a duração processual. Esses indicadores serão devidamente qualificados nas seções subsequentes. A análise estatística contempla variações temporais e geográficas, isto é, como esse conjunto de indicadores se comporta ao longo do tempo (ano do pedido) e no espaço (definido como subseção judiciária). A análise contempla também, dentro das restrições de informação, a questão da competência delegada. Foi identificado no banco de dados uma grande quantidade de recursos no segundo grau cujo processo originário era de competência delegada.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Assessoria Técnica da Presidência (Astec) do Ipea .
2. Pesquisador no Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

2 MOTIVAÇÃO

Este estudo se justifica pela aumento consistente nos pedidos judiciais de concessão de benefícios, como porcentagem do total de benefícios concedidos. Dessa tendência resulta uma aumento significativo da despesa com benefícios. Por sua vez, pouco se conhece sobre as características e a dinâmica desses litígios judiciais.

Em nota técnica anterior (MDS, 2016)³, descreve-se um aumento expressivo da judicialização, na primeira Região da Justiça Federal. Entre 2008 e 2015, a porcentagem de benefícios BPC saltou de cerca de 9% para aproximadamente 19%. Entre 2010 e 2015, as despesas resultantes do cumprimento das decisões judiciais triplicaram, passando de 291 para 879 milhões - somente a título de pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor, sem incluir compensações relativas a períodos passados.

A nota técnica destaca ainda – como principal causa do aumento da judicialização – a insegurança jurídica que envolve a matéria dos benefícios assistenciais: as declarações da inconstitucionalidade de dispositivos da LOAS e do estatuto do idoso não foram acompanhadas de pronúncia de nulidade, criando uma lacuna jurídica e diferentes interpretações por parte dos poderes executivo e judiciário. Como consequência dessa lacuna, o judiciário adota critérios de renda máxima para a obtenção do benefício que são mais flexíveis do que aqueles adotados pelo Poder Executivo, estimulando a demanda jurisdicional.

3 O SISTEMA IPEAJUS

O IpeaJus é um sistema que está sendo desenvolvido com o objetivo de consolidar uma base de dados contendo informações processuais públicas referentes às diferentes esferas do sistema judicial brasileiro. Com isso, será possível realizar análises de diversos temas relevantes, tanto para a análise regulatória e institucional (falências empresariais, relações trabalhistas, improbidade administrativa) como para a execução e judicialização de políticas públicas (saúde, fornecimento de medicamentos, assistência social, entre outros).

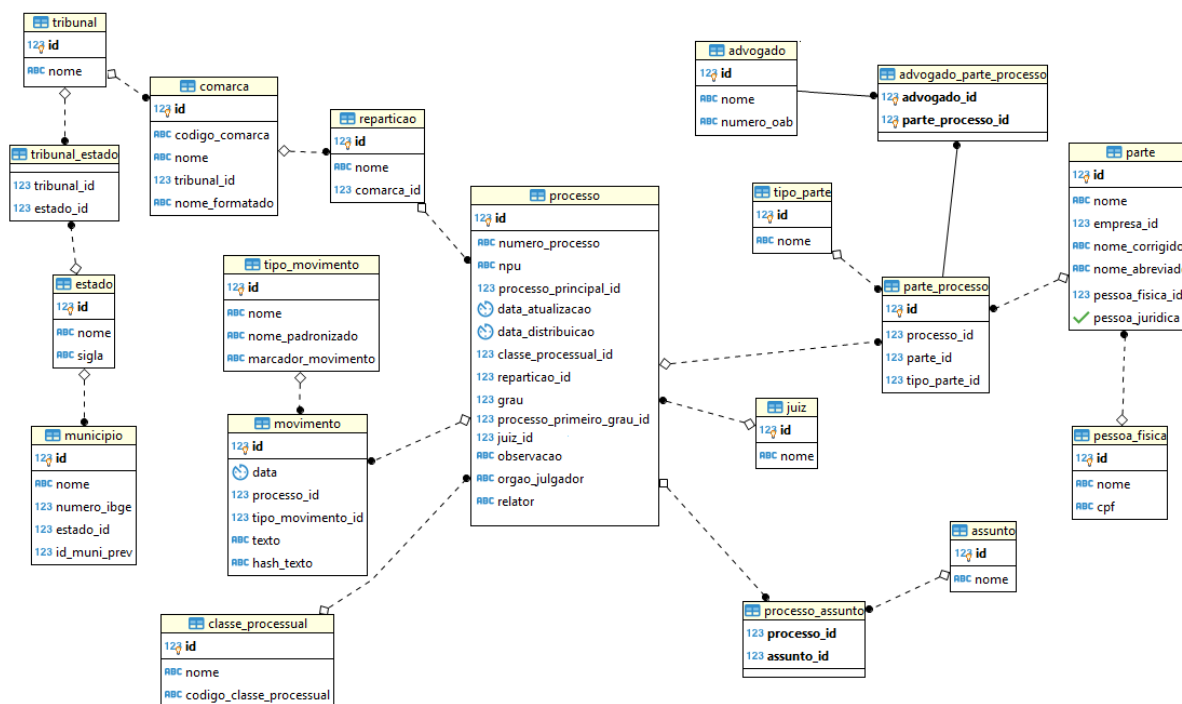
Desenvolvido utilizando-se, principalmente, Python 3.5 sobre uma base de dados relacional PostgreSQL, o sistema IpeaJus contém atualmente quase 40 mil linhas de código, que possibilitaram a coleta e análise de mais de 30 milhões de registros relativos a processos da esfera federal (TRF 1ª Região) e esfera estadual (Tribunal de Justiça de São Paulo). Essa base de dados, cujo modelo simplificado pode ser visto na figura 1,⁴ foi elaborada de forma geral

3. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Nota Técnica sobre as concessões judiciais do BPC e sobre o processo de judicialização do benefício*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)/Departamento de Benefícios Assistenciais (DBA). Brasília, 2016.

4. A figura 1 ilustra as principais tabelas que suportam o sistema IpeaJus, como a tabela *Processo*, com suas informações mais relevantes, como número processual, data de distribuição etc. Mostra também de que forma essas tabelas se relacionam. Exemplo: *processo* possui *classe processual*. Com fins de simplicidade para este

suportando, dessa forma, informações provenientes não só dos tribunais já incluídos na pesquisa mas de qualquer outro tribunal do sistema de justiça brasileiro.

FIGURA 1
Modelo Entidade-Relacionamento Simplificado IpeaJus



Elaboração dos autores.

Para que seja possível obter informações dos diferentes portais de justiça, é necessária, entretanto, a construção de extratores de informações especializados de acordo com cada um dos portais de consulta processual pública. Em diferentes estágios de desenvolvimento, o sistema IpeaJus contempla também outros módulos para a obtenção de informações dos tribunais da justiça federal (2ª a 5ª Região) e estadual (TJRS), visando, no futuro, estender seu alcance a toda a esfera federal e estadual.

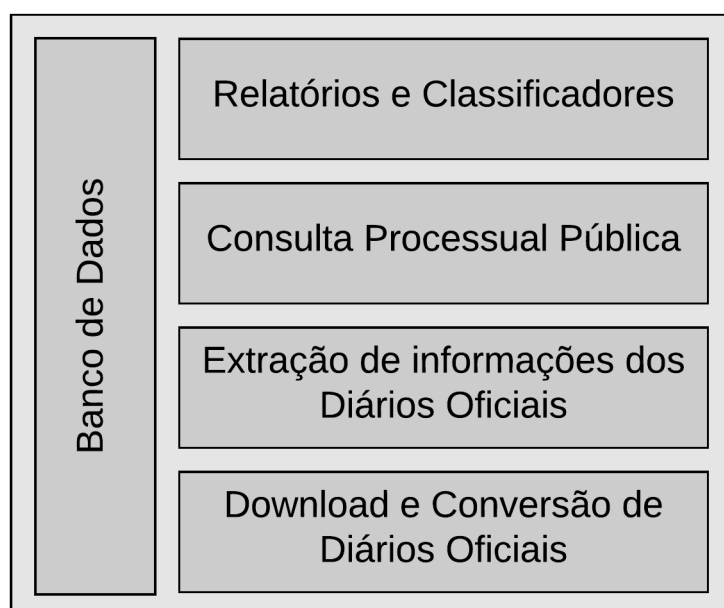
De forma geral, o sistema pode obter suas informações básicas de *input* a partir de duas fontes: Lei de Acesso à Informação (LAI) e a partir do processamento dos Diários Oficiais de cada um dos tribunais. A informação obtida a partir da primeira fonte (LAI) é bastante útil para uma análise inicial dos dados que serão objeto de estudo: pode ser solicitado, por exemplo, a um determinado tribunal os Números de Processo Únicos (NPU) relativos à uma determinada classe ou assunto processual. Entretanto, dada a natureza do sistema judicial,

relatório, foram omitidas cerca de trinta outras tabelas que suportam o armazenamento das diferentes informações específicas a cada tribunal ou a um estudo específico.

em constante evolução, a obtenção dos NPU's a partir desse meio a longo prazo se torna impraticável e pouco flexível, pois requer a realização do pedido de informações (via *e-mail*, por exemplo), o aguardo pela resposta e a inclusão das informações no banco do sistema. Já a informação obtida a partir do processamento de Diários Oficiais é menos defasada, já que pode ser obtida assim que o diário é publicado, e mais flexível, já que não requer a limitação ao objeto de estudo atual, possibilitando a obtenção de toda a informação processual já publicada. Com isso, a principal abordagem do sistema é a segunda, a partir dos diários.

Conforme pode ser visto na figura 2 o sistema IpeaJus é composto por quatro módulos principais, sendo o mais básico o módulo de *download* e conversão de Diários Oficiais, que fornece os dados que serão processados no módulo de extração de informações dos diários oficiais. Uma vez extraídas as informações, estas servem para consulta processual pública e, por fim, esses dados podem ser enriquecidos por meio de relatórios com estatísticas descritivas e interpretações geradas automaticamente por classificadores. Esses módulos se comunicam por intermédio da base de dados.

FIGURA 2
Módulos do Sistema IpeaJus



Elaboração dos autores.

O módulo responsável pelo *download* de diários oficiais consiste em um conjunto de submódulos, cada um responsável pela atualização diária do acervo de Diários Oficiais para um determinado tribunal de justiça. Esse módulo se encontra em avançado estágio de desenvolvimento, tendo catalogado até o momento mais de 100 mil diários referentes aos

cinco tribunais federais. Grande parte dos tribunais estaduais também já se encontra atendida por esse módulo.

O módulo de extração de informações a partir do texto bruto dos diários é capaz de verificar todo o texto do acervo em busca de informações segundo determinados padrões. A principal tarefa desse módulo é a busca por NPUs ou, ainda, números de processos distribuídos antes de 2009, data da resolução que estabelece a Numeração Processual Única.⁵ Este módulo é responsável por encontrar publicações de processos nos diários oficiais e manter uma base de NPUs únicos.

A partir dos NPUs obtidos pelos módulos mais básicos do sistema, o módulo de consulta processual pública foi desenvolvido de forma a obter as informações completas a respeito de um dado NPU. Nessa fase do processamento, são obtidas informações tais quais: classe processual, assunto processual, nomes das partes e seu envolvimento no processo (autor ou réu), advogados, movimentos processuais, data de distribuição, juiz responsável pelo julgamento, sentenças etc. Todas as informações disponibilizadas podem ser obtidas pelo sistema e armazenadas. Entretanto, para fins de desempenho de processamento, foram definidas duas funcionalidades principais dentro deste módulo: *i*) busca de classe e assunto processual; e *ii*) busca do processo na íntegra. Dessa forma, a partir do processamento da etapa *i*, menos custosa computacionalmente, pode-se definir o subconjunto de NPUs que deverá ter suas informações obtidas na íntegra.

Por fim, o módulo de classificação e elaboração de estatísticas descritivas tem por objetivo analisar toda a informação obtida nos módulos anteriores e enriquecê-la com a interpretação de decisões processuais (por meio da análise textual das sentenças), com o cruzamento com outras bases importantes – Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) – e o cálculo de estatísticas descritivas básicas tais quais volume de processos por ano e seção judiciária, taxas de recorribilidade e reforma, cálculo de tempo médio de duração até a sentença, entre outras.

4 ANÁLISE DESCRITIVA

A análise descritiva segue a estratégia de analisar os indicadores processuais a partir de conjuntos de análise semelhantes aqueles propostos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ): indicadores de demanda, eficiência, recorribilidade externa e reforma de decisões. A novidade deste relatório é que buscamos replicar o arcabouço metodológico do CNJ no contexto de matérias processuais específicas: BPC e AR. Esta contribuição é importante pois sabemos que indicadores agregados (ao nível do tribunal como um todo) podem apresentar variações somente visíveis se recortarmos o dado, por exemplo, segundo assunto processual, jurisdição, tipo de requerente/recorrente etc. Devido à elevada importância da competência

5. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=119>>.

delegada no contexto de ações relacionadas à assistência social na Justiça Federal, apresentamos também uma seção específica que descreve diversos aspectos deste grupo específico de processos.

4.1 Indicadores de demanda

4.1.1 Primeira instância

A tabela 1 apresenta a evolução dos pedidos na primeira instância. Percebe-se um crescimento sustentado a taxas significativas (considerando 2008 em diante) até o ano de 2013: 63% para BPC e 30% para AR. A partir de 2014, os pedidos de BPC declinam a uma taxa média de 15% e os de AR, a 6% ao ano (a partir de 2014).

TABELA 1

Casos novos na primeira instância, segundo o ano de distribuição do pedido: BPC e AR – TRF1

Ano pedido	BPC	AR	Total
2009	16.217	34.929	51.146
2010	20.985	54.879	75.864
2011	23.744	57.668	81.412
2012	24.180	57.882	82.062
2013	27.631	63.614	91.245
2014	31.076	58.917	89.993
2015	29.698	49.101	78.799
2016	29.164	41.796	70.960
2017	26.359	33.564	59.923
Total	229.054	452.350	681.404

Elaboração dos autores.

TABELA 2

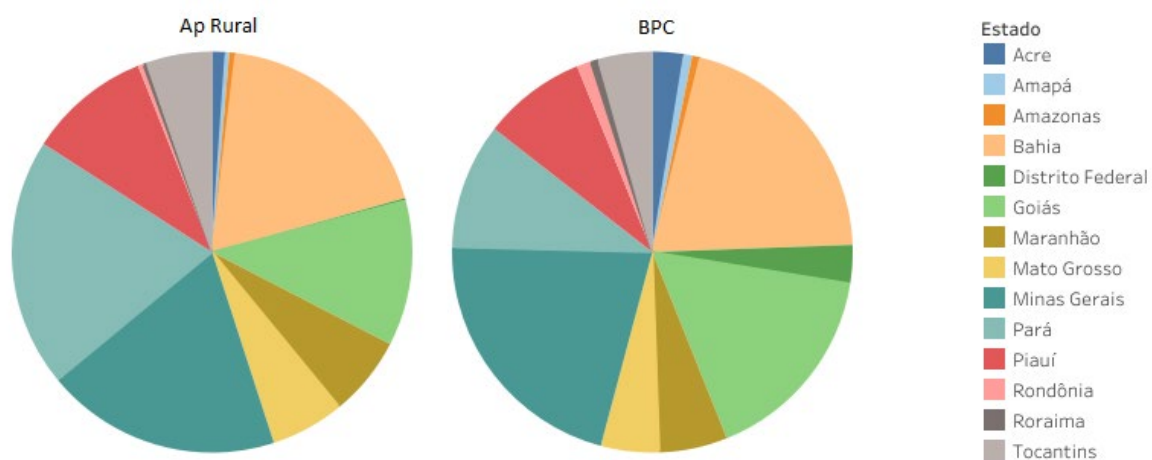
Casos novos na primeira instância, segundo a seção judiciária: BPC e AR – TRF1 (2009-2017)

Seção Judiciária	BPC	AR	Total
Acre	5.798	4.843	10.641
Amazonas	1.504	2.261	3.765
Amapá	1.454	1.234	2.688
Bahia	46.883	83.203	130.086
Distrito Federal	7.088	959	8.047
Goiás	37.392	52.005	89.397
Maranhão	12.541	28.665	41.206
Minas Gerais	48.416	84.207	132.623
Mato Grosso	10.710	26.440	37.150
Pará	23.104	88.959	112.063
Piauí	18.971	43.907	62.878
Rondônia	2.625	1.911	4.536
Roraima	1.417	1.276	2.693
Tocantins	9.919	23.468	33.387
TRF1	1.232	9.012	10.244
Total	229.054	452.350	681.404

Elaboração dos autores.

O gráfico 1, abaixo, apresenta a distribuição dos pedidos entre seções judiciárias da Primeira Região, no ano de 2016.

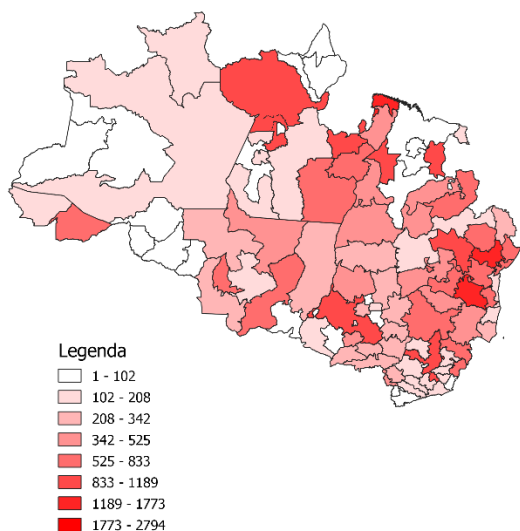
GRÁFICO 1
Total de casos novos por assunto – TRF1 (2016)



Elaboração dos autores.

Nas figuras 3 e 4, a seguir, apresentamos mapas das subseções judiciárias, com a distribuição dos casos novos por assunto, no ano de 2016.

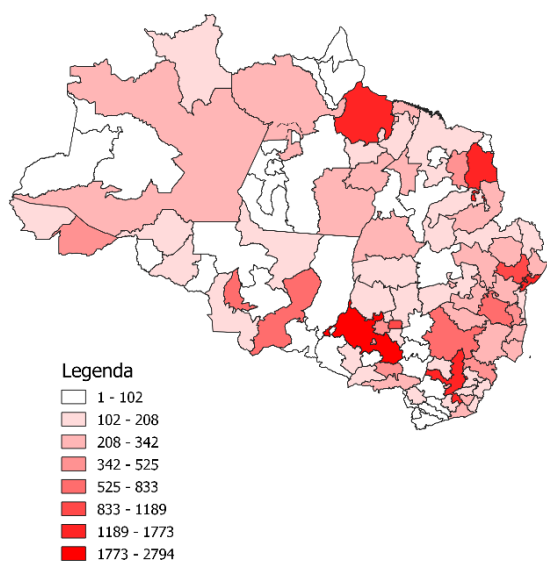
FIGURA 3
Quantidade de casos novos na primeira instância, segundo subseção judiciária – AR, TF1 (2016)



Elaboração dos autores.

FIGURA 4

Quantidade de casos novos na primeira instância, segundo subseção judiciária – BPC, TRF1 (2016)



Elaboração dos autores.

4.1.2 Segunda instância

A seguir passamos a descrever a demanda na segunda instância, dada pelo quantitativo de casos novos para os assuntos BPC e AR. A Tabela 3 apresenta a evolução dos casos novos na segunda instância, por ano de distribuição do processo.

TABELA 3

Casos novos na segunda instância, segundo o ano de distribuição do pedido: BPC e AR Benefício de Prestação Continuada e Aposentadoria Rural – TRF1

Ano pedido	BPC	AR	Total
2009	6.719	26.712	33.431
2010	7.517	26.408	33.925
2011	7.471	26.750	34.221
2012	8.537	25.842	34.379
2013	8.170	19.892	28.062
2014	8.886	23.520	32.406
2015	8.921	19.509	28.430
2016	11.077	23.942	35.019
2017	8.990	15.629	24.619
Total	76.288	208.204	284.492

Elaboração dos autores.

A tabela 4 apresenta a distribuição dos casos novos na segunda instância, por origem. Fica evidente desde já a grande relevância dos feitos processados em competência delegada (relacionados na linha TRF1), do ponto de vista da atuação do Tribunal. Em se tratando dos assuntos BPC e AR conjuntamente, a participação desses processos chega a 60% dos casos novos na segunda instância.

TABELA 4
Casos novos na segunda instância, segundo a seção judiciária.: BPC e AR – TRF1

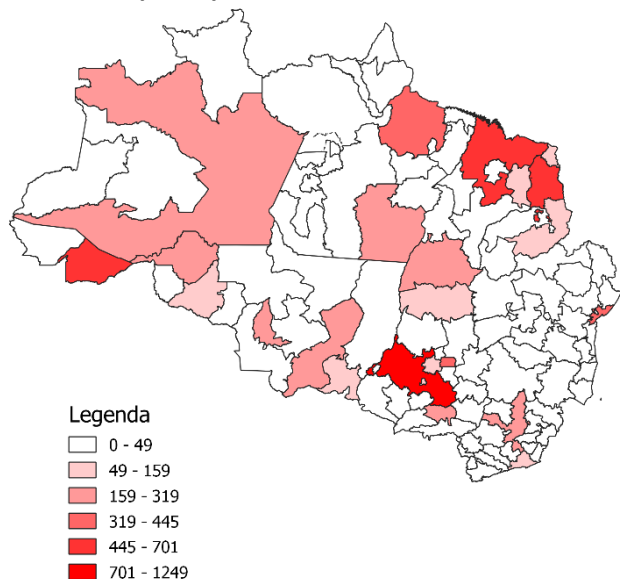
Seção judiciária	BPC	AR	Total
Acre	2.973	1.871	4.844
Amazonas	1.514	1.941	3.455
Bahia	4.655	4.136	8.791
Distrito Federal	2.398	293	2.691
Goiás	14.812	9.679	24.491
Maranhão	5.012	6.817	11.829
Minas Gerais	7.062	5.062	12.124
Mato Grosso	5.213	5.954	11.167
Pará	4.139	6.027	10.166
Piauí	5.939	7.775	13.714
Rondônia	1.551	798	2.349
Roraima	326	85	411
Tocantins	3.961	5.433	9.394
TRF1	16.733	152.333	169.066
Total	76.288	208.204	284.492

Elaboração dos autores.

Nas 5 e 6, a seguir, apresentamos as subseções judiciárias, com a distribuição dos casos novos por assunto, no ano de 2016. Existe uma limitação para se visualizar a parcela dos recursos oriunda de competência delegada em um nível tão granular (subseção judiciária), pois não conhecemos o município de origem do processo (necessário para estabelecer a correspondência comarca (estadual) e subseção (federal)).

FIGURA 5

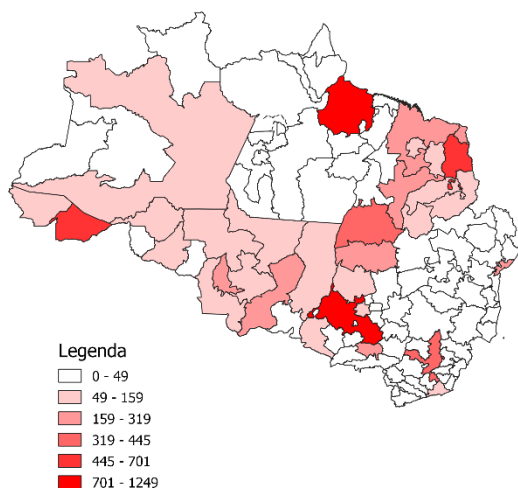
Quantidade de casos novos na segunda instância, segundo subseção judiciária de origem: BPC, TRF1 (2016)



Elaboração dos autores.

FIGURA 6

Quantidade de casos novos na segunda instância, segundo subseção judiciária de origem: AR, TRF1 (2016)



Elaboração dos autores.

4.2 Indicadores de eficiência judicial

A tabela 5 apresenta a evolução das sentenças prolatadas a cada ano. O total de sentenças dividido pelo total de casos novos a cada ano equivale ao conceito de taxa de atendimento da demanda. Esse indicador, apresentado na tabela 6 apresenta uma trajetória ascendente

desde 2012, pelo menos.⁶ Quando a taxa de atendimento é maior (menor) do que 100%, o estoque de pendentes aumenta (diminui).

TABELA 5
Quantidade de sentenças, segundo o ano da sentença: primeiro grau – TRF1

Ano da sentença	BPC	AR	Total
2009	8.108	10.843	18.951
2010	11.399	21.996	33.395
2011	16.062	35.546	51.608
2012	22.556	48.928	71.484
2013	25.875	50.590	76.465
2014	25.823	54.090	79.913
2015	30.010	49.506	79.516
2016	28.780	41.419	70.199
2017	30.440	43.524	73.964
Total	199.053	356.442	555.495

Elaboração dos autores.

TABELA 6
Taxa de atendimento da demanda – TRF1
(Em %)

Ano	BPC	AR
2009	0,490	0,269
2010	0,523	0,316
2011	0,661	0,495
2012	0,882	0,675
2013	0,879	0,593
2014	0,788	0,732
2015	0,987	0,906
2016	0,963	0,904
2017	1,136	1,178

Elaboração dos autores.

6. Para anos anteriores, é possível que os dados não reflitam a realidade, pois muitas sentenças não foram capturadas nos anos iniciais.

A tabela 7 apresenta a duração média, em dias, dos procedimentos até a primeira sentença, segundo o ano de distribuição do processo. Observa-se, entre 2009 e 2012, uma queda consistente da duração processual, sugerindo ganhos de celeridade expressivos. A redução pós-2013 é bem menos expressiva, mesmo diante de uma redução no número de pedidos. Uma das explicações para esse fenômeno pode ser de natureza jurídica, devido às mudanças jurisprudenciais que ocorreram a partir de 2013.

TABELA 7
Duração processual média, até a primeira sentença (dias): BPC e AR – TRF1

Ano de distribuição	BPC	AR
2009	588	386
2010	539	337
2011	460	284
2012	403	234
2013	390	269
2014	374	290
2015	337	274
2016	269	223
2017	185	147

Elaboração dos autores.

A tabela 8 apresenta a duração média, segundo seções judiciárias. Observa-se significativa dispersão. No caso do BPC, para uma média de cerca de 390 dias, há seções com celeridade bem mais elevada, como Amapá e Amazonas e seções com celeridade bem mais reduzida, como Distrito Federal, Maranhão e Piauí. No caso da aposentadoria rural, Amapá e Acre apresentam celeridade elevada em relação à média – de 270 dias – ao passo que Piauí e Tocantins são muito menos céleres.

TABELA 8

Duração processual média até a primeira sentença (dias), segundo seção judiciária: BPC e AR – TRF1 (2009-2016)

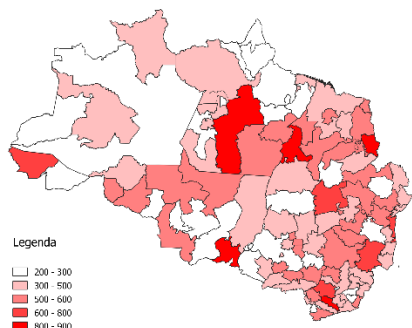
Seção judiciária	BPC	AR
Acre	290	156
Amazonas	218	341
Amapá	162	121
Bahia	394	240
Distrito Federal	455	285
Goiás	280	190
Maranhão	468	262
Minas Gerais	413	309
Mato Grosso	356	271
Pará	335	228
Piauí	551	370
Rondônia	400	267
Roraima	369	225
Tocantins	385	377

Elaboração dos autores.

A eficiência judicial é um indicador tipicamente sensível às condições locais e, portanto, podem apresentar expressiva variabilidade no espaço jurisdicional. Para avaliar a distribuição espacial da eficiência para os assuntos em questão, nas figuras 7 e 8 apresentamos a duração processual segundo subseções judiciárias.

FIGURA 7

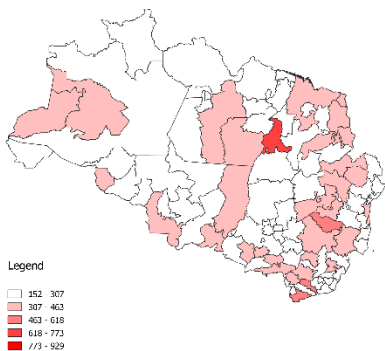
Duração processual até a primeira sentença (dias)/primeira instância, segundo subseção judiciária: BPC, TRF1 (2016)



Elaboração dos autores.

FIGURA 8

Duração processual até a primeira sentença (dias)/primeira instância, segundo subseção judiciária AR, TRF1 (2016.).



Elaboração dos autores.

4.3 Indicadores do padrão decisório

A tabela 9 abaixo apresenta um resumo do desempenho dos classificadores de sentenças, para os assuntos em questão.⁷ No caso do BPC, observa-se um desempenho bastante satisfatório apenas na margem, isto é, a partir de 2015, quando a porcentagem de não

7. Implementamos um método de validação do classificador de sentenças, por meio de verificação manual de uma amostra estratificada do resultado do classificador. Foram verificadas no total 91 sentenças, às quais, manualmente, foi atribuído correto rótulo de classe (procedente, improcedente etc). Utilizando-se esses conjuntos verdade (um para cada rótulo), foi implementada rotina que avalia se cada um desses conjuntos verdade é corretamente classificado, de acordo com seus rótulos. A rotina verifica ainda se existem elementos em cada um desses conjuntos passíveis de serem classificados com rótulo diferente do esperado. Foi encontrado somente um caso passível de ser classificado em rótulo diferente do esperado, nenhuma classe atribuída incorretamente.

classificados é inferior a 9%. Nos anos anteriores a 2015, muitos documentos em inteiro teor são arquivos do tipo PDF obtidos por *scanner*, sendo que a conversão para texto é de qualidade muito ruim. Assim sendo, na verdade não se trata de um desempenho ruim do classificador, mas sim de um problema no *input* de informação, que é de má qualidade nos anos iniciais. Ainda é possível que alguma peculiaridade com relação ao texto da sentença e a linguagem utilizada não tenha permitido que o classificador capturasse o teor da decisão. No caso da aposentadoria rural, ainda é necessária uma análise e ajustes nas expressões regulares, que até o momento foram orientadas majoritariamente para o assunto BPC.

TABELA 9
Desempenho do classificador de sentenças: porcentagem de sentenças não classificadas (1ª instância), segundo o ano da distribuição do processo – BPC e AR, TRF1

Ano	BPC			AR		
	Não classificada	Total	%	Não classificada	Total	%
2009	382	12.892	2,534	3.428	19.876	17,2
2010	618	16.538	3,112	7.404	31.692	23,4
2011	823	19.944	3,689	6.503	38.001	17,1
2012	1.127	21.442	4,909	10.033	47.017	21,3
2013	1.129	25.065	4,256	12.222	54.772	22,3
2014	821	28.154	2,764	7.012	51.846	13,5
2015	533	26.307	1,859	3.770	42.777	8,8
2016	330	24.552	1,156	3.255	35.733	9,1
2017	124	15.363	0,489	2.539	26.591	9,5

Elaboração dos autores.

As tabelas 10 e 11 apresentam o resultado dos classificadores de sentenças, para os assuntos BPC e AR separadamente. Naturalmente que, diante, dos riscos de classificação apontados anteriormente, os resultados aqui apresentados estarão sujeitos a revisão. Essas tabelas mostram de que forma a justiça vem decidindo tais casos, na primeira instância. A segunda coluna contém a proporção de sentenças sem mérito, que podem decorrer de desistência, incompetência, indeferimento de inicial e outros fatores que impedem a análise do mérito do pedido. A partir da terceira coluna, aparecem diferenças claras entre BPC e AR: enquanto em BPC a taxa de acordos é inferior a 6%, em AP a taxa atinge 33%, na média do período. Já a taxa de improcedência (ou decisões favoráveis ao INSS), é de 44% no caso de BPC e de 30% no caso da AR. A grande proporção de decisões sem mérito e acordos no caso de AR sugere

uma maior resolutividade, seja por conta de filtros processuais mais rigorosos ou pela maior propensão a acordos.

TABELA 10

Classificação das sentenças judiciais na primeira instância, segundo o ano de distribuição do processo, como porcentagem do total de sentenças: BPC e TRF1

Ano	Acordo	Improcedente	N/A	Procedente em parte	Procedente	Sem mérito	Sem sentença	N
2009	0,044	0,336	0,025	0,053	0,305	0,058	0,179	16217
2010	0,038	0,331	0,031	0,043	0,284	0,077	0,195	20985
2011	0,050	0,360	0,037	0,044	0,275	0,093	0,141	23744
2012	0,060	0,351	0,049	0,048	0,284	0,116	0,092	24180
2013	0,063	0,369	0,043	0,051	0,284	0,119	0,071	27631
2014	0,045	0,388	0,028	0,043	0,279	0,143	0,075	31076
2015	0,023	0,410	0,019	0,046	0,255	0,151	0,096	29698
2016	0,045	0,413	0,012	0,040	0,222	0,124	0,143	29164
2017	0,033	0,289	0,005	0,024	0,134	0,109	0,408	26359

Elaboração dos autores.

TABELA 1

Classificação das sentenças judiciais na primeira instância, segundo o ano de distribuição do processo, como porcentagem do total de sentenças: AR e TRF1

Ano	Acordo	Improcedente	N/A	Procedência em parte	Procedente	Sem mérito	Sem sentença	N
2009	0,177	0,144	0,101	0,029	0,104	0,032	0,413	34929
2010	0,154	0,145	0,138	0,015	0,097	0,042	0,408	54879
2011	0,230	0,167	0,116	0,011	0,101	0,050	0,325	57668
2012	0,288	0,173	0,181	0,018	0,100	0,076	0,165	57882
2013	0,265	0,203	0,201	0,014	0,107	0,093	0,117	63614
2014	0,205	0,246	0,125	0,013	0,167	0,145	0,100	58917
2015	0,116	0,282	0,081	0,013	0,223	0,175	0,110	49101
2016	0,188	0,265	0,081	0,012	0,188	0,138	0,128	41796
2017	0,253	0,212	0,078	0,009	0,142	0,112	0,195	33564

Elaboração dos autores.

O conjunto de indicadores apresentado anteriormente sugere que, desde 2012, os pedidos de BPC vêm caindo de forma consistente, ao mesmo tempo que a eficiência no processamento dos pedidos têm aumentado. Adicionalmente, a redução nas taxas de procedência dos pedidos sugere que possa ter havido uma redução de pedidos frívolos, isto é, sem atender minimamente os requisitos para a concessão do benefício. A redução da carga de trabalho eleva a eficiência diretamente, pois reduz o *backlog* e permite o julgamento mais rápido. De acordo com a tabela 5 as sentenças não exibem tendência de crescimento após 2013. Portanto, o aumento na taxa de atendimento da demanda decorre da redução dos casos novos, observada no período (tabela 6).

4.3 Indicadores de recorribilidade

A tabela 12 apresenta as taxas de recorribilidade externa no primeiro grau, segundo o ano de distribuição do processo.⁸ Essa recorribilidade indica que proporção das sentenças de primeiro grau são questionadas por meio de recursos no segundo grau.⁹ A tabela evidencia uma tendência declinante para ambos os assuntos.¹⁰

8. De acordo com a Resolução nº 76 de 12 de maio de 2009, do CNJ, define-se: $Rx1^\circ$ – recorribilidade externa de 1º grau como $Rx1^\circ = RSup1^\circ / DeRExt1^\circ$, onde $RSup1^\circ$ são todos os recursos voluntários interpostos de decisões judiciais do 1º grau, endereçadas ao 2º grau no período-base e $DeRExt1^\circ$ são as sentenças e as decisões interlocutórias no 1º Grau passíveis de recurso para o 2º Grau, excluídas as referentes a embargos de declaração. Para mais detalhes, a referida resolução pode ser encontrada na íntegra em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=110>>.

9. O cálculo da taxa de recorribilidade contempla somente os recursos relativos a processos cujas sentenças de primeiro grau foram devidamente classificadas. Essa classificação é crucial para determinar se a sentença é passível de recurso ou não. Por exemplo, acordos (devidamente cumpridos) não são passíveis de recurso. Portanto, a taxa de recorribilidade é calculada com base em uma amostra (sentenças classificadas). Acreditamos que não haja viés de seleção amostral, pois a probabilidade de classificação da sentença está associada mais com a qualidade dos registros (disponibilidade de arquivos conversíveis etc.) do que com a probabilidade de interposição de recurso.

10. Essa estatística está sujeita a um tipo de censura à direita específico: para pedidos muito recentes, principalmente de 2017, apenas as sentenças mais rápidas aparecerão na amostra. Por serem mais rápidas, tratam-se provavelmente de casos mais fáceis e portanto, menos sujeitos a questionamento por meio de recurso à instância superior.

TABELA 12

Taxa de recorribilidade externa no primeiro grau, segundo o ano de distribuição: BPC e AR – TRF1

Ano	BPC	AR
2009	0,328	0,273
2010	0,296	0,232
2011	0,276	0,202
2012	0,266	0,201
2013	0,276	0,223
2014	0,273	0,236
2015	0,268	0,228
2016	0,251	0,210
2017	0,213	0,177

Elaboração dos autores.

A tabela 13 apresenta a taxa de recorribilidade externa no primeiro grau, segundo seções judiciárias. A tabela revela diferenças regionais significativas: as taxas variam bastante entre seções judiciárias. Para uma taxa média agregada de 37% (no caso de BPC), há seções com taxas muito elevadas, como Amazonas e Rondônia, com taxas de 87% e 74%. Em contrapartida, há seções com taxas bem abaixo da média, como Minas Gerais e Bahia, em torno de 11% e 9% respectivamente. Em equilíbrio, taxas de recorribilidade elevadas são sugestivas de taxas de reforma elevadas, portanto estas taxas serão discutidas mais adiante neste documento.

TABELA 13

Taxa de recorribilidade externa no primeiro grau, segundo a seção judiciária: BPC e AR – TRF1 (2009-2017)

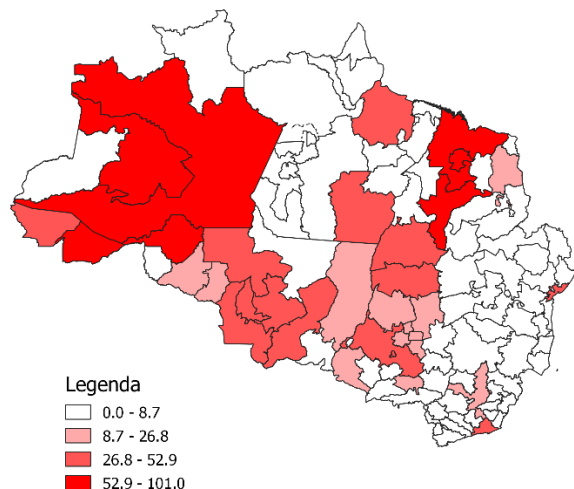
Seção judiciária	BPC	AR
Acre	0,602	0,645
Amazonas	0,872	0,658
Amapá	0,000	0,000
Bahia	0,096	0,054
Distrito Federal	0,604	0,557
Goiás	0,406	0,461
Maranhão	0,451	0,404
Minas Gerais	0,114	0,070
Mato Grosso	0,427	0,316
Pará	0,212	0,190
Piauí	0,329	0,450
Rondônia	0,745	0,603
Roraima	0,192	0,110
Tocantins	0,471	0,491

Elaboração dos autores.

Para auxiliar na visualização dos padrões de recorribilidade e suas variações espaciais, as figuras 9 e 10 são apresentadas por subseções judiciárias, contendo a distribuição das taxas de recorribilidade externa.

FIGURA 9

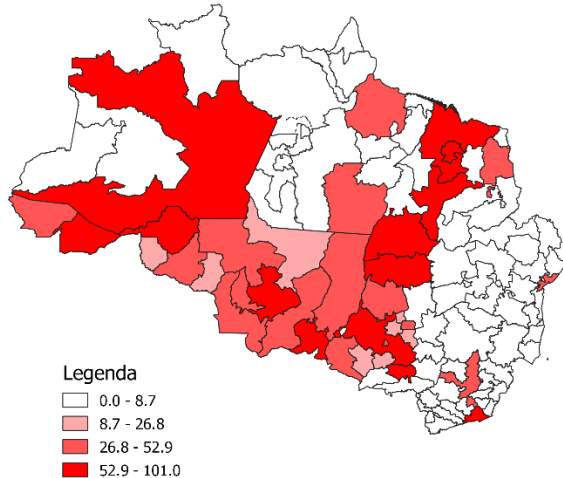
Taxa de recorribilidade externa no primeiro grau, segundo subseção judiciária de origem: BPC e TRF1 (2016)



Elaboração dos autores.

FIGURA 10

Taxa de recorribilidade externa no primeiro grau, segundo subseção judiciária de origem: AR e TRF1 (2016)



Elaboração dos autores.

Para melhor compreender o comportamento dos recursos, na tabela 14 apresentamos a taxa de recorribilidade segundo o tipo do recorrente: União (Instituto Nacional do Seguro Social – INSS) *versus* potencial beneficiário, para o assunto de BPC. De imediato, percebe-se que o INSS tem maior propensão a recorrer, o que é esperado por conta de remessa obrigatória e de políticas pré-estabelecidas pela procuradoria. Quando o INSS recorre, percebe-se uma ausência de tendência, exceto em 2015 e 2016, quando se observa queda. Quando o potencial beneficiário recorre, há uma tendência declinante muito suave.

TABELA 14

Taxa de recorribilidade externa no primeiro grau, segundo ano de distribuição do processo: BPC e TRF1 (2016)

	Recorrente: INSS	Recorrente: Beneficiário	Diferença: INSS- Beneficiário
2009	0,159	0,174	-0,015
2010	0,161	0,141	0,019
2011	0,148	0,135	0,013
2012	0,148	0,126	0,022
2013	0,159	0,123	0,036
2014	0,149	0,127	0,021
2015	0,118	0,150	-0,032
2016	0,080	0,148	-0,068
2017	0,033	0,079	-0,045

Elaboração dos autores.

Na tabela 15, repetimos a análise para o caso de AR. Nesse caso, observa-se um padrão antagônico: o INSS tende a reduzir enquanto o potencial beneficiário tende a aumentar sua propensão a recorrer de decisão do primeiro grau. Portanto, a tendência agregada de redução da recorribilidade externa em AR sofre de um efeito de composição, no qual a taxa do INSS se reduz e a do beneficiário se eleva.

TABELA 15

Taxa de recorribilidade externa no primeiro grau, segundo o ano de distribuição do processo e o tipo de recorrente: AR e TRF1

	INSS	Beneficiário	INSS-Beneficiário
2009	0,148	0,131	0,017
2010	0,134	0,103	0,030
2011	0,102	0,103	-0,001
2012	0,110	0,098	0,012
2013	0,102	0,126	-0,024
2014	0,110	0,132	-0,022
2015	0,103	0,124	-0,021
2016	0,084	0,111	-0,026
2017	0,039	0,062	-0,023

Elaboração dos autores.

4.5 Indicadores da reforma de sentenças

Para avaliarmos em que medida as decisões da primeira instância estão sujeitas a reforma por órgão colegiado de segundo grau, é necessário que o sistema classifique a decisão recursal. Portanto discute-se a seguir a efetividade de tais classificadores no contexto dos julgamentos da segunda instância. De forma análoga ao apresentado em relação as sentenças de primeiro grau, na tabela tabela 16 apresenta-se a porcentagem de decisões recursais não classificadas, próxima a 1% em 2017. Trata-se de uma taxa relativamente pequena. As mesmas considerações com relação a classificação de sentenças de primeiro grau se aplicam no contexto da classificação de recursos.

TABELA 16

Desempenho do classificador de decisões recursais. Porcentagem de decisões não classificadas, segundo o ano da distribuição do recurso: BPC e AR – TRF1

Ano	BPC			AR		
	Não classificada	Total	%	Não classificada	Total	%
2009	96	6719	0,014	681	26712	0,025
2010	77	7517	0,010	542	26408	0,021
2011	58	7471	0,008	515	26750	0,019
2012	65	8537	0,008	520	25842	0,020
2013	50	8170	0,006	229	19892	0,012
2014	83	8886	0,009	332	23520	0,014
2015	201	8921	0,023	443	19509	0,023
2016	128	11077	0,012	331	23942	0,014
2017	43	8990	0,005	105	15629	0,007
Total	801	76288	0,010	3698	208204	0,018

Elaboração dos autores.

Nas tabelas 17 e 18 apresentamos indicadores acerca dos padrões de decisão recursal relativos a BPC e AR – para o conjunto de julgamentos que conseguimos classificar com sucesso. Em ambos os assuntos, a taxa de *improcedência* dos pedidos é consistentemente elevada (acima de 50% e 40%, para BPC e AR). Essa taxa equivale a um índice de reforma de sentenças da ordem de 30% ou menos. No caso de BPC, a taxa de *improcedência* é relativamente estável ao longo da amostra. Já para AR, observa-se uma tendência ascendente, a partir de 2013.

TABELA 17

Classificação das decisões recursais, segundo o ano de distribuição do recurso, como porcentagem do total de sentenças; BPC e TRF1

Ano	Improcedente	N/A	Procedente		Sem sentença	N
			em parte	Procedente		
2009	0,557	0,014	0,050	0,291	0,088	6719
2010	0,572	0,010	0,060	0,267	0,091	7517
2011	0,559	0,008	0,077	0,279	0,078	7471
2012	0,589	0,008	0,083	0,250	0,070	8537
2013	0,588	0,006	0,072	0,239	0,095	8170
2014	0,541	0,009	0,090	0,262	0,098	8886
2015	0,510	0,023	0,081	0,216	0,170	8921
2016	0,536	0,012	0,074	0,173	0,206	11077
2017	0,427	0,005	0,054	0,142	0,373	8990
Total	41174	801	5487	17580	11246	76288

Elaboração dos autores.

TABELA 18

Classificação das decisões recursais, segundo o ano de distribuição do recurso, como porcentagem do total de sentenças: AR e TRF1

Ano	Improcedente	N/A	Procedente em		Sem Sentença	N
			parte	Procedente		
2009	0,431	0,025	0,182	0,248	0,114	26712
2010	0,406	0,021	0,199	0,218	0,156	26408
2011	0,404	0,019	0,212	0,253	0,111	26750
2012	0,379	0,020	0,241	0,255	0,105	25842
2013	0,380	0,012	0,236	0,236	0,136	19892
2014	0,411	0,014	0,182	0,195	0,198	23520
2015	0,389	0,023	0,110	0,150	0,328	19509
2016	0,357	0,014	0,082	0,135	0,412	23942
2017	0,330	0,007	0,091	0,123	0,450	15629
Total	81385	3698	36540	43084	43497	208204

Elaboração dos autores.

A tabela 19 apresenta as taxas de reforma das sentenças de primeiro grau, segundo assunto e seção judiciária. A linha TRF1 contém os valores para os processos em competência delegada, que recebem uma numeração (NPU) da justiça federal no momento em que são remetidos ao TRF. Os totais apresentados na última linha consideram todos os recursos, inclusive aqueles em competência delegada (TRF1). A taxa de reforma para processos em competência delegada é significativamente maior do que a taxa para os feitos processados pela própria justiça federal: 52,3% contra 31% em BPC e 58,2% contra 27,5% em AR.¹¹ Para ambos assuntos a variabilidade entre seções judiciárias é relativamente reduzida, embora se observe a ocorrência de alguns valores extremos. No caso de BPC, o Acre apresenta taxa abaixo de 20%, bem aquém da média da Primeira Região, que é de 31%. Rondônia e Piauí apresentam taxas de reforma significativamente superiores à média. No caso das ações de AR, o Acre novamente fica muito abaixo da média nacional, com 18%, enquanto o Amazonas chega próximo a 42%.

TABELA 19

Taxa de reforma das decisões de primeira instância, segundo seções judiciárias: TRF1

Seção judiciária	BPC	N	AR	N
Acre	0,182	2973	0,187	1871
Amazonas	0,273	1514	0,370	1941
Bahia	0,259	4655	0,193	4136
Distrito Federal	0,154	2398	0,154	293
Goiás	0,291	14812	0,210	9679
Maranhão	0,179	5012	0,171	6817
Minas Gerais	0,222	7062	0,229	5062
Mato Grosso	0,272	5213	0,257	5954
Pará	0,236	4139	0,212	6027
Piauí	0,233	5939	0,235	7775
Rondônia	0,393	1551	0,326	798
Roraima	0,212	326	0,141	85
Tocantins	0,292	3961	0,279	5433
TRF1	0,160	16733	0,200	152333
Total	17580	76288	43084	208204

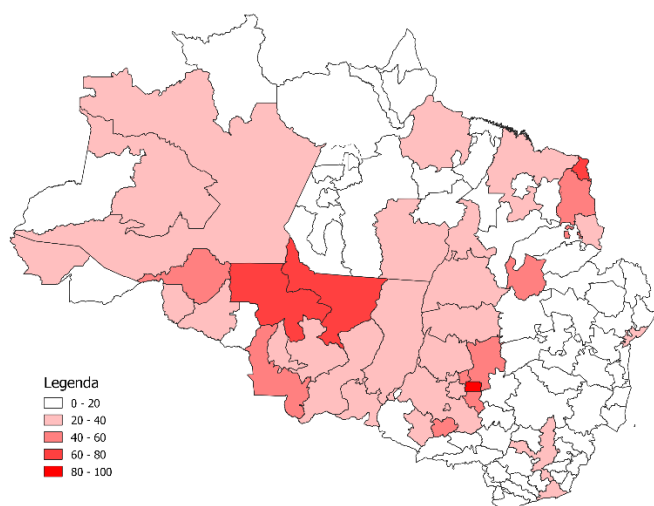
Elaboração dos autores.

11. A taxa de reforma considera que a sentença foi reformada quando o pedido for parcialmente acolhido ou acolhido.

As figuras 11 e 12 apresentam a distribuição, nas jurisdições do território, da taxa de reforma das sentenças do primeiro grau para os assuntos BPC e AR. Apesar de observarmos os recursos resultantes de processos em competência delegada, não conseguimos visualizá-los segundo sua origem (no caso, uma comarca da justiça estadual), pois não há uma superposição perfeita entre as comarcas estaduais e as subseções judiciárias da justiça federal.¹² Portanto, as áreas em branco não contêm informação. As áreas preenchidas ilustram a taxa de reforma apenas para os processos originados na justiça federal (é provável que haja também processos em competência delegada dentro dessas jurisdições).

FIGURA 11

Taxa de reforma das decisões do primeiro grau, segundo subseção judiciária de origem: BPC e TRF1 (2016)

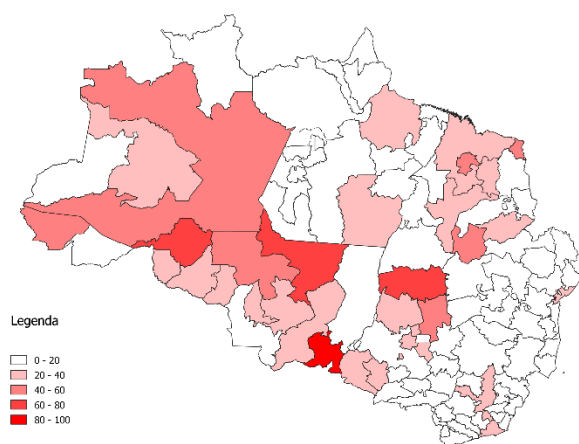


Elaboração dos autores.

12. Isto é, não é possível estabelecer uma correspondência entre comarcas e subseções. Seria necessário conhecer o município de origem de cada processo, mas esta informação não é disponível.

FIGURA 12

Taxa de reforma das decisões do primeiro grau, segundo subseção judiciária de origem: AR e TRF1 (2016)



Elaboração dos autores.

A tabela 20 apresenta as taxas de reforma das sentenças de primeira instância, segundo o ano de distribuição do processo e tipo do recorrente: INSS *versus* potencial beneficiário. Em primeiro lugar, a taxa de reforma tende a ser maior quando o INSS é recorrido. Segundo, quando o INSS é recorrido, as taxas apresentam uma tendência declinante, ao longo de todo o período amostral.

TABELA 20

Taxa de reforma de sentenças, segundo o ano da distribuição do recurso e tipo do recorrente: BPC e TRF1

Ano	INSS recorre			INSS recorrido		
	Volume reformado	Total	%	Volume reformado	Total	%
2009	615	3.643	0,169	1.337	3.076	0,435
2010	775	3.910	0,198	1.235	3.607	0,342
2011	1.045	3.773	0,277	1.037	3.698	0,280
2012	1.036	4.420	0,234	1.101	4.117	0,267
2013	910	4.164	0,219	1.043	4.006	0,260
2014	1.426	4.739	0,301	901	4.147	0,217
2015	1.251	4.764	0,263	678	4.157	0,163
2016	927	5.699	0,163	987	5.378	0,184
2017	505	3.946	0,128	771	5.044	0,153

Elaboração dos autores.

No caso da aposentadoria rural, apresentado na tabela 21, o padrão é um pouco distinto: há uma tendência de declínio nas taxas, independentemente de quem esteja recorrendo – INSS ou beneficiário. Ainda assim, repete-se o padrão observado em BPC, isto é, um índice de reforma mais elevado quando o INSS é recorrido.

TABELA 21

Taxa de reforma de sentenças, segundo o ano da distribuição do recurso e tipo do recorrente: AR e TRF1

Ano	INSS recorre			INSS recorrido		
	Volume reformado	Total	%	Volume reformado	Total	%
2009	2.341	15.787	0,15	4.275	10.925	0,39
2010	2.160	15.096	0,14	3.600	11.312	0,32
2011	3.026	15.327	0,2	3.750	11.423	0,33
2012	2.933	14.413	0,2	3.651	11.429	0,32
2013	2.176	11.025	0,2	2.510	8.867	0,28
2014	2.252	13.385	0,17	2.332	10.135	0,23
2015	1.612	11.660	0,1	1.320	7.849	0,17
2016	1.305	13.589	0,1	1.926	10.353	0,19
2017	604	7.963	0,08	1.311	7.666	0,17

Elaboração dos autores.

5 COMPETÊNCIA DELEGADA

O banco de dados nos permite observar somente os processos em competência delegada que foram a recurso. Os (de competência delegada) que se encerraram sem qualquer recurso, não aparecem no sistema de acompanhamento do TRF1. Dessa forma, não podemos calcular o índice de procedência dos pedidos em competência delegada. Tampouco podemos computar a taxa de recorribilidade, pois não conhecemos a totalidade dos processos em competência delegada para os assuntos em questão. Assim, resta-nos somente calcular a taxa de reforma das decisões em competência delegada, isto é, a porcentagem das decisões recorridas que foi reformada. Avaliando o índice de reforma das sentenças, podemos estabelecer conjecturas sobre os padrões de judicialização no âmbito da competência delegada.

A tabela 22 mostra, a cada ano, o volume de recursos, segundo a competência originária: Justiça Federal *versus* competência delegada. Entre 2009 e 2017, no caso de BPC, a proporção de recursos distribuídos oriundos da competência delegada é de 21%, contra 75% no caso de

AR. A elevada proporção de recursos relativos a aposentadoria rural pode ser explicada pela combinação de um conjunto de fatores potenciais: primeiro, é natural que parte expressiva dos pedidos se origine em localidades rurais, distantes de sedes da Justiça Federal, portanto mais propensos ao processamento em competência delegada. Segundo, é possível que a recorribilidade seja mais elevada para os casos sob competência delegada, por duas razões: *i)* quando a justiça estadual processa matéria federal, é possível que a falta de experiência e especialização nos temas dificultem a instrução adequada do processo, tornando-o mais suscetível a reforma em instância superior;¹³ e *ii)* é possível que a Justiça Estadual seja, em princípio, menos receptiva (relativamente a Justiça Federal) ao entendimento *mais restritivo* da União com relação aos requisitos necessários à concessão de benefícios assistenciais. Se a recorribilidade em competência delegada for de fato mais elevada, então devemos esperar observar também um índice de reforma de sentenças mais elevados para esses casos. Este é exatamente o padrão encontrado na tabela 19: 52% de reforma sob competência delegada contra 31% em não delegada, no caso de BPC; e 59% contra 38% no caso de AR.

Relatório do CNJ para a Primeira Região aponta que no ano de 2011, a competência delegada respondeu por 17% dos casos em andamento e 27% das remessas aos tribunais. Esses dados sugerem que a recorribilidade seja de fato bem maior no caso de competência delegada.

Para buscar uma melhor compreensão do fenômeno da competência delegada no âmbito de disputas relativas a benefícios assistenciais, no restante desta seção apresentamos tabelas descritivas para esse conjunto de processos.

A tabela 22 apresenta os volumes totais de recursos distribuídos no TRF1 a cada ano, segundo sua origem. Fica evidente a grande importância da competência delegada no contexto dessas disputas judiciais: enquanto para BPC quase 27% dos recursos advém da competência delegada, para AR, essa proporção atinge 64%. A participação da competência delegada permanece em níveis persistentemente elevados, a despeito da criação e instalação de 230 novas varas federais, a partir da Lei nº 12.011/2009.

13. Este argumento torna-se ainda mais robusto para o caso de pequenas comarcas da Justiça Estadual, tipicamente organizadas em juízos únicos – justamente aquelas mais sujeitas a competência delegada.

TABELA 22

Recursos, segundo o tipo de competência: originária (federal) versus delegada (estadual), segundo o ano da distribuição – TRF1

Ano pedido	BPC			AR		
	Estadual	Federal	%	Estadual	Federal	%
2009	2	6717	0	273	26439	0,01
2010	235	7282	0,03	2785	23623	0,11
2011	677	6794	0,09	10696	16054	0,4
2012	1414	7123	0,17	16896	8946	0,65
2013	1378	6792	0,17	13358	6534	0,67
2014	2200	6686	0,25	16984	6536	0,72
2015	2172	6749	0,24	12554	6955	0,64
2016	2886	8191	0,26	15179	8763	0,63
2017	2158	6832	0,24	9694	5935	0,62
Total	13122	63166	0,17	98419	109785	0,47

Elaboração dos autores.

Na tabela 23, apresenta-se o número de recursos oriundos de competência delegada, segundo o Tribunal Estadual de origem. Fica evidente que o fenômeno está circunscrito a um conjunto pequeno de tribunais que concentram esses processos: Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e Rondônia. No restante, um segundo grupo responde por uma parcela bem menor: Tocantins, Piauí, Bahia, Amazonas, Maranhão e Acre.

TABELA 23

Recursos oriundos de competência originária, segundo Tribunal Estadual de origem: BPC e AR – TRF1 (2009-2017)

	BPC		AR	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Acre	497	0,039	779	0,008
Amapá	21	0,002	53	0,001
Amazonas	205	0,016	2017	0,021
Bahia	199	0,016	4320	0,045
Goiás	2841	0,222	22072	0,229
Maranhão	407	0,032	1195	0,012
Mato Grosso	1480	0,116	21830	0,227
Minas Gerais	5550	0,434	36903	0,384
Pará	39	0,003	1043	0,011
Piauí	1	0,000	10	0,000
Rondônia	0	0,000	8	0,000
Roraima	1250	0,098	3692	0,038
Tocantins	308	0,024	2297	0,024
Total	12798		96219	

Elaboração dos autores.

A tabela 24 apresenta a taxa de reforma de sentenças em competência delegada, segundo o tipo de recorrente. Os números sugerem que a taxa de reforma de sentenças em competência delegada varia muito pouco, a depender de quem recorre. Um maior volume aparente de recursos por parte do INSS (*vide* colunas N, que correspondem ao quantitativo de recursos) não permite conclusões acerca dos padrões decisórios no âmbito da competência delegada (por exemplo, uma interpretação mais flexível dos critérios para a concessão do benefício). Isso porque, pelas características dos processos em competência delegada, é bem possível que os potenciais beneficiários tenham uma propensão mais baixa a recorrer do que outros semelhantes situados em regiões mais urbanizadas e desenvolvidas.¹⁴

14. Litigantes em regiões pobres e mais distantes de centros urbanos em princípio teriam maior dificuldade de acesso à justiça, mesmo no âmbito estadual, por conta de questões ligadas a qualidade de advogados e acesso a infraestrutura de serviços públicos em geral.

TABELA 24

Índice de reforma de sentenças de competência delegada, segundo o tipo de recorrente: BPC e AR – TRF1 (2009-2017)

Tipo recorrente	BPC		AR	
	%	N	%	N
INSS recorre	0,217	39058	0,156	118245
Beneficiário recorre	0,244	37230	0,274	89959

Elaboração dos autores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora relatório estudo prévio, de autoria do (MDS, 2016), aponte um fosso entre os critérios necessários adotados pela administração pública pelo judiciário para se caracterizar a condição de miserabilidade do indivíduo, os dados apresentados neste estudo sugerem uma tendência declinante e monotônica nas taxas de recorribilidade externa, entre 2009 e 2017. Da mesma forma, os demais indicadores sugerem a ausência de um *choque* de jurisprudência que fosse capaz de perturbar características importantes do sistema judicial, do ponto de vistas dos assuntos processuais em questão. A taxa de crescimento dos pedidos decresceu ao longo do período, assim como as taxas de procedência.

Dados da esfera administrativa, indisponíveis para este estudo, sugerem que cerca de 85% das recusas administrativas decorrem de perícia médica e apenas 15% da aferição das condições de miserabilidade. Logo, não chega a ser surpreendente que a flexibilização (judicial) dos critérios para concessão ocorrida em 2013 não tenha tido impacto significativo sobre os padrões de litigância observados até então. Em outras palavras, o questionamento judicial em grande parte deve se basear na discussão do quesito deficiência.¹⁵

De forma sintética, no caso de BPC, ocorreu queda paulatina da demanda, aumento da resolutividade e eficiência, com redução de duração processual e aumento da taxa de atendimento. A recorribilidade apresentou tendência claramente declinante, acompanhada de uma tendência não tão clara de redução no índice de reforma de decisões. A participação da competência delegada nessa matéria têm aumentado de forma consistente. O índice de reforma das decisões proferidas em competência delegada é muito maior do que em competência não delegada.

No caso de aposentadoria rural, as tendências relatadas acima, para o caso do BPC, são menos evidentes: a demanda se porta de forma mais sustentada, apresentando crescimento ao longo de todo o período. A recorribilidade parece ser mais estável ao longo do período, sem

15. Não podemos afirmar ao certo, pois não extraímos esse atributo das sentenças. Nosso sistema possibilita esse tipo de classificação, mas não foi possível realizá-la no prazo deste relatório.

uma tendência declinante como no caso de BPC. Conforme ressaltado anteriormente, essa recorribilidade é produto de uma queda na propensão a recorrer do INSS, acompanhada de um aumento nessa mesma propensão por parte de beneficiários em potencial. O índice de reforma das decisões de AR vêm se reduzindo de forma significativa. A taxa de reforma das decisões em competência é fortemente influenciada (positivamente) pela condição de competência delegada.

As elevadas taxas relativas de reforma de decisões oriundas de competência delegada – especialmente no caso de aposentadorias rurais – sugerem que a recorribilidade nesse grupo deva ser bem maior do que para as ações que tramitam na Justiça Federal (não temos os dados da primeira instância para calcular essa recorribilidade). Dessa forma, parece ser promissora uma investigação acerca das questões judiciais e administrativas que circundam o funcionamento desse mecanismo de acesso a justiça.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

