

O contributo da Análise Econômica do Direito para o processo administrativo previdenciário

MARCELO LEONARDO TAVARES
RAFAEL SCHMIDT WALDRICH

Resumo: O objetivo do presente artigo é aplicar critérios da Análise Econômica do Direito para verificar a eficiência na obtenção de decisão final no procedimento administrativo previdenciário, em prazo razoável e respeitando o devido processo legal. Defende a utilização de parâmetros de natureza econômica empenhados em colaborar para a gestão do processo previdenciário sob o trinômio despesa pública-tempo-decisão.

Palavras-chave: Direito Previdenciário; Economia; eficiência do procedimento.

The contribution of the Economic Analysis of Law to the Social Security Administrative Process

Abstract: This article aims to apply criteria from the Economic Analysis of Law to verify the efficiency in a final decision in the social security administrative procedure, within a reasonable period, under due legal process. It defends the use of parameters of economics in social security process under the trinomial cost-time-decision.

Keywords: Social Security Law; Economy; procedure efficiency.

1 Introdução

Até que ponto critérios utilizados em Economia podem ser valiosos para verificar a eficiência do processo administrativo previdenciário?

Se o meio colocado à disposição de uma pessoa que pretenda obter um benefício de aposentadoria – por exemplo, do Instituto Nacional

Recebido em 12/5/22
Aprovado em 3/8/22

do Seguro Social (INSS) – é um procedimento que tem início com um pedido formulado à Administração e cuja análise pode vir a se encerrar em grau de recurso, é relevante verificar se esse processo é eficiente no que se refere à despesa efetuada pelo Estado para proferir a decisão, possibilitando a um beneficiário o exercício do direito fundamental de natureza prestacional.¹

Não se pretende propor uma análise de custo-benefício sob o viés puramente financeiro do procedimento administrativo de concessão de um benefício, mas sim verificar se o Estado pode empregar melhor seu esforço de gasto público para atingir o objetivo de decidir sobre um pedido previdenciário, com destaque na fase recursal, entregando corretamente o bem da vida do seguro social a quem seja devido.

Da mesma forma, não se tem por objetivo investigar gastos públicos com direitos subjetivos previdenciários – por exemplo, examinar quanto o INSS gasta na despesa com pensões. O objeto do estudo é outro: a razoabilidade de gasto com o procedimento recursal em si, no trinômio despesa-tempo-decisão.

Para este estudo, considera-se eficiente o processo que, ao final, decide com elevado grau de acerto (para deferir ou indeferir o pedido), em tempo razoável, permitindo o exercício de direito de defesa do cidadão e cuja despesa seja baixa.

Em outras palavras, o estudo aplica a Análise Econômica do Direito (AED) para verificar a eficiência na obtenção de um resultado socialmente justo no procedimento administrativo recursal. Defende-se a utilização de parâmetros de natureza econômica empenhados em colaborar para melhores decisões em matéria previdenciária.

Estabelecer diálogo entre o Direito e a Economia não parece ser das tarefas mais fáceis, uma vez que são de fato áreas autônomas (SALAMA, 2011, p. 114): o Direito visa à aplicação daquilo que se entende por justo, ao passo que a Economia se utiliza da precisão científica (POSNER, 2007, p. 25).

A despeito dessas diferenças, entretanto, ambas as ciências lidam com o problema da eficiência. Por isso, é interessante estabelecer sua interlocução para investigar como a aplicação das bases empíricas da Economia pode vir a oferecer novos resultados na concretização do processo administrativo recursal previdenciário.

¹ O Supremo Tribunal Federal reconhece que a “previdência social, em sua conformação básica, é um direito fundado na dignidade da pessoa humana, na solidariedade, na cidadania e nos valores sociais do trabalho (CF/88, art. 1º, II, III e IV), bem como nos objetivos da República de construir uma sociedade livre, justa e solidária, avançar na erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais (CF/88, art. 3º, I e III)” (BRASIL, 2013a, p. 11-12).

O artigo é desenvolvido em três seções. Na primeira parte, é apresentado o marco teórico da AED aplicado ao desenvolvimento do tema, com esteio em breve revisão bibliográfica. A seguir, as demais partes cuidarão do procedimento administrativo no âmbito do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), levando em conta o critério de eficiência do procedimento. Nelas, serão identificadas dificuldades operacionais do Conselho que impedem atualmente a adequada exploração de sua potencialidade como mecanismo de revisão dos atos do INSS. Ao final, serão feitas sugestões para o aprimoramento do CRPS, de modo a que se torne mais atrativo aos beneficiários antes de eventual judicialização das questões.

Os métodos de pesquisa são o descritivo e o prescritivo, mediante levantamento bibliográfico e quantitativo de dados.

A AED utiliza as premissas da Economia de forma pragmática e identifica-se como um meio de aplicar o Direito maximizando resultados, entendidos aqui como os do processo concluído em tempo razoável no qual se garanta o devido processo legal com o fim de obter uma decisão de acordo com o Direito.

2 O marco teórico aplicado: a AED relacionada ao processo previdenciário

Com ênfase na racionalidade e com base nas ciências exatas, a Economia passou a colaborar para a gestão de resultados desde os séculos XVIII e XIX;² entretanto, foi na década de 1960 do século XX que estudos evidenciaram a utilidade do uso de critérios econômicos para avaliar a eficiência do sistema jurídico, dando início à AED (COASE, 1960; CALABRESI, 1968).

A partir de então, passou-se a aceitar que critérios econômicos pudessem ser colaborativos na aplicação do Direito, de forma a otimizar resultados (MACKAAY, 2000), mediante análise de custo-benefício na realização da Justiça, considerando o custo, aqui, como tempo³ e despesa.

² Os pensadores econômicos liberais defendiam a autonomia individual e o liberalismo econômico, contrapondo-se a Marx e Engels, filósofos alemães que criticavam a aplicação dos princípios da Economia ao Direito, pois concluíam não ser este uma ferramenta que buscasse a igualdade social, mas sim uma superestrutura adequada à dominação dos trabalhadores pela burguesia. Ver Marx (1980, 2005). Há quem remonte a Análise Econômica do Direito aos séculos XVII, XVIII e XIX, com menor sistematização do que a da teoria elaborada no século XX. Nesse sentido, Mackaay e Rousseau (2015, p. 8) afirmam que “a ideia de recorrer a conceitos econômicos para melhor compreender o Direito não é nova. Remonta a Maquiavel, Hobbes e Locke, bem assim aos filósofos escoceses do século das Luzes”.

³ Há mais de cem anos, Rui Barbosa, em discurso encaminhado aos formandos da Faculdade do Largo de São Francisco em São Paulo/SP, ao qual não pôde comparecer por

Originalmente, os estudos voltados a premissas econômicas orientaram a aplicação do Direito no sistema norte-americano da *common law*, propondo que as decisões se alinhassem aos precedentes firmados pelas Cortes, garantindo maior segurança jurídica na formação da jurisprudência.

Não obstante, os mesmos fundamentos que norteiam a AED podem ser utilizados no sistema romano-germânico, que submete o julgador à legislação como fonte primária do Direito. A AED é capaz de contribuir para a análise do impacto dos institutos jurídicos legais sobre os agentes econômicos também no modelo da *civil law* (ROSA; LINHARES, 2011, p. 61).

A AED parte da premissa de que as pessoas tomam decisões objetivando maximizar seus ganhos ou resultados e, para isso, tendem a pensar e agir racionalmente baseadas no valor, na utilidade e na eficiência.

O valor a ser analisado deve considerar quanto uma decisão custa em tempo e dinheiro. A utilidade está ligada a dois critérios: (a) o risco (relação do custo/benefício) que a opção feita pode gerar; e (b) o resultado almejado. Por fim, a eficiência do resultado ocorre quando se verifica que os recursos foram devidamente alocados e que se obteve a maximização da utilidade.

Quanto a decisões relacionadas a questões sociais, a obtenção do resultado deve ter por foco não apenas o interesse individual do beneficiário, mas o de toda a sociedade. Assim, a eficiência deve ser compreendida como alocação de recursos que, em uma decisão judicial, maximize a satisfação individual considerando o custo social.

Logo, o que interessa para o presente trabalho é verificar se o procedimento administrativo recursal, como hoje está organizado e colocado à disposição para discutir questões previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é atrativo para o beneficiário e para a sociedade. Caso sejam identificadas disfuncionalidades no sistema, serão feitas sugestões de aprimoramento a fim de torná-lo mais eficiente, de forma que as pessoas possam interessar-se pela via recursal do CRPS antes de propor ações judiciais.

A delimitação do procedimento como problema econômico sugere que o indivíduo (agente econômico) passe a identificar quais serão as consequências desejáveis e as indesejáveis em relação aos possíveis caminhos colocados à disposição (recurso administrativo ou judicialização), de forma a optar pela melhor solução (COOTER; ULEN, 2016, p. 102).

motivos de saúde (lido aos alunos pelo diretor, professor Reinaldo Porchat), já alertava para o impacto da passagem do tempo como critério de ineficiência da aplicação da Justiça: “Mas justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta” (BARBOSA, 2019, p. 58).

Se o sistema administrativo se mostra propício para a obtenção de um resultado justo, em pouco tempo e a baixo custo para a sociedade, há a tendência de que o agente econômico opte por este em vez de ingressar com demandas no Judiciário.⁴

A utilização dos critérios econômicos no Direito avaliará a decisão como eficiente quando os recursos públicos forem alocados de maneira a proporcionar o resultado esperado, trazendo ao agente econômico a sensação de concretização da justiça.

Embora haja limitação para se aplicarem as premissas da Economia em decisões que impliquem custo social, defende-se aqui que nada impede que tais critérios sejam utilizados para se propor um resultado que afete o bem-estar num sistema previdenciário baseado em proteção coletiva.

Com efeito, a AED pode ser útil para o aprimoramento do procedimento previdenciário em grau de recurso, de forma que o conjunto de beneficiários do INSS considere adequado optar por prosseguir pela via administrativa como mais eficiente para a solução das questões, deixando para o Judiciário uma atuação residual.

Acredita-se que as pessoas que se utilizam do sistema de julgamento administrativo previdenciário tenham condições de compreender que existem vantagens na opção pela via do recurso administrativo – desde que elas de fato existam. Para isso, é necessária a alocação de incentivos procedimentais que tornem essa opção racionalmente mais vantajosa, maximizando resultados pela garantia do direito de defesa e pela redução do tempo da fase decisória. O procedimento, assim, proporcionaria a melhor solução para o problema.

E como essa eficiência poderia ser verificada?

O Direito Previdenciário, como uma das espécies do sistema protetivo brasileiro, tem seu RGPS administrado pelo INSS, autarquia federal de direito público interno. Da relação jurídica que se estabelece entre o contribuinte e o sistema protetivo emanam direitos e deveres, que, via de regra, estão definidos em lei. Não obstante, o INSS, no fluxo entre o requerimento e o resultado deste, em vez de utilizar a lei como lastro de suas decisões, utiliza preferencialmente regulamentos e instruções normativas, o que faz com que determinadas interpretações da legislação, fixadas na normatização interna, venham a propor entendimentos divergentes do efetivo sentido da lei. Assim, algumas respostas, oriundas

⁴ O art. 5º, XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), prevê que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, [2022a]). Logo, mesmo sendo necessário requerer o benefício previdenciário, administrativamente, antes do ingresso na via judicial, não há necessidade de esgotamento daquela via (não há compulsoriedade em recorrer) previamente à judicialização. Ver Brasil (2014).

da Administração Pública, passam a ser questionadas perante determinados órgãos de controle.

O problema econômico surge quando a decisão do INSS não ocorre de modo a satisfazer às expectativas do segurado baseadas na lei, o que pode ocorrer com o reconhecimento parcial do pedido ou com o seu próprio indeferimento. A resolução desses problemas econômicos poderá ocorrer em dois espaços: no Conselho de Recursos da Previdência Social e no Poder Judiciário.

Segundo as premissas da Economia, as pessoas agem por incentivos e alocam seus recursos de forma a maximizar resultados e obter maior satisfação. Quanto maior o número de agentes econômicos, mais complexa é a solução do problema e, em princípio, mais custoso é o processo. Assim, em tese, o melhor ambiente para a solução do problema é o CRPS, por envolver número menor de agentes, do que resulta menor custo operacional.

De fato, a quantidade dos agentes envolvidos é menor no CRPS do que no Judiciário. No CRPS, estão envolvidos no recurso o segurado recorrente, o servidor que defende o INSS e os conselheiros que analisarão e julgarão a demanda. No Poder Judiciário, além do segurado e seu representante legal, o membro da Advocacia-Geral da União (AGU), do Ministério Público Federal (MPF) e o magistrado.

Entretanto, o gasto público não pode ser usado como critério isolado da eficiência. Se a via recursal, em que pese menos onerosa, não resulta ao final num resultado eficiente, não será vista como interessante pelo agente econômico principal, que é o beneficiário.

O uso dos critérios da AED é útil para identificar os motivos pelos quais eventualmente a via menos onerosa para rever os atos praticados pelo INSS, o CRPS, não é, de fato, objeto de prioridade dos usuários. Nesse caso, confirmada a hipótese de crise de eficiência, abre-se margem para a apresentação de propostas de aprimoramento do sistema administrativo de modo a torná-lo atrativo.

A solução tem potencial para ajudar a realinhar o grau de confiança que se tem nas decisões de controle administrativo em relação àquelas proferidas pelo Poder Judiciário.

Nesse sentido, existem incentivos que os indivíduos devem considerar, além do quantitativo de agentes que se relacionam com o problema econômico: a duração razoável do processo, a autonomia das decisões e sua efetividade. Essas questões influenciarão os beneficiários na escolha do órgão de controle a ser provocado para resolver a questão previdenciária.

O fato é que a utilização banalizada e indiscriminada do Poder Judiciário para resolver demandas, após o primeiro indeferimento feito pelo INSS a um pedido de aposentadoria ou pensão, pode vir a comprometer a eficiência do processo decisório global.

Todavia, para que decida em qual ambiente prefere debater seu direito (problema econômico) – recurso administrativo ou ação judicial –, o beneficiário precisa conhecer os incentivos existentes no que se refere à efetividade das decisões, à segurança jurídica e ao respeito ao devido processo legal.

O pretendente a aposentado ou pensionista, por óbvio, quando opta por recorrer da decisão adotada pelo INSS na via administrativa, ou em propor ação judicial diretamente, leva em conta os referidos aspectos considerados como de maximização de resultado.

Reconhece-se que hoje exista um sentimento de que as soluções dos conflitos devam ser, necessariamente, debatidas no âmbito do Poder Judiciário; a despeito de, no que diz respeito aos resultados de conflitos previdenciários, não raro ser o órgão de controle administrativo quem produz decisões mais vantajosas sob aspecto de eficiência do que as decorrentes das ações judiciais.

Assim, essa impressão inicial de maximização de resultado no âmbito judicial, sem que esteja baseada em elementos de verificação de eficiência, pode significar uma miragem institucional que não produza a melhor solução para o beneficiário.

Um exemplo disso pode ser verificado no caso *Aguiar v. INSS* (BRASIL, 2017a), em que a segurada, inicialmente, requereu sua aposentadoria rural por idade, e o INSS, após analisar os documentos apresentados, indeferiu o pedido por entender que não ficara comprovado o número mínimo de meses necessário para cumprir a carência do benefício.

Inconformada, interpôs recurso ao CRPS e reiterou ser agricultora, alegando que os documentos apresentados comprovariam a atividade rural. Após analisar os documentos e o recurso, o tempo de trabalho no campo foi computado e houve determinação para o INSS conceder o benefício. A autarquia ainda apresentou recurso especial à segunda instância do CRPS, que, por ser intempestivo, não foi conhecido; consequentemente, garantiu-se o direito da segurada ao benefício. Contudo, logo após essa decisão, o INSS informou ao CRPS que a segurada também havia proposto ação judicial (BRASIL, 2013b), em paralelo ao recurso administrativo, cuja decisão fora improcedente. Como corolário do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição⁵, que acarreta a prevalência da solução judicial sobre a administrativa, o CRPS reviu sua decisão e negou provimento ao recurso da segurada.

Analisando o fluxo do exemplo acima, com base nos fundamentos teóricos da AED, a beneficiária estava envolvida em um problema

⁵ Art. 5º, XXXV, da CRFB (nota anterior).

econômico, mas aplicou mal seus recursos institucionais e, com isso, comprometeu o resultado, deixando de obter uma resposta eficiente, satisfatória. Aqui, é possível apontar ao menos duas questões que devem ter pesado na má alocação de recursos: a probabilidade de a beneficiária desconhecer os incentivos de opção entre as duas vias; e, outra, o cálculo mal feito de seu custo da transação.

Nessas condições, verifica-se que os fundamentos teóricos da Análise Econômica do Direito podem ser usados de forma a maximizar o resultado na escolha entre a via administrativa ou a judicial.

Consideradas essas premissas teóricas, resta verificar como elas podem contribuir para a melhoria do funcionamento do sistema decisório administrativo de forma a torná-lo atraente como opção prioritária para a solução das questões previdenciárias.

Identificadas eventuais disfuncionalidades no sistema recursal, pretende-se sugerir aprimoramentos para torná-lo uma opção que seja considerada eficiente, tanto na perspectiva do beneficiário como do Estado, equilibrando seus custos de transação, pois um órgão administrativo de controle de legalidade somente faz sentido se a vantagem por sua existência for maior do que o custo para mantê-lo (COASE, 1960, p. 13).

Para isso, é necessário apresentar dados para eventual mudança de incentivos na realocação de recursos e nos ajustes dos custos de transação.

A seguir, será examinada a realidade do CRPS, a quem cabe, em grau de recurso, efetuar o controle administrativo dos atos praticados pelo INSS.

3 A AED contribui para os conceitos de valor, de utilidade e de eficiência no recurso previdenciário

A aplicação da AED considera questões de natureza econômica e jurídica que envolvem direitos subjetivos, desde a origem até a efetiva concretização.

Critérios como valor, utilidade e eficiência são parâmetros a serem considerados em escolhas racionais adotadas em cenário jurídico de recursos limitados (POSNER, 2007, p. 25). Partindo-se da premissa de que as pessoas almejam o melhor resultado possível, a eficiência significa a utilização otimizada de recursos para gerar valores mais satisfatórios. Para isso, a AED busca prever o comportamento dos grupos que participam do sistema jurídico com base na racionalidade e no empirismo (POSNER, 2011, p. 11).

No Direito Previdenciário, quando o segurado preenche os pressupostos para ter acesso a uma prestação (por exemplo, a uma aposentadoria),

provoca a manifestação da Administração (INSS), que pratica um ato jurídico decisório passível de atingir três resultados: i) reconhecer a totalidade do pedido, ii) negar o pedido ou iii) reconhecer em parte o pedido. As situações ii) e iii) são potencialmente geradoras de conflito e poderão ser questionadas no âmbito do CRPS ou do Poder Judiciário.

O Conselho de Recursos da Previdência Social é órgão da União (não do INSS) que tem natureza de tribunal administrativo e manifesta-se quando provocado pelo beneficiário, a partir de uma decisão praticada pelo INSS que contrarie total ou parcialmente a pretensão a um direito subjetivo, provocando sua revisão de mérito. Esse órgão avalia se está correta tanto a análise fática realizada pelo INSS quanto sua interpretação sobre os atos normativos aplicados. Caso entenda que a autarquia não decidiu adequadamente, o Conselho procederá à revisão. O beneficiário também pode optar em discutir a questão diretamente perante o Judiciário.

Com essas duas opções de resolução de conflito, o que pareceria mais interessante para o administrado sob a óptica da AED: recorrer ao CRPS ou propor uma ação judicial?

Conforme visto antes, existem três premissas da Economia importantes para a tomada dessa decisão: valor, utilidade e eficiência. O valor está relacionado ao custo dispendido pela busca do resultado e envolve questões como taxas processuais e os efeitos das decisões (no caso da coisa julgada). Por sua vez, a utilidade é relacionada ao risco (custo/benefício) esperado pela decisão. Por fim, a eficiência visa a garantir um desempenho satisfatório, que pode ser abordado sob duplo aspecto: i) a melhor atuação do agente público no desempenho; e ii) a melhor organização, disciplina e estrutura da Administração Pública (DI PIETRO, 2011, p. 83).

No que se refere ao valor, o acesso ao CRPS não envolve pagamento de taxa pelo beneficiário. Quanto aos efeitos dos atos, caso o CRPS não dê provimento ao recurso, essa decisão não faz coisa julgada e não impede que o pleito seja renovado ao INSS ou que a demanda seja levada ao Judiciário.⁶ Por outro lado, se após o indeferimento do INSS a parte interessada optar por demandar seu conflito diretamente perante o Poder Judiciário – além de pagar taxa, caso a decisão de mérito seja por não reconhecer o direito da parte –, essa decisão vinculará pedidos futuros, tornando-se imutável pela formação da coisa julgada.

Assim, se forem considerados os efeitos dos respectivos julgamentos, demandar diretamente o Poder Judiciário logo após a decisão contrária do INSS representa custo e risco maior de insucesso definitivo do que inicialmente recorrer ao CRPS. Sob o aspecto de valor, portanto, é mais favorável ao beneficiário a via do recurso administrativo.

Quanto à utilidade relacionada ao risco de qual caminho decidir, devem ser apontadas duas questões. A primeira é quanto à forma como as decisões são tomadas. As Juntas de Recurso do CRPS são órgãos colegiados compostos por dois representantes do governo, um representante dos trabalhadores e um representante das empresas; em caso de empate, prevalece a vontade do governo (BRASIL, 2017b, [2020]).

Em segundo lugar, deve ser destacada a amplitude de análise das questões. O CRPS tem suas decisões vinculadas a pareceres e súmulas da AGU (BRASIL, 1993, [2018]), bem como a

⁶ Nesse sentido, o Tema 283 da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU): “A coisa julgada administrativa não exclui a apreciação da matéria controvertida pelo Poder Judiciário e não é oponível à revisão de ato administrativo para adequação aos requisitos previstos na lei previdenciária, enquanto não transcorrido o prazo decadencial” (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2021).

seus enunciados (BRASIL, 2017b); além disso, dá especial valor a atos normativos produzidos no âmbito do Poder Executivo como decretos e instruções. Por outro lado, relativamente ao Judiciário, os magistrados julgam com base na Constituição e nas leis e gozam de maior liberdade interpretativa para aplicá-las, não ficando vinculados a atos administrativos praticados pelo Executivo. Por fim, o Judiciário tem a possibilidade de declarar ilegais atos administrativos que contrariem a lei e declarar inconstitucionais leis e atos normativos que violem paradigmas constitucionais, o que está fora das atribuições do CRPS.

Quanto a risco, o CRPS não tem muita autonomia decisória se comparado com o Judiciário. Logo, há tendência de que os votos, no âmbito do CRPS, sejam numericamente mais favoráveis ao governo, reduzindo as chances de sucesso dos beneficiários. A falta de autonomia do CRPS, seja i) em decorrência de sua composição e forma de votação, seja ii) pelo atrelamento a pareceres e súmulas da AGU, seja iii) pela impossibilidade de declarar a invalidade de atos do Poder Público, é determinante para que o beneficiário avalie que a demanda judicial oferece menor risco de insucesso.

Por fim, a eficiência, que deve levar em conta a maximização do resultado esperado, acaba por incorporar os elementos anteriores, de valor e de utilidade, ao processo de escolha.

Na próxima seção, será realizada a análise do quadro atual de (in)eficiência do funcionamento do CRPS, com apresentação de algumas sugestões para torná-lo via interessante de controle de atos do INSS. Para isso, devem ser previstos incentivos procedimentais para a atuação do Conselho, bem como aprimoramento em sua estrutura e valorização dos órgãos de decisão.

4 Uma análise do CRPS e propostas para torná-lo mais atrativo

Com base nos parâmetros da AED, constatou-se que a existência de um órgão administrativo de controle dos atos previdenciários praticados pelo INSS é essencial para a concretização da justiça e também para estabelecer parâmetros de segurança jurídica.

A estruturação adequada do CRPS para o exercício de sua atribuição, de forma a incentivar que, sob critérios racionais, se torne mais atraente na busca da eficiência, passa pela análise de seus problemas funcionais e de propostas de solução. O custo financeiro de manutenção do sistema recursal não é elevado, sendo este um dado relevante para o governo investir na qualidade de sua atuação.

Tabela 1

	2016	2017	2018	2019
Total de recursos julgados (JRPS e CAJ)	251.325	275.549	285.319	347.539
Custo do recurso na JRPS	R\$ 208,44	R\$ 194,86	R\$ 190,04	R\$ 165,69
Custo do recurso na CAJ	R\$ 223,22	R\$ 209,64	R\$ 204,82	R\$ 180,47

Fonte: Boletim de Pessoal e Serviço (2020).

Da Tabela 1, infere-se que, para os recursos de primeira fase no CRPS (linha – recurso JRPS), o custo da decisão em 2016 foi de R\$ 208,44, ao passo que em 2017 foi de R\$ 194,86, em 2018 de R\$ 190,04 e, em 2019, R\$ 165,69. O custo de todo procedimento recursal no CRPS (somatório das duas últimas linhas – JRPS + CAJ) foi de R\$ 431,66 em 2016, R\$ 404,50 no ano de 2017, R\$ 394,86 em 2018 e, em 2019, de R\$ 346,16.

Além do custo relativamente baixo para produção de seus resultados, investir na melhoria do funcionamento do Conselho pode revelar-se útil ao governo, pois a implantação de um benefício, em decorrência de decisão do CRPS, afasta a incidência de juros e de multa nos valores atrasados, sendo aplicada somente a correção monetária. Evita também maiores gastos que ocorrem quando da judicialização da demanda previdenciária – por exemplo, o gasto com a participação de defesa do INSS pela Procuradoria Federal.

Desse modo, na óptica do Poder Executivo, a garantia do funcionamento adequado de um órgão de controle dos atos administrativos como o CRPS é estrategicamente interessante.

Porém, isso não basta: sob aspecto de eficiência, o sistema precisa ser interessante também para o beneficiário, proporcionando-lhe a entrega do bem da vida – decisão – em curto prazo, com qualidade técnica, segurança jurídica e respeitando o devido processo legal. Na visão do usuário, na prática, os resultados produzidos pelos julgamentos do CRPS ainda não refletem a concretização de um efetivo controle exógeno dos atos administrativos do INSS.

A seguir, serão apresentados alguns fatores que dificultam o funcionamento do Conselho, a fim de possibilitar sugestões de melhoria para viabilizar o CRPS como opção eficiente para a resolução dos conflitos previdenciários.

A dependência estrutural e orçamentária do CRPS em relação ao governo é o primeiro apontamento apresentado. A forma como hoje o CRPS é organizado não colabora para atingir sua finalidade. O Conselho é órgão da administração subordinado ao Ministério da Economia e não tem previsão orçamentária própria na Lei Orçamentária Anual, o que o torna dependente da Secretaria de Trabalho e Previdência – inclusive

para o pagamento do incentivo remuneratório dos conselheiros. O CRPS é engessado financeiramente para realizar melhorias e vulnerável a intervenções políticas que desestabilizam um projeto de administração com autonomia.

A instabilidade e a incerteza de verbas orçamentárias tende a inviabilizar a segurança jurídica de gestão, pois, para um adequado planejamento, é necessário saber com qual recurso econômico se poderá contar, independentemente da aprovação do Ministério para a realização de cada despesa. Além disso, o CRPS depende estruturalmente do próprio INSS, autarquia cujas decisões têm por atribuição controlar, pois as unidades de julgamento normalmente são sediadas em prédios do instituto. Tudo isso gera dependência administrativa e a percepção, não sem razão, por parte da sociedade, de que o CRPS é um mero órgão de homologação das decisões do INSS (a percepção popular, na realidade, é a de que o CRPS seja um órgão do próprio INSS, e não da União), influenciando de forma relevante para a aparência de parcialidade. Como consequência, há uma “fuga” na direção da demanda judicial de questões que poderiam ser objeto de análise pelo Conselho – o que provoca impactos na sua eficiência.

Esse fator influi negativamente no elemento de “utilidade” pela AED, pois, no exame de custo-benefício feito pelo beneficiário na escolha entre recorrer ao CRPS ou propor uma ação judicial, há tendência pelo incremento da judicialização, diante da percepção de que a análise do recurso levará a improvável reforma da primeira decisão.

A solução passa por proposta legislativa para garantir autonomia administrativa, financeira e orçamentária ao CRPS, mas também – o que independe de lei – por dar condições de trabalho independentes ao Conselho, mediante estrutura administrativa própria, com assessoria adequada e não utilização de meios do INSS.

O segundo ponto relevante, ainda sob aspecto estrutural, e que decorre também de dependência institucional, é a falta de autonomia tecnológica. Toda a assistência em tecnologia, informação e segurança é prestada pela Dataprev, empresa pública vinculada ao Ministério da Economia.

Quanto à tecnologia da informação, a operacionalização do procedimento previdenciário ocorre em duas instâncias: a primeira, pelo INSS, que recebe os pedidos dos benefícios e os processa; a segunda, pelo CRPS, que julga as demandas recursais. Contudo, a arquitetura e o desenvolvimento dos sistemas de informática não colaboram para a eficiência do órgão de controle.⁷ Além disso, a falta de implantação de dinâmicas com o uso de inteligência artificial contribui diretamente para a morosidade procedimental e cria barreira tecnológica para o beneficiário recorrer administrativamente.

A proposta passa não necessariamente pela instalação de sistemas informatizados independentes para o INSS e para o CRPS, mas por algo mais simples: a criação de funcionalidades para a instância recursal que estabeleçam contato entre o usuário e o Conselho, adequadas às necessidades de trabalho deste órgão.

O terceiro ponto, de natureza mais abrangente, é relacionado a fatores de produção de resultados, sob aspectos quantitativos e qualitativos, como i) a duração razoável do processo; ii) a autonomia decisória para o controle dos atos administrativos; iii) o incentivo remuneratório dos conselheiros; e iv) a efetividade das decisões. Tudo isso também tende a prejudicar a opção pelo CRPS para exercer o controle dos atos administrativos.

⁷ Por exemplo, a interposição de um recurso administrativo não é feita perante o CRPS. Qualquer peça dirigida ao Conselho é protocolada no sistema do INSS (pelo Meu INSS ou INSS Digital). Além disso, as informações dos sistemas do INSS (CNIS, Plenus, SAT e GET) não migram automaticamente para o sistema recursal (e-Sirec) (BRASIL, 2017b).

A duração razoável do processo constitui direito fundamental do cidadão. Existem três fatores principais que contribuem para a demora no julgamento de recursos. O primeiro decorre da ineficiência tecnológica, como visto. O segundo está relacionado ao número baixo de conselheiros em relação ao volume de demanda recursal, o que faz com que as Juntas de Recursos não consigam dar resolutividade razoável à distribuição que recebem. Por exemplo, em 2019, a resolutividade equivaliu a somente 57% dos recursos protocolados naquele ano. Somado o estoque dos anos anteriores e a tendência à manutenção desse quadro de coisas, é provável que o sistema entre em colapso nos próximos anos, e que isso seja mais um incentivo à judicialização das demandas (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2019). Assim, além da necessidade de uma reformulação em tecnologia e informação, a nomeação de conselheiros em número compatível com a atual demanda é medida necessária para dar resolutividade aos trabalhos do Conselho.

A falta de autonomia decisória do CRPS, como já visto, frustra o objetivo de alcançar a justiça administrativa, seja pela prevalência dos votos dos representantes do governo no colegiado, seja pela vinculação dos conselheiros a pareceres e súmulas da AGU, seja pela impossibilidade de controle de legalidade e de constitucionalidade de atos normativos.

O efeito daninho desse controle “por cima” reflete-se na ampla vantagem que o INSS tem em fazer prevalecer seu entendimento sobre o dos beneficiários. Observe-se a Tabela 2.

Tabela 2

2019	
Ação	Quantidade
Recursos ordinários interpostos	548.739
Recursos ordinários julgados	313.341
Recursos ordinários providos	50.058
Recursos ordinários parcialmente providos	20.806
Recursos ordinários não providos	183.061
Recursos ordinários não conhecidos	58.336

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2019).

Em 2019, dos mais de trezentos mil recursos julgados na primeira fase nas Juntas de Recurso do CRPS (recursos ordinários), quase 80% tiveram decisões completamente contrárias aos interesses dos beneficiários (recursos não conhecidos e não providos). Se for adicionado o número dos recursos parcialmente providos (no sentido de que foram parcialmente não providos), o percentual sobe para aproximadamente 83%.

Propõem-se duas alterações legislativas. Uma para que a presidência dos órgãos colegiados recursais do CRPS seja periodicamente objeto de revezamento entre representantes do governo e da sociedade e, em caso de empate, prevaleça o voto da presidência.

Sugere-se, além disso, que os votos dos conselheiros não fiquem vinculados a atos da AGU (pareceres e súmulas da Administração deveriam ser observados compulsoriamente somente pelo INSS).

O CRPS poderia elaborar súmulas administrativas vinculantes para seus próprios órgãos; e os votos também deveriam observar compulsoriamente a jurisprudência produzida pelo Judiciário, não apenas as decisões adotadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no controle concentrado de constitucionalidade, mas também observar decisões dos enunciados de súmulas vinculantes do STF, acórdãos de incidente assunção de competência e resolução de demandas repetitivas em julgamento de recursos extraordinários pelo STF ou especial pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), enunciados de súmula do STF em matéria constitucional ou do STJ em matéria infraconstitucional.⁸

Essa proposta teria dois aspectos positivos: traria independência do CRPS em relação à vontade do governo, e alinharia suas decisões à jurisprudência do Judiciário, trazendo economia processual, segurança jurídica e confiabilidade de que o recurso administrativo mereceria abordagem, nas questões jurídicas, de acordo com o que é feito no Judiciário, a quem cabe dar a última palavra sobre as questões.

Além disso, para evitar que os conselheiros representantes do governo fiquem sujeitos a eventuais consequências de perseguição pelo exercício de sua função, sugere-se que haja previsão normativa de garantia de inamovibilidade temporária para os servidores pelo prazo de dois anos após a cessação do mandato no CRPS.

Há ainda a questão remuneratória. O trabalho do conselheiro do CRPS envolve capacidade intelectual de produzir decisões adequadas, após o exame dos fatos e a interpretação da legislação. Em vez de receberem por sessão de julgamento, os conselheiros representantes da sociedade são remunerados pelo número de processos nos quais são relatores (BRASIL, 2017b).

O jeton fundado em número de processos faz com que naturalmente o conselheiro procure maximizar seu ganho remuneratório. Assim, acaba colocando seu esforço no aspecto numérico da produtividade em detrimento da qualidade. Diante disso, mais vale julgar rapidamente vários processos do que se dedicar a um recurso mais complexo numa sessão.

⁸ Utilizando como parâmetro o art. 927, do Código de Processo Civil (CPC) (BRASIL, [2022b]).

Portanto, vincular a remuneração do conselheiro do CRPS a número de processos como relator, independentemente da complexidade da matéria deliberada, contribui para que a qualidade das decisões acabe prejudicada, o que influi na avaliação de custo-benefício do beneficiário para recorrer ou judicializar a questão. Por fim, mesmo a existência de um órgão de controle eficiente dos atos administrativos de nada adiantaria se suas decisões não fossem cumpridas.

A duração razoável do processo não se relaciona somente com o tempo para a tomada da decisão, mas também com seu efetivo cumprimento. O que se verifica é que reiteradamente o INSS não cumpre as decisões do CRPS, fazendo com que o recorrente tenha que acionar o Poder Judiciário, mediante uso de mandado de segurança, apenas para implantar aquilo que já foi reconhecido administrativamente.

Esse quadro fático é bem grave porque a falta de efetividade, a não entrega do bem da vida consistente no direito fundamental e de natureza alimentar, pode colocar por terra qualquer esforço de melhora na eficiência quanto ao procedimento instrutório e ao ato decisório.

Não há eficiência possível sem efetividade de execução. Nesse sentido, propõe-se que a lei passe a prever a possibilidade de o Conselho de Recursos ter poder para aplicar alguns institutos processuais como o da tutela provisória de urgência para os casos em que, presentes os pressupostos de probabilidade da existência do direito subjetivo do segurado e o perigo na demora, e aplicação de multa em favor do beneficiário em caso de o INSS não cumprir as determinações do CRPS em determinado prazo. Além disso, a lei poderia estimular mecanismos de acordo entre o segurado e o INSS em fase recursal a fim de pôr termo antecipado a demandas em que a divergência não fosse relevante.

A existência do CRPS e a concretização da sua função institucional de forma eficiente devem implicar que suas decisões ocorram em um tempo razoável, estejam alinhadas com o interesse público, respeitem o devido processo legal e sejam efetivas.

Somente assim a escolha pela via administrativa tornar-se-á interessante como opção prioritária para os beneficiários.

5 Conclusão

O artigo aplicou critérios da AED para verificar a eficiência na obtenção do resultado socialmente justo no procedimento administrativo recursal de controle dos atos do INSS e defendeu que, em matéria previdenciária, parâmetros econômicos podem contribuir para a melhoria das atividades do CRPS sob o trinômio despesa pública-tempo-decisão.

A preocupação foi a de verificar se o Estado pode empregar melhor seu esforço de gasto público para atingir o objetivo de decidir sobre um pedido previdenciário, assegurando o bem da vida do seguro social a quem seja devido. Para isso, partiu do princípio de ser eficiente o julgamento do recurso pelo CRPS que, com elevado grau de qualidade técnica na apreciação dos fatos e na aplicação da legislação, seja proferido em tempo razoável, permita o exercício de direito de defesa do cidadão e cuja despesa seja razoável.

Após demonstrar que o custo financeiro do processo em fase de recurso no CRPS é baixo, procurou identificar gargalos de ineficiência e propor soluções de melhoria, de forma que os beneficiários do INSS, diante de uma primeira decisão contrária da autarquia, tenham incentivos para optar pelo recurso administrativo em vez da judicialização, observados os parâmetros de valor, utilidade e eficiência próprios da AED.

Com base nisso, o artigo destacou que a dependência estrutural e orçamentária do CRPS em relação ao governo é um fator contrário à eficiência, pois o torna engessado financeiramente e vulnerável a intervenções políticas que desestabilizam um projeto de administração com autonomia. Além disso, gera a percepção de que o Conselho seja um órgão de mera homologação das decisões do INSS. Propôs-se alteração legislativa para garantir autonomia administrativa, financeira e orçamentária ao CRPS, além de capacidade própria em tecnologia da informação.

Foram identificados problemas que prejudicam a produção de resultados, sob aspectos quantitativo e qualitativo, relacionados à duração razoável do processo, à autonomia decisória dos conselheiros e à efetividade das decisões. Observou a falta de independência decisória dos conselheiros, obrigados a respeitar pareceres e súmulas da AGU, dando ao governo capacidade de impor “por cima” determinada interpretação da lei previdenciária. Da mesma forma, concluiu que o CRPS é, por conta da composição, influenciado pela visão governamental das questões previdenciárias.

Este trabalho sugeriu a alteração legislativa para que o CRPS não fique vinculado a atos da AGU. O CRPS poderia elaborar súmulas administrativas a serem seguidas por seus próprios órgãos; e também deveria ficar vinculado a determinadas decisões do Judiciário, alinhando sua jurisprudência à daquele que, ao fim, dará a última palavra sobre as questões, trazendo segurança jurídica e confiabilidade.

O estudo propôs: i) o revezamento na presidência dos órgãos de CRPS entre representantes do governo e da sociedade e, em caso de empate no julgamento, a prevalência do voto do presidente; ii) que seja garantida a inamovibilidade por dois anos dos conselheiros do governo que exerçam cargos públicos efetivos, na lotação anterior, após a cessação do mandato, protegendo-os de eventual perseguição política; e iii) a modificação no

critério remuneratório dos conselheiros de representação dos trabalhadores e das empresas, para que passem a receber jeton por sessão de julgamento, e não por relatoria de processos.

Por fim, quanto à crise de efetividade do cumprimento pelo INSS das decisões proferidas pelo CRPS, houve proposta de que a lei passe a prever a possibilidade de o Conselho de Recursos ter poder para aplicar alguns institutos processuais como o da tutela provisória de urgência, multa pelo atraso, e realização de acordos.

No final, a pesquisa constatou que o quadro atual de funcionamento do CRPS é desfavorável para a produção de justiça administrativa e para que o órgão seja visto pelos beneficiários como opção imparcial, eficiente e adequada para o controle dos atos do INSS. A organização normativa e administrativa não estimula atualmente a maximização de resultados na visão dos segurados, com base nos critérios de valor e utilidade da Análise Econômica do Direito.

Acredita-se que as propostas apresentadas contribuam para o aprimoramento institucional do sistema administrativo recursal, tornando-o mais eficiente. Como consequência, espera-se que, adotadas pelo menos em parte as providências sugeridas, haja diminuição da judicialização das questões previdenciárias, dando-se preferência ao controle dos atos administrativos pela via recursal.

A manutenção do CRPS não pode ser interessante para o governo por ser solução de baixo custo e controlada “por cima”. A visão precisa ser outra e direcionada aos beneficiários, para o fim de garantir proteção dos direitos fundamentais e prevalência do princípio da dignidade da pessoa humana.

A via administrativa deve ser eficiente, efetiva e atrativa, capaz de realizar justiça social em pouco tempo, com segurança jurídica e respeito ao devido processo legal.

Sobre os autores

Marcelo Leonardo Tavares é doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; pós-doutor em Direito Público pela Université Lyon III, Lyon, França, e em Direito Previdenciário pela Université de Bordeaux, Bordeaux, França; professor de Direito Previdenciário da Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; juiz do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
E-mail: marceloltavares68@gmail.com

Rafael Schmidt Waldrich é mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Itajaí, SC, Brasil; doutorando em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; professor de Direito Previdenciário da Univali, Itajaí, SC, Brasil; conselheiro do Conselho de Recursos da Previdência Social, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
E-mail: professor_rafaelsw@yahoo.com.br

Como citar este artigo

(ABNT)

TAVARES, Marcelo Leonardo; WALDRICH, Rafael Schmidt. O contributo da Análise Econômica do Direito para o processo administrativo previdenciário. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 60, n. 237, p. 217-236, jan./mar. 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/237/ril_v60_n237_p217

(APA)

Tavares, M. L., & Waldrich, R. S. (2023). O contributo da Análise Econômica do Direito para o processo administrativo previdenciário. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 60(237), 217-236. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/237/ril_v60_n237_p217

Referências

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: AEPS 2019. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, v. 26, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/dados-abertos-previdencia-social>. Acesso em: 19 ago. 2022.

BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. Brasília, DF: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019. (Edições do Senado Federal, v. 271). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/564558>. Acesso em: 19 ago. 2022.

BOLETIM DE PESSOAL E SERVIÇO. Brasília, DF: Ministério da Economia, n. 106, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 19 ago. 2022.

_____. *Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. [Brasília, DF]: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 19 ago. 2022.

_____. *Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999*. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 19 ago. 2022.

_____. *Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em: 19 ago. 2022.

_____. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2022b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 19 ago. 2022.

_____. Ministério da Previdência Social. Conselho de Recursos da Previdência Social (4. Câmara de Julgamento. 1. Composição Adjunta). *Processo nº 44232.011565/2013-97*. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrida: Maria das Graças Aguiar. Relator: Cons. Rafael Schmidt Waldrich, 16 de fevereiro de 2017a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. *Portaria nº 116, de 20 de março de 2017*. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Recursos do Seguro Social – CRSS do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. [Brasília, DF]: MDSA, 2017b. Disponível

em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/inss/CRPS/REGIMENTO_2017_116%20%20ALTERA%C3%87%C3%95ES_ago.pdf. Acesso em: 19 ago. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário 626.489/SE*. Recurso extraordinário. Direito previdenciário. Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Revisão do ato de concessão de benefício. Decadência [...]. Recorrente: Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Recorrida: Maria das Dores Oliveira Martins. Relator: Min. Roberto Barroso, 16 de outubro de 2013a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=260435938&ext=.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário 631.240/MG*. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Prévio requerimento administrativo e interesse em agir [...]. Recorrente: Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Recorrida: Marlene de Araújo Santos. Relator: Min. Roberto Barroso, 3 de setembro de 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=275839084&ext=.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2022.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Subseção Judiciária de Vitória da Conquista (1. Vara Federal). *Procedimento do Juizado Especial Cível nº 5053-13.2013.4.01.3307*. Autora: Maria das Graças Aguiar. Réu: Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Julgador: Juiz Federal João Batista de Castro Júnior, 18 de dezembro de 2013b.

CALABRESI, Guido. Transaction costs, resource allocation and liability rules – a comment. *The Journal of Law and Economics*, [Chicago], v. 11, n. 1, p. 67-73, Apr. 1968. DOI: <https://doi.org/10.1086/466644>. Disponível em: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/3164/Transaction_Costs_Resource_Allocation_and_Liability_Rules.pdf?sequence=2. Acesso em: 19 ago. 2022.

COASE, Ronald H. The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics*, [Chicago], v. 3, p. 1-44, Oct. 1960. DOI: <https://doi.org/10.1086/466560>. Disponível em: <https://www.law.uchicago.edu/files/file/coase-problem.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil) (Turma Nacional de Uniformização). *Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei (Turma) nº 5002117-85.2019.4.04.7202/SC*. Previdenciário. Pedido de uniformização de interpretação de lei. Revisão de ato administrativo. Apreciação pelo Poder Judiciário. Coisa julgada administrativa. Inafastabilidade da jurisdição. Objeto de afetação em representativo de controvérsia [...]. Requerente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Requerido: Nadir Delmino Favetti. Relatora: Juíza Federal Susana Sbrogio Galia, 26 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/publico/pdfs/50021178520194047202-TEMA-283.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2022.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Law & economics*. 6th ed. Berkeley: Berkeley Law Books, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MACKAAY, Ejan. History of law and economics. In: BOUCKAERT, Boudewijn; GEEST, Gerrit de (ed.). *Encyclopedia of law and economics: the history and methodology of law and economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2000. v. 1, p. 65-117.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. *Análise econômica do direito*. Tradução de Rachel Sztajn. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MARX, Karl. *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. *O capital: crítica da economia política*. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. v. 2. (Coleção Perspectivas do Homem. Série Economia, v. 38).

POSNER, Richard A. *El análisis económico del derecho*. Traducción de Eduardo L. Suárez. 2. ed. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2007.

_____. *Fronteiras da teoria do direito*. Tradução de Evandro Ferreira e Silva, Jefferson Luiz Camargo, Paulo Salles e Pedro Sette-Câmara. São Paulo: Martins Fontes, 2011. (Biblioteca Jurídica WMF).

ROSA, Alexandre Morais da; LINHARES, José Manuel Aroso. *Diálogos com a Law & economics*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SALAMA, Bruno Mayerhof. Direito e economia. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). *Fragments para um dicionário crítico de direito e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva: Ed. FGV, 2011. p. 101-116. (Série Produção Científica. Direito Desenvolvimento Justiça).