

# ANÁLISE DO RECURSO ESPECIAL REPETITIVO Nº 1.352.721/SP SOB A ÓTICA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

*Analysis of the Repetitive Special appeal nº 1.352.721/SP  
under the optics of law and economics*

Hélio Hideki Kobata<sup>1</sup>

## SUMÁRIO

Introdução. 1. Razões para estudo do tema. 2. Análise do caso – Dogmática. 2.1. Início de prova material. 2.2. Coisa julgada. 3. Análise do caso – conceitos de análise econômica. 3.1. Informação assimétrica. 3.2. Seleção adversa. 3.3. Risco moral e incentivos. Conclusão. Referências.

## RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Recurso Especial repetitivo nº 1.352.721/SP, usando conceitos da análise econômica do direito. Valendo-se da sistemática dos recursos especiais repetitivos, o STJ decidiu que a insuficiência probatória em ações versando sobre aposentadoria por idade rural constitui ausência de pressuposto para o desenvolvimento do processo, e por isso o processo deve ser extinto sem resolução do mérito. Entretanto, as decisões podem produzir efeitos imprevistos, muitos dos quais indesejados. Os conceitos de análise econômica, tais como informação assimétrica, seleção adversa e incentivos, fornecem importante contribuição para a análise de eventuais efeitos imprevistos e indesejados das ações humanas. Ajudam a explicar a lógica subjacente na conduta das pessoas diante das determinações impostas pela lei e pelas decisões judiciais. A concessão de aposentadoria por idade a trabalhadores rurais no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é um assunto muito importante no Brasil devido ao grande número de potenciais beneficiários e ao fato de muitos deles (mas não todos) serem pessoas em situação vulnerável. Este trabalho tem o objetivo de aplicar conceitos de análise econômica à extinção do processo sem resolução do mérito por falta de provas, tentando buscar na economia tanto justificativas para a adoção de tal posição quanto possíveis efeitos adversos que tal decisão pode provocar.

**Palavras-chave:** Direito previdenciário. Economia. Análise econômica do direito. Coisa julgada. Recurso especial repetitivo.

## ABSTRACT

The present work has the objective of analyzing the decision of the Superior Court of Justice (STJ) in the Special Appeal nº 1.352.721/SP, using concepts of the economic analysis of the law. Using the system of repetitive special resources, the STJ decided that the evidentiary insufficiency in actions related to retirement by rural age constitutes an absence of a presupposition for the development of the process, and for that reason the process must be extinguished without resolution of merit. However, decisions can produce unforeseen effects, many of which are unwanted. The concepts of economic analysis, such as asymmetric information, adverse selection and incentives, provide important contribution to the analysis of possible unforeseen and unwanted effects of human actions. They help to explain the underlying logic of people's conduct in the face of determinations imposed by law and judicial decisions. The granting of retirement by age to rural workers in the General Social Security System (RGPS) is a very important issue in Brazil due

<sup>1</sup> Procurador federal da Advocacia-Geral da União. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo.

to the large number of potential beneficiaries and the fact that many (but not all) of them are vulnerable people. This work aims to apply concepts of economic analysis to the extinction of the process without solving the merits due to lack of evidence, trying to seek in the economy both justifications for the adoption of such position and possible adverse effects that such a decision may cause.

**Keywords:** Social security law. Economics. Economic analysis of law. Res judicata. Repetitive special appeal.

## INTRODUÇÃO

Neste artigo será abordada a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Recurso Especial repetitivo nº 1.352.721/SP sob a ótica da análise econômica do direito. O referido recurso tem a seguinte ementa:

DIREITO PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. RESOLUÇÃO Nº 8/STJ. APOSENTADORIA POR IDADE RURAL. AUSÊNCIA DE PROVA MATERIAL APTA A COMPROVAR O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE RURAL. CARÊNCIA DE PRESSUPOSTO DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO DO PROCESSO. EXTINÇÃO DO FEITO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, DE MODO QUE A AÇÃO PODE SER REPROPOSTA, DISPONDO A PARTE DOS ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA COMPROVAR O SEU DIREITO. RECURSO ESPECIAL DO INSS DESPROVIDO.

1. Tradicionalmente, o Direito Previdenciário se vale da processualística civil para regular os seus procedimentos, entretanto, não se deve perder de vista as peculiaridades das demandas previdenciárias, que justificam a flexibilização da rígida metodologia civilista, levando-se em conta os cânones constitucionais atinentes à Seguridade Social, que tem como base o contexto social adverso em que se inserem os que buscam judicialmente os benefícios previdenciários.

2. As normas previdenciárias devem ser interpretadas de modo a favorecer os valores morais da Constituição Federal/1988, que prima pela proteção do trabalhador segurado da Previdência Social, motivo pelo qual os pleitos previdenciários devem ser julgados no sentido de amparar a parte hipossuficiente e que, por esse motivo, possui proteção legal que lhe garante a flexibilização dos rígidos institutos processuais. Assim, deve-se procurar encontrar na hermenêutica previdenciária a solução que mais se aproxime do caráter social da Carta Magna, a fim de que as normas processuais não venham a obstar a concretude do direito fundamental à prestação previdenciária a que faz jus o segurado.

3. Assim como ocorre no Direito Sancionador, em que se afastam as regras da processualística civil em razão do especial garantismo conferido por suas normas ao indivíduo, deve-se dar prioridade ao princípio da busca da verdade real, diante do interesse social que envolve essas demandas.

4. A concessão de benefício devido ao trabalhador rural configura direito subjetivo individual garantido constitucionalmente, tendo a CF/88 dado

primazia à função social do RGPS ao erigir como direito fundamental de segunda geração o acesso à Previdência do Regime Geral; sendo certo que o trabalhador rural, durante o período de transição, encontra-se constitucionalmente dispensado do recolhimento das contribuições, visando à universalidade da cobertura previdenciária e à inclusão de contingentes desassistidos por meio de distribuição de renda pela via da assistência social.

5. A ausência de conteúdo probatório eficaz a instruir a inicial, conforme determina o art. 283 do CPC, implica a carência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido do processo, impondo a sua extinção sem o julgamento do mérito (art. 267, IV, do CPC) e a consequente possibilidade de o autor intentar novamente a ação (art. 268 do CPC), caso reúna os elementos necessários a tal iniciativa.

6. Recurso Especial do INSS desprovido.

(REsp 1.352.721/SP, rel. ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, CORTE ESPECIAL, julgado em 16/12/2015, DJe 28/4/2016.)

Cabe apontar, por não estar claro no texto, que a discussão dizia respeito a benefício previdenciário de responsabilidade do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), mais precisamente aposentadoria por idade devida a trabalhador rural.

A decisão e os conceitos usados em sua fundamentação fornecem várias possibilidades de estudo na dogmática jurídica. O presente artigo tem propósito mais estreito, consistente na aplicação dos conceitos econômicos para estudo das possíveis repercussões de tal decisão na conduta das pessoas.

## 1. RAZÕES PARA ESTUDO DO TEMA

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelece que “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (art. 20, Decreto-lei nº 4.657/42, incluído pela Lei nº 13.655/18). Entendemos que uma das formas de aplicar tal norma é justamente mediante a utilização dos conceitos econômicos.

Nos últimos tempos se percebe grande interesse pela análise econômica do direito. O ministro Luís Roberto Barroso valeu-se de argumentos econômicos para proferir voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.766<sup>2</sup>, e, concorde-se ou não com a decisão ou com a utilização de tais conceitos, o fato de ela ser empregada por integrante do Supremo Tribunal Federal (STF), a mais alta Corte de Justiça do país, mostra a relevância do estudo. Entretanto, ainda há áreas do direito em que os conceitos econômicos são pouco explorados.

---

<sup>2</sup> O julgamento está disponível no canal oficial do Supremo Tribunal Federal na plataforma *YouTube*. Disponível em: <<https://youtu.be/dgQgvCso2jk>>.

Ao tratar da Seguridade Social, mais precisamente da Previdência Social, a Constituição Federal estabelece a observância de princípios como contributividade, necessidade de prévio custeio e equilíbrio atuarial, equidade de fontes de financiamento e outros de nítida natureza econômica, mas o estudo em tal área normalmente se restringe a analisar as necessidades que devem ser cobertas e as regras aplicáveis para sua gestão. Muito se diz sobre se certos eventos ou riscos devem ser cobertos ou não pela Previdência Social, segundo as normas e princípios previstos no ordenamento jurídico, mas as referências a conceitos econômicos são mais raras.

Leal e Portela, além de apontarem essa lacuna, ressaltam o erro de se ignorar os conceitos e a lógica econômica no estudo do Direito Previdenciário, uma vez que:

O marco regulatório previdenciário – constitucional, legal e infralegal –, ainda que eminentemente jurídico, não pode se desgarrar dos citados conceitos econômicos, e toda e qualquer reforma legislativa previdenciária deve compatibilizar os princípios jurídicos sociais que regem esse campo específico do *Direito* com a lógica econômica que o sustenta, viabilizando a proteção dos direitos e garantias individuais, na exata medida das condições econômicas do país<sup>3</sup>.

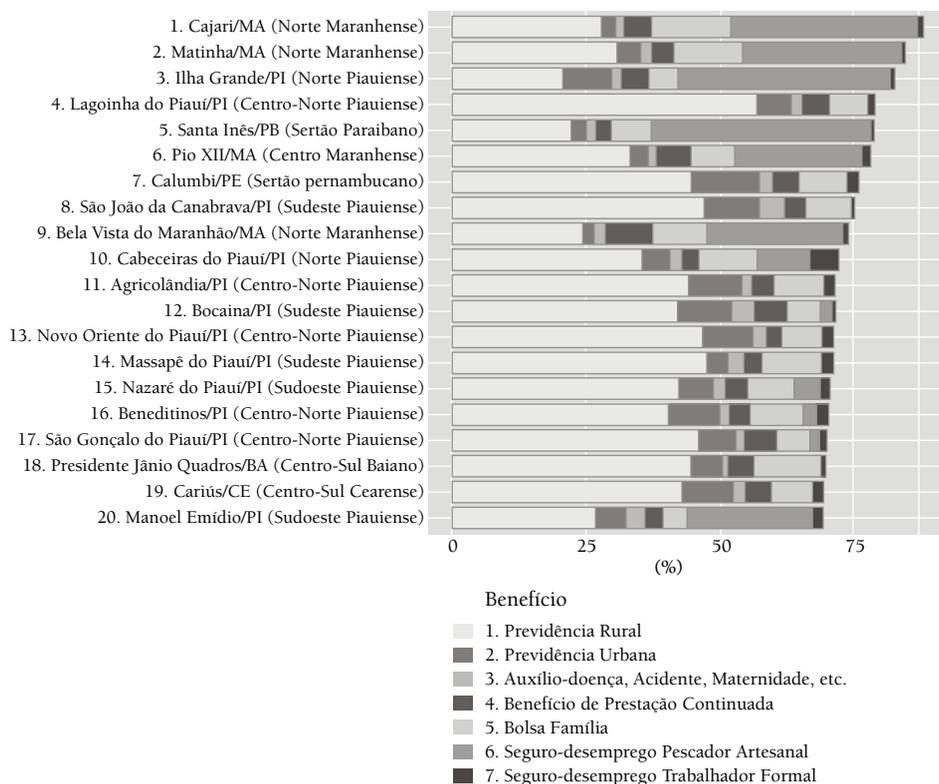
Entendemos que não deve haver uma subordinação total do estudo previdenciário à economia, mas é importante usar os conceitos econômicos para atingir o melhor resultado possível. Via de regra, o debate em matéria previdenciária é feito apenas considerando as repercussões econômicas ou apenas considerando os direitos dos beneficiários, sendo que tais visões não são mutuamente excludentes.

O número de benefícios potencialmente envolvidos também chama a atenção. A depender da região do Brasil, os benefícios previdenciários rurais são a principal fonte de renda não somente dos beneficiários, mas do município onde residem. Relatório elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) apontou, a título de ilustração, que nos 20 municípios mais dependentes de benefícios federais o nível de dependência varia, aproximadamente, de 70% a 90% do PIB do ente<sup>4</sup>.

Esse cálculo inclui vários benefícios federais (previdência rural, previdência urbana, benefício assistencial, bolsa família e seguro-desemprego), mas nos municípios acima mencionados a maior dependência se refere às aposentadorias rurais e, em alguns casos, ao seguro-desemprego pago ao pescador artesanal (seguro defeso), como mostra o seguinte gráfico:

<sup>3</sup> LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mémolo. *Previdência em Crise: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 73/74.

<sup>4</sup> Íntegra do relatório do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15E1158E1015E2A5FDF6F648F&rinline=1>>; fls. 34/38. Acesso em 1º de maio de 2018. O estudo do TCU não separa benefícios concedidos administrativamente de benefícios concedidos por decisão judicial, mas contribui para mostrar a importância de se estudar tais prestações em todos os seus desdobramentos, o que inclui as ações judiciais a respeito.



Do ponto de vista do direito, a referida decisão traz hipótese de inexistência de coisa julgada material em potencial julgamento desfavorável a uma das partes. A extinção sem mérito por falta de provas não é um desfecho inédito no ordenamento jurídico nacional, mas a novidade está na ampliação desse rol promovido pelo STJ.

O impacto dessa decisão também é potencializado porque ela foi tomada em sede de Recurso Especial repetitivo, ao qual o atual Código de Processo Civil conferiu grande importância. O artigo 927, III, do CPC, determina que os juízes e os tribunais observarão os acórdãos em julgamento de recursos especiais repetitivos, inclusive, podendo ser considerada não fundamentada a decisão que não os observar (art. 489, § 1º).

Outro ponto a ser considerado é a possibilidade de o entendimento do STJ, na decisão ora estudada, ser estendido a muitos outros casos. Dentro do Direito Previdenciário, José Antonio Savaris aponta que o raciocínio usado no REsp 1.352.721 “presta-se a qualquer hipótese em que é rejeitada a pretensão de proteção previdenciária ao argumento de ausência ou insuficiência de prova material”<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> SAVARIS, José Antonio. *Direito Processual Previdenciário*. 7. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2018, p. 96.

Sucedem que a possibilidade de extensão do posicionamento do STJ não se restringe ao Direito Previdenciário. Considerando que o fundamento para o tratamento diferenciado adotado pelo STJ foi o fato de os trabalhadores rurais serem considerados “*parte hipossuficiente*”, não se pode descartar a possibilidade de tal raciocínio ser replicado para outros grupos considerados vulneráveis (consumidores em relação de consumo, trabalhadores em relação trabalhista, etc.)<sup>6</sup>.

## 2. ANÁLISE DO CASO – DOGMÁTICA

A concessão de aposentadoria por idade ao trabalhador rural no RGPS está sujeita a regras distintas – e mais brandas – das aplicadas aos trabalhadores urbanos. Esses benefícios possuem um redutor etário de cinco anos em relação aos demais trabalhadores por expressa previsão constitucional (art. 201, § 7º, II).

Além da redução no requisito etário, outro fato que aumenta a atratividade das aposentadorias rurais está na desnecessidade de contribuição para sua fruição, bastando para tanto a comprovação do exercício de atividades rurais, nos termos dos artigos 39, inciso I, e 143 da Lei nº 8.213/91.

### 2.1. Início de prova material

No que diz respeito aos requisitos para obtenção de benefícios previdenciários, o que mais interessa para o presente trabalho são as regras relacionadas à prova do exercício de atividades rurais pelo interessado.

O art. 55, § 3º da Lei nº 8.213/91, estabelece o seguinte:

§ 3º – A comprovação do tempo de serviço para fins do disposto nesta lei, inclusive mediante justificativa administrativa ou judicial, observado o disposto no art. 108, só produzirá efeito quando for baseada em início de prova material contemporânea dos fatos, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, na forma prevista no Regulamento.<sup>7</sup>

A lei abrandam a exigência probatória a respeito, dispensando o interessado de produzir prova documental plena, sendo suficiente a apresentação de início de prova material, desde que essa seja contemporânea dos fatos. Vale apontar que não se trata de uma inovação da Lei nº 8.213/91, pois o Decreto nº 83.080/79 já admitia a utilização de “razoável início de prova material” em seu art. 57, § 5º.

<sup>6</sup> DELFINO, Lúcio; COSTA, Eduardo José da Fonseca e RAMOS NETO, Newton Pereira; *Existe um Direito Processual para a Previdência Social?* Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-mai-16/existe-direito-processual-previdencia-social>>. Acesso em 10 de junho de 2018.

<sup>7</sup> Cabe acrescentar que tal parágrafo foi alterado pela Medida Provisória nº 871/2019, sendo inserida a exigência de a prova material ser “contemporânea dos fatos”.

Ao tratar do regime probatório previdenciário, José Antonio Savaris registra que a prova material é uma das espécies de prova quando essa é classificada quanto à forma ou quanto ao meio de manifestação<sup>8</sup>. Se a informação do conhecimento humano se transmite pelo seu testemunho em Juízo, temos a prova testemunhal. Se tal transmissão ocorrer por intermédio de um documento, temos a prova documental. Por fim ele explica, citando Nicola Framarino Dei Malatesta, em que consiste a prova material:

Teremos uma prova material quando a afirmação da coisa se exterioriza nela própria, 'pela materialidade de suas formas'. Se o documento não se destina a fazer fé dos fatos afirmados por quem escreve, mas se apresenta como exteriorização de fato ou ação, é uma prova documental quanto à forma (meio de manifestação) e real/material quanto ao sujeito (fonte de informação).

O autor complementa a explicação em trecho posterior do mesmo livro<sup>9</sup>:

Particularmente em relação à prova material, a 'afirmação do fato' chega ao magistrado não por uma pessoa, mas por uma coisa (um objeto qualquer ou um documento). A prova material se presta, então, a indicar a realização de fatos, a sugerir que ocorreu determinado evento. A prova material não é produzida para solução de um litígio judicial, mas advém de causa própria, como produto de um determinado fato realizado no passado.

A Lei nº 8.213/91 traz, no art. 106, um rol de documentos aptos a comprovar o exercício de atividade rural, mas há várias decisões judiciais apontando-o como meramente exemplificativo<sup>10</sup>. A jurisprudência a respeito surge, por exemplo, no REsp 1.650.326/MT:

Para a representação judicial do INSS a Advocacia-Geral da União (AGU) adotou os seguintes parâmetros, expostos no enunciado nº 32 de sua Súmula:

Para fins de concessão dos benefícios dispostos nos artigos 39, inciso I e seu parágrafo único, e 143 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, serão considerados como início razoável de prova material documentos públicos e particulares dotados de fé pública, desde que não contenham rasuras ou retificações recentes, nos quais conste expressamente a qualificação do segurado, de seu cônjuge, enquanto casado, ou companheiro, enquanto durar a união estável, ou de seu ascendente, enquanto dependente desse, como rurícola, lavrador ou agricultor, salvo a existência de prova em contrário. (de 9/6/2008; in DOU de 12/6/2008).

Da análise de todos os pontos expostos pela lei, pela doutrina, pelos Tribunais e pela AGU, percebe-se que os elementos apresentados como início de prova material

---

<sup>8</sup> SAVARIS, José Antonio. *Direito Processual Previdenciário*. 7. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2018, p. 312.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 313.

<sup>10</sup> Vide, por exemplo: REsp 1.650.326/MT, AgInt no AREsp 967.459/MT.

não provam, diretamente, o exercício do trabalho rural, mas apresentam elementos que permitem chegar a essa conclusão. Isso fica claro diante do exposto na Súmula nº 32 da AGU: o fato de uma pessoa se declarar como rurícola, lavrador ou agricultor numa certidão de casamento, por exemplo, não prova diretamente o exercício de atividade rural, mas permite concluir que o tenha feito. Afinal, por que uma pessoa iria se declarar rurícola ao se casar se realmente não o fosse? O mesmo vale, por exemplo, para um atestado de frequência à escola situada em zona rural. Por que uma criança iria para uma escola na zona rural se não fosse pelo fato de seus pais morarem e trabalharem no campo? Esses dois documentos não provam o trabalho diretamente como, por exemplo, uma Carteira de Trabalho, mas são sinais fortes de que ele ocorreu.

Em suma, para comprovação do exercício de atividades laborativas como rurícola a pessoa precisa apresentar início de prova material e prova testemunhal. O início de prova material pode ser qualquer dos documentos expostos no rol exemplificativo do art. 106 da Lei nº 8.213/91 e não precisa ser referente a todo o período, podendo até ser posterior ao início do período trabalhado se a prova testemunhal a respeito for convincente.

## 2.2. Coisa julgada

Segundo a doutrina processual tradicional, a sentença não mais suscetível de reforma por meio de recursos transita em julgado, produzindo coisa julgada formal, por ser imutável dentro do próprio processo, e coisa julgada material, por ser imutável no mesmo processo ou em qualquer outro entre as mesmas partes<sup>11</sup>.

O artigo 502 do Código de Processo Civil estabelece ser coisa julgada material “a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”.

A indiscutibilidade se desdobra em dois efeitos. Por um lado, a decisão deve ser observada quando utilizada como fundamento de outra demanda, vinculando o outro julgador, sendo esse o efeito positivo da coisa julgada. Por outro lado, a mesma questão não poderá ser discutida novamente, gerando uma defesa em eventual repetição da demanda (art. 337, VII, CPC), sendo esse o efeito negativo da coisa julgada.

Além disso, a coisa julgada é imutável, não sendo admitida sua modificação, salvo em hipóteses e situações muito específicas.

Didier Jr., Braga e Oliveira apontam que há três diferentes modos de formação da coisa julgada no direito brasileiro<sup>12</sup>. A regra geral é a coisa julgada *pro et contra*, formada independentemente se a decisão é de procedência ou de improcedência.

<sup>11</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 306/307.

<sup>12</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA; Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória*. 13. ed. Salvador. Editora Jus Podivm. 2018, p. 598/599.

O segundo modo de formação é, em contraste com o primeiro, condicionado ao resultado do processo, ou seja, a coisa julgada surge a depender do desfecho do processo. Trata-se da coisa julgada *secundum eventum litis*. Está presente, por exemplo, na coisa julgada coletiva, que somente se estende ao plano individual se favorável às vítimas e seus sucessores (art. 103, III, Lei nº 8.078/90).

O terceiro modo é a coisa julgada *secundum eventum probationis*, no qual somente haverá coisa julgada em caso de esgotamento das provas. Nesse modo a improcedência por insuficiência de provas não formará coisa julgada e, portanto, é permitida a renovação da demanda. Ocorre, por exemplo, nas ações coletivas (art. 103, I, da Lei nº 8.078/90), na ação popular (art. 18, da Lei nº 4.717/65) e no mandado de segurança (art. 19, da Lei nº 12.016/09).

Como consta na ementa, a decisão do STJ no REsp 1.352.721 estabeleceu a extinção do processo sem resolução do mérito quando não houver provas suficientes do trabalho rural, e não havendo decisão de mérito não há coisa julgada, não há decisão imutável e indiscutível. Em outras palavras, a coisa julgada em casos discutindo aposentadoria por idade rural no âmbito do RGPS se forma *secundum eventum probationis*.

Ao tratar da coisa julgada em matéria previdenciária, Savaris expõe ser possível nova discussão da matéria ligada à concessão ou revisão de determinado benefício previdenciário quando a pretensão for recusada por insuficiência de provas, porque, segundo ele, “o direito fundamental à previdência social é orientado pelo princípio fundamental de que o indivíduo não pode ser separado de seu direito de sobreviver pela solidariedade social por uma questão de índole formal”<sup>13</sup>.

Tudo indica que as afirmações do referido autor encontraram eco na decisão do STJ, pois consta na ementa a necessidade de que “as normas processuais não venham a obstar a concretude do direito fundamental à prestação previdenciária a que faz jus o segurado”.

Diante de tais colocações é possível afirmar que o Superior Tribunal de Justiça buscou garantir o acesso dos trabalhadores rurais à aposentadoria por idade rural. Adotando como pressuposto que a improcedência em caso de insuficiência probatória seria um obstáculo definitivo à obtenção de tal benefício, então seria justificável a não formação da coisa julgada.

Contudo, é possível defender que a premissa adotada pelo Superior Tribunal de Justiça – a improcedência em caso de insuficiência probatória seria um obstáculo definitivo à obtenção de tal benefício – está equivocada.

A relação jurídica formada entre o segurado da Previdência Social e o INSS é uma relação jurídica permanente. Didier, Braga e Oliveira explicam, citando Teori Zavaski, que tal relação é assim entendida como aquela que “nasce de um suporte de

---

<sup>13</sup> SAVARIS, José Antonio. *Direito Processual Previdenciário*. 7. ed. Curitiba: Alteridade, 2018, p. 97.

incidência consistente em fato ou situação que se prolonga no tempo” e mencionam como um dos exemplos justamente as relações previdenciárias<sup>14</sup>.

A sentença a respeito de tais relações jurídicas contém uma cláusula *rebus sic stantibus*, significando que, havendo modificação superveniente no estado de fato ou de direito, é lícito rever o que se decidiu (art. 505, I, CPC). Contudo, essa revisão não significa que inexistirá coisa julgada sobre a sentença originalmente proferida.

A ação de revisão será uma ação diferente da original, com fatos ou direito novos, com nova causa de pedir e novo pedido. Consequentemente, ao final, haverá nova decisão transitada em julgado, mas que não desprezará a coisa julgada formada para a situação anterior: a nova sentença produzirá efeitos *ex nunc* na regulação, em nada afetando o que fora decidido na primeira.

No próprio REsp 1.325.721 houve manifestação nesse sentido. O ministro Mauro Campbell, que acabou vencido, distinguiu a possibilidade de se fazer coisa julgada da possibilidade de revisão futura, afirmando que reconhecer a possibilidade de coisa julgada não afastaria uma eventual pretensão de futura revisão, em face de novas provas. Segundo o ministro, não se nega a possibilidade de, surgindo novas provas, a parte propor uma nova ação para solicitar a revisão do julgado, com efeitos futuros.

Diante dessa distinção, assim consignou o voto-vista:

Em lides previdenciárias, se as provas forem insuficientes, a coisa julgada se fará segundo o resultado da prova, isto é, *secundum eventum probationis*. Alcançada nova prova, poderá o autor propor nova ação, tratando-se de relação jurídica continuativa, sobrevivendo modificação do estado de fato ou de direito.

Assim concluiu o voto-vista, ora vencido, em definição da tese jurídica repletiva: “na ausência de prova constitutiva do direito previdenciário, o processo será extinto com fulcro no artigo 269, I, do CPC, com julgamento de mérito, sendo a coisa julgada material *secundum eventum probationis*”.

Em suma, mesmo que o processo fosse extinto com resolução do mérito por insuficiência probatória, a eventual obtenção futura de outras provas por parte do requerente não o impediria de apresentar outra ação. Aliás, ele sequer estaria impedido de apresentar um novo requerimento administrativo, pois o art. 347, § 4º do Decreto nº 3.048/99 aponta que “Não é considerado pedido de revisão de decisão indeferitória definitiva, mas de novo pedido de benefício, o que vier acompanhado de outros documentos além dos já existentes no processo.”

A diferença mais visível entre as duas posições é de natureza processual: a tese vencedora estabelece extinção do processo sem resolução do mérito em caso de insuficiência probatória, ao passo que a tese vencida estabelece extinção do processo

<sup>14</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA; Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória*. 13. ed. Salvador: Jus Podivm, 2018, p. 635.

com resolução do mérito. Mas a diferença entre elas que mais interessa ao presente trabalho diz respeito aos efeitos da decisão: para a tese vencida eventual sentença posterior com resolução do mérito que conceda benefício previdenciário terá efeitos *ex nunc*, ou seja, dela para a frente, não havendo pagamento de valores atrasados; já para a tese vencedora não existe tal limitação.

### 3. ANÁLISE DO CASO – CONCEITOS DE ANÁLISE ECONÔMICA

#### 3.1. Informação assimétrica

Ao estudar relações entre pessoas muitas vezes se presume que determinados elementos da relação são constantes e uniformes, mas isso dificilmente corresponde à realidade: o mais comum é que um dos lados tenha mais informações sobre o bem ou serviço em questão do que o outro. Esse fenômeno é chamado de informação assimétrica.

Um exemplo muito utilizado em manuais de economia é o do mercado de carros usados, ou *market of lemons*<sup>15</sup>. Ao procurar um carro para comprar a pessoa não tem ciência de como esse veículo foi usado, se a manutenção foi regularmente feita, entre outros dados. Por outro lado, o vendedor tem um conhecimento maior sobre o estado do veículo, sabendo se ele tem algum problema ou se há chance de ele ter algum problema em um futuro próximo. Em suma, a informação sobre as condições do veículo é assimétrica entre vendedores e compradores<sup>16</sup>.

Imaginemos um mercado de carros usados em que os vendedores peçam R\$ 1.000,00 por um carro ruim e R\$ 2.000,00 por um carro bom; já os compradores se dispõem a pagar até R\$ 1.200,00 por um carro ruim e R\$ 2.400,00 por um carro bom. Se os compradores tivessem as mesmas informações sobre os carros que os vendedores, o preço dos carros ruins oscilaria entre R\$ 1.000,00 e R\$ 1.200,00 e o dos carros bons oscilaria entre R\$ 2.000,00 e R\$ 2.400,00. Entretanto, adotando como premissa que isso não ocorre, por se tratar de informação muito difícil de obter, os compradores têm que adivinhar se o carro é bom ou ruim e oferecer um valor que garanta a compra do carro bom e minimize o prejuízo se o carro for ruim. Em uma análise simplificada, como a presente, isso significa que eles tenderiam a oferecer o valor médio, ou seja, R\$ 1.800,00.

Aqui surge o primeiro problema. Ante um valor de R\$ 1.800,00 os vendedores de carros bons, que pedem no mínimo R\$ 2.000,00, não teriam interesse na venda. Já os vendedores de carros ruins ficariam muito satisfeitos, pois poderia ganhar quase o dobro em relação aos R\$ 1.000,00 que pediram. Logo, somente carros ruins seriam postos à venda.

---

<sup>15</sup> AKERLOF, George A., *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*. The Quarterly Journal of Economics. Vol. 84, nº 3, p. 488/500. 8/1970.

<sup>16</sup> VARIAN, Hal R. *Microeconomia: uma abordagem moderna*. Tradução Regina Célia Simille de Macedo. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016, p. 740/741.

Contudo, se somente carros ruins forem oferecidos os compradores não estarão mais dispostos a pagar R\$ 1.800,00, passando a pagar um valor entre R\$ 1.000,00 e R\$ 1.200,00, o valor que eles estavam inicialmente dispostos a pagar. O mercado acabaria numa situação de equilíbrio, mas desfavorável, pois nenhum carro bom seria vendido, mesmo considerando que os compradores estariam dispostos a pagar até R\$ 2.400,00 por eles.

No caso dos benefícios previdenciários, é frequentemente mencionada a dificuldade dos requerentes em saber quais os requisitos para obter seus benefícios, ou até mesmo a quais benefícios têm direito.

Um dos fatos que fundamenta essa dificuldade é a existência de muitas normas<sup>17</sup> a respeito, problema presente em diversas áreas do Direito nacional, mas especialmente crítico no Direito Previdenciário, onde há muitas leis, decretos, portarias e instruções normativas. A isso se soma a atuação do Poder Judiciário: a previsão de edição de súmulas vinculantes, dos recursos representativos de controvérsia e dos incidentes de resolução de demandas repetitivas tornou ainda mais relevante levar em consideração as decisões dos tribunais, e o presente trabalho é exemplo disso.

A exuberante atuação legislativa e judicial confere enorme complexidade à matéria previdenciária, difícil de ser entendida até mesmo para profissionais do Direito. Para o cidadão comum essa tarefa é ainda mais ingrata e, entre os cidadãos, se sobressai a situação de muitos trabalhadores rurais, sobre os quais Castro e Lazzari afirmam que:

(...) é no meio fundiário que encontramos a maior parcela de indivíduos ainda não alfabetizados, e, pior, submetidos a condições de trabalho muitas vezes análogas às da escravidão. Querer exigir desse homem que tenha pleno conhecimento das normas legais a respeito de Previdência e dele cobrar que venha a contribuir, inclusive pelo período pretérito, quando sequer havia lei que assim exigisse, não condiz com uma política voltada para a população economicamente hipossuficiente<sup>18</sup>.

Entendemos que nem é preciso ir tão longe. Segundo estudo feito pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), em 2014, a situação da escolaridade dos produtores rurais era a seguinte<sup>19</sup>:

---

<sup>17</sup> Aqui usamos o termo “norma” da forma mais genérica possível, significando um comando que deve ser observado.

<sup>18</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 14. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012, p. 608.

<sup>19</sup> BEDÊ, Marco Aurélio (coordenador). *Produtores Rurais no Brasil 2001 a 2014*. Sebrae. Brasília. 2016, p. 14.

	Produtor rural		
	Conta própria	Empregador	Total
Sem instrução	23%	11%	22%
Fundamental incompleto	53%	33%	52%
Fundamental completo	8%	9%	8%
Médio incompleto	3%	5%	3%
Médio completo	10%	20%	11%
Superior incompleto	1%	4%	1%
Superior completo	1%	19%	2%
Total	100%	100%	100%

Fonte: Pnad 2014/IBGE.

Somados, os grupos de menor instrução formal perfazem 74% dos produtores rurais, praticamente  $\frac{3}{4}$  do total. Diante de tais dados pode-se afirmar que apenas um em cada quatro produtores rurais tem nível de escolaridade que possibilite um mínimo de conscientização sobre seus direitos.

Outro momento em que se evidencia a assimetria informacional entre o requerente e o Estado é no indeferimento administrativo do benefício. Savaris<sup>20</sup> aponta o problema da má-delimitação da lide previdenciária, oriundo da dificuldade em apurar as razões do indeferimento administrativo. Ao receber a carta de indeferimento, o requerente não tem conhecimento preciso acerca do que levou à negativa administrativa. Alguns períodos podem ter sido considerados e outros não; certos períodos podem ter sido computados, mas não são considerados para fins previdenciários pelos mais variados motivos.

Diante de tal quadro, pode-se afirmar que a decisão proferida pelo STJ no REsp 1.352.721/SP leva em conta a assimetria informacional entre o potencial beneficiário de aposentadoria por idade rural e o Estado, atuando para atenuar os efeitos adversos de tal situação sobre os requerentes.

Mas há o outro lado: também existe informação assimétrica em desfavor da Administração Pública. Ao analisar requerimentos de benefício, o INSS coleta informações dos documentos apresentados pelo requerente, de informações registradas em sistemas como o CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais), depoimentos, entre outros meios. Entretanto, não detém todas as informações acerca de onde, como e por quanto tempo a pessoa trabalhou e, por vezes, mesmo após a instrução do processo administrativo, tais dados não são descobertos.

A princípio, a inexistência de informações não acarreta perda para o INSS e, sim, para o requerente, pois sem tais dados o INSS não irá computar os períodos de trabalho e provavelmente irá indeferir o benefício.

<sup>20</sup> SAVARIS, José Antonio. *Direito Processual Previdenciário*. 7. ed. Curitiba: Alteridade, 2018, p. 71/75.

Entretanto, isso se inverte caso haja a judicialização da questão, pois por deter maior conhecimento sobre seu trabalho o requerente irá elaborar e instruir sua ação de acordo com tais informações. A entidade autárquica, por outro lado, apenas tem ciência do que foi obtido no curso do processo administrativo. Não tem condições de apresentar testemunhas para se contrapor às afirmações dos requerentes, podendo, se muito, encontrar deficiências e contradições nas que forem depor em favor dos autores. Em regra, também não tem como provar a negativa, ou seja, que o trabalho não ocorreu. Pode apontar a inexistência de prova de que o trabalho ocorreu, mas aí cairá justamente naquilo que o STJ entendeu ser causa de extinção do processo sem resolução do mérito, o que não resolverá de forma definitiva a controvérsia.

Retomemos o exemplo do mercado de carros usados, mas aplicando o mesmo raciocínio ao ambiente das ações judiciais. Algumas pessoas oferecem uma ação de maior qualidade, assim entendida como uma ação judicial suficientemente instruída com documentos e a indicação de testemunhas que efetivamente acompanharam os fatos. Já outras oferecem uma ação de qualidade menor, instruída apenas com o mínimo necessário para que ela exista.

No caso das ações judiciais, o Poder Judiciário ocupa o lugar que era dos compradores no exemplo dos carros usados. Para aqueles que oferecem uma ação de maior qualidade o Judiciário entrega uma sentença de procedência, ou seja, que dá razão a eles e determina que lhes seja entregue o benefício pleiteado. Já para aqueles que oferecem uma ação de menor qualidade o Judiciário entrega uma sentença de improcedência, negando-lhes o benefício.

A decisão proferida no REsp 1.352.721/SP altera essa lógica. Aqueles que oferecem uma ação de menor qualidade passam a receber não uma sentença de improcedência, mas sim uma sentença sem resolução do mérito. Ainda que o objetivo dos requerentes seja o de conseguir uma sentença de procedência, que lhe dê a almejada aposentadoria, e não de conseguir uma sentença sem resolução do mérito, o fato de a ação ser extinta sem resolução do mérito os deixa mais perto, ou menos longe, de conseguir tal objetivo.

Além disso, como referimos em momento anterior, a extinção sem resolução do mérito significa que não haverá coisa julgada sobre as parcelas vencidas, não havendo impedimento jurídico para que o autor reivindique o pagamento das parcelas atrasadas em eventual ação posterior. Como esses valores serão pagos com juros e correção monetária, os autores que oferecem ações menos instruídas podem acabar obtendo quantia maior do que aqueles que tiveram maior cuidado com a juntada de provas.

### **3.2. Seleção adversa**

A assimetria de informação no mercado de carros usados teve como resultado a expulsão dos carros bons, sendo disponibilizados para venda apenas carros de baixa qualidade. Esse fenômeno é conhecido como seleção adversa.

Hal Varian fornece outro exemplo de seleção adversa<sup>21</sup>. Uma companhia de seguros estuda oferecer um seguro contra furto de bicicletas. Após pesquisar o mercado constata que a ocorrência de furtos varia de um local para outro, sendo comum em alguns e rara em outros. Se ela decidisse oferecer o seguro com base na taxa de furto médio, as pessoas dos locais com menos furtos não o contratariam por ser uma despesa desproporcional ao risco de perder sua bicicleta, e apenas os residentes em locais com mais furtos seriam atraídos.

Para alcançar o equilíbrio, a companhia de seguros reagirá de modo semelhante aos compradores no mercado de carros usados, passando a basear suas taxas nas piores previsões. Com isso, apenas os consumidores sujeitos aos maiores riscos irão contratar o seguro, afastando até mesmo aqueles que têm um risco baixo, mas não negligenciável. Resultado: a companhia de seguros terá uma seleção adversa de clientes.

Em suma, se o adquirente de um produto ou serviço não puder determinar a qualidade daquilo que adquire, determinável somente em um momento posterior e já com a transação consumada, ele tende a presumir que a qualidade será média ou baixa. Então, ele agirá de acordo com tal presunção, o que acaba por impedir a celebração dos negócios mais vantajosos, sendo atraídos apenas os piores ofertantes.

O exemplo acima mostra que podem surgir resultados inesperados e indesejados após certas ações. No caso da decisão do STJ, objeto do presente artigo, provavelmente não se desejou instigar os autores em ações previdenciárias a serem mais desleixados com a instrução de seus processos, mas esse é um efeito adverso que pode ocorrer.

Devido à assimetria de informação podemos apontar a existência de três grupos de litigantes em processos judiciais. O primeiro é formado por aqueles que dispõem de provas suficientes e as apresentam no processo. O segundo grupo é formado por pessoas que não apresentam provas por real e efetiva impossibilidade de obtê-las, seja porque nunca as tiveram, seja porque elas se perderam com o decorrer do tempo. Por fim, o terceiro grupo é formado por pessoas que possuem provas ou a possibilidade de obtê-las sem esforços incomuns, mas não as apresentam ao instruir o processo judicial.

A diferença no nível de informação entre o cidadão e o Estado, durante o exercício das atividades como trabalhador rural, faz com que as pessoas menos instruídas não consigam obter documentos para, no futuro, instruir seus requerimentos de aposentadoria. Não guardam, nem exigem, recibos de pagamento de salários. Não emitem notas fiscais. Não se filiam a associações ou sindicatos rurais.

Já os mais instruídos conseguem tais documentos e informações com menos percalços. Muitos já se precaveram recolhendo contribuições, havendo a possibilidade em tais casos de sequer precisar apresentar provas do exercício de alguma atividade rural.

---

<sup>21</sup> VARIAN, Hal R. *Microeconomia: uma abordagem moderna*. Tradução Regina Célia Simille de Macedo. 9 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016, p. 744/745.

Dentro desse enfoque, exigir muita prova material promoveria uma seleção adversa, pois o acesso aos benefícios previdenciários rurais seria mais difícil justamente para aqueles que tiveram menos condições de amearhar provas sobre seu labor. Seria uma situação contrária ao que se buscou com a previsão legal de suficiência do início de prova material.

Por outro lado, ao oferecer uma sentença sem resolução do mérito para casos de insuficiência probatória, o Poder Judiciário retira um incentivo à elaboração de demandas mais bem-instruídas.

O primeiro grupo equivale aos vendedores de carros bons, pois a instrução plena, ou ao menos suficiente, por eles ofertada, permite a discussão plena do mérito da causa com a procedência ou a improcedência do pedido, objetivo principal da prestação da atividade jurisdicional.

De acordo com a dogmática processual clássica, o segundo e o terceiro grupo seriam indistinguíveis do primeiro quanto ao resultado da prestação jurisdicional, eis que haveria sentença com resolução do mérito, no caso de improcedência. Contudo, a decisão proferida no REsp 1.352.721/SP leva à extinção sem resolução do mérito, e, por isso, passa a haver diferença entre esses dois grupos e o primeiro. O resultado é uma decisão que não resolve o mérito da demanda, algo que não é o ideal do ponto de vista da prestação jurisdicional.

O segundo grupo não apresenta provas porque é impossível ou extremamente difícil obtê-las, então, a decisão do Recurso Especial não constitui incentivo para que promovam melhor instrução probatória.

O terceiro grupo, por seu turno, tem reduzidos seus incentivos para promover melhor instrução probatória antes do ajuizamento da ação. Caso as provas apresentadas sejam insuficientes ou inconclusivas, não haverá a eficácia preclusiva da coisa julgada impedindo o ajuizamento de demanda com os mesmos pedidos no futuro. O requerente desse grupo pode não ter conseguido seu benefício agora, mas não há qualquer impedimento jurídico para que tente novamente, inclusive, obtendo todos os valores retroativos que teoricamente lhe sejam devidos.

### **3.3. Risco moral e incentivos**

Há outro problema relacionado à informação assimétrica, denominado risco moral (*moral hazard* em inglês), referente à possibilidade de um agente econômico mudar seu comportamento de acordo com os diferentes contextos nos quais ocorre uma transação econômica.

Retomaremos o exemplo do seguro de bicicletas, mas com variáveis diferentes: suponhamos que as diferentes áreas tenham probabilidades idênticas de furto, mas o que varia agora são as ações dos donos das bicicletas.

O dono de uma bicicleta pode usar um cadeado reforçado ou uma trava específica; pode buscar locais mais seguros para guardar sua bicicleta ou usar bicicletários disponíveis em alguns lugares. Enfim, pode adotar medidas de precaução.

Se não houvesse seguros as pessoas teriam que suportar integralmente o custo de suas ações ou omissões, o que nesse caso significa arcar com o valor integral de uma bicicleta, caso ela venha a ser furtada.

Entretanto, havendo seguros, o custo que a pessoa passa a ter de suportar, caso sua bicicleta seja furtada, é bem menor. Em uma situação limítrofe, na qual a seguradora reembolsa completamente a pessoa pelo furto, essa passa a não ter mais incentivos para se precaver. Pode deixar sua bicicleta em qualquer lugar, sem tranca alguma, pois, caso ela seja furtada, basta entrar em contato com a seguradora e pedir o reembolso.

Segundo a economia, isso ocorre porque as pessoas reagem a incentivos. Um incentivo pode ser conceituado como algo que induz uma pessoa a agir, tal como a perspectiva de uma punição ou recompensa<sup>22</sup>.

No exemplo do seguro de bicicletas, a hipotética inexistência de seguros incentiva a pessoa a tomar mais cuidado com sua bicicleta, pois, se não o fizer, terá que arcar com todo o prejuízo em caso de furto. Mas havendo um seguro que assuma integralmente os custos em caso de furto da bicicleta as pessoas não têm incentivos para tomar cuidado. A mesma conduta pode ser vista em vários tipos de seguro, mostrando a dificuldade das seguradoras em determinar a categoria de risco do segurado.

Antes da celebração de um seguro, as empresas seguradoras checam as condições do bem a ser segurado e as precauções adotadas pelo proprietário, mas a situação pode mudar após a celebração do contrato. O contratante pode adotar ações ou omissões que lhe são mais convenientes, mas que aumentam a chance de ocorrência de sinistros. Isso impõe à seguradora o ônus de monitorar constantemente o comportamento de seus segurados, e isso certamente tem seu custo.

Esses exemplos simplificados mostram que as pessoas mudam seu comportamento a depender das condições, podendo ocorrer uma falta de incentivo à precaução. Essa falta de incentivo à precaução é chamada de risco moral. Mackaay e Rousseau resumem tal dilema da seguinte forma<sup>23</sup>:

O risco moral aparece cada vez que, em caso de fiscalização imperfeita, porque custosa para o segurador, o segurado se afasta do comportamento ajustado com o segurador, eventualmente de forma implícita, de modo a buscar vantagem para si, aumentando a probabilidade ou a extensão do risco assumido pelo segurador.

O caso, ora em estudo, envolve o pagamento de prestação da Previdência Social que tem pontos em comum com os seguros privados, observadas suas peculiaridades.

---

<sup>22</sup> MANKIWI, N. Gregory. *Introdução à Economia*. Tradução Allan Vidigal Hastings, Elisete Paes e Lima, Ez2 Translate; revisão técnica Manuel José Nunes Pinto. 3ª reimpressão da 3. ed. São Paulo: Cengage Learning. 2016, p. 7.

<sup>23</sup> MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. *Análise econômica do direito*. Tradução Rachel Sztajn. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 138.

A decisão do STJ pode ser encarada pelos autores em ações previdenciárias como uma diminuição do rigor na fiscalização da instrução probatória. Isso pode ser visto como uma concessão necessária devido às dificuldades enfrentadas na obtenção de provas, mas também pode ser um incentivo para que ações de menor qualidade sejam ajuizadas.

A decisão de extinguir o processo sem resolução do mérito quando há insuficiência probatória diminui o risco de uma decisão de improcedência. Uma vez que o *iter* processual se tornou mais seguro, o litigante pode se sentir mais à vontade para proceder sem tomar tanto cuidado, instruindo sua petição inicial apenas com o que já tem ou o que consegue obter mais facilmente. Afinal, a coleta de provas para instrução de processo judicial envolve custos. É preciso procurar documentos, apresentar requerimentos em repartições públicas, procurar testemunhas dos fatos que se quer provar, entre outras diligências.

Disso se infere que, por causa da decisão no REsp 1.352.721, poderá haver incentivo a comportamentos oportunistas, com demandas sendo fracamente instruídas, apenas para serem repropostas depois sem qualquer ônus.

Além disso, ao estabelecer a inexistência de coisa julgada quando a parte autora não possui provas suficientes, a decisão elimina um relevante *tradeoff* no processo de decisão pelo ajuizamento ou não de uma ação judicial. A significativa redução dos custos de transação pode incentivar as pessoas a litigar.

Por outro lado, a alteração da conduta dos envolvidos por força do decidido pelo STJ pode ser encarada como incentivo para melhora na análise pré-processual do alegado direito à aposentação, sendo consequência do descompasso entre a análise feita pelo INSS no requerimento administrativo e a análise feita no curso da ação judicial.

Uma medida que poderia gerar bons efeitos no campo ora estudado é a adaptação dos atos normativos internos do INSS ao entendimento judicial no que diz respeito à análise das provas do exercício de atividades rurais. Por exemplo, a Instrução Normativa nº 77/2015 do INSS estabelece limitações à consideração da prova que o Poder Judiciário não acolhe, tais como a limitação do período considerado à prova documental mais antiga. A internalização das posições judiciais consolidadas evitaria a judicialização de diversos casos, tornando possível à Administração e ao Judiciário concentrar recursos e esforços em casos mais complexos.

Por outro lado, não se vislumbra na decisão incentivo à adoção de uma precaução maior pelo INSS na análise administrativa de tais benefícios caso a caso. Isso porque a Autarquia teria que realizar prova negativa em inúmeros casos, e é de conhecimento geral que tal prova é muito mais difícil de ser obtida. Ademais, para atingir tal objetivo seriam necessárias diligências administrativas mais demoradas e custosas (inspeção no local de prestação dos serviços, oitiva de testemunhas).

## CONCLUSÃO

Utilizar conceitos e teorias de outras áreas do conhecimento humano é importante para o Direito, e a teoria econômica pode contribuir para uma análise preditiva sobre os efeitos das leis e decisões judiciais sobre o comportamento das pessoas e instituições.

A assimetria de informação entre os trabalhadores rurais, muitos dos quais com pouca ou quase nenhuma instrução formal, e o Estado/INSS, é uma possível justificativa para a decisão de extinguir o processo sem resolução do mérito, caso as provas apresentadas sejam insuficientes. Por outro lado, existe assimetria de informação em desfavor da Administração Pública quanto ao trabalho em si, sendo mais difícil produzir prova contrária às alegações dos autores.

Considerando a deficiência na educação de muitos trabalhadores rurais, manter o tratamento geral do Código de Processo Civil para todos os casos poderia promover uma seleção adversa no acesso às prestações previdenciárias, pois manteria na esfera judicial a exclusão que eles já experimentam na esfera administrativa. Contudo, o tratamento diferenciado dispensado àqueles que não produzem provas suficientes de suas alegações em Juízo pode levar a uma seleção adversa de litigantes, pois aqueles que poderiam ter instruído melhor suas ações antes de ajuizá-las podem se sentir menos incentivados a fazê-lo.

Como a busca por provas demanda tempo e esforço, o fato de as ações poderem ser repropostas sem prejudicar o acesso a prestações anteriores se, porventura, as provas já obtidas forem reputadas insuficientes, pode levar as pessoas a adaptarem seu comportamento, instruindo as ações apenas com o mínimo necessário. Por outro lado, pode forçar a Administração a adotar medidas pré-processuais para evitar tais revezes, como a adaptação de seus normativos internos para prevenir o ajuizamento de ações judiciais. Mas mesmo tal indução pode não ser suficiente para aperfeiçoar a análise caso a caso, uma vez que os custos para adotar essas providências podem tornar tais precauções inviáveis.

---

**REFERÊNCIAS**

AKERLOF, George A. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 84, n. 3., p. 488/500. 8/1970.

BEDÊ, Marco Aurélio (coordenador). *Produtores Rurais no Brasil 2001 a 2014*. Brasília: Sebrae, 2016.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 14. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

COASE, Ronald Harry. *A Firma, o Mercado e o Direito*. Tradução Heloisa Gonçalves Barbosa; revisão técnica Alexandre Veronese, Lucia Helena Salgado e Antonio José Maristello Porto; revisão final Otavio Luiz Rodrigues Junior; estudo introdutório Antonio Carlos Ferreira e Patrícia Cândido Alves Ferreira. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017.

DELFINO, Lúcio; COSTA, Eduardo José da Fonseca; RAMOS NETO, Newton Pereira. *Existe um Direito Processual para a Previdência Social?* Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-mai-16/existe-direito-processual-previdencia-social>>. Acesso em 10 jun. 2018.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória*. 13. ed. Salvador: Jus Podivm, 2018.

LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. *Previdência em Crise: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. *Análise econômica do direito*. Tradução Rachel Sztajn. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 138.

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à Economia*. Tradução Allan Vidigal Hastings, Elisete Paes e Lima, Ez2 Translate; revisão técnica Manuel José Nunes Pinto. 3ª reimpressão da 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SAVARIS, José Antonio. *Direito Processual Previdenciário*. 7. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2018.

VARIAN, Hal R. *Microeconomia: uma abordagem moderna*. Tradução Regina Célia Simille de Macedo. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.