

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

**O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA E A LITIGÂNCIA EXCESSIVA: ANÁLISE DA
(IN)EXISTÊNCIA DE ABUSOS NO COMPORTAMENTO DO MAIOR LITIGANTE
BRASILEIRO – O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**

Belo Horizonte

2016

LUIZA BERLINI DORNAS RIBEIRO MOREIRA

**O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA E A LITIGÂNCIA EXCESSIVA: ANÁLISE DA
(IN)EXISTÊNCIA DE ABUSOS NO COMPORTAMENTO DO MAIOR LITIGANTE
BRASILEIRO – O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**

Dissertação apresentada pela bacharela em Direito LUIZA BERLINI DORNAS RIBEIRO MOREIRA ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Direitos Humanos e Estado Democrático de Direito: Fundamentação, Participação e Efetividade.

Área de estudo: Acesso à Justiça e Solução de Conflitos.

Orientadora: Professora Doutora Adriana Goulart de Sena Orsini.

Belo Horizonte

2016

M838d Moreira, Luiza Berlini Dornas Ribeiro
O direito de acesso à justiça e a litigância excessiva: análise da (in)existência de abusos no comportamento do maior litigante brasileiro – o Instituto Nacional de Seguro Social / Luiza Berlini Dornas Ribeiro Moreira. - 2016.

Orientadora: Adriana Goulart de Sena Orsini.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Instituto Nacional do Seguro Social (Brasil) (INSS) 2.
Direito - Teses 3. Acesso à justiça I.Título

CDU(1976) **347.9**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

A dissertação intitulada “O direito de acesso à justiça e a litigância excessiva: análise da (in)existência de abusos no comportamento do maior litigante brasileiro – o Instituto Nacional do Seguro Social”, de autoria de Luiza Berlini Dornas Ribeiro Moreira, foi considerada _____ pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Adriana Goulart de Sena Orsini
(FDFMG – Orientadora)

Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau
(FDFMG)

Raquel Betty de Castro Pimenta
(PUC-Minas)

Suplente: Antônio Gomes de Vasconcelos
(FDFMG)

Data de aprovação: ____/____/____

*A Deus, por me guiar e me sustentar
nessa trajetória acadêmica.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Rodrigo, meu marido, com quem me casei durante a caminhada acadêmica e que me ofereceu todo o apoio necessário, por meio de sua serenidade inabalável, nos momentos de angústia do processo de escrita.

A meus queridos pais, Marcos e Soraya, e à Ludinha pela torcida, incentivo, apoio incondicional e por serem sempre meu porto seguro. Todo meu agradecimento é pouco por tudo que fizeram e fazem por mim.

Agradeço, em especial, à minha orientadora, Adriana Goulart de Sena Orsini, por me inspirar com sua enorme sabedoria e inteligência, além de conduzir todo o processo de pesquisa de forma dialógica e enriquecedora, o que me proporcionou e ainda proporciona enorme aprendizado pessoal e acadêmico.

A toda minha família, pelo carinho proporcionado. Aos amigos de Faculdade, que se tornaram amigos para toda a vida, obrigada pelos momentos de descontração e alegria, que coloriram meu dia.

A todos do Programa RECAJ-UFMG, pelo trabalho em parceria, pelo companheirismo e pelas dinâmicas de ‘amigo-oculto’ inesquecíveis.

“O tema do acesso à justiça é aquele que mais diretamente equaciona as relações entre o processo civil e a justiça social, entre a igualdade jurídico-formal e desigualdade socioeconômica.” (Boaventura de Sousa Santos – Introdução à Sociologia da Administração da Justiça)

RESUMO

A presente dissertação estuda os obstáculos ao acesso à justiça, com destaque para a litigância demasiada de alguns grandes e destacados atores processuais. Referido padrão no espaço processual interfere consequentemente no tempo de duração do processo, causando prejuízo de maneira distinta às partes envolvidas, sendo mais dificilmente suportada pela parte hipossuficiente da demanda. Após a análise do tema, foi realizado o estudo de caso sobre o maior litigante na sistemática processual brasileira, que é o Instituto Nacional do Seguro Social. Foram analisados os dados fornecidos pelo Relatório INSS em Números, bem como as iniciativas e programas de redução de demandas apresentados pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS. Assim, a partir da apreciação desses dados, buscou-se analisar se o INSS, mesmo na figura de maior litigante, vem adotado iniciativas que não seriam compatíveis com uma postura abusiva no uso do acesso à justiça, motivo pelo qual não seria possível concluir pela existência de um comportamento abusivo. Outra análise realizada, ainda sobre o INSS, diz respeito à possibilidade de se concluir pela existência ou inexistência de incentivo à judicialização dos conflitos e prolongamento das lides. Por fim, avaliou-se a estrutura administrativa do INSS e se ele possui vínculo jurídico com considerável parcela da sociedade ou não, o que pode repercutir na posição do ranking dos maiores litigantes.

Palavras-chave: Direito Processual. Acesso à justiça. Litigância excessiva. INSS.

ABSTRACT

This dissertation studies the obstacles to access to justice, especially the excessive litigation of some big and outstanding procedural actors. The excessive litigation interferes therefore in the duration of processes, causing harm in different ways to the parties involved, but more hardly supported by hyposufficient of the demand. After the analysis of this topic, the dissertation delves into a case study of the largest litigant in the Brazilian procedural system, which is the National Institute of Social Security. All data provided by the Report *INSS in Numbers* and all initiatives and programs targeting demand reduction introduced by the INSS Federal Attorney were taken into account. Thus, from the consideration of these data, the dissertation sought to examine whether the INSS, even being the largest litigant figure, has adopted initiatives that would not be compatible with an improper posture in the use of access to justice, which is why it would not be possible to conclude the existence of an abuse. Another analysis was about the ability of the INSS to establish the existence or lack of incentive to judicialization of conflict. Finally, the INSS structure was examined in order to check if it has legal link with considerable portion of society or not, which may reflect in its position in the ranking of the biggest litigants.

Keywords: Procedural Law. Access to justice. Excessive litigation. INSS.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART.	– Artigo
AGU	– Advocacia-Geral da União
APS	– Agência de Previdência Social
CNJ	– Conselho Nacional de Justiça
CPC	– Código de Processo Civil
FGTS	– Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICJ	– Índice de concessões judiciais
INSS	– Instituto Nacional do Seguro Social
ONU	– Organização das Nações Unidas
PFE/INSS	– Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS
RESP	– Recurso Especial
STF	– Supremo Tribunal Federal
STJ	– Superior Tribunal de Justiça
TMAA	– Tempo médio de agendamento ativo
TMEA	– Tempo médio de espera do atendimento agendado

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Habitantes por unidade jurisdiccional	60
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Listagem dos 11 maiores litigantes contendo o percentual de processos em relação ao total de processos ingressados entre 1º de janeiro e 31 de outubro de 2011 no 1º grau	56
Tabela 2 - Listagem dos 11 maiores litigantes contendo o percentual de processos em relação à participação percentual em relação aos 100 primeiros	57
Tabela 3 - Assuntos mais demandados no Poder Judiciário.....	66
Tabela 4 - Assuntos mais demandados no Poder Judiciário em primeira instância	75
Tabela 5 - Assuntos mais demandados no Poder Judiciário em segunda instância	75
Tabela 6 - Tempo Médio de espera do atendimento agendado - TMEA - dos principais serviços	98
Tabela 7 - Central de atendimento 135.....	101
Tabela 8 - Atendimentos por grupo de espécie	102
Tabela 9 - Índice de concessão em grau de decisão judicial – ICJ – referente ao ano 2015.....	105
Tabela 10 - Índice de concessão em grau de decisão judicial - ICJ - referente aos anos 2012, 2013 e 2014.....	105

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Tempo médio de espera do atendimento agendado - TMMA	97
Gráfico 2 - Tempo médio de agendamento ativo - TMMA	97
Gráfico 3 - Tempo médio de espera do atendimento agendado para perícias médicas.....	99
Gráfico 4 – Quantidade de APS ativas	100
Gráfico 5 - Rede de atendimento e quantidade de APS ativas	100
Gráfico 6 - Índice de comparecimento e não comparecimento ao agendamento na data	101
Gráfico 7 - Índice de Resolutividade.....	103
Gráfico 8 - Tempo médio de cumprimento de demandas judiciais.....	104
Gráfico 9 – Evolução dos benefícios concedidos entre 2014 e 2015	107
Gráfico 10 – Benefícios concedidos.....	108
Gráfico 11 – Evolução dos benefícios indeferidos entre 2014 e 2015	108
Gráfico 12 – Benefícios indeferidos.....	108

SUMÁRIO

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	14
2 O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA	17
2.1 Acesso à justiça – uma breve contextualização	17
2.2 Conceito de acesso à justiça	18
2.3 A primeira onda de acesso à justiça	21
2.4 A segunda onda de acesso à justiça	24
2.5 A terceira onda de acesso à justiça	27
2.6 Novos desafios, novas conquistas.....	29
3 O “EXCESSO DE ACESSO” AO JUDICIÁRIO.....	32
3.1 O “excesso de acesso” ao Judiciário consiste em obstáculo ao acesso à justiça? ...	32
3.2 A chamada “judicialização das relações sociais”	35
3.3 A delonga processual	39
3.4 As diferentes “classes” de litigantes	45
4 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	52
4.1 Noção geral do Conselho Nacional de Justiça	52
4.2 A pesquisa do CNJ – <i>100 Maiores Litigantes</i>	53
4.3 O Relatório do CNJ – <i>Justiça em Números</i>	58
4.4 Iniciativas resultantes do Relatório <i>Justiça em Números</i> e da Pesquisa <i>100 Maiores Litigantes</i>	67
5 O PODER PÚBLICO EM JUÍZO	69
5.1 A judicialização das prestações sociais estatais.....	69
5.2 Prerrogativas processuais do Poder Público em juízo	72
5.3 A postura do poder público e suas diferenças a depender se no polo ativo ou no polo passivo	74
5.4 Perspectivas e efetivas alterações no comportamento do Poder Público em juízo	77
6 ANÁLISE DO MAIOR LITIGANTE BRASILEIRO EM JUÍZO – O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	80
6.1 A relevância social do direito previdenciário e o amplo universo de beneficiários	80
6.2 Aspectos da lide previdenciária judicializada	83
6.3 Motivos para a multiplicação de lides previdenciárias	86
6.4 INSS em juízo	89
6.5 INSS em Números	95

7 EXISTE OU NÃO COMPORTAMENTO ABUSIVO PELO INSS QUANTO	
 AO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA?.....	111
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	118
ANEXO I – OFÍCIO AO PROCURADOR DO INSS REQUERENDO ACESSO	
 AOS RELATÓRIOS	130

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O acesso à justiça representa tema central de toda sistemática jurídica, processual e material, pois consiste no alicerce para o exercício de todos demais direitos, de modo que é tido como um direito fundamental, sem o qual nenhum outro direito pode ser exercido, como afirma Boaventura de Sousa Santos em seu livro “Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade” (2010, p. 146). E, por ser considerado direito fundamental, não se trata de direito natural, que pertence a todo ser humano naturalmente, mas sim de algo pelo qual se lutou até alcançar seu escopo atual e cuja interpretação vai além dos limites do inciso XXXV da Constituição Federal brasileira, o qual garante a apreciação judicial diante de qualquer ameaça ou lesão a direito.

O direito de acesso à justiça sofreu constante alteração ao longo dos anos, sobretudo em razão dos obstáculos enfrentados para sua efetivação. A célebre obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth descreve os obstáculos desse acesso e suas ondas inovadoras, que trouxeram soluções implementadas para barreiras de cunho econômico, social e processual.

Algumas das barreiras citadas por Cappelletti e Garth na década de 80 ainda podem ser constatadas na presente dinâmica do processo judicial brasileiro, além do surgimento de novas dificuldades, como é o caso da litigância excessiva, que repercute na enxurrada de ações judiciais, causando lentidão processual. A demora na entrega do direito àquele que lhe faz jus certamente traz efeitos deletérios a toda a sociedade. E a demora do processo é suportada de maneira desigual entre as partes processuais, sobretudo quando envolve um litigante habitual em face de um litigante eventual. Esse desequilíbrio estrutural dentro do processo judicial repercute na doutrina, que o analisa de forma sociológica e com base na inovação social, tendo como centro as diferenças no acesso a depender da classe e dos estratos sociais em que se esteja, conforme aponta Boaventura de Souza Santos na obra já citada (2010, p. 144).

Nesse contexto, uma vez que se intenta estudar o fenômeno da litigância excessiva, deve-se considerar, sobretudo, seus articuladores, ou seja, aqueles que se enquadram como litigantes contumazes. Os resultados das pesquisas realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao enumerar os litigantes mais presentes no Judiciário, são relevantes para diagnosticar as dificuldades a serem enfrentadas pelo sistema judicial brasileiro, sobretudo quando envolvem litigância demasiada.

Diante desse contexto, a presente dissertação tem o intuito de analisar o comportamento judicial do maior litigante brasileiro, que é o Instituto Nacional do Seguro

Social (INSS), com o objetivo de verificar se sua colocação pioneira no ranking de maiores litigantes ocorre em razão de sua conduta abusiva ou se é a consequência natural do grande porte do instituto, que possui vínculo jurídico com grande parcela da população.

Há de se atentar para o fato de que o INSS, além de se tratar do maior litigante no sistema processual brasileiro, também representa o Estado, enquanto provedor do serviço assistencial e previdenciário à população, o que torna a judicialização de suas prestações uma situação ainda mais merecedora de atenção pela doutrina e pela sociedade.

Assim, a pergunta por detrás da presente dissertação é se, e em caso afirmativo, em qual medida, o maior litigante judicial se utiliza do congestionamento da via judicial como maneira de prolongar a entrega dos benefícios previdenciários a seus segurados e dependentes, judicializando as questões previdenciárias com essa finalidade.

Diante dos questionamentos iniciais, levanta-se a hipótese de que o INSS contribuiria para a litigância excessiva, por meio de uma conduta permissiva, ou até indutiva, à judicialização dos conflitos e por meio do prolongamento dos processos com recursos muitas vezes infundados até o último grau de jurisdição. Essa hipótese encontra respaldo na teoria de que os litigantes habituais possuem vantagens em juízo em face dos litigantes eventuais, o que permite o abuso no uso do acesso à justiça, criando obstáculos a ele. Contudo, ao longo da análise dos dados referentes ao INSS em sua atuação administrativa e em sua atuação judicial, verificou-se que tal hipótese merece ser refutada, com base nos argumentos a seguir demonstrados.

Mais detalhadamente, para alcançar a conclusão quanto aos pressupostos levantados, utilizou-se da metodologia denominada jurídico-sociológica, que propõe a compreensão do fenômeno abrangendo ambiente social maior e analisando o Direito como uma variável que se submete à lógica da sociedade e se baseia em noções de eficiência, eficácia e efetividade de suas relações, como nos ilustram Miracy Barbosa de Sousa Gustion e Maria Tereza Fonseca Dias no livro “(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática” (2010, p. 22). Sendo assim, a presente dissertação estuda o fenômeno jurídico da litigância excessiva dentro de um contexto social específico: a conduta comportamental do maior litigante brasileiro no âmbito judicial e administrativo, com a finalidade de verificar se há ou não a judicialização das questões sociais e o prolongamento desarrazoado da lide processual, ferindo a essência inerente ao direito de acesso à justiça e à moralidade estatal.

Para tanto, foram analisados os programas adotados pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, como o Programa de redução de demandas judiciais, bem como o Relatório INSS em Números, o qual traz um demonstrativo atual e real da situação que

envolve a atuação administrativa do INSS e a qualidade da prestação de seu serviço aos beneficiários, cedido conforme ofício que consta do Anexo I. Cumpre ressaltar que a presente análise se deu do ponto de vista institucional, global, e não pontual, como será visto a seguir.

2 O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA

2.1 Acesso à justiça – uma breve contextualização

Nas sociedades contemporâneas, apesar de se caracterizarem pela intensa desigualdade social, cada vez mais as “classes populares” (ou seja, representadas por cidadãos de baixa renda), adquirem consciência dessa desigualdade e de quão injusta ela se mostra, empoderando-se para atuar ativamente na transformação, tanto no domínio jurídico, quanto no âmbito social, cultural e simbólico (SANTOS, 2007, p. 10). Nesse contexto de desigualdade, o acesso à justiça demonstra ser o instrumento responsável por maximizar a igualdade material, na tentativa de garantir a justiça social para todos os cidadãos, por meio da superação de obstáculos econômicos, sociais e processuais.

O acesso à justiça trabalha com temas que dizem respeito ao acesso democrático, amplo, igualitário e justo, sendo uma preocupação constante a aproximação do Direito à sociedade, de modo que toda a população conheça seus direitos, reconheça-os e, mais além, encontre maneiras de reivindicá-los. O Direito não deve ser utilizado como instrumento desagregador pelos grupos de poder ou pelos profissionais da área jurídica – com palavras rebuscadas e linguajar complicado –, pois sua finalidade precípua consiste na busca pela justiça material, que envolve a justiça individual, mas, sobretudo, a social.

Para Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 32), uma transformação profunda no processo, que proporcione real acesso à justiça, depende não somente de mudanças no direito substantivo e processual, mas também da criação de outra cultura jurídica e judiciária. E essa nova cultura envolve o repensar da formação de magistrados, alterações nos cursos e nas faculdades de Direito, novos mecanismos e protagonismos no acesso ao direito e à justiça, além de uma relação mais transparente entre o Poder Judiciário, o poder político e a mídia, possibilitando também uma relação mais densa entre o Judiciário e os movimentos e organizações sociais, bem como uma cultura jurídica democrática e não corporativa.

São transformações que envolvem toda a sociedade e que perpassam, necessariamente, pela adoção de novos valores sociais, de modo que o direito não deva se limitar a congregar os padrões sociais já construídos por ela. O direito “deve ser um activo promotor de mudança social tanto no domínio material como no da cultura e das mentalidades” (SANTOS, 2010, p. 142).

O acesso à justiça esteve, e ainda permanece, em constante evolução ao longo do caminhar das sociedades, transformando-se, assumindo novos desafios e alcançando novas

conquistas, a tal ponto que se possa afirmar ser este o direito que permite o acesso àquela justiça ainda não existente, que não está posta, mas que deve ser diariamente construída. É em razão disso que Boaventura de Sousa Santos afirma que é um “direito charneira, um direito cuja denegação acarretaria a de todos os demais” (SANTOS, 2010, p. 146).

É necessário, no entanto, conceituá-lo de maneira correta, como será feito a seguir.

2.2 Conceito de acesso à justiça

O que vem a ser acesso à justiça? Segundo Cappelletti (1988, p. 8), a expressão é de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades do sistema jurídico: que ele seja igualmente acessível a todos e que produza resultados que sejam individual e socialmente justos.

O acesso à justiça é um tema que marcha juntamente com a história do Direito ao longo da humanidade e que ganha diferentes facetas a depender da conjuntura social e política da época, até alcançar, na atualidade, seu maior desafio: o de se fazer efetivo em uma sociedade tão desigual (ORSINI; MOREIRA; REIS, 2015, p. 30).

Na concepção liberal do Século XIX e início do Século XX, refletia a filosofia individualista de direitos. O acesso à justiça, nessa época, traduzia-se no direito de ação¹, de cunho meramente formal. Era o direito, em abstrato, de poder acionar o Judiciário, mas que enfrentava a inércia do Estado quanto à necessidade de implementar os instrumentos que possibilitassem seu real e efetivo exercício (MARINONI, 2008, p. 184). O acesso formal à justiça correspondia à igualdade meramente formal, não efetiva (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 9), de modo que somente aqueles que possuíam recursos econômicos eram capazes de acionar o Poder Judiciário para a persecução de seus direitos.

O “processo civil era politicamente distanciado” (WASSERMANN, 1978, p. 13, *apud* MARINONI, 2008, p. 184) e, por essa razão, as reformas que surgiam eram tímidas e baseadas exclusivamente na teoria do processo, totalmente alheias à “experiência da realidade” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 10).

Já no Século XX, o advento do Estado de bem-estar-social trouxe significativa expansão dos direitos sociais, entre eles o direito à educação, à saúde, à seguridade social, ao trabalho, à segurança, entre outros, os quais ganharam reconhecimento e status constitucional. Vigorou, então, uma atuação positiva do Estado como requisito para assegurar o gozo de toda

¹ Direito de ação é o direito da parte de provocar o exercício da jurisdição (DINAMARCO *et al.*, 2009, p. 64).

essa nova gama de direitos. E a consequência da consagração desses novos direitos foi o surgimento de novos anseios e pretensões sociais, o que, por conseguinte, repercutiu em uma massa de conflitos jurídicos (SANTOS, 2010, p. 145) para a real efetivação dessas pretensões. Por certo, de nada valeria o reconhecimento dos direitos substantivos se eles não pudessem ser usufruídos, de tal maneira que o Poder Judiciário ganhou maior visibilidade política, já que os direitos formalmente garantidos passaram a ser contestados no campo jurídico para que se tornassem socialmente eficazes.

Esse momento histórico, conhecido também como pós-positivismo ou *pós-liberalismo* (AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014, p. 15), presenciou um giro paradigmático, pois todo o ordenamento jurídico passou a se subordinar aos princípios constitucionais e aos direitos fundamentais, que ganharam status de norma jurídica com eficácia normativa em pleno vigor, não figurando apenas como valores norteadores ou programáticos para o aplicador do Direito (MARINONI, 2008, p. 47).

Os órgãos de Justiça reconheceram seu relevo social, sua ressignificação sociopolítica e sua proeminência na função social de garantir a inclusão de novas pretensões, já que “ter direitos e não poder tutelá-los certamente é o mesmo do que não os ter” (MARINONI, 2008, p. 186). Todavia, apesar da evolução histórica para a vigência da concepção social de acesso à justiça, ainda prevaleciam óbices econômicos, sociais e culturais para o amplo acesso da sociedade ao Judiciário e à ordem jurídica justa. A justiça civil ainda era inacessível financeiramente para os cidadãos, sendo proporcionalmente mais inacessível quanto mais carente fosse a classe social (SANTOS, 2010, p. 147).

Nesse contexto, mesmo com a ampliação dos sujeitos beneficiários do acesso à justiça (BRASIL, 1950), sua concepção ainda estava muito atrelada à ideia de acesso aos órgãos do Poder Judiciário exclusivamente. Apesar de o termo “acesso à ordem jurídica justa” já ter sido introduzido em 1988 por Kazuo Watanabe (1988, p. 128), tal concepção ainda era embrionária na sociedade brasileira daquela época e exigia uma nova postura mental da sociedade para consagrá-lo para além dos quadros do Poder Judiciário. Segundo o autor, o direito de acesso a uma ordem jurídica justa exige, como elementos essenciais, o direito à informação, o completo conhecimento do direito substancial pelos beneficiários do direito, o comprometimento dos magistrados com a realização desta mesma ordem e a adoção de medidas processuais para uma efetiva tutela de direitos (WATANABE, 1988, p. 135).

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), grande parte da doutrina passou a reconhecer o direito do acesso à justiça refletido no princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, cuja previsão está no inciso XXXV do

artigo 5º do texto constitucional². Esse princípio consiste na possibilidade de acionamento do Poder Judiciário para aplicação do direito ao caso concreto (MORAES, 2003, p. 292) e esconde por trás de seu conceito um ideal novecentista de monopólio judicial da jurisdição, tratando-se de uma oferta generalizada e incondicionada do serviço judiciário (MANCUSO, 2009, p. 55). Por causa disso, Rodolfo de Camargo Mancuso (2009, p. 61) propõe uma releitura do princípio da inafastabilidade da jurisdição, alegando que, na verdade, seu conteúdo se destina precipuamente ao legislador, para que ele não crie leis que excepcionem os litígios à apreciação do Judiciário. Nessa perspectiva, o acesso à justiça deve ser visto como uma “oferta residual, uma garantia subsidiária” (MANCUSO, 2009, p. 65), dando prevalência para outros métodos auto e heterocompositivos, ao invés de produzir “justiça de massa” (MANCUSO, 2009, p. 65), formando o que se denomina de gigantismo da máquina judiciária.

Como se vê, o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário não é suficiente para garantir o efetivo acesso à Justiça na sua concepção de acesso à ordem jurídica justa e um acesso “via direitos”. (AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014)

Avanço considerável na concepção de acesso à justiça é trazido por Boaventura de Sousa Santos, quando afirma que o acesso ao direito e à justiça deve ser aquele em que “o acesso irá mudar a justiça a que se tem acesso” (2007, p. 33). Esse deve ser o viés central da moderna processualística. “Os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 12) e que o acesso à justiça é o instrumento capaz de viabilizar a igualdade social não somente às partes em juízo, mas também à sociedade em geral.

Sobre a concepção moderna do acesso à justiça, é preciso destacar a existência de obstáculos econômicos, sociais e culturais para sua integral efetivação. Diversas transformações já foram implementadas no sistema processual, nos órgãos judiciais, bem como no seio social, mas não são capazes de, por si sós, ultrapassarem todos os empecilhos existentes. A transformação do Direito advém da transformação cultural, pois, conforme preleciona o aforisma: “já se viu sociedade que mudou a lei, mas ainda não se viu lei que mudou a sociedade” (MANCUSO, 2009, p. 20).

Ainda prevalece, na sociedade brasileira, o que se denomina de “cultura judiciarista” (MANCUSO, 2009, p. 22), por diversos motivos, entre eles o estímulo à judicialização dos conflitos e a desinformação quanto a outras possibilidades de solução destes, de modo que:

² “Art. 5º, XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988).

[...] não é de se estranhar a formação de imensa sobrecarga de processos judiciais, a evidenciar o claro equívoco da política que aposta no crescimento físico do Judiciário, descurando que o aumento da oferta acaba por retroalimentar a demanda, criando, ademais, uma expectativa que o Estado não consegue atender. (MANCUSO, 2009, p. 22)

Quando se trata do acesso à justiça, sua faceta mais desafiadora tem relação com sua efetividade, já que de nada adianta a garantia desse direito quando este não for efetivo. Efetividade, segundo o clássico ensinamento de Chiovenda (1969, p. 46, *apud* DINAMARCO, 2009, p. 41), é “dar, quanto for possível, praticamente, a quem tenha um direito, tudo aquilo e exatamente aquilo que ele tenha direito de conseguir”, de modo a não tornar a ordem judicial obsoleta, inútil ou mesmo injusta diante do não cumprimento efetivo.

Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 15) reconhecem que a efetividade integral nunca será alcançada, mas a questão é saber quais são seus obstáculos, até que ponto se pode evoluir e a qual custo.

Cappelletti fez um trabalho de análise dos diversos sistemas judiciais ao redor do mundo, denominado Projeto Florença, contando com a colaboração de muitos outros juristas, condensando e organizando essa pesquisa em três “ondas de acesso à justiça”, que representam as iniciativas adotadas por diversos países para transpor barreiras de cunho econômico, social e cultural que prejudicavam a efetividade desse direito.

Seu trabalho, apesar de ser datado do ano de 1978, com tradução para o português em 1988, permanece bastante atual frente aos obstáculos enfrentados pela atual sociedade brasileira. Muitas das conquistas mencionadas por Cappelletti e Garth ao longo de sua obra não ocorreram no Brasil na mesma ordem cronológica, mas muitas vezes de maneira concomitante, sobretudo após a Constituição da República de 1988, consoante o que será abordado a seguir.

2.3 A primeira onda de acesso à justiça

A primeira onda de acesso à justiça se configura na tentativa de transpor a barreira das custas judiciais, já que o elevado valor do processo pode impossibilitar o interessado a pleitear seus direitos no Judiciário. É de se considerar também que as custas judiciais prejudicam de maneira mais significativa a parcela mais carente da sociedade. Assim, a primeira onda

renovatória de acesso à justiça consiste na implementação da assistência judiciária como forma de superar o obstáculo das custas judiciais³.

Sabe-se que o processo envolve custas processuais para sua tramitação, cujo pagamento deve ser antecipado pelas partes por ocasião de cada ato processual e, na sentença final, o vencido é condenado a pagar ao vencedor todas as despesas que este antecipou, em conformidade com o artigo 82 do novo Código de Processo Civil (CPC) (BRASIL, 2015). No caso de eventual interposição de recurso com efeito suspensivo, fica sobrestada a sentença, e, conseqüentemente, a condenação do vencido ao ressarcimento das custas. Assim, “a morosidade do processo atinge de modo muito mais acentuado os que têm menos recursos” (MARINONI, 2008, p. 188).

A assistência judiciária é essencial para que se possa falar em um acesso efetivo à justiça, pois, do ponto de vista econômico, o processo envolve custas processuais, emolumentos e honorários advocatícios, os quais, para a parcela mais carente da sociedade, se tornam um obstáculo intransponível.

Os instrumentos jurídicos e institucionais existentes para possibilitar a assistência judiciária são diversos e evoluíram em diversos países. Inicialmente, a assistência judiciária se resumia aos serviços prestados pelos advogados, de maneira gratuita, sem contraprestação, chamado de *munus honorificum* (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 32). Tal sistemática, sozinha, não se sustentava, pois não atendia por completo todas as demandas da população carente, de modo que, posteriormente, surgiram (sobretudo nas Constituições sociais do começo do Século XX, como a Constituição de 1919 de Weimar) previsões para remunerar os advogados que prestavam tal *munus* público. Essa remuneração estatal dos advogados particulares que prestassem o serviço advocatício foi denominada como sistema *judicare*. Seu objetivo seria “proporcionar aos litigantes de baixa renda a mesma representação que teriam se pudessem pagar um advogado” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 35).

Cappelletti e Garth apontam que o sistema *judicare* não enfrentou o problema referente ao conhecimento e reconhecimento do cidadão sobre seus direitos, limitando-se a atender os casos particulares daqueles que vão à procura de um advogado. Assim, o primeiro passo para o acionamento do Poder Judiciário, que consiste na compreensão de direitos e na identificação daqueles que merecem ser judicializados, não é solucionado pelo sistema

³ Note-se que o termo “assistência jurídica” é mais abrangente que o termo “assistência judiciária”, pois envolve outras instituições, não se restringindo ao Poder Judiciário apenas. A escolha de utilizar, no presente capítulo, o termo “assistência judiciária” se dá em virtude do interesse em manter a conformidade com a doutrina referente no assunto. No final deste capítulo, demonstrar-se-á que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 utilizou, de maneira acertada, o termo “assistência jurídica”, possivelmente na intenção de garantir um acesso à justiça o mais abrangente possível.

judicare. De igual modo, não há o reconhecimento da classe mais carente da sociedade enquanto classe, com seus direitos sociais típicos de uma determinada coletividade, mas exclusivamente enquanto indivíduos, particularizados e atomizados.

No Brasil, essa possibilidade de remuneração pelo Estado dos advogados que prestam o trabalho advocatício de auxílio ao cidadão comum ainda existe nos dias atuais, sendo estes chamados de advogados dativos. A remuneração deve estar prevista em lei, respeitando-se a tabela de honorários instituída pelo respectivo Tribunal. No entanto, tal instrumento não soluciona, por si só, a necessidade de assistência judiciária, sendo tampouco usado de forma contundente no sistema judicial brasileiro, embora se mostre um instrumento louvável no sentido de ser mais uma possibilidade de ampliação do acesso à justiça.

Outro sistema que surgiu na primeira onda de acesso à justiça é o sistema de “escritórios de vizinhança” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 40), em que os advogados são remunerados pelos cofres públicos e localizados dentro das comunidades, facilitando o contato e possibilitando maior fluxo de informações em prol do conhecimento e reconhecimento de direitos, aumentando, com isso, a eficiência do serviço prestado. Uma crítica apontada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth sobre esse sistema é o fato de esses escritórios dependerem de verbas públicas para atividades de natureza política, muitas vezes contrárias ao próprio interesse do governo.

A assistência judiciária no Brasil é prevista pela Lei 1.060, do ano de 1950, que define como necessitado, para os fins legais, “todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família” – art. 2º, parágrafo único, Lei 1.060/50 (BRASIL, 1950). A Constituição de 1988, de igual modo, tratou de garantir no rol dos direitos e garantias fundamentais tal previsão: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” – art. 5º, inciso LXXIV, Constituição da República (BRASIL, 1988). Trata-se, portanto, de política pública em prol do acesso à justiça amplo e efetivo, sendo que tal assistência é provida na realidade brasileira, sobretudo, por meio da Defensoria Pública, instituição permanente, responsável pela orientação jurídica aos necessitados, pela promoção dos direitos humanos e pela defesa, em todos os graus, judiciais e extrajudiciais, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita – art. 134 da Constituição da República (BRASIL, 1988). Também os escritórios de prática jurídica das faculdades de Direito prestam tal assistência jurídica gratuita, ganhando destaque no novo Código de Processo Civil – art. 186, §3º (BRASIL, 2015) – como entidades que gozam de prazo em dobro para todas as suas

manifestações processuais, o que lhes garante maior suporte para a boa condução do caso concreto.

A evolução do direito analisado, porém, continuou avançando.

2.4 A segunda onda de acesso à justiça

A segunda onda renovatória de acesso à justiça consiste nos instrumentos adotados para enfrentar o obstáculo da dificuldade de representação dos interesses coletivos⁴ no Judiciário (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 49).

A construção do processo civil nos países ocidentais foi inspirada nos valores liberais e iluministas, o que fortaleceu o indivíduo, seus bens particulares, suas relações interpessoais e a autonomia da vontade, enfraquecendo, com isso, os interesses grupais, pertencentes a uma coletividade (THEODORO JÚNIOR, 2008, p. 6).

A implementação da ação coletiva exigiu uma transformação de toda a sistemática processual, vez que a lógica de alguns de seus elementos teve que ser alterada em relação ao processo civil individual: a legitimação ativa passa a ser possível para indivíduos que atuam não só em nome próprio, mas também em nome de toda uma coletividade, diferentemente da retrógrada ideia de a legitimação só ser possível individualmente. Os efeitos do processo coletivo, quando favoráveis, vinculam indivíduos mesmo sem sua ciência acerca da existência da ação, bastando para tanto o vínculo jurídico ou as circunstâncias de fato. E a essência da coisa julgada é modificada, ganhando escopos mais relativos, a depender da suficiência de provas apresentadas pela parte autora (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 50). Por isso se afirma que:

A ideia fundante do processo coletivo é possibilitar a cognição judicial dos interesses metaindividuais por iniciativa de um único ente intermediário, legalmente legitimado para a tutela de direitos da coletividade, a fim de incrementar o acesso à justiça, o que remete à essência de interesse público do processo coletivo, e, consequentemente, de instrumento realizador de direitos fundamentais. (VASCONCELOS; THIBAU; OLIVEIRA, 2013, p. 15)

O movimento de transformação para a sistemática coletiva foi influenciado pelo caráter cada vez mais público do processo e do direito (a publicização), típico de uma sociedade de massa em que a esfera pública e a privada se misturam, ganhando destaque os

⁴ O termo “interesses coletivos” é o gênero, do qual são espécies o interesse difuso, o interesse individual homogêneo e o interesse coletivo *stricto sensu*. Cf.: BRASIL, 1990.

direitos de cidadania, direitos sociais, ambientais e os direitos humanos, de modo que o interesses privados, quando coletivizados e constitucionalmente tutelados, adquirem relevância social merecedora de proteção (DIDIER; ZANETI JR., 2014, p. 30). De fato, o processo coletivo é essencial na atual sociedade massificada, pois viabiliza sua adequação a direitos e interesses cada vez mais grupais, cujo impacto repercute em grande número de beneficiários.

Em suma, as motivações políticas e sociológicas que sustentam o processo coletivo são:

[...] a redução dos custos materiais e econômicos na prestação jurisdicional; a uniformização dos julgamentos, com a consequente harmonização social, evitação de decisões contraditórias e aumento de credibilidade dos órgãos jurisdicionais e do próprio Poder Judiciário como instituição republicana.

[...]

As motivações sociológicas podem ser verificadas e identificadas no aumento das “demandas de massa” instigando uma “litigiosidade de massa”, que precisa ser controlada em face da crescente industrialização, urbanização e globalização da sociedade contemporânea. [...] Para tutelar efetivamente os “consumidores” do direito, as demandas individuais não faziam mais frente a nova realidade complexa da sociedade. (DIDIER; ZANETI JR., 2014, p. 32)

No Brasil, o processo coletivo surgiu de maneira tímida, sendo sua primeira manifestação na Constituição de 1934, por meio da ação popular (DIDIER; ZANETI JR., 2014, p. 25). Atualmente, a norma constitucional que prevê o acesso à justiça abrange também o processo coletivo, por motivos hermenêuticos e sistemáticos, como por exemplo o fato de tal norma estar inserida no capítulo “direitos e deveres individuais e *coletivos*”. De outra maneira não poderia ser, pois “o que importa é que a tutela seja adequada a realizar o direito afirmado e dar azo à efetiva pretensão processual levada à juízo” (DIDIER; ZANETI JR., 2014, p. 27). Ou seja, adequabilidade e efetividade passam a ser a nova tônica do processo contemporâneo, no intuito de focar na garantia de um processo justo como premissa maior, “colocando no primeiro plano ideias éticas em lugar do estudo sistemático apenas das formas e solenidades do procedimento” (THEODORO JUNIOR, 2008, p. 5).

As ações coletivas no Direito brasileiro encontram-se previstas de maneira mais sistematizada no Código de Defesa do Consumidor, datado de 1990, com destaque para seu art. 83, que é cristalino ao reconhecer a admissibilidade de qualquer espécie de ação para a defesa de interesses coletivos, bastando ser capaz de propiciar a adequada e efetiva tutela (BRASIL, 1990b).

No Direito brasileiro, os legitimados ativos para a proposição de uma ação coletiva estão taxativamente previstos na legislação específica, entre eles Ministério Público, Defensoria, União, Estados, Municípios, Distrito Federal, órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, e associações legalmente constituídas (BRASIL, 1985). Já para a propositura de ação popular, a legislação específica estabelece que qualquer cidadão é competente para pleitear anulação de atos lesivos ao patrimônio público (BRASIL, 1965). A proteção ao patrimônio público também é assegurada por meio da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992). Todo esse arcabouço legal forma o rol de proteção ao direito coletivo.

Entre os legitimados para a tutela coletiva, é interessante notar que, apesar de o Ministério Público possuir papel relevante na atual ordem constitucional por causa da função de defensor dos interesses sociais, antes da Constituição de 1988 o Ministério Público Federal também era encarregado de exercer as funções que atualmente são exercidas pela Advocacia da União, o que poderia repercutir em interesses conflitantes, já que, neste contexto, os interesses públicos (pleiteados por meio de uma ação coletiva, por exemplo) seriam ajuizados pelo mesmo órgão que também defende os interesses da União (lembrando que qualquer sujeito que supostamente viola direitos coletivos pode figurar como réu, mesmo que seja o poder público). Tal situação não mais ocorre, pois com o advento da Constituição de 1988 foi criada uma instituição própria para a advocacia pública da União.

Outra questão que merece destaque quanto ao processo coletivo é o debate para a criação de um código consolidado tratando dele de forma exclusiva, de modo a diferenciá-lo completamente do processo civil comum. Tal proposta enfrenta dificuldades de harmonização, sendo difícil encontrar consenso sobre o assunto, considerando sobretudo as peculiaridades do tema, entre elas a divergência de opiniões sobre o direito individual homogêneo, se seria ele classificado como coletivo ou individual. De qualquer modo, os maiores óbices enfrentados pelos interesses coletivos não recaem exclusivamente na existência ou não de um código, mas sim na necessidade de fortalecimento das instituições responsáveis pela sua representação, de valorização social do coletivo, de eficiência procedimental e na fase de execução.

Por certo, as ações coletivas apontam para maior concretização do acesso à justiça, favorecendo, em certa medida, a transformação social e a viabilização dos direitos materiais de toda coletividade beneficiada pela decisão. Ademais, o processo coletivo possibilita a participação social e o fortalecimento processual de toda coletividade, frente a um litigante bem estruturado.

Não obstante tamanha relevância, o processo coletivo ainda necessita se fortalecer para possibilitar novos avanços na realidade social brasileira, que ainda se encontra carente de instrumentos efetivos de representação e concretização de interesses da coletividade. É um processo que exige “especialização, experiência e recursos em áreas específicas, que apenas grupos permanentes, prósperos e bem assessorados possuem” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 61).

2.5 A terceira onda de acesso à justiça

A terceira onda renovatória de acesso à justiça é mais abrangente e envolve um novo enfoque na temática. Ela abarca a primeira e a segunda onda, mas vai além, concentrando-se no conjunto geral de instituições, pessoas e procedimentos, com uma nova abordagem para também prevenir disputas nas sociedades modernas (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 67-68).

Nesse contexto, patente a necessidade de mudanças estruturais na administração da Justiça para que esta se tornasse mais participativa, acessível, conciliatória e desburocratizada. Em resumo, nas palavras de Cappelletti e Garth, “não é possível, nem desejável, resolver tais problemas com advogados apenas” (1988, p. 69).

As reformas que ocorreram na terceira onda consistem em alterações nos procedimentos, mudanças na estrutura dos tribunais e utilização de mecanismos privados ou informais de soluções de litígios.

A instituição dos Juizados Especiais, por exemplo, é fruto dessa terceira onda, que surgiu na tentativa de abarcar demandas ainda não tuteladas pelo processo comum, seja pelo pequeno valor da causa em comparação ao valor do processo, seja pela delonga processual frente à simplicidade da causa. Os Juizados Especiais, no Direito brasileiro, introduziram princípios processuais não antes adotados no processo civil comum, como oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade (BRASIL, 1995). Os Juizados Especiais, de fato, transformaram a lógica do processo civil, ampliando profundamente o acesso à justiça, em razão da gratuidade em primeira instância, da facultatividade da assistência advocatícia e da simplificação dos procedimentos, com um trâmite processual menos burocrático e moroso (FERRAZ, 2010, p. 42).

Diante desses fatos, percebe-se a relevância de um Judiciário bem estruturado, mormente ao considerar que os Tribunais, quando emitem suas decisões, acabam por enviar mensagens aos potenciais litigantes, elevando a credibilidade do sistema de Justiça na

sociedade, de modo que, conforme analisa Kazuo Watanabe (1985, p. 164), em uma sociedade com o Judiciário efetivo, a ameaça é feita pelos lesados – “eu te processo” –, enquanto que em uma sociedade com o Judiciário inacessível, a ameaça é contra estes – “vá procurar seus direitos”.

As palavras-chave para esse contexto histórico são *adequação* e *prevenção*, pois os litígios, por se diferirem quanto à sua complexidade, necessitam de diferentes abordagens para serem geridos da maneira mais adequada e, mais do que isso, para serem, sobretudo, prevenidos. Conforme leciona Adriana Goulart de Sena Orsini, prevenir é a melhor forma de solucionar um conflito⁵.

É nesse contexto que o Judiciário assume um papel mais proeminente na sociedade, com o objetivo de alcançar resultados mais efetivos e satisfatórios não só às partes litigantes, mas com vistas à justiça social integral.

O Judiciário, ganhando cada vez mais destaque social com as diferentes questões sociais que emergem no contexto de Estado social, responsabiliza-se também por elevada carga de demandas processuais provenientes das mais diversas relações sociais típicas de uma sociedade massificada. Logo, a temática do acesso à justiça deixa de se preocupar única e exclusivamente com a necessidade de um serviço judicial universal, unindo esforços para garantir também um sistema cada vez mais célere, humano, justo, eficiente e eficaz. Foi nessa conjuntura que o Judiciário passou a medir sua eficiência, na tentativa de redução de demandas, com as tabelas anuais do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), conforme se verá mais adiante.

As ondas revolucionárias foram sistematizadas por Cappelletti e Garth ainda na década de 80 do século passado. Já no Brasil, foram experimentadas de maneira não sistemática, tendo sido implementadas de forma mais ou menos concomitante, principalmente após a Constituição de 1988. Como a terceira onda é uma proposta ampla, que abrange diferentes mudanças estruturais, processuais e institucionais, ainda permanece vigente nos dias atuais, pois diferentes implementações e novidades advindas posteriormente se encaixam neste novo enfoque do acesso à justiça.

O que mudou na realidade brasileira desde então?

⁵ Essa expressão foi trazida pela Prof. Dra. Adriana Goulart de Sena Orsini em suas aulas de mestrado e doutorado na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais nos anos de 2014 e 2015, às quais a autora deste trabalho assistiu.

2.6 Novos desafios, novas conquistas

O que se apreende do texto de Mauro Cappelletti e Bryant Garth sobre acesso à justiça é o quanto ele permanece extremamente atual mesmo tendo sido escrito há quase três décadas.

Até mesmo a primeira onda continua ganhando novas facetas no Brasil e no mundo. As Defensorias Públicas no país, por exemplo, estão em crescente expansão na tentativa de abranger mais comarcas em todo o território nacional para atender à população que se encontra distante dos fóruns e que mais necessita da assistência jurídica gratuita. Todavia, vale ressaltar que os desafios continuam, como pode ser constatado com a notícia relatando que até o ano de 2015 apenas quatro Defensorias (em Roraima, Tocantins, Rio de Janeiro e Distrito Federal), entre as vinte e quatro existentes no país, conseguiram abranger com seu atendimento todas as comarcas em seus respectivos estados (APENAS..., 2016). Outro dado que comprova o fato de a primeira onda de acesso à justiça não ser uma fase fechada e acabada é a *recente* instituição da Defensoria de São Paulo – estado mais populoso do Brasil – que só ocorreu no ano de 2006.

Uma análise cartográfica sobre o acesso à justiça permite comprovar o impacto da ausência ou da deficiência de órgãos institucionais de justiça em determinada localidade. No Brasil, as cidades economicamente mais desenvolvidas são exatamente as que possuem maior presença de serviços jurisdicionais, sendo que “tais critérios legais não condizem com um modelo de justiça de proximidade” (AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014, p. 33). Muitas vezes, as cidades mais distantes dos centros urbanos são aquelas que possuem menor índice de desenvolvimento humano e, conseqüentemente, são as que mais necessitam de uma Justiça próxima e representativa de seus interesses. Os cidadãos das áreas rurais, distantes dos órgãos de Justiça, em grande parte das vezes, sequer conhecem seus direitos e os meios para sua reivindicação, sofrendo, portanto, uma dupla vitimização (SANTOS, 2010).

A segunda e a terceira onda também são movimentos em constante progresso, adaptando-se às novas necessidades sociais. A título ilustrativo, o novo CPC, que entrou em vigor em março de 2016, tratou sobre a coletivização de lides individuais repetitivas e sobre a mediação como forma judicial e extrajudicial de solução de conflitos, sendo que tais iniciativas são típicas da segunda onda de acesso à justiça. Outro exemplo de como a terceira onda permanece atual é a instituição do CNJ e as metas por ele introduzidas, além da cooperação judiciária regulamentada por meio da Recomendação nº 38 do CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2011b). A publicação dos novos Estatutos, como o do deficiente e o da juventude, também são exemplos de novidades que se encaixam na terceira onda. O

acesso à justiça é, portanto, um tema que constantemente deve ser adaptado para os desafios dos novos tempos.

Na década de 90, Kim Economides propôs um complemento ao trabalho de Cappelletti e Garth, concebendo a existência de uma quarta onda, que se refere à formação e atuação adequada dos profissionais do Direito como pré-requisito para a mudança de mentalidade sobre o acesso à justiça:

[...] considero que a essência do problema não está mais limitada ao acesso dos cidadãos à justiça, mas que inclui também o acesso dos próprios advogados à justiça. De fato, em minha opinião, o acesso dos cidadãos à justiça é inútil sem o acesso dos operadores do direito à justiça. (ECONOMIDES, 1999, p. 62)

A teoria do acesso à justiça também ganha nova complementação, desta vez proposta por Leonardo Avritzer, Marjorie Marona e Vanderson Carneiro, consistindo na ideia de um “acesso à justiça pela via dos direitos” (2014, p. 29). Nessa concepção, o acesso à justiça se efetiva pela participação da sociedade na conformação desses direitos. Ou seja, o acesso à justiça pela via dos direitos envolve a ampliação da possibilidade de participação na conformação destes, de modo que a forma de distribuição territorial dos órgãos jurídicos repercute diretamente na seletividade de qual parcela da sociedade terá maior possibilidade de participação na conformação dos direitos e no acesso ao Judiciário pela sua proximidade com os órgãos estatais. Logo, o território não é um elemento neutro nessa sistemática de acesso à justiça. Nesse sentido, os supracitados autores enumeram os problemas de acesso à justiça pela via dos direitos como sendo os seguintes: “a ausência de estruturas permanentes do Poder Judiciário e da defensoria pública, que conduzem à invisibilidade pública de determinados conflitos, e o uso recorrente e instrumental do Judiciário, que torna o seu acesso pela cidadania mais lento e custoso” (AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014, p. 21).

Atualmente, acredita-se que o desafio do acesso à justiça abrange o uso recorrente e instrumental do Judiciário, que repercute na explosão de litigiosidade, na morosidade processual, no gigantesco acervo de processos em tramitação e nas lides massificadas, repetidas e atomizadas (MANCUSO, 2011, p. 5).

Esses desafios são claramente percebidos nas notícias que ganham destaque na mídia brasileira: “O país dos paradoxos: tem os juízes mais produtivos do mundo, mas um Judiciário dos mais morosos e asoberbados” (BRANCO, 2014), “Volume de ações novas impede Justiça de reduzir acervo” (VOLUME..., 2014), “Turmas devem julgar mais de 350 processos

nesta terça-feira” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015) e “Acervo, demanda e produtividade do STJ sobem em 2014, aponta relatório do CNJ” (ACERVO..., 2015).

Passar-se-á, na sequência, à análise de um dos obstáculos à realização deste direito, consistente em sua utilização excessiva.

3 O “EXCESSO DE ACESSO” AO JUDICIÁRIO

3.1 O “excesso de acesso” ao Judiciário consiste em obstáculo ao acesso à justiça?

Superado o capítulo sobre o conceito e a contextualização do acesso à justiça, pode-se apreender, em suma, que o acesso à justiça é considerado um direito fundamental, garantido constitucionalmente, sendo um instrumento de inclusão social, de efetivação de direitos e de concretização de uma vida digna.⁶

Sobre os obstáculos enfrentados pelo acesso à justiça, restou cristalino que não se resumem àqueles de natureza econômica, processual e institucional, previamente listados por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, pois, apesar de ainda existirem tais barreiras, mormente em razão das dificuldades de ingresso ao Judiciário, pelo desconhecimento de direitos, pela delonga do litígio e também pelo custo elevado, acredita-se que o direito de acesso à justiça também enfrenta obstáculos em razão da litigância excessiva e massificada praticada por atores sociais específicos, o que prejudica a funcionalidade do sistema jurídico e interfere na eficácia desse direito.

Portanto, analisando o contexto social brasileiro, considera-se que o obstáculo da litigância excessiva é uma barreira significativa a ser superada, pois prejudica a efetividade do acesso à justiça, sobretudo para os grupos sociais que não possuem aportes financeiros para suportar a delonga processual causada pelo abarrotamento do Judiciário ou pelo fato de a pretensão da causa já perder a razão de ser após seu longo trâmite processual. Tal fato demonstra como o acesso à justiça permanece seletivo e formalista, mesmo nos dias atuais, o que repercute na desigualdade das partes dentro da estrutura do processo e ao longo de seu desenvolvimento, já que alguns litigantes estão mais bem preparados para enfrentar as vicissitudes decorrentes da lide processual. Portanto, a desigualdade econômica e social é refletida no interior do processo de maneira a causar disparidades entre os litigantes também em sua condução, o que pode alterar o resultado da demanda, considerando que o litigante menos favorecido estruturalmente pode não ter o subsídio suficiente para construir e provar sua pretensão.

⁶ A expressão “excesso de acesso à justiça” ou “excesso de demandas” vem sendo utilizada por doutrinadores contemporâneos para indicar a litigância no sistema judicial marcada com processos similares em larga escala, que repercute no congestionamento da via jurisdicional. Aquela expressão foi trazida por Leonardo Avrizter, em suas palestras, entre elas o Seminário Internacional “Cenários da Justiça no Brasil”, que se realizou em Belo Horizonte, nos dias 27, 28 e 29 de fevereiro de 2012, no qual a autora desta dissertação esteve presente.

A expressão “excesso de acesso” não possui tamanha precisão quando interpretada em sua literalidade, podendo causar a falsa impressão que se alcançou um acesso pleno a ponto de acarretar um excesso de acesso, mas a escolha do uso desta expressão na presente dissertação tem o viés de induzir o leitor a também se questionar sobre o problema – merecedor de análise – do prejuízo causado pelo excesso de litigância e pelo abuso do direito de acesso à justiça, que se dá por conta da litigância repetida, multiplicada e massificada no Judiciário brasileiro. Em momento nenhum se pretende afirmar que o acesso à justiça alcançou a plenitude no sistema jurídico brasileiro; muito pelo contrário, o que se verifica é que o “excesso de acesso” gerou uma distorção no sistema jurídico de modo que o uso abusivo do Poder Judiciário por parcela da sociedade acarreta prejuízo para os litigantes eventuais, para a efetividade do acesso à justiça e para o bom funcionamento do Poder judiciário. Portanto, o uso abusivo do aparato judicial cria mais uma barreira à sua efetividade e colabora para o gigantismo processual.

Em suma, as perguntas que emergem da presente temática e que serão trabalhadas ao longo do texto podem ser resumidas na seguinte problemática, de saber quem são os atores sociais que se utilizam do direito de acesso à justiça e quão abusivo tem sido o comportamento de alguns litigantes ao ponto de prejudicar os demais usuários do sistema Judicial.

Primeiramente, devem ser esclarecidos os contornos e pressupostos adotados quando se utiliza a expressão “excesso de acesso”. Unindo todo conhecimento acerca do assunto, pode-se conceituar resumidamente o termo como sendo o abuso da utilização do aparato judicial tanto pelo autor, quando o aciona sobremaneira e de forma frívola, quanto pelo réu, quando resiste à pretensão do autor, deixando que a controvérsia seja encaminhada à tutela estatal, prolongando o conflito e judicializando as relações sociais. Este termo também abrange o uso exacerbado dos recursos com finalidade protelatória até os tribunais superiores. Nesse sentido, o fenômeno do ‘excesso de acesso’ configura um óbice ao efetivo acesso à justiça, pois cria desigualdade processual que é reflexo da desigualdade social. Para Marco Antônio Perruso, a litigância em excesso significa a “utilização demasiada do recurso à justiça por parte dos diversos agentes sociais e institucionais” (2009, p. 242).

Sobre a litigância demasiada, Maria Tereza Sadek entende que o sistema judicial brasileiro “estimula um paradoxo: ‘demandas de menos e demandas de mais’” (2004, p. 86). Assim, enquanto parcela da população permanece marginalizada dos serviços judiciais, outra parcela se utiliza desses serviços em excesso, “gozando das vantagens de uma máquina lenta, atravancada e burocratizada” (SADEK, 2004, p. 86). Essa utilização exagerada dos serviços

judiciais representa uso indevido do espaço público por alguns litigantes, o que prejudica a realização da função social do Poder Judiciário na sociedade brasileira. Ademais, “a fragmentação da sociedade brasileira pelas desigualdades sociais é reproduzida em desequilíbrios no acesso à Justiça, que requer estratégias diferenciadas para atacar cada um dos problemas” (FERRAZ, 2010, p. 88).

Ao longo dos próximos tópicos, serão analisados mais profundamente os elementos aqui aventados, como os diferentes grupos de litigantes, a judicialização das relações sociais e o gigantismo judicial.

Por ora, tem-se a seguinte lógica: partindo da hipótese de que o Poder Judiciário possui um determinado limite estrutural, tanto no que diz respeito aos recursos humanos, quanto também aos financeiros – mesmo porque é utópica e desarrazoada a ideia de que a pretensão em juízo será pronta e incondicionalmente atendida –, conclui-se que o ajuizamento desenfreado de demandas interfere diretamente na qualidade da prestação judicial. Tal situação é mais contundente ao se considerar a atual sociedade brasileira, que se caracteriza pela massificação de processos, gerando o fenômeno da conflituosidade social sem precedentes, que, por sua vez, acarreta em um enorme demandismo judicial.

Portanto, a litigância excessiva pode representar, sim, obstáculo ao efetivo acesso à justiça, na medida em que possibilita a distorção da função social pela qual o Poder Judiciário se prontificou a cumprir no contemporâneo Estado social, qual seja atuar com vista à justiça social. Essa distorção acontece na medida em que as demandas são ajuizadas em escala, em números expressivos, típicos de uma cultura de massa, e, ademais, algumas vezes de maneira oportunista, impossibilitando uma justiça célere como se almeja. Assim, enquanto alguns se utilizam em excesso do Poder Judiciário, outros atores sociais ficam prejudicados aguardando longamente por um provimento jurisdicional que pode ser essencial para sua subsistência ou significativo do ponto de vista financeiro.

Boaventura de Sousa Santos resume esse obstáculo ao acesso à justiça da seguinte maneira: “estes casos [de litigância excessiva], dado o seu elevado volume, ocupam de tal maneira o sistema que o bloqueiam para poder responder às demandas dos cidadãos” (2007, p. 28), gerando o seguinte paradoxo: “enquanto se luta para que os cidadãos tenham mais acesso aos tribunais; nestes casos, o que se procura é reduzir o acesso” (2007, p. 29). Marinoni também expressou entendimento semelhante sobre tal abusividade: “descabe confundir acesso à justiça com facilidade de litigar” (2010, p. 180).

É importante deixar cristalino que sobre o tema “acesso à justiça” permanece a preocupação nuclear do estudo do excesso de litigância, pois acredita-se que qualquer abuso

em seu uso merece ser combatido para que não configure barreira ao seu exercício pela parcela da sociedade que vê o Judiciário como instrumento de efetivação de seus direitos (principalmente os mais básicos inerentes ao cidadão comum). Ou seja, o objetivo central do estudo consiste na efetivação e na concretização do direito de acesso à justiça, sobretudo ao se considerar que tal direito, na complexa sociedade brasileira contemporânea, representa instrumento essencial de obtenção de direitos sociais tidos como fundamentais por parcela da sociedade que, de outra maneira, não conseguiria alcançá-los. Assim, em razão de sua essencialidade – já que funciona como instrumento de obtenção de direitos para a população mais carente – é necessário que o Judiciário brasileiro assuma uma concepção “contra-hegemônica” de direitos humanos, sendo capaz de transformar o *status quo* e concretizar a máxima realização dos valores humanos (SANTOS, 2007, p. 29).

Portanto, após concluir que a litigância excessiva interfere na efetividade do direito de acesso à justiça, devem ser analisadas questões tais como quais são as causas e os efeitos da litigância demasiada, bem como quem são seus atores responsáveis e até que nível sua atuação é considerada abusiva.

3.2 A chamada “judicialização das relações sociais”

A “judicialização das relações sociais”, que repercute na litigiosidade exacerbada, é assunto que vem atraindo preocupação dos estudiosos do Direito e de outras Ciências Sociais aplicadas⁷, bem como da mídia e das instituições públicas. Muitos afirmam existir uma *crise* judicial em virtude do elevado número de processos⁸. Rodolfo de Camargo Mancuso afirma que a crise judicial no Brasil não é adstrita ao âmbito judicial, sendo proveniente de todo universo metajurídico – questões políticas, econômicas e sociais (2011, p. 45). De fato, considerando a complexidade das questões sociais, tem-se que os problemas correlatos aos demais poderes (Legislativo e Executivo) geralmente são transpostos para o Judiciário, de maneira a afetá-lo direta ou indiretamente, tornando a questão interdependente. É o caso, por exemplo, da judicialização dos serviços primários que devem ser prestados pela administração pública, os quais são objetos de processos judiciais como maneira de garantir os preceitos garantidos na Constituição. Logo, os fenômenos da judicialização da política e o da

⁷ A título exemplificativo, traz-se a lume um trecho da tese defendida por Júlio Cesar Marcellino Júnior ao Programa de Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, no qual afirma: “a litigiosidade constitui um dos problemas mais sérios a serem enfrentados na contemporaneidade pelo Poder Judiciário e pelos estudiosos do Direito” (MARCELLINO JÚNIOR, 2014, p. 15).

⁸ Rodolfo de Camargo Mancuso (2011), em seu livro sobre Acesso à Justiça, possui um capítulo cujo título é “a crise numérica de processos judiciais e suas concausas”.

politização do Judiciário demonstram que os três poderes estatais se entrelaçam e que os problemas não se limitam a apenas um deles. Para fins didáticos, o presente trabalho restringir-se-á à crise no Poder Judiciário como forma de se referir ao elevado número de processos que tramitam pelos tribunais.

Até o fim do ano de 2014, havia no Brasil 99,7 milhões de processos pendentes e, em setembro de 2015, foi atingido o marco de 100 milhões, sendo que, desse numerário, mais de 70,8 milhões já estavam em tramitação e outros 28,5 milhões foram ajuizados durante o ano de 2014 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015b). Considerando o número de processos em tramitação com o número de juízes brasileiros em todos os graus e Justiças – 16.927 juízes ao todo –, tem-se uma média de mais de cinco mil processos por juiz, por ano. Diz-se que o Brasil é um país de elevada produtividade dos magistrados, apesar do crescente acervo processual (BRANCO, 2014).

Essa realidade é narrada por um magistrado da Justiça Estadual de São Paulo da seguinte maneira:

Os juízes e desembargadores paulistas superam seus próprios limites de produtividade e de eficiência ao proferirem mais de 5 milhões de sentenças e quase 1 milhão de decisões em segundo grau. Com tamanho esforço, seria correto imaginar uma curva descendente no estoque de processos. Entretanto, o ritmo ascendente prossegue. Em outras palavras, apesar do recorde de trabalho, o volume de processos que aguarda julgamento ficou ainda maior, revelando um quadro verdadeiramente assustador. (MASCARETTI, 2010)

Considerando esses dois elementos, quais sejam, a produtividade elevada dos magistrados e o contínuo aumento do acervo processual, é possível concluir que a questão em apreço é mais social do que procedimental, dizendo respeito à crescente judicialização das relações sociais. É um fenômeno típico da cultura jurídica brasileira que facilmente encaminha ao Judiciário as mais diversas questões sociais, as quais poderiam ser solucionadas espontaneamente por outros meios.

Segundo Camila Silva Nicácio (2011, p. 28), esse fenômeno da judicialização é comumente observado nas sociedades ocidentais, numa lógica de desresponsabilização do sujeito, tendo em vista que, comparativamente, as sociedades cristãs buscam maior proteção pelas instituições do Estado no sentido de ser este substituto laico para o Deus exterior criador do universo:

Esta visão irá incidir naturalmente na maneira segundo a qual tais culturas concebem o Estado, seu direito e sua justiça – recursos últimos à gestão da vida em sociedade. A aversão das culturas orientais ao contencioso, e

simetricamente, o apego das culturas ocidentais ao mesmo, encontrariam guarida nesta demonstração. (NICÁCIO, 2011, p. 29)

Para Adriana Goulart de Sena Orsini, “não há como não reconhecer que há um efeito perverso da judicialização das relações sociais” (2007, p. 107). E continua a reflexão concluindo pela existência de uma cidadania passiva:

Surge uma sociedade de litigantes, onde não se tenta resolver as questões extrajudicialmente. A democracia gera o paradoxo de fragilizar os laços sociais, onde cada cidadão libera-se de seus “magistrados naturais” e entrega o destino de tudo ao juiz estatal. A efetivação dos direitos sociais deixa de ocorrer na sociedade civil, fazendo emergir uma cidadania passiva, onde o paternalismo estatal pode levar a uma “justiça de salvação”, com a redução dos cidadãos ao estatuto de indivíduos clientes de um Estado providencial. (ORSINI, 2007, p. 107)

De maneira semelhante, Rodolfo de Camargo Mancuso compreende que a judicialização irrestrita e ilimitada de toda e qualquer demanda não corresponde necessariamente ao verdadeiro exercício de cidadania, de modo que, para o autor, é como se o Poder Judiciário consistisse em uma forma simplificada de “terceirização do deslinde da controvérsia” (2011, p. 62), na medida em que o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição não exige a necessidade de adequação do espaço de solução de controvérsia a depender da natureza da demanda. Incentivar outros modos de solução de conflitos, auto e heterocompositivos, evitando a judicialização frívola dos litígios, é uma maneira sábia de se incentivar uma postura coexistencial⁹ e não competitiva da sociedade.

Para o mesmo autor, essa cultura demandista representa um falacioso exercício de cidadania, na medida em que ela:

[...] promove o afastamento entre as partes, acirra os desentendimentos, e estende o conflito a um ponto futuro indefinido, esgarçando o tecido social e sobrecarregando a justiça estatal de controvérsias que, antes e superiormente, poderiam e deveriam resolver-se em modo auto ou heterocompositivo. (MANCUSO, 2011, p. 59-60)

A “cultura de demandar” de determinados setores sociais ainda interfere na imagem do Poder Judiciário perante a coletividade, trazendo a ideia de um “guichê universal de reclamações” (MANCUSO, 2011, p. 54) para receber conflitos que poderiam ser dirimidos em outras instâncias, cujos conteúdos muitas vezes não possuem qualquer complexidade,

⁹ A expressão “postura coexistencial” é extraída da obra de Rodolfo de Camargo Mancuso (2011, p. 62) no sentido de ser uma postura que preserve as relações de continuidade, sobretudo nos casos que envolvem vizinhos, trabalho, escola e família, evitando, com isso, converter os litigantes em vencedor e vencido, preservando a continuidade da relação.

“propiciando a difusão da ideia de que o ajuizamento pronto e imediato de qualquer interesse contrariado ou insatisfeito é... *manifestação de cidadania*” (MANCUSO, 2011, p. 54).

Foi demonstrada até aqui a visão de que a crise judicial é proveniente da judicialização dos conflitos sociais. Outra vertente – mais processual e menos sociológica que a primeira – sobre a questão do gigantismo judicial é apresentada por José Eduardo Carreira Alvim, ao concluir que o problema é de “saída” / “descenso” da Justiça, sendo necessário que o sistema judiciário “se torne mais racional na entrada, mas, também, mais racional e humano na saída” (2010, p. 181).

Entretanto, apesar da existência de pontos de contato desta segunda vertente, acredita-se que a questão não consegue ser resolvida de modo quantitativo e processual apenas, com foco exclusivo nos números e nas estatísticas processuais, merecendo ser analisada sob um viés qualitativo, pois apenas focar na estrutura da máquina judicial não soluciona um problema ainda maior: a judicialização das relações sociais. A resposta certamente não está no aumento do aporte Judicial, pois o gigantismo judicial apenas retroalimentaria a demanda.

Ademais, Fernando Gonzaga Jayme aponta para a insuficiência das reformas judiciais empreendidas até o presente momento, as quais são “incapazes de promover mudanças profundas de que a estruturação do sistema de Justiça carece, bem como a revolução cultural necessária para garantir o direito fundamental do acesso à justiça” (2008, p. 236).

É claro que os números que permeiam o Judiciário brasileiro, números estes apresentados à sociedade por meio de relatório anual do CNJ, servem como instrumento para compreensão, conscientização e base para reformas institucionais e procedimentais. Isso porque os efeitos do gigantismo judicial merecem apreciação para que sejam adequadamente gerenciados e administrados.

O que se destaca é que ambas as vertentes salientam vieses diferentes do mesmo fenômeno, sendo que uma gira em torno da causa/origem, enquanto a outra foca no efeito da “crise judicial”. A verdade é que tanto a questão processual, que diz respeito ao número de processos judiciais em tramitação com vistas à redução da carga processual existente, quanto a questão sociológica, que se relaciona com os motivos que sustentam a elevada judicialização das relações sociais, carecem de especial apreço e de ferramentas específicas para seu manejo.

3.3 A delonga processual

Além da função primordial do Judiciário, que consiste na resolução dos litígios, há também o simbolismo político na sociedade ao definir matérias até então controvertidas de maneira mais restritiva ou ampliativa, mostrando aos futuros e possíveis litigantes sua forma de interpretação do ordenamento jurídico. O simbolismo político também se faz presente quando o Judiciário assume parcela do controle social – sobretudo quando usa de seus mecanismos para exigir a efetividade e a executoriedade de suas decisões. Ademais, este Poder também representa instrumento ativo no assentamento de políticas públicas, ao atuar no campo contra-hegemônico¹⁰ para a concretização de direitos sociais.

Com o protagonismo que o Judiciário adquiriu na última década do Século XX – em razão da necessidade de concretização dos direitos sociais constitucionalmente reconhecidos – aumentou a expectativa da população, mormente da parcela mais necessitada economicamente, em ter suas pretensões atendidas pelo sistema judiciário. É assim que o cidadão, frustrado no seu interesse de determinadas prestações sociais, recorre ao Judiciário como maneira alternativa para alcançar seus direitos. Na concepção de Boaventura de Sousa Santos, “temos, assim, o sistema judicial a substituir-se ao sistema da administração pública, que deveria ter realizado espontaneamente essa prestação social” (2007, p. 19).

Toda essa conjuntura de expansão e reconhecimento de direitos sociais – como à saúde, ao transporte, à cultura, à educação –, juntamente com as mudanças nos padrões de consumo, nas relações de trabalho e na relação entre Estado Democrático de Direito e a sociedade, resultou em “uma explosão de litigiosidade, à qual a administração da justiça dificilmente poderia dar resposta” (SANTOS, 2011, p. 145). O número de demandas é expressivamente superior à capacidade do Judiciário em solucioná-las rapidamente, o que interfere, como consequência lógica, na efetivação do direito de acesso à justiça à população. Assim, toda a coletividade resta prejudicada na medida em que o Poder Judiciário é demandado de modo massivo por uma sociedade com padrões massificados, com novos hábitos típicos de uma cultura consumista e com a produção normativista crescente. Toda essa conjuntura trouxe a ele posição de maior visibilidade social e vulnerabilidade política (SANTOS, 2010, p. 145).

¹⁰ Campo “contra-hegemônico” é a expressão utilizada por Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 29) para representar a parcela de cidadãos que se conscientizaram dos direitos sociais significativos que adquiriram com a Constituição de 1988 e que, por isso, depositam no Judiciário uma expectativa enorme para fazer reivindicar seus direitos e interesses.

A consequência desse quadro social não poderia ser diferente senão o advento da “crise numérica de processos judiciais” (MANCUSO, 2011, p. 5), que, por sua vez, repercute na morosidade processual. O Poder Judiciário tem se dedicado a tentar solucionar a questão da demora na prestação jurisdicional, porém, segundo Rodolfo de Camargo Mancuso (2011, p. 5), vem atuando em uma perspectiva obsessiva de eliminar processos, o que poderia prejudicar a qualidade das decisões. Alguns dos instrumentos utilizados pelo Judiciário para o tratamento da denominada “crise numérica” são as metas de produtividade e os julgamentos por amostragem, os quais atuam em diferentes frentes no intuito de redução do acervo processual. Para o supracitado autor, a finalidade reducionista do Judiciário é necessária desde que não prejudique a qualidade do acesso à justiça. Nesse mesmo sentido é a concepção de José Carlos Barbosa Moreira: “se uma Justiça lenta demais é decerto uma Justiça má, daí não se segue que uma Justiça muito rápida seja necessariamente uma Justiça boa” (MOREIRA, 2004, p. 5, *apud* MANCUSO, 2011, p. 5). Ou seja, ferramentas processuais e institucionais que combatem a morosidade processual se mostram, sim, como necessidade urgente, porém não devem ser implementadas sem observação da qualidade da prestação jurisdicional, sendo necessária sua complementação por outras iniciativas para o tratamento adequado da questão.

A morosidade processual no Brasil significa que um processo judicial pode se arrastar por anos ou mesmo décadas até alcançar seu trânsito em julgado, o que representa questão social preocupante, pois suscita a instabilidade social, que é mais gravosa para a parcela da sociedade que deposita tamanha expectativa no resultado da lide por se tratar de um bem essencial para sua subsistência e sustento. Considerando que a delonga processual no contexto brasileiro pode significar até mesmo décadas para a solução da lide, Alvim (2003) traz a concepção de o problema do acesso à justiça ser de “saída”, pois retarda a concretização do direito em prol daqueles que terão seu direito reconhecido judicialmente. Em 2013, foi noticiado um fato intrigante sobre tal tema: o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a ação mais antiga em tramitação, protocolada em 17 de junho de 1959 (STF..., 2013).

Sobre os números que envolvem a suprema corte, o “III Relatório Supremo em Números – O Supremo e o Tempo” (FALCÃO; HARTMANN; CHAVES, 2014, p. 111) traz constatações relevantes em relação ao tempo de tramitação dos processos: uma decisão liminar no STF pode levar em média 44 dias para ser apreciada, tempo este que é considerado elevado tendo em vista o objetivo de uma liminar ser prevenir ou cessar um dano grave ou de difícil reparação. O tempo médio para decisão de mérito em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) é de 5 anos. Já para a mera publicação de um acórdão em um recurso extraordinário, somam-se 131 dias, enquanto que para a publicação de acórdão em

uma ADI, esse número sobe para 368. Assim, “uma grande inovação na jurisprudência brasileira pode ficar aguardando um ano até que possa influenciar o Judiciário” (FALCÃO; HARTMANN; CHAVES, 2014, p. 111). Os processos no STF possuem uma variação de tempo e procedimento enorme a depender do Ministro responsável, motivo pelo qual o supracitado Relatório sugere repensar a gestão dos processos do Supremo, dando igual tratamento a todos os autos presentes na corte, o que, por certo, não macularia a autonomia inerente a cada Ministro sobre como decidir a matéria (FALCÃO; HARTMANN; CHAVES, 2014, p. 116). Cumpre lembrar que o STF não se sujeita às metas do CNJ, conforme se verá no próximo capítulo do presente texto.

Retomando a análise dos números pelo CNJ, o Relatório concluiu que o maior “gargalo” para a delonga processual está na fase de execução judicial, a qual representou, no ano de 2014, 51% de todo o acervo processual (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015b, p. 34). Sobre esse assunto, é importante recordar que o processo não se exaure com o trânsito em julgado de uma decisão, pois a efetividade do acesso à justiça somente ocorre quando a parte obtém o bem da vida objeto do litígio. Assim, a execução judicial comprova ser relevante – e complexa – fase processual, já que os comandos judiciais condenatórios ainda carecem de instrumentos que obriguem a parte sucumbente da demanda.

Desde o ano de 2009, o CNJ – enquanto órgão instituidor de políticas públicas no âmbito judicial – definiu metas anuais de nivelamento processual entre os diferentes tribunais brasileiros, ganhando destaque a “Meta 2”, que determinou, ainda no mesmo ano, que os tribunais julgassem todos os processos distribuídos até o fim de 2005. As metas representam para o CNJ o alinhamento com o princípio constitucional da duração razoável do processo, introduzido no texto da Constituição por meio da mesma Emenda Constitucional que instituiu o CNJ, a Emenda nº 45, do ano de 2004 (BRASIL, 2004). Nesse sentido, conclui-se que as metas podem ser formas eficazes de atuar no combate da delonga processual, pois mesmo que não cumpridas, em face da transparência e da publicidade que a exposição do seu cumprimento ou não trazem, já são importante meio de combater a morosidade.

Note-se que o elemento “tempo” – em se tratando da delonga processual – não é um elemento neutro, podendo ser benéfico para alguns e extremamente prejudicial para outros. Maria Tereza Sadek (2004, p. 86) avalia que há setores sociais que extraem vantagens na demora pelo provimento judicial, sendo inclusive o setor público beneficiário de tal situação. E, na medida em que a delonga processual se torna vantajosa, a parte beneficiária dessa demora pode acabar se utilizando dos meios disponíveis para tornar o processo ainda mais longo, o que ocorre, por exemplo, por meio dos recursos judiciais impetrados com fins

dilatatórios. Isso porque o tempo não é um elemento independente, mas sim facilmente influenciado pelas partes em juízo.

Segundo o artigo 80, inciso VII, do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015), a interposição de recursos com intuito meramente protelatório é considerada hipótese de litigância de má-fé, suscetível de multa e indenização pelos prejuízos causados. Na doutrina, algumas vezes, o recurso com fins meramente protelatórios entra em duelo com o direito de recorrer, podendo ser tênue a linha de separação, enquanto que, na prática forense, a aplicação da multa por litigância de má-fé *ex officio* pelo magistrado não acontece em grande parte dos casos. Sobre o assunto, o que há de ser ressaltado é que, mesmo quando há a aplicação da multa processual, o processo, ainda assim, ficou parado, sem movimentação, até a sua apreciação do tribunal, de modo que um recurso infundado certamente atrasa o processo, o que acontece pela sua simples interposição, até a sua apreciação pela corte competente, prejudicando a entrega do direito a quem lhe é devido com o trânsito em julgado da controvérsia. Portanto, a multa tem o intento apenas de desestimular a recorribilidade infundada, mas não coíbe o atraso no processo.

Atualmente, conforme o artigo 1.026, §3º, do mesmo código (BRASIL, 2015), caso não ocorra o recolhimento da multa por litigância de má-fé, nenhum outro recurso interposto pela parte será admitido no processo. Porém, ficam excluídos dessa previsão tanto o beneficiário da Justiça gratuita quanto a Fazenda Pública, sendo que tal exclusão é novidade no texto processual, de modo que tal grupo de litigantes não terá impedimento na interposição de um recurso protelatório, vez que seus processos não serão paralisados quando da aplicação da multa¹¹.

Outra forma *simples* de prolongar o curso processual é a utilização de recurso aos tribunais superiores, mesmo quando não protelatórios, pois seu julgamento costuma acontecer somente após transcorrido um lapso temporal muito dilatado – meses ou anos depois da interposição – o que certamente adia o trânsito em julgado de maneira significativa para a parte que teve seu direito reconhecido na decisão recorrida. Sobre esse assunto, um caso curioso é relatado pela ministra Fátima Nancy Andriighi, quando da instituição do sistema de julgamento por amostragem dos recursos especiais: muitas vezes as partes desistiam do recurso logo que ele era escolhido para ser representativo da controvérsia, o que demonstra que o recurso aos tribunais superiores era interposto, mesmo quando não havia amparo em

¹¹ De modo ilustrativo, conforme informação do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a União já foi condenada à litigância de má-fé em 2007 – no Recurso Especial (REsp) 949.166 –, momento em que “o ministro Mauro Campbell Marques afirmou que, ao apresentar diversos embargos de declaração protelatórios, a União contrariava o interesse público que levou à criação da AGU” (JUS..., 2014).

sólida pretensão material, tendo seu subscritor a esperança “de sair vencedor em uma ou duas ações se ocorrer um eventual erro procedimental da parte adversa” (ANDRIGHI, 2010, p. 272).

O sistema de julgamento em bloco de recursos repetitivos permite que, uma vez estabelecida a tese pelo STJ, os Tribunais de segundo grau possam dar andamento a vários processos de uma só vez, os quais estavam sobrestados para o posicionamento do STJ. Com base nessa sistemática, por exemplo, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina conseguiu julgar mais de 55 mil recursos de uma única vez (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2015). Não restam dúvidas que o sistema de julgamento de recursos repetitivos se presta a atender a finalidade de redução de recursos nos tribunais superiores em prol de maior celeridade e, consequentemente, da efetividade do acesso à justiça. Apesar disso, Rodolfo de Camargo Mancuso alerta para o fato de esses recursos tratarem muitas vezes sobre matérias que possuem o escopo típico de um processo coletivo e que deveriam ser encaminhados a este âmbito. Nesse viés, os julgamentos de recursos repetitivos “não conseguem inibir a atomização dos conflitos de largo espectro (já que aquele manejo pressupõe, naturalmente, que as ações individuais múltiplas já foram ajuizadas, assim como já foram interpostos os recursos repetitivos no bojo daquelas)” (MANCUSO, 2011, p. 182).

Como já exposto, a morosidade processual tem como uma de suas origens a explosão de litigiosidade e como consequência o fato de que a demora processual possa se tornar extremamente benéfica para alguns litigantes. O tempo processual repercute de maneira diferente a depender da classe social e econômica do litigante, já que não é um elemento neutro. É evidente que há casos em que o setor corporativo deseja que o processo se resolva com enorme celeridade e previsibilidade – isso ocorre geralmente nas causas de direito empresarial quando ambos os litigantes são empresas. Todavia, mormente quando a controvérsia diz respeito ao direito do consumidor, em que a outra parte é uma pessoa física, geralmente hipossuficiente, e quando não restam dúvidas que a empresa violou o direito substantivo segundo a legislação pátria, muitas vezes é conveniente para a empresa que a decisão se prolongue no tempo, de modo a adiar a provisão condenatória.

Sobre esse assunto, Boaventura de Sousa Santos (1996, p. 87) afirma que a morosidade dos tribunais pode influenciar positivamente a decisão das empresas em permitirem que os litígios sejam judicializados, pois, “ao dilatarem o prazo de cumprimento de suas obrigações monetárias, as empresas ganham tempo e dinheiro” (SANTOS, 1996, p. 87). Nesse contexto, a rapidez do acordo em comparação com o tempo da decisão judicial

pode deixar de ser uma vantagem para as empresas ou então se tornar instrumento de barganha para acordos com valores ínfimos.

Em se tratando de senso comum, o sentimento predominante é de que a morosidade processual pode ser benéfica para alguns litigantes enquanto extremamente prejudicial para a parte hipossuficiente do litígio. Mesmo na seara da Ciência do Direito, alguns doutrinadores, sejam eles processuais ou sociológicos, também descrevem esse fenômeno, como é o caso mencionado no parágrafo anterior, baseado na leitura dos textos de Boaventura de Sousa Santos. De igual maneira é a concepção de Cassio Scarpinella Bueno e Rodolfo de Camargo Mancuso, sendo que, neste último caso, vale ressaltar um excerto retirado de sua obra sobre o acesso à justiça:

Não raro, torna-se *cômodo e interessante* para os *clientes habituais* do Judiciário (v.g., Poder Público, empresas de seguro-saúde, entidades de crédito ao consumidor, administradoras de cartões de crédito, empresas de telefonia) deixar que as pendências se judicializem e permaneçam *sub judice* o maior tempo possível: isso dispensa tais litigantes de investir em recursos humanos e materiais na organização de serviços de atendimento ao público, que, bem manejados, preveniriam pendências e resolveriam aquelas já instaladas. Dado que esse vasto segmento trabalha em *economia de escala* na sua relação com a Justiça estatal, o custo do *acompanhamento* dos processos não pesa significativamente, sendo antes um *modo inteligente* de repassar ao Estado o encargo de *gerenciar* tais pendências. (MANCUSO, 2011, p. 170, grifos no original)

De igual modo, Maria Tereza Sadek escreveu em uma de suas obras que muitos empresários admitem que a morosidade é, não raras vezes, benéfica e, “tal como as empresas, também o governo e as agências públicas têm sido responsáveis pelo extraordinário aumento da demanda no Judiciário” (2004, p. 86).

Mesmo demonstrando o senso comum e o raciocínio de alguns doutrinadores quanto à demora processual, é importante destacar que tais afirmativas não podem ser generalizadas, vez que a demora processual não será benéfica para o litigante habitual em todos os casos¹². Isso porque também pode repercutir na condenação por juros moratórios, juros compensatórios, além da correção monetária e da possível condenação por danos morais, quando for o caso, já que o processo gera custas e custos, os quais devem ser considerados. Ainda assim, é verdade que a delonga processual pode, de fato, ser um fator benéfico, mesmo que nem sempre o seja. Isto é, refletir sobre o fato de o Judiciário brasileiro poder ser utilizado de maneira abusiva se mostra relevante, porquanto tal uso desvirtua sua função

¹² A expressão “litigante habitual” é definida no tópico a seguir, reservado para tratar exclusivamente do tema “litigantes habituais e eventuais”.

primordial e prejudica sua credibilidade perante a sociedade. O aproveitamento abusivo por alguns litigantes da estrutura judicial é uma questão que preocupa não só o Poder Judiciário como também diversos setores da sociedade, pois interfere diretamente no acesso à justiça.

O CNJ, atento à questão, já aventou alguns instrumentos possíveis para tentar reduzir o uso abusivo do Poder Judiciário por alguns litigantes, entre eles a imposição de multas a empresas concessionárias de serviços públicos, que seriam aplicadas pelas agências reguladoras, o incentivo à conciliação e mediação e, por fim, o incentivo ao *marketing negativo* em relação às empresas. Inclusive, segundo o entendimento do então conselheiro José Guilherme Vasi Werner no ano de 2013, “o CNJ contribui para esse marketing negativo com as listas de grandes litigantes” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013), já que a publicação destas pode prejudicar a imagem das empresas perante a sociedade.

Percebendo que a morosidade processual repercute de maneira diferente a depender da estrutura social e econômica do litigante, cumpre agora distinguir as classes de litigantes e suas vantagens em juízo.

3.4 As diferentes “classes” de litigantes

O estudo das diferentes “classes”¹³ de litigantes envolve a distinção entre os litigantes habituais e os litigantes eventuais, bem como os diferentes efeitos de sua atuação em juízo, que conduzem à desigualdade de acesso à justiça, a qual não é desejável do ponto de vista da doutrina do acesso à justiça. “As classes populares, durante muito tempo, só tiveram contacto com o sistema judicial pela via repressiva, como seus utilizadores forçados” (SANTOS, 2007, p. 22), de modo que suas experiências pretéritas com o Judiciário provêm de situações constrangedoras, gerando insegurança em acioná-lo por temor de represálias.

Nesse sentido, as iniciativas para a universalização do acesso à justiça são tidas como o primeiro passo para garantir a assistência judiciária a toda população, sobretudo à classe social mais carente economicamente, mas tal fato repercute na necessidade de garantir também um processo com “paridade de armas” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988) entre os litigantes, no sentido de proporcionar a igualdade não apenas formal do devido processo legal, mas uma igualdade substancial/real. O processo evolui de maneira distinta a depender de elementos presentes no caso concreto, como a qualidade da assistência jurídica da parte, do

¹³ No presente texto, o termo “classes” não é adotado no mesmo sentido que “classes sociais” da ciência política, mas referente à categoria de litigantes, decorrente das características em juízo, se litigantes habituais ou eventuais. Ou seja: trata-se de classes processuais. Essa expressão é trazida por Marc Galanter (2014) em sua obra, quando ele classifica os litigantes em “classes”.

aporte econômico para suportar a delonga processual, da capacidade para produção de provas e do conhecimento sobre seus direitos. O mero acesso ao Judiciário sem a garantia de um processo justo não preenche o real objetivo do acesso à justiça.

Referido poder se depara com questões distintas, as quais merecem diferentes tratamentos: parcela da população que ainda carece de mais efetividade no acesso à justiça para obterem seus interesses e outra parcela que se utiliza do direito de acessar a máquina judicial com elevada frequência, algumas vezes extrapolando a razoabilidade inerente no direito constitucional de acesso à justiça e repercutindo em abusos nesse direito.

Nesse contexto, pode-se afirmar que há demandas “para mais e para menos” no Judiciário brasileiro (SADEK, 2004, p. 86), no sentido de haver intensa procura judicial por alguns setores sociais, mas, ao mesmo tempo, ainda existir um permanente espaço de demanda suprimida.

A doutrina classifica a litigiosidade no Judiciário brasileiro em latente, contida – também chamada de suprimida – e estimulada (FERRAZ, 2010, p. 89), sendo que a litigiosidade latente é o desconhecimento do direito, que acentua a exclusão social, e cuja estratégia para minimizar o problema é o fortalecimento da assistência judiciária. Já a litigiosidade contida ou suprimida representa a dificuldade de acesso ao Judiciário, apesar do conhecimento do direito pela parte, repercutindo no que Boaventura de Sousa Santos denomina de sociologia das ausências, que é uma *ausência* socialmente produzida. A estratégia para combater a demanda suprimida depende de grande transformação da cultura jurídica, isto é, de uma revolução democrática da justiça (SANTOS, 2007, p. 32), não bastando alterações no direito processual. Por fim, a litigiosidade estimulada ocorre quando a parte conhece seu direito e a possibilidade de lutar por ele, aproveitando, muitas vezes, da deficiência e lentidão do Judiciário, sendo que uma das estratégias para minimizar este problema é o estímulo de outros meios de administração de conflitos. A litigiosidade estimulada pode ser gerada tanto pelo autor quanto pelo réu; neste último caso, por meio da resistência em conceder espontaneamente o objeto da vida pretendido, quando sabidamente devido.

Quando se diferenciam os atores em juízo, é possível diagnosticar a vitimização sofrida pela “classe” litigante economicamente hipossuficiente na medida em que “a lentidão dos processos pode ser facilmente convertida num custo econômico adicional e este é proporcionalmente mais gravoso para os cidadãos de menos recursos” (SANTOS, 2010, p. 147). Boaventura de Sousa Santos complementa afirmando que a discriminação social no acesso à justiça é um fenômeno muito mais complexo do que se imagina, pois “para além das

condicionantes econômicas, sempre mais óbvias, envolve condicionantes sociais e culturais resultantes de processos de socialização e de interiorização de valores dominantes muito difíceis de transformar” (2010, p. 149).

Diante da complexidade do assunto, verifica-se que o processo judicial é um caminho cujo resultado depende não só das regras processuais, mas também das partes que estão presentes em juízo. Para LoPucki e Weyrauch, citados por Marc Galanter:

Não é possível prever o resultado de uma lide judicial somente pelos fatos e pela lei, do mesmo modo que não é possível prever o resultado de um jogo de xadrez somente pela posição das peças e pelas regras do jogo, pois em ambos os casos o relevante para a previsão é saber contra quem se está jogando. (LOPUCKI; WEYRAUCH, 2000, *apud* GALANTER, 2014, p. 77, tradução livre)¹⁴

Sobre as partes em juízo, pode-se classificá-las entre litigantes habituais – *repeat players* – e litigantes eventuais – *one shot players* –, conforme sua maior ou menor frequência em juízo, o que acaba sendo um reflexo da capacidade econômica e social das partes (GALANTER, 2014, p. 16). Sobre o assunto, Marc Galanter menciona que não necessariamente os litigantes habituais são os litigantes economicamente bem estruturados, porém tal relação costuma coincidir na maioria das vezes, por haver um reflexo da classificação quanto à frequência em juízo com a classificação em relação à sua estrutura econômica e social (2014). Assim, na maioria das vezes, os litigantes economicamente estruturados coincidem com os litigantes habituais, os quais conseguem auferir benefícios em virtude das especificidades do processo judicial, conforme se verá a seguir.

Por outro lado, não necessariamente os litigantes eventuais serão os mais carentes economicamente, apesar de, na maioria das vezes, o serem. Ocorre que, qualquer modo, serão estes os que mais sofrerão com a demora na efetividade da Justiça.

Para compreender a interação entre as diferentes classes de litigantes em juízo, cumpre inicialmente traçar uma definição resumida dessas duas figuras processuais. Os litigantes habituais são, na maioria das vezes, pessoas jurídicas, economicamente bem estruturadas, as quais possuem demandas no Judiciário em grande escala e que, consequentemente, detêm maior conhecimento e *know-how* para agir estrategicamente, além de possuírem economia em escala, permitindo-lhes atuar de forma calculada, almejando um resultado global mais eficiente (GALANTER, 2014).

¹⁴ No original: “One can no more predict the outcome of a case from the facts and the law than one can predict the outcome of a game of chess from the positions of the pieces and the rules of the game. In either case, one needs to know who is playing.”

Por sua vez, os litigantes eventuais são representados em sua maioria por pessoas físicas, cuja presença no Judiciário ocorre apenas esporadicamente e, em razão disso, guardam elevadas expectativas na solução de sua causa, além de não possuírem igual *expertise* na demanda judicial em comparação com os habituais.

Estes últimos, segundo pesquisa de Marc Galanter (2014, p. 15), atuam em juízo de forma distinta em comparação com os litigantes eventuais, mesmo que submetidos às mesmas regras processuais, já que auferem certas vantagens que tornam o desenrolar do *jogo* processual desigual para as partes envolvidas.

O mesmo não acontece quando, por exemplo, dois litigantes habituais estão em juízo em face um do outro, pois os privilégios deixam de se destacar, tornando a situação mais igualitária entre as partes envolvidas. As causas envolvendo dois litigantes habituais em polos distintos da demanda são, tipicamente, as causas empresariais, que compreendem contratos entre empresas, patentes etc. É interessante notar que, para esses casos, as empresas muitas vezes optam pela arbitragem, por ser considerada uma via que, apesar de mais onerosa, é mais célere e confidencial. Assim, para as causas que abrangem valores econômicos bastante elevados, os litigantes habituais costumam eleger uma via alternativa, que não a judicial, deixando o Poder Judiciário principalmente para as causas consumeristas, trabalhistas, as quais envolvem litigantes eventuais do outro lado do polo.

Retomando a análise das vantagens auferidas pelos litigantes habituais em juízo em face dos litigantes eventuais, tem-se que: por possuírem várias demandas semelhantes, algumas já ajuizadas e outras inclusive já concluídas, os litigantes habituais conseguem antever resultados, sendo possível acumular estratégias de vitórias e construir jurisprudência a seu favor. Ademais, possuem maior *expertise* e gozam de economia de escala, o que lhes proporciona custos mais reduzidos na judicialização dos litígios. Também possuem acesso mais fácil aos especialistas, além de maior estrutura organizacional e econômica para contratarem advogados mais bem qualificados do setor.

Os riscos são relativamente menores para os litigantes habituais, por disporem de maior número de processos sobre a mesma demanda, de modo a ser possível adotar estratégias calculadas para maximizar o ganho em muitos casos, mesmo quando isso envolve o risco de perda máxima em alguns poucos casos. Marc Galanter inclusive ressalta a possibilidade de litigantes habituais atuarem no lobby, influenciando órgãos políticos para a criação de legislação diversa sobre um determinado assunto em conformidade com seus interesses e, ainda, viabilizando a formação de laços de relações informais com funcionários do Poder Público por parte desses litigantes (GALANTER, 2014).

Marc Galanter (2014, p. 61) ainda ressalta que a presença de advogados no palco do Judiciário não elimina as desigualdades vivenciadas pelas partes em juízo, mas acentua a disparidade entre elas, pois também os advogados podem ser classificados entre advogados dedicados à litigância habitual ou não, já que nem todos os profissionais possuem as mesmas informações e o mesmo nível de experiência.

Não se deve olvidar – apesar de não mencionado por Galanter, mas ressaltado por Boaventura de Sousa Santos (2010, p. 148) – que a lentidão da justiça também se traduz em benefícios auferidos pelos litigantes habituais, conforme já analisado no capítulo anterior.

Em razão dos efeitos do desnível entre os litigantes – que transformam o processo judicial em um *jogo* dispar, desproporcional e oneroso para o litigante eventual –, a legislação prescreve algumas regras processuais baseadas na equidade, exatamente para equilibrar as partes em juízo – como a inversão do ônus da prova, por exemplo – e para fazer do processo instrumento de justiça social. Nesse contexto, mostra-se relevante a atuação proativa do magistrado na condução do processo, assumindo a função de intérprete, não somente dos elementos jurídicos envolvido no caso, mas da realidade que circunda o processo. Para Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 68), o magistrado deve abandonar a cultura normativista, técnico-burocrática e restritiva, abdicando da ideia de o direito ser um fenômeno autônomo e independente da sociedade.

No cenário brasileiro, os litigantes mais frequentes em juízo consistem nas instituições financeiras, nas empresas de telecomunicação e no próprio Poder Público, abarcando com isso também a Administração Pública indireta (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2011a). Esse é o quadro resultante de uma pesquisa do CNJ sobre os maiores litigantes no Judiciário brasileiro, a qual pôde constatar que grande parte dos processos pertence a um pequeno grupo.

Sobre os grandes litigantes, o então conselheiro do CNJ José Guilherme Vasi Werner se manifestou no sentido de que a “política negocial dessas empresas é de não resolver o problema. Preferem esperar o ingresso em juízo para, aí sim, buscar a solução do problema somente para o caso específico, sem modificar o procedimento negocial” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013).

De igual maneira é o entendimento de Rodolfo de Camargo Mancuso:

Não é de admirar, ante esse contexto benéfico às figuras do réu e do devedor, que, especialmente para os litigantes habituais, o processo judicial se apresenta no mais das vezes como *um bom negócio*, na medida em que os *protege* com o confortável álbi de “estar a questão *sub judice*”, ao tempo em que a notória morosidade da Justiça posterga o cumprimento das obrigações

a um ponto futuro imprevisível. (MANCUSO, 2011, p. 133, grifos no original)

Sobre as constantes críticas em relação às vantagens auferidas pelos litigantes habituais em postergar o cumprimento das obrigações contratuais deixando-as *sub judice*, tal situação há que ser analisada com mais cautela para que não se recaia em falaciosas afirmativas. Esse alerta já foi aventado no tópico anterior, mas é igualmente pertinente no presente momento. Por um lado, não se deve afirmar que a delonga processual necessariamente será benéfica ao réu devedor, pois não se trata de regra geral, já que a análise depende de diversos outros elementos, como, por exemplo, se este possui investimentos que rendam mais que os juros de mora e outros custos nos quais ele será condenado pelo Judiciário, transformando o prolongamento da lide em uma estratégia lucrativa. Por outro lado, é sabido que a demanda processual não tem um fim certo quando se analisa abstratamente o Direito vigente, pois o resultado pode variar a depender da interpretação do magistrado, do comportamento processual da outra parte, bem como se houver conciliação no curso do processo ou mesmo se a outra parte incorrer em perda de prazo processual, de modo que, do ponto de vista do réu, quando não há dúvidas em relação ao descumprimento de sua obrigação contratual monetária, e a depender de sua conjuntura econômica, é possível sim que a judicialização da demanda possivelmente seja lucrativa, já que o valor devido pode ser alocado de maneira mais vantajosa, o que compensa financeiramente mesmo diante da necessidade de gastos processuais em razão de custas, emolumentos e honorários. Ademais, tal situação pode ser vantajosa também pelo fato de haver chances de prescrição do direito pleiteado pelo autor ou pela perda de prazos da outra parte.

A Justiça do Trabalho também é alvo das críticas referentes aos benefícios auferidos pelos litigantes habituais em virtude da delonga processual, apesar de ser um dos ramos mais céleres do Judiciário brasileiro, pois o reclamado ao final é condenado ao pagamento daquilo que já seria devido ao empregado de qualquer modo e ainda tem a possibilidade de firmar um acordo conciliatório que poderá ser mais vantajoso economicamente. Não se discute aqui se o acordo é ou não benéfico para o empregado, sendo esta outra questão merecedora de profunda análise, a qual não cabe nesse espaço por razões didáticas, sendo, porém, realizada com mérito e profundidade pela Professora Doutora Adriana Goulart de Sena Orsini em seus textos sobre conciliação. O que se ressalta por ora é o fato de o empregador (muitas vezes litigante habitual na Justiça do Trabalho) ter a possibilidade de firmar um acordo conciliatório ao curso da instrução ou mesmo na fase executória em um valor inferior ao que seria condenado em uma futura decisão judicial.

O que se extrai de toda essa análise sobre as diferentes classes processuais de litigantes é o fato de os habituais possuírem estrutura mais organizada, que lhes permite suportar com mais tranquilidade as vicissitudes processuais, quando em comparação ao litigante eventual.

Após análise das vantagens auferidas pelos litigantes habituais em juízo, vale adentrar à especificidade dessa classe processual de litigantes dentro do Poder Judiciário brasileiro para compreender a maneira como ele sofre interferência pelo número de demandas envolvendo tais partes. Para isso, é preciso conhecer os números que giram em torno do sistema judicial brasileiro primeiramente, números estes resumidos nas pesquisas realizadas pelo CNJ, conforme será abordado na sequência.

4 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

4.1 Noção geral do Conselho Nacional de Justiça

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi instituído por meio da Emenda Constitucional nº 45, do ano de 2004 – emenda esta que foi responsável pela “Reforma do Judiciário” –, com a competência constitucional de controlar a atuação administrativa e financeira do Judiciário (BRASIL, 2004). É o órgão administrativo mais elevado dentro da estrutura deste Poder¹⁵, apesar de não possuir competência jurisdicional nos mesmos moldes dos tribunais nem de representar outra instância recursal. Entre suas atribuições, destaca-se a elaboração de relatório anual sobre a situação do Poder Judiciário no país, o que significa a introdução da lógica gerencial com os indicadores de eficiência. Para João Bosco Leopoldino da Fonseca, eficiência é a “alocação de recursos na qual seu valor é maximizado, sem esquecer-se de que existe um critério ético que guia as decisões sociais” (2008, p. 244). Assim, o CNJ traça sua caminhada na tentativa de garantir eficiência, sempre com vistas à justiça social.

Como consequência, o CNJ introduziu, a partir do ano de 2009, metas a serem cumpridas anualmente por todos os Tribunais espalhados pelo território brasileiro, visando à gestão mais eficiente, o que repercute na oferta de um serviço público menos oneroso e mais célere para a sociedade brasileira, estando em consonância com a teoria do acesso à justiça. Além das metas, houve também a adoção de medidas que proporcionassem transparência, como os relatórios anuais que apresentam todos os gastos e produções de cada órgão dentro do Poder Judiciário e, por fim, houve também a guinada para a informatização de todos serviços jurisdicionais, com a introdução dos processos eletrônicos. As inovações representam políticas públicas para uma administração da Justiça transparente e próxima do cidadão, as quais podem ser classificadas como medidas da terceira onda de acesso à justiça.

Mais recentemente, o CNJ criou um sistema de videoconferência que poderá ser usado para agilizar a prestação jurisdicional, auxiliando a execução de atos processuais ou reuniões administrativas, reduzindo deslocamentos, gastos e emissão de cartas precatórias

¹⁵ Todavia, o STF, no acórdão do julgamento da ADI 3.367, DJ de 22/09/2006, que decidiu sobre a constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça, entendeu que o CNJ não tem competência sobre o STF e seus ministros. Veja um excerto da decisão: “competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do STF. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos arts. 102, caput, I, letra r, e 103-B, § 4º, da CF. O CNJ não tem nenhuma competência sobre o STF e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2006).

(CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015a). O sistema foi idealizado em parceria entre o STF e o CNJ e, em seu sítio eletrônico, a descrição sobre a plataforma é a seguinte:

O sistema de Videoconferência foi idealizado em virtude da grande demanda do Judiciário em se realizar reuniões a distância, com funcionalidades que melhoram a dinâmica destas reuniões. Qualquer usuário que tenha acesso ao sistema poderá criar uma sala e compartilhá-la com outras pessoas, que não precisarão estar logadas no sistema, bastando para isso que o criador compartilhe o link da sala. (SISTEMA..., 2016)

Destacam-se também as Resoluções emitidas pelo CNJ, responsáveis pela introdução e implementação de políticas públicas em todo o território nacional, entre as quais algumas foram inclusive incorporadas pelo novo CPC. A Cooperação Judicial, por exemplo, foi inserida no ordenamento jurídico por meio da Recomendação 38 do CNJ, do ano de 2011 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2011b), e, em seguida, tal previsão foi adicionada ao novo CPC, nos artigos 67 a 69 (BRASIL, 2015). Outro destaque é a Resolução 125, do ano 2010, que prevê o tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010). Após esta Resolução, o novo CPC incorporou a mediação e a conciliação como fases primordiais nos processos e, inclusive, obrigatórias em casos envolvendo litígio coletivo pela posse de imóvel (art. 565, CPC) e nas ações de família. Sobre a temática e sua aplicação no Direito do Trabalho, anotam Antônio Gomes de Vasconcelos e Marcella Furtado de Magalhães Gomes (2016) sua importância, mesmo diante da exclusão de sua aplicação no campo citado.

O presente trabalho dará enfoque mais específico à pesquisa do CNJ referente aos *100 maiores litigantes* (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2011a e 2012a) e aos relatórios anuais *Justiça em Números* (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015b), em razão de sua proximidade com o tema de estudo.

4.2 A pesquisa do CNJ – 100 Maiores Litigantes

A pesquisa *100 Maiores Litigantes* foi publicada por dois anos consecutivos, em 2011 e em 2012, com a análise dos dados referentes ao ano anterior a cada publicação. No intervalo de dois anos, nota-se que os resultados obtidos foram bem semelhantes, não havendo significativa alteração na ordem da tabela dos litigantes mais contumazes no sistema judicial dentro desse período, com as primeiras posições do *ranking* ocupadas, predominantemente, pelos órgãos e entidades do Poder Público, pelas instituições financeiras e por empresas de telefonia.

O presente trabalho adota a concepção mais ampla do termo “litigante”, referindo-se tanto ao autor da demanda, como também ao réu, na medida em que o litígio envolve duas partes interessadas, não existindo motivo para considerar apenas o autor como litigante e o réu como litigado. A concepção mais ampla do termo leva em consideração que o réu pode estar presente em juízo, mesmo que no polo passivo da demanda, por uma ação deliberada, na medida em que permitiu que um conflito se judicializasse. Portanto, tanto autor quanto réu podem assumir uma posição ativa no fenômeno da judicialização dos conflitos, razão pela qual se adota o termo litigante para se referir a ambos: demandante e demandado. Assim, o termo permite concluir que um grande demandado permanecerá na posição vantajosa de litigante habitual, recebendo as vantagens existentes em juízo em face dos eventuais, vantagens estas destacadas no capítulo anterior, não ficando excluído da terminologia adotada. Acredita-se que, se há demanda processual, há pretensão supostamente resistida e dois interessados no resultado da causa, não havendo justificativa plausível para a exclusão dos demandados no rol de maiores litigantes, já que existem hipóteses em que os demandados permitem que o litígio seja judicializado. A interpretação restritiva do termo induz à conclusão de que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) não seria o pioneiro na lista de maiores litigantes pois na maioria de suas causas ele está na posição de demandado – ou seja, “litigado” – o que não é aplicado para fins do presente trabalho.

Ressalta-se que ser classificado como um litigante contumaz não implica necessariamente a existência de abuso no exercício do acesso à justiça. São elementos que podem coincidir, mas que são independentes. Nesse sentido, é possível, apesar de não necessariamente ocorrer, que a litigância excessiva obstaculize o exercício do direito de acesso à justiça pelos demais indivíduos em razão do abuso em seu uso. Todavia, como já dito, esse abuso não é presumido pela presença contumaz no Judiciário. Ou seja, não é uma consequência direta da presença contumaz no Judiciário, pois litigantes de grande porte estrutural consequentemente terão número mais elevado de causas judiciais, o que não necessariamente significa exceder no uso do Judiciário.

Por essa razão, a presente pesquisa, após descobrir quem são os maiores litigantes no sistema judicial brasileiro, irá analisar qualitativamente – e não apenas quantitativamente – o comportamento do maior litigante como maneira de se concluir se ele exerce ou não o excesso/abuso do direito de acesso à justiça. A análise deve ser individual para cada ente, não podendo generalizar, incluindo todos os litigantes contumazes, pois podem haver diferentes razões para eles estarem presentes na estrutura judicial.

O Relatório *100 Maiores Litigantes* se justifica na necessidade de compreender quem são os principais atores que estão presentes no Poder Judiciário e que compõem os mais de 100 milhões de processos judiciais existentes no país. Isso porque:

Tão importante quanto monitorar continuamente o quantitativo de processos existentes, qual é a estrutura disponível e quais são os níveis de produtividade que o Poder Judiciário brasileiro dispõe para dar conta dos litígios, é o conhecimento sobre quem são os principais demandantes do trabalho de magistrados e servidores [...] com vistas a suscitar o debate sobre o que pode ser feito para reduzir a excessiva litigância no Brasil. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012a, p. 4)

O supracitado relatório foi realizado em 2011 e em 2012, sendo que o último considerou apenas o fluxo de processos ingressados ao longo de um ano, não avaliando todo o acervo processual existente, enquanto o Relatório de 2011 analisou todo o acervo processual do Judiciário. A justificativa para a adoção do novo critério está no fato de os bancos terem alegado que sua presença entre os maiores litigantes ocorreu em virtude de ações anteriormente ajuizadas sobre os planos econômicos Verão e Bresser. Assim, com a adoção do critério que considera apenas o fluxo recente de processos, fica afastada a hipótese de fatos pretéritos terem interferido na coleta de dados. É interessante notar que a escolha de um critério diferente nos dois anos não alterou significativamente a colocação dos litigantes, como se verá a seguir, afastando a hipótese que justificou a presença das instituições financeiras no rol de maiores litigantes.

Com base no relatório *100 Maiores Litigantes* do ano 2012, os litigantes presentes nas primeiras 100 posições do *ranking* representam em conjunto de 32% do universo de processos ajuizados no 1º grau de jurisdição no ano-base do relatório (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012a, p. 23). Conclui-se, portanto, que 32% de toda atuação jurisdicional é reservada para atender apenas cem litigantes que estão no polo passivo ou ativo da demanda.

Mais especificamente, no ano de 2012¹⁶ o litigante mais contumaz no Judiciário brasileiro – englobando tanto a Justiça Comum Estadual e Federal, quanto a Justiça do Trabalho – é o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Em segundo lugar está a B.V. Financeira S/A, em terceiro o Município de Manaus, em quarto a Fazenda Nacional, em quinto o Estado do Rio Grande do Sul, em sexto a União, em sétimo os municípios de Santa Catarina, em oitavo o Banco Bradesco S/A, em nono a Caixa Econômica Federal, em décimo

¹⁶ A presente pesquisa faz menção à tabela do ano de 2012, por se tratar da tabela mais recente publicada pela pesquisa do CNJ *100 Maiores Litigantes*, já que não houve nenhuma publicação mais recente.

o banco Itaucard S/A e em décimo primeiro o banco Itaú S/A, conforme coluna relativa ao número consolidado das três Justiças:

Tabela 1 - Listagem dos 11 maiores litigantes contendo o percentual de processos em relação ao total de processos ingressados entre 1º de janeiro e 31 de outubro de 2011 no 1º grau

Ordem	Cem Maiores Litigantes no 1º Grau							
	Consolidado das três Justiças		Justiça Estadual		Justiça Federal		Justiça do Trabalho	
1	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	4,38%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	3,09%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	34,35%	CNA - CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL	0,72%
2	B.V. FINANCEIRA S/A	1,51%	B.V. FINANCEIRA S/A	2,04%	FAZENDA NACIONAL	12,89%	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	0,64%
3	MUNICÍPIO DE MANAUS	1,32%	MUNICÍPIO DE MANAUS	1,79%	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	12,71%	UNIÃO	0,56%
4	FAZENDA NACIONAL	1,20%	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	1,57%	UNIÃO	11,51%	PETROBRÁS - PETRÓLEO BRASILEIRO S/A	0,47%
5	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	1,17%	MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA	1,53%	ADVOGACIA GERAL DA UNIÃO	2,01%	EBCT - EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS	0,36%
6	UNIÃO	1,16%	BANCO BRADESCO S/A	1,26%	RECEITA FEDERAL DO BRASIL	1,20%	BANCO BRADESCO S/A	0,31%
7	MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA	1,13%	BANCO ITAUCARD S/A	1,13%	IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS	1,19%	BANCO SANTANDER BRASIL S/A	0,28%
8	BANCO BRADESCO S/A	0,99%	BANCO ITAÚ S/A	1,07%	OAB - ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL	1,02%	VALE S/A	0,26%
9	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	0,95%	AYMORE CRÉDITO FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO S/A	1,06%	INMETRO - INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL	0,89%	BANCO DO BRASIL S/A	0,25%
10	BANCO ITAUCARD S/A	0,85%	BANCO SANTANDER BRASIL S/A	1,01%	CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE	0,71%	FAZENDA NACIONAL	0,24%
11	BANCO ITAÚ S/A	0,82%	FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO	0,99%	CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM - COREN/RS	0,68%	TELESP - TELECOMUNICAÇÕES DE SÃO PAULO S/A	0,24%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2012a, p. 15).¹⁷

Já no ano de 2011, conforme se verá na tabela a seguir, segundo classificação nacional, os maiores litigantes são, em primeiro lugar, INSS, em segundo lugar a Caixa Econômica Federal, em terceiro a Fazenda Nacional, em quarto a União, em quinto o Banco do Brasil S/A, em sexto o Estado do Rio Grande do Sul, em sétimo o Banco Bradesco S/A, em oitavo o Banco Itaú S/A, em nono lugar a Brasil Telecom Celular S/A, em décimo o Banco Finasa S/A e em décimo primeiro o Município de Manaus:

¹⁷ A tabela anexada mostra somente as 11 primeiras posições da tabela original, pois não se considera relevante para fins didáticos do presente trabalho nomear todos os cem maiores litigantes, sendo essencial apenas compreender quais são os maiores, quais setores estão mais presentes no Judiciário e quais são os instrumentos para reduzir a elevada litigiosidade, e não traçar um estudo detalhado de todos os cem litigantes.

Tabela 2 - Listagem dos 11 maiores litigantes contendo o percentual de processos em relação à participação percentual em relação aos 100 primeiros

Rank	Cem Maiores Litigantes							
	Nacional		Justiça Federal		Justiça do Trabalho		Justiça Estadual	
1	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	22,33%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	43,12%	UNIÃO	16,73%	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	7,73%
2	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	8,50%	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	18,24%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	6,41%	BANCO DO BRASIL S/A.	7,12%
3	FAZENDA NACIONAL	7,45%	FAZENDA NACIONAL	15,65%	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	5,29%	BANCO BRADESCO S/A	6,70%
4	UNIÃO	6,97%	UNIÃO	12,77%	GRUPO CEEE - COMPANHIA ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA	5,22%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	5,95%
5	BANCO DO BRASIL S/A.	4,24%	ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO	1,75%	BANCO DO BRASIL S/A.	4,82%	BANCO ITAÚ S/A	5,92%
6	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	4,24%	FUNASA - FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE	0,79%	TELEMAR S/A	4,31%	BRASIL TELECOM CELULAR S/A	5,77%
7	BANCO BRADESCO S/A	3,84%	INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA	0,48%	PETROBRÁS - PETRÓLEO BRASILEIRO S/A.	3,80%	BANCO FINASA S/A	4,08%
8	BANCO ITAÚ S/A	3,43%	EMGEA - EMPRESA GESTORA DE ATIVOS	0,47%	FAZENDA NACIONAL	3,29%	MUNICÍPIO DE MANAUS	3,81%
9	BRASIL TELECOM CELULAR S/A	3,28%	IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS	0,47%	BANCO ITAÚ S/A	2,89%	MUNICÍPIO DE GOIÂNIA	3,76%
10	BANCO FINASA S/A	2,19%	BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL	0,39%	BANCO BRADESCO S/A	2,81%	BANCO SANTANDER BRASIL S/A	3,14%
11	MUNICÍPIO DE MANAUS	2,05%	EBCT - EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS	0,35%	BRASIL TELECOM CELULAR S/A	2,32%	BANCO ABN AMRO REAL S/A	2,92%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2011a, p. 5).

Note-se que as duas tabelas apresentadas acima adotam critérios de porcentagem diferentes, já que a do ano de 2012 apresenta a participação de cada litigante em relação ao universo total de processos e a do ano de 2011 apresenta a porcentagem de participação em relação ao universo dos 100 maiores litigantes apenas.

Apesar dessa distinção no percentual, verifica-se que as primeiras colocações de pessoas jurídicas que mais possuem ações no Poder Judiciário pouco se alteraram entre os anos de 2011 e 2012, conforme se extrai das duas tabelas. As modificações são pontuais e não alteram a estrutura geral dos maiores litigantes em questões setoriais, sendo predominante a presença de instituições financeiras, empresas de telefonias e setor público da Administração Direita e Indireta.

O conselheiro do CNJ à época da publicação do Relatório *100 Maiores Litigantes* de 2012 apontou que o INSS permanece em primeiro lugar no ranking, respondendo por 4,38% em um universo de todas ações que ingressaram nas Justiças Estadual, Federal e Trabalhista durante o ano de 2011 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012b), o que representa, na verdade, um número bastante considerável, impactando na prestação jurisdicional. Ainda que o número de beneficiários atendidos pelo INSS seja enorme, conforme se verá nos capítulos a seguir, sua posição enquanto litigante responsável pela maior quantidade de causas

judiciais merece ser questionada, sobretudo por se tratar de ente público, cujo objetivo é a prestação de benefícios assistenciais e previdenciários. Por isso, o presente texto dedicou um capítulo exclusivo para tratar do comportamento do maior litigante brasileiro.

A presença de um ente público como maior litigante processual demonstra que o Poder Judiciário tem reservado parte de sua estrutura para solução de causas do próprio Estado, o que interfere diretamente no direito de acesso à justiça, direito este que é constitucionalmente garantido e cuja previsão se direciona especialmente aos cidadãos. Assim, a frequência massiva de entes públicos no ranking de maiores litigante certamente interfere no direito de acesso à justiça garantido aos cidadãos.

Sobre esse assunto, é importante ressaltar que o Poder Público já possui esfera administrativa para a solução de suas questões, de modo que o Judiciário representa um espaço subsidiário de gerenciamento de conflitos. O acesso à justiça, como se sabe, não se resume ao Poder Judiciário, de modo que o elevado número de causas administrativas em sede judicial poderia ser um indicativo de que a esfera administrativa não estaria sendo suficiente ou satisfatória; são apenas hipóteses e suposições, no intuito exclusivo de estimular a reflexão sobre a presença significativa do Poder Público em juízo.

Nesse sentido:

Quando pensamos na relação do Estado moderno com o poder jurisdicional, não podemos deixar de indagar se o Estado, ao acessar recorrentemente o Poder Judiciário, não está se orientando somente por uma racionalidade estratégica, sendo regido unicamente pela lógica de custos e benefícios, ou até mesmo fazendo um mau uso do seu monopólio administrativo, trazendo para dentro do sistema de justiça um conjunto de causas que poderiam ser resolvidas de forma extrajudicial. Em ambos os casos, a hiperutilização do sistema de justiça pelo Estado faz com que o aparato administrativo do poder monopolize um espaço que seria, a princípio, aberto à ação cidadã dos indivíduos. (GOMES; TORRES; GOULART, 2014, p. 135)

Diante dessas reflexões e interrogantes, importante analisar ainda outra série de relatórios emitida pelo CNJ.

4.3 O Relatório do CNJ – *Justiça em Números*

Assim como a pesquisa *100 Maiores Litigantes*, o Relatório *Justiça em Números* traz dados relevantes para serem analisados sobre os maiores litigantes e a estrutura do Poder Judiciário. Mais uma vez, o CNJ ressalta que a coleta de dados possibilita a criação de políticas judiciárias, de modo que o órgão cumpra sua missão “de contribuir para que a

prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência e efetividade, em benefício da sociedade” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015b, p. 5).

O Relatório alcançou em 2015 a sua 11ª edição, celebrando os 10 anos de existência do órgão, com uma compilação dos dados de orçamento, produtividade, recursos humanos e estrutura de todo aparato judicial brasileiro. E, nesta última edição, tornou-se possível conhecer as classes processuais e os assuntos mais demandados, o que possibilita “planejar a alocação de recursos também com base nos tipos processuais, o que amplia as condições de diversificar ações baseadas nas diferenças qualitativas da litigiosidade de cada tribunal” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015b, p. 11). Trata-se de uma iniciativa que possibilita ao mundo acadêmico estudo aprofundado sobre esses temas para transformações futuras do Poder Judiciário e, conseqüentemente, para maior concretização do acesso à justiça no sistema brasileiro.

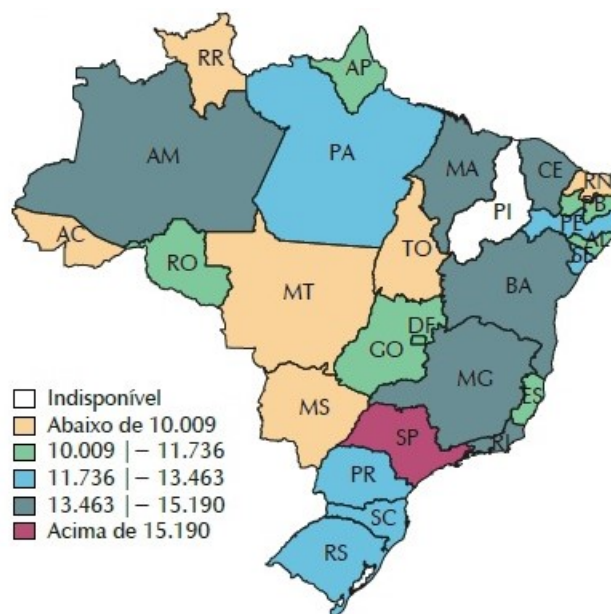
Ademais, a partir do Relatório do ano de 2015, é possível avaliar o tempo do processo, sabendo se foram solucionados por meio da conciliação, e quantos estão sobrestados ou suspensos por motivo de repercussão geral e recurso repetitivo, gerando o indicador denominado “taxa de congestionamento líquida”, que exclui o estoque suspenso ou sobrestado em razão dos dois motivos aventados.

Ressalte-se que os dados coletados não incluem o Supremo Tribunal Federal (STF), por questões metodológicas, já que a nomenclatura dada aos processos no Supremo é diferente da de outros tribunais, o que não permitiria uma unificação dos dados coletados (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015b, p. 26).

Analisando a estrutura do Poder Judiciário de modo integral, ou seja, considerando todos seus ramos (Justiça Estadual, Eleitoral, Federal, Militar e Trabalhista), tem-se que o primeiro grau dispõe de 14.985 cartórios judiciais – denominado “unidades judiciais”, segundo o Relatório (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015b). Aprofundando-se na análise desses números por estado da federação, tem-se que o Estado de São Paulo apresenta a maior concentração de habitantes por cada unidade judicial. Na mesma figura, constata-se que os estados do Amazonas, Minas Gerais, Bahia, Maranhão e Ceará também possuem número elevado de habitantes para cada unidade. Tais dados fazem concluir que, apesar de Amazonas e Minas Gerais possuírem características populacionais completamente distintas, não há, em ambos estados, uma estrutura judicial capaz de absorver toda a demanda populacional. Assim, apesar do Estado do Amazonas possuir uma população reduzida – 3,9 milhões de pessoas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016a), a estrutura judicial demonstra ser ainda mais tímida, de modo que a proporção entre o número de

habitantes por unidade jurisdicional permanece elevado. Por sua vez, Minas Gerais possui uma população cinco vezes maior que o estado do Amazonas, de 20,8 milhões de pessoas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016b), mas, ainda assim, apresenta a mesma proporção de habitantes por unidade judiciária. É o que se verifica analisando a figura a seguir:

Figura 1 - Habitantes por unidade jurisdicional



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2015a, p. 27)

Verifica-se, portanto, que o território não é um elemento neutro ou apolítico na promoção do acesso à justiça, de modo que a presença ou ausência de estruturas jurídicas de poder em determinada região pode alterar a conflituosidade social ou auxiliar na promoção do acesso à justiça (AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014, p. 24). No mesmo sentido é o entendimento de Milton Santos, que sustenta que “alterando o espaço, a sociedade altera a si mesma: novas relações (sociais, de produção consumo e reprodução) podem, portanto, dar diferentes funções para formas preexistentes” (SANTOS, 2002, *apud* AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014, p. 30). Da mesma forma, afirma o autor que “a presença de mecanismos de acesso à justiça altera a significação de outros elementos ao mesmo tempo que lhe imprime uma significação diferente daquela no momento anterior” (SANTOS, 2002, *apud* AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014, p. 30).

Avançando na análise do Relatório do CNJ, no que se refere às despesas e receitas, nota-se que, no ano de 2014, as despesas totais do Poder Judiciário somaram

aproximadamente 68,4 bilhões de reais, 4,3% a mais em relação ao ano de 2013. Ao considerar que a taxa de inflação entre 2013 e 2014 foi de 5,91%, tem-se que o aumento do valor de gastos do Judiciário não extrapola o aumento de preços da economia (INFLAÇÃO..., 2014). Ademais, as despesas do Judiciário equivalem a 1,2% do Produto Interno Bruto, também podendo ser comparadas, simbolicamente, com o gasto de 337 reais por habitante (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015b, p. 29). Em contrapartida, o Poder Judiciário gerou como receitas, seja por emolumentos, taxas, ou outras receitas em decorrência da atividade jurisdicional, cerca de 26,9 bilhões de reais, o que representa um retorno de 39,4% do valor de suas despesas.

Por se tratar de um Poder essencial ao Estado Democrático de Direito, responsável por assegurar os exercícios dos direitos fundamentais, não há questionamentos sobre a necessidade de despesas que sustentem o bom funcionamento de sua estrutura. Ademais, o fato de o Poder Judicial adquirir receitas é interessante, inclusive, para sustentar o sistema que beneficia os litigantes que necessitam dos benefícios da Justiça gratuita.

Ao analisar o modo como o orçamento é alocado, tem-se que 89,5% desse valor foi destinado a gastos com recursos humanos, englobando nesse rol magistrados, servidores, auxiliares e estagiários, sendo que esse percentual de despesas com recursos humanos foi reduzido em 0,3% em comparação com o ano anterior.

Sobre o investimento em informática no âmbito da Justiça estadual, observa-se que ele esteve no patamar de 2,57% do total das despesas (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015b, p. 114), havendo uma redução de 14,6% em comparação com o valor gasto com informática no ano anterior (GALLI, 2015). Tal constatação levanta questionamentos ao considerar que a informatização dos processos está cada vez mais presente nos dias atuais, o que implica maior necessidade de investimentos para sua expansão integral. A redução da rubrica destinada à informática não se coaduna com os preceitos de informatização processual, que foi introduzida como nova forma de provimento jurisdicional.

Em se tratando do número de litígios que estão presentes no Poder Judiciário, note-se que até o fim do ano de 2014 tramitavam na Justiça mais de 99,7 milhões de processos, sendo que, desse total, 70,8 milhões já estavam pendentes no começo do ano-base da coleta dos dados e outros 28,5 milhões de processos foram ajuizados somente durante os meses de 2014 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015b, p. 34).

Já no início do ano seguinte à publicação do Relatório – ou seja, no ano de 2016 –, foi noticiado que, no Brasil, já se atingiu a marca de mais de 100 milhões de processos em tramitação (SANTOS, 2016). Tendo esse número como base e, considerando que o Brasil tem

uma população de cerca de 205 milhões de pessoas – dado extraído em fevereiro de 2016 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016c) –, conclui-se que, em média, há um processo judicial no Brasil para cada duas pessoas. Tal número causa espanto, pois, ao se considerar que há um processo a cada dois habitantes no Brasil, a impressão que poderia causar é de que a população brasileira estaria bem representada na estrutura judicial ou que exerceria com frequência o exercício de cidadania, sendo o Judiciário porta de acesso amplo às políticas públicas. Ocorre que tal hipótese não se confirma, ou seja, não há uma correta representação da população nos processos judiciais, pois, como já mencionado, o Judiciário presencia um paradoxo, em que grande parte da população permanece distante da estrutura judicial, seja por não conhecer seus direitos nem os meios para acessá-los, ou, ainda, por temer acessar o Judiciário, já que, muitas vezes, apenas o conhece em sua face repressora. Dessa forma, o elevado número de processos não confirma ser um exercício efetivo de cidadania. De fato, ainda se presencia no Brasil um decesso de acesso, ao mesmo tempo em que se está diante de uma explosão de ações em determinados setores da sociedade. É o denominado paradoxo do acesso. Assim, conclui-se que poucas pessoas são representantes de muitos processos judiciais, utilizando-se de maneira contumaz da estrutura judicial, possibilitando:

A irrefreada formação de uma cultura demandista ou judiciarista ao interno da coletividade, difundindo a (equivocada e nefasta) percepção de que todo e qualquer interesse contrariado ou insatisfeito deve, de pronto, ser repassado à Justiça estatal, ligação direta que implica insuflar a contenciosidade social e desestimular a verdadeira cidadania. (MANCUSO, 2011, p. 27)

Ainda em relação aos recursos humanos do Poder Judiciário, verifica-se que no ano de 2014 estiveram presentes, compondo o quadro da magistratura, 16.927 magistrados, dos quais 11.631 atuavam na Justiça Estadual, ramo judicial com maior demanda processual em razão da sua ampla competência material. Ao se considerar os mais de 100 milhões de processos para 16.927 magistrados, tem-se que cada magistrado é responsável em média por 5.907 processos por ano, ou quase 500 processos por mês. Segundo o Relatório *Brasil em números* (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS, 2015), esse contingente de processos judiciais é algo insustentável, já que:

[...] cada magistrado brasileiro teria de solucionar mais de seis mil processos por ano, cerca de quinhentos por mês, algo intolerável quando se tem em mente a infinidade de atos, decisões e diligências típicos das ações judiciais. E, ainda assim, não se pode dizer que há amplo acesso da população à Justiça no Brasil, já que um contingente muito grande dos processos tem como autor o próprio poder público, ou se concentra em poucos setores da

economia. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS, 2015, p. 410)

Notícias demonstram que há mais magistrados por habitante no Brasil do que a quantidade ideal sugerida pela Organização das Nações Unidas (ONU), mas, ainda assim, o contingente de litígios em andamento no Brasil permanece elevado, o que ocorre em razão da judicialização de relações sociais (PORTO, 2005), não havendo dúvidas quanto à eficiência dos magistrados brasileiros, dados que estão provados pelos relatórios do CNJ. Inclusive, o que se percebe nos dias atuais são magistrados que possuem o dever institucional de cumprir metas de produtividade cada vez mais exigentes.

Tais metas, ditadas pelo CNJ, são alvo de alguns questionamentos, na medida em que prejudicam a atuação de um modelo de juiz necessário a responder aos desafios de uma sociedade tão desigual e cujos anseios ainda estão sendo perquiridos e construídos. O magistrado se depara diante do dilema que consiste na necessidade de um julgamento célere, de modo a não perecer o interesse pleiteado, mas, ao mesmo tempo, de um julgamento consistente, estudado e fundamentado, o que exige tempo – o qual não se tem quando se considera uma média de 500 processos por mês. Segundo José Renato Nalini, o modelo de juiz que se deve esperar é o juiz rebelde, que não se conforma com o *status quo*. Trata-se de uma “rebeldia saudável, consistente em repensar os paradigmas” (NALINI, 2000, p. 154) e essencial para o enfrentamento de questões urgentes, como a redução da exclusão, sobretudo em uma sociedade com tamanha desigualdade social e regional.

Voltando a analisar o Relatório *Justiça em Números*, vale mencionar alguns pontos sobre a litigiosidade no Poder Judiciário. Constata-se que houve um aumento de 1,4% no total de processos baixados na comparação com o ano anterior (o que é positivo do ponto de vista da produtividade), existindo, porém, também um acréscimo de 1,1% de casos novos ajuizados em comparação com o ano anterior. Esses números comprovam a permanência do efeito da judicialização das relações sociais, na medida em que a elevação dos números de processos ajuizados demonstra que a procura pelos serviços judiciais permanece crescente, mesmo com maior eficiência para julgamento do Poder Judiciário – que é constatada por meio da elevação do número de processos baixados. Ainda assim, para Rodolfo de Camargo Mancuso (2011, p. 27), manter o foco no “obsessivo ataque ao acervo” de mais de cem milhões de processos pendentes é preocupar-se excessivamente com as consequências do problema, não enfrentando sua causa. Por isso, afirma:

Esse ritmo ascendente [de estoque de processos] não arrefece porque a resposta judiciária massiva, que vem sendo empregada, é uma estratégia ou uma política voltada a lidar com o efeito – a crise numérica – e não com a causa, a qual em verdade se situa alhures, na cultura demandista, provocada em larga medida pela insuficiente divulgação quanto aos outros meios auto e heterocompositivos, sendo, outrossim, retroalimentada pela super oferta de prestação jurisdicional manejada por critério quantitativo, não raro em detrimento da desejável qualidade. (MANCUSO, 2011, p. 249)¹⁸

Esse aumento no número de processos ajuizados em comparação com o ano anterior conduz à percepção de que, apesar da enorme produtividade judicial, a judicialização das relações sociais permanece como fenômeno presente na sociedade brasileira, fato este que conduz ao levantamento de duas possíveis explicações para o fenômeno: ou a população brasileira tem a propensão cultural de repassar ao Estado a decisão em relação aos seus conflitos (cultura demandista), ou não vê outra solução senão a judicialização dos conflitos (nos casos em que a parte autora não obtém êxito na solução autônoma da controvérsia ou na via alternativa). A segunda hipótese é mais preocupante, pois representaria um sintoma de que o Judiciário é utilizado pela parte ré (por meio da resistência na satisfação da pretensão da outra parte, permitindo a judicialização das relações sociais) como uma via benéfica e rentável. Tal hipótese já foi trabalhada no capítulo sobre as diferentes classes de litigantes (habituais e eventuais), mas merece nova ênfase no presente momento.

Conforme destacado anteriormente, o número de processos baixados em 2014 foi superior ao do ano anterior, fato este que comprova a crescente produtividade do Judiciário. Ainda assim, desconsiderando as proporções em relação ao ano anterior e se debruçando sobre os números absolutos de processos baixados e de processos ajuizados, tem-se que o número de processos baixados em 2014 foi inferior ao número de processos ajuizados no mesmo ano, de modo que a taxa de congestionamento do Poder Judiciário em 2014 foi de 71,4%, superior à mesma taxa do ano anterior.

O Relatório ainda demonstra que, mesmo se o Poder Judiciário não recebesse mais nenhuma nova demanda, ainda assim seriam necessários quase dois anos e meio para zerar o estoque (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015b, p. 34).

Outro dado relevante ressaltado pelo Relatório é de que os processos em fase de execução representam o maior gargalo para a litigiosidade no Brasil e que, “enquanto estes processos permanecerem pendentes, o jurisdicionado não terá sua demanda atendida pela

¹⁸ No trecho citado, Rodolfo de Camargo Mancuso menciona algumas causas possíveis para o problema da judicialização exacerbada. Todavia, por motivos metodológicos, não é possível, no presente texto, adentrar com detalhe em cada uma delas. É interessante, de qualquer modo, deixar registrada a compreensão do supracitado autor sobre o assunto, para se ter uma visão geral sobre o tema.

Justiça” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015b, p. 34), de modo que o efetivo acesso à justiça não se concretiza até o término da fase de execução. Sobre as execuções, temos que são subclassificadas em judiciais criminais, judiciais não criminais e de título executivo extrajudicial (tanto fiscal quanto não-fiscal). As execuções representam 51% do total de ações da Justiça, com taxa de congestionamento de quase 86%. Dentre as execuções, a de título extrajudicial fiscal é a mais contundente, representando aproximadamente 75% do total de casos pendentes, com taxa de congestionamento de 91%. As execuções penais pendentes representam, por sua vez, 19% do total das execuções judiciais.

O primeiro grau de jurisdição possui um volume maior de processos, bem como mais recursos financeiros e humanos. Nele estão concentrados 86% dos processos ingressados, 95% do acervo processual e 84% dos servidores da área judiciária (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015b, p. 37). Em razão de sua relevância dentro da estrutura do Poder Judiciário, o CNJ instituiu a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, por meio da Resolução CNJ nº 194 do ano de 2014 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014).

Outra questão que merece destaque é a criação, em 2015, de uma classificação de processos com base nos assuntos mais recorrentes. Para tal tarefa, o CNJ tomou como base as classificações cadastradas por cada tribunal, sendo que alguns tribunais classificaram os processos de maneira mais abrangentes que outros. Portanto, para melhor análise do tema e possibilidade de agrupamento, o CNJ tomou os assuntos com base nos níveis mais abrangentes cadastrados.

Os resultados foram os seguintes: na perspectiva geral de todo o Poder Judiciário, incluindo seus diferentes ramos, o assunto mais recorrente é sobre Direito do Trabalho, com o tema rescisão de contrato de trabalho e verbas rescisórias, com mais de 5 milhões de processos ajuizados no ano de 2014; em segundo lugar, está o direito das obrigações e espécies de contratos; em terceiro, o Direito do Consumidor quanto à responsabilidade do fornecedor e indenização por danos morais; em quarto, trata-se da dívida ativa; em quinto, a responsabilidade civil com pedido de indenização por danos morais; em sexto, o Direito de Família envolvendo o pedido de alimentos; em sétimo, os título de crédito; em oitavo, a liquidação trabalhista; em nono as matérias de direito público, entre elas a administração pública e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); e, por fim, em décimo lugar, o assunto mais demandado é o inadimplemento dentro do Direito Civil.

Veja-se a classificação até o vigésimo lugar na tabela a seguir:

Tabela 3 - Assuntos mais demandados no Poder Judiciário

1. DIREITO DO TRABALHO - Rescisão do Contrato de Trabalho/Verbas Rescisórias	5.281.354 (10,39%)
2. DIREITO CIVIL - Obrigações/Espécies de Contratos	2.827.291 (5,56%)
3. DIREITO DO CONSUMIDOR - Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral	2.039.288 (4,01%)
4. DIREITO TRIBUTÁRIO - Dívida Ativa	1.642.997 (3,23%)
5. DIREITO CIVIL - Responsabilidade Civil/Indenização por Dano Moral	1.258.733 (2,48%)
6. DIREITO CIVIL - Família/Alimentos	1.023.112 (2,01%)
7. DIREITO CIVIL - Obrigações/Espécies de Títulos de Crédito	842.560 (1,66%)
8. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO - Liquidação / Cumprimento / Execução/Obrigações de Fazer / Não Fazer	784.756 (1,54%)
9. DIREITO ADM. E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Organização Política - administrativa / Administração Pública/ FGTS/Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	761.444 (1,50%)
10. DIREITO CIVIL - Obrigações/Inadimplemento	714.364 (1,41%)
11. DIREITO DO TRABALHO - Responsabilidade Civil do Empregador/Indenização por Dano Moral	700.595 (1,38%)
12. DIREITO DO TRABALHO - Remuneração, Verbas Indenizatórias e Benefícios/Salário / Diferença Salarial	687.621 (1,35%)
13. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO - Processo e Procedimento/Antecipação de Tutela / Tutela Específica	687.508 (1,35%)
14. DIREITO DO TRABALHO - Rescisão do Contrato de Trabalho/Seguro Desemprego	673.809 (1,33%)
15. DIREITO CIVIL - Responsabilidade Civil/Indenização por Dano Material	658.534 (1,30%)
16. DIREITO CIVIL - Família/Casamento	635.194 (1,25%)
17. DIREITO CIVIL - Coisas/Propriedade	626.812 (1,23%)
18. DIREITO TRIBUTÁRIO - Impostos/IPTU/ Imposto Predial e Territorial Urbano	615.289 (1,21%)
19. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO - Partes e Procuradores/Assistência Judiciária Gratuita	609.494 (1,20%)
20. DIREITO PREVIDENCIÁRIO - Benefícios em Espécie/Auxílio—Doença Previdenciário	605.328 (1,19%)

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2015a, p. 50).

É relevante destacar que, dependendo da perspectiva de análise sobre os números que envolvem o Poder Judiciário, diferentes conclusões podem ser extraídas. Por exemplo, quando o foco está nos maiores litigantes presentes na estrutura judicial, a conclusão que se chega é que o INSS é o ator social com maior número de processos, o que repercute na necessidade de o Poder Judiciário reservar parte significativa de seus recursos, de seu pessoal e de seu tempo para processos que envolvam causas previdenciárias. Por outro lado, quando a análise dos números recai sobre os assuntos mais recorrentes no Poder Judiciário, a conclusão é que as causas trabalhistas são as mais presentes, enquanto que as previdenciárias aparecem em vigésimo lugar. Verifica-se, portanto, que os resultados são bastante distintos a depender da perspectiva de análise. Porém, também dependem do modo como os assuntos são subclassificados, pois, no caso do direito previdenciário, este sofreu subdivisões para cada benefício pleiteado, enquanto, no direito do trabalho, a maioria das causas versou sobre a rescisão contratual, elevando o número de processos dentro dessa classificação.

O INSS, apesar de ser o ator mais recorrente no Judiciário, não é o responsável por um dos assuntos judiciais mais predominantes, o que conduz à reflexão sobre a real amplitude de sua interferência no direito de acesso à Justiça. Ou seja, a reflexão que emerge dessa

comparação é: se, e até qual extensão, o INSS se utiliza do sistema judicial de maneira abusiva, prejudicando o acesso à Justiça, ao considerar que, apesar de este ser o maior litigante, o direito previdenciário não é o assunto mais predominante nas cortes judiciais espalhadas pelo território brasileiro. Porém, como dito, as conclusões dependem da perspectiva analisada, que pode ser diversa, a depender se o estudo recai sobre o assunto mais recorrente no âmbito judicial ou sobre o litigante mais presente como autor ou réu.

4.4 Iniciativas resultantes do Relatório *Justiça em Números* e da Pesquisa *100 Maiores Litigantes*

Diante de toda a análise sobre os relatórios e pesquisas promovidas pelo CNJ, verifica-se que eles demonstram ser relevante ferramenta de estudo para planejamento futuro e para a criação de políticas públicas. A transparência do Poder Judiciário, certamente, é uma garantia de melhor compreensão de si mesmo e dos setores que mais necessitam de intervenção gerencial. Ademais, os Relatórios pode ser uma ferramenta eficaz de análise, ao demonstrar os números absolutos de processos ajuizados, bem como a produtividade dos juízes e os assuntos mais recorrentes, de tal modo que algumas iniciativas públicas puderam ser instituídas como consequência dos resultados por eles obtidos, como é o caso dos programas implementados no Tribunal de Justiça de São Paulo, intitulados “Empresa Amiga da Justiça” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, 2015a) e “Município Amigo da Justiça” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, 2015b), em parceria com o Ministério da Justiça, por meio da Estratégia Nacional de Não Judicialização (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014), e com o CNJ por meio da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014).

O programa pretende instituir metas de redução do ajuizamento de novas ações judiciais juntamente com as empresas e os municípios paulistas e sua estratégia de atuação se dá por meio da entrega de um selo estilizado para aquelas empresas que aderirem ao programa, criando um novo valor corporativo – a não-judicialização – da mesma maneira como já existem outros valores adotados pelas empresas, como a responsabilidade ambiental, o *compliance*, entre outros. A ideia do programa é resumida da seguinte maneira:

Ao aderir à iniciativa, os parceiros receberão um selo estilizado. Essa certificação poderá ser utilizada na divulgação das marcas e na prestação de contas dos gestores públicos. [...] Por que não instituir como valor corporativo a responsabilidade judicial, baseado na opção por não recorrer ao Judiciário? Que tal considerar o grau de responsabilidade de uma empresa

no cálculo de seu valor, inclusive no mercado de capitais? [...] Já o programa destinado aos municípios terá importante função pedagógica. [...] Por que não optar pelo protesto da dívida ativa junto aos cartórios [...]? [A Justiça] deve, portanto, contar com o auxílio de novos amigos. (NALINI; LEVI, 2015)

Os diagnósticos do CNJ, conforme demonstrado acima, estimulam o debate e a busca por soluções, que se originam tanto do próprio Poder Judiciário como também de setores externos. Outras respostas, originadas internamente, merecem destaque, como é o caso do planejamento estratégico anual do Poder Judiciário e o planejamento setorial de cada Tribunal, as metas de produtividade e as priorizações de investimentos em determinados setores judiciais como é o caso da Política nacional de atenção prioritária ao primeiro grau de Jurisdição (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014). A busca por soluções também surge de entidades não jurídicas, como o setor privado e outros setores governamentais, acadêmicos e a própria sociedade civil, como é o caso do Prêmio Innovare:

O objetivo do Prêmio Innovare é identificar, premiar e disseminar práticas inovadoras realizadas por magistrados, membros do Ministério Público estadual e federal, defensores públicos e advogados públicos e privados de todo Brasil, que estejam aumentando a qualidade da prestação jurisdicional e contribuindo com a modernização da Justiça Brasileira. (INSTITUTO INNOVARE, 2016)

Por fim, conclui-se o presente capítulo com um trecho extraído do Relatório *Brasil em Números*, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), destacando o papel ativo do Judiciário na busca por novas resoluções de conflitos:

Ao traçar estratégias para ampliar a produtividade e evitar a judicialização, o Judiciário assume o papel ativo de capitanear o desenvolvimento de formas alternativas para solucionar os conflitos, compartilhando, na medida do possível, com a própria sociedade, a grande responsabilidade de promover a justiça no Brasil. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS, 2015, p. 416)

Uma vez analisados os resultados obtidos pelos relatórios e pesquisas realizados pelo CNJ sobre a estrutura judicial, com seus atores e assuntos predominantes, o presente texto dará seguimento à análise de um dos maiores litigantes, que é o Poder Público, pelas suas peculiaridades quando comparado com os litigantes privados, para então partir ao estudo do INSS em juízo.

5 O PODER PÚBLICO EM JUÍZO

5.1 A judicialização das prestações sociais estatais

Para iniciar o presente capítulo, ressalta-se que a intenção não consiste em se limitar na análise da figura do poder público em juízo, mas trabalhá-la tendo em consideração se tratar do “grande cliente do Judiciário” (MANCUSO, 2011, p. 100) e usufrutuário dos benefícios inerentes aos litigantes habituais, conforme já enumerado nos capítulos anteriores. Ademais, objetiva-se, nesta etapa da dissertação, trabalhar a inter-relação entre os três poderes estatais – Executivo Legislativo e Judiciário –, demonstrando como a prestação primária dos serviços públicos à população, quando insuficiente ou insatisfatória, repercute na judicialização dos conflitos.

O ministro do STF Marco Aurélio Mello, durante seu discurso de posse na presidência do Supremo Tribunal Federal, destacou a atuação do Poder Público em juízo:

A Justiça deve ser acessível a todos. Mais do que isso: a garantia de acesso e de exercício de direitos é responsabilidade também do Executivo e do Legislativo. [...] Infelizmente, nas últimas décadas, o Estado brasileiro, ao invés de voltar-se ao atendimento dos interesses primários coletivos, menospreza-os, resultando dessa inadmissível atitude a constatação de que hoje figura, como parte passiva, em número desmedido de processos, o que vem a ser flagrante contra-senso, porquanto o Estado existe para viabilizar a almejada segurança jurídica, o bem-estar geral. E já que o Estado tudo pode - legisla, executa as leis e julga as controvérsias surgidas das múltiplas relações jurídicas-, que o faça bem; que atue com os olhos voltados à certeza de que o cidadão comum tem como parâmetro a conduta das autoridades legitimamente constituídas. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2001, p. 56-58)

Apesar de o ministro expressar-se no sentido de que o Poder Público menospreza os interesses primários coletivos, afirmação que não pode ser feita de tal forma generalizante, o que merece ser ressaltado de seu discurso é o fato de que, se o Poder Público se prontifica a garantir o amplo acesso à justiça, não seria coerente que ele mesmo crie obstáculos ao exercício desse direito por meio de sua excessiva atuação enquanto autor ou réu, diante da não prestação de serviços primários à sociedade ou diante da sua prestação insuficiente.

Ou seja, para Marco Aurélio, a atuação do Poder Público como maior litigante judicial seria incoerente, na medida em que a responsabilidade de viabilizar a efetividade dos interesses primários coletivos lhe pertence, o que se contrapõe com o fato deste colaborar sobremaneira para a sobrecarga do Poder Judiciário por meio da inação ou atuação insuficiente das prestações primárias à sociedade, comprometendo a garantia constitucional

do acesso efetivo à justiça. Nesse mesmo sentido é o entendimento de Cássio Scarpinella Bueno, segundo o qual a cultura de judicialização dos conflitos “não pode ser reforçada pela administração pública” (2009, p. 331).

Sobre o assunto, há que se compreender que, em um Estado Democrático de Direito, o cidadão espera do Poder Público a proatividade no agir em conformidade com o interesse público primário e não com o secundário¹⁹, no cumprimento da ordem constitucional, de modo que a não prestação dos interesses coletivos somente deverá prevalecer quando contrária à legalidade. Segundo Antônio Gomes de Vasconcelos, Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau e Alana Lúcio de Oliveira, “o único interesse público legítimo é aquele que coincide com os interesses da coletividade delimitados pelo paradigma normativo da ordem jurídica” (2013, p. 10).

Nesse contexto, é possível que os interesses da coletividade sejam coincidentes com o interesse público primário, merecendo igual proteção estatal, mesmo quando pleiteados em face do Estado – que é o clássico guardião do interesse público –, de modo que a relação entre público e privado se relativiza e, conseqüentemente, o interesse coletivo se torna cada vez mais publicizado, sobretudo quando cancelado pela decisão judicial, como quando “associações da sociedade civil passam a representar o interesse público contra o Estado privatizado ou omissor” (CARVALHO NETTO, 1999, p. 108).

Esse tema, sobre o interesse público em face do interesse privado, também é relevante no contexto do direito previdenciário, como se verá no capítulo pertinente ao tema, mais adiante, já que “não há interesse social somente na economia de recursos previdenciários, mas fundamentalmente na sua devida aplicação” (SAVARIS, 2012, p. 66).

Extraí-se das observações acima tecidas que a Administração Pública, por possuir a função de prestar assistências primárias à sociedade, não tem legitimidade na intenção de judicializar tais relações sociais somente com o intento de postergar a sua prestação imediata. Nesse sentido, não cabe ao Estado fazer uso de sua posição vantajosa de litigante habitual com o objetivo de se utilizar de maneira abusiva de tal posição em face do litigante eventual, pois tratar-se-ia de desvirtuamento das funções primordiais do Estado Democrático de Direito, que consistem na supremacia da ordem constitucional e em garantir o exercício dos

¹⁹ Sobre o tema, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello que o interesse público é classificado em primário e secundário, sendo aquele o que deve prevalecer na sociedade. O interesse secundário, por sua vez, consiste nos interesses que a Administração Pública teria como qualquer sujeito de direito, mas que “só podem ser buscados quando coincidentes com os interesses primários, isto é, com os interesses públicos propriamente ditos.” (MELLO, 2008, p. 66)

direitos sociais e individuais, como liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça social.

Na opinião de Rodolfo de Camargo Mancuso, diante da omissão ou atuação insuficiente da administração pública na efetividade de suas políticas, a judicialização dessas demandas repercute, para a os órgãos estatais, em um “confortável álibi, na medida em que lhes desonera de adotar providências e programas a respeito da *res litigiosa*, assim *repassando* o problema ao Judiciário, e quedando-se na postura estática de *aguardar o trânsito em julgado*” (2011, p. 100). Logo, para o supracitado autor, a consequência lógica dessa atuação insuficiente da Administração pública é a possibilidade de influenciar a quantidade de processos judiciais, sobretudo ao se considerar que a Administração Pública é o “grande cliente do Judiciário” (MANCUSO, 2011, p. 100). Portanto, o autor conclui que a eficiência e a presteza no cumprimento das políticas públicas pelas outras esferas de Poder contribuiriam para a redução da carga judiciária.

Sobre a inércia da administração pública na concretização dos direitos sociais, há de se considerar, por um lado, a alegação dos órgãos administrativos quanto à escassez de recursos financeiros para o cumprimento das políticas públicas no universo de todos os beneficiários, o que se relaciona com o princípio da reserva do possível. Por outro lado, há de se considerar que a Constituição possui força normativa suficiente para não representar apenas uma carta programática de direitos, mas sim para gerar legítima expectativa à sociedade de que os direitos serão efetivos. Esse assunto, por si só, é extremamente complexo, merecedor de um estudo apartado²⁰, já que levanta considerações relevantes com argumentos sólidos apresentados por ambos os lados. Assim, mesmo que não se esgote a sua análise, em razão do contorno delimitado do presente texto, a mera menção a essas questões já se torna válida para o presente texto, pois suscita reflexões sobre a atuação do poder público em juízo.

Ainda sobre o assunto, é relevante ressaltar que o Estado é uno e indivisível, devendo os seus três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, apesar de independentes entre si, permanecer harmônicos, sob pena de prejudicar a sustentabilidade orçamentária e o desempenho estatal como um todo. De maneira semelhante é o entendimento de Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 19), segundo o qual o ideal é que o sistema judicial não seja o

²⁰ A força normativa da Constituição possui circunstâncias demasiadamente complexas, merecedoras de um estudo aprofundado sobre o tema, mas é interessante pincelar algumas questões interessantes. Um exemplo das consequências geradas pela adoção da concepção vinculante da Constituição, e não apenas dirigente, é a questão dos medicamentos pleiteados em juízo, que gerou enorme discussão. Por um lado, a concessão de medicamentos concedidos em juízo representa garantia constitucional merecedora de ser pleiteada. Por outro lado, tal concessão, feita de forma individualizada, apesar de concretizar a justiça no caso concreto, prejudica a macrojustiça (considerando o universo integral de pessoas que também possuem interesse no recebimento de medicamentos no sistema de políticas públicas de saúde).

substituto direto do sistema da administração pública, que deve realizar espontaneamente a prestação primária à sociedade. O autor continua seu raciocínio afirmando que a constitucionalização de um conjunto extenso de direitos sociais sem o respaldo de políticas públicas e sociais consolidadas repercute naturalmente no fenômeno da judicialização excessiva. Como consequência, ocorre o “deslocamento da legitimidade do Estado: do poder executivo e legislativo para o poder judiciário” (SANTOS, 2007, p. 21).

A divisão estatal em três poderes e suas inter-relações repercutem na “tríplice função do Estado” (MARTINS, 1998, p. 42, *apud* BUENO, 2009, p. 321), na qual este é representado, concomitantemente, pela figura do magistrado, do legislador e, por fim, pela administração pública em juízo (na posição de autora ou de ré). Nesse sentido, apesar de a função estatal ser representada por três diferentes figuras, estas devem permanecer harmônicas, sob a perspectiva da sustentabilidade administrativa e responsabilidade social, sobretudo por representarem aspectos de um mesmo Estado. Até o ano de 2001, a situação era mais preocupante, já que a União era autorizada a editar Medidas Provisórias sobre normas processuais civis, sendo que tal hipótese não é mais permitida em razão da Emenda Constitucional nº 32 de 2001, que alterou a redação do artigo 61 da Constituição (BRASIL, 2001).

Atualmente, o princípio da sustentabilidade administrativa significa que o Estado, incluindo os três Poderes, e a sociedade, comprometem-se a construir um modelo de desenvolvimento social que se ampare na eficiência, na moralidade e em valores sustentáveis e duradouros. A ineficiência de um Poder necessariamente repercute na outra esfera dos demais, de modo que se torna essencial a consciência de cada um deles sobre a unidade estatal, apesar de seus diferentes campos, para uma atuação eficiente e sustentável.

5.2 Prerrogativas processuais do Poder Público em juízo

Uma das críticas atribuídas por parte da doutrina à presença contumaz do Estado no Poder Judiciário consiste no fato de ele possuir certas prerrogativas processuais, como a isenção de custas recursais e a execução mediante precatório, cujo valor a ser despendido do orçamento anualmente é definido pelo próprio ente, sendo que tais críticas se baseiam no fato de que as prerrogativas, no atual Estado Democrático de Direito, representariam incentivo à recorribilidade e à litigiosidade, além de serem considerados desnecessários diante da estrutura atual do Poder Público. Ademais, o reexame necessário das decisões contrárias ao interesse estatal e a possibilidade de recorrer sem necessidade de coleta de custas recursais

permite ao Estado vantagem na análise de oportunidade e conveniência do recurso, por não ser necessário considerar os custos para tal. Na visão de Cassio Scarpinella Bueno (2009, p. 318), tais prerrogativas outorgadas ao poder público têm “aura de dogma” e seriam, em realidade, privilégios ao invés de prerrogativas²¹. Segundo o autor, o direito de acesso à justiça resta prejudicado em razão da existência de regras que dificultam sua realização, sobretudo nas circunstâncias de um processo civil que envolva o poder público em juízo (BUENO, 2009, p. 329).

Nesse contexto, por um lado, há de se considerar que tais prerrogativas se fundamentam no interesse público representado em juízo, enquanto que, por outro lado, tais prerrogativas não mais se justificariam por trazer privilégios desarrazoados e desproporcionais ao ente público litigante ou litigado.

Na tradicional advocacia pública, o recurso até os tribunais superiores era instrumento processual obrigatório para o advogado público, em razão de súmulas internas – apesar de tal circunstância estar sendo significativamente alterada nos dias atuais (TOFFOLI, 2009). Naquele contexto, os processos em face do Estado se prolongavam demasiadamente, mesmo quando já era pacificado entendimento jurisprudencial contrário aos seus interesses ou quando o recurso não era mais conveniente. Atualmente, esse não é o caso para toda e qualquer demanda envolvendo o Poder Público, tendo tal comando hierárquico se flexibilizado, ficando o advogado público compelido a recorrer apenas em algumas situações mais limitadas. Inclusive, Dias Toffoli (2009), enquanto Advogado-Geral da União, afirmou à época que “está em extinção o pensamento de que o Estado deve recorrer sempre, indiscriminadamente, das ações judiciais em que a União é derrotada”. Por este motivo, a nova postura da Advocacia-Geral da União é no sentido de publicar súmulas internas que permitem a seus advogados e procuradores o reconhecimento em juízo de certos benefícios previdenciários. “Essa atitude deve tirar dos tribunais um milhão de ações por ano contra o INSS” (TOFFOLI, 2009), afirmativa esta que será analisada com maior profundidade mais à frente.

²¹ Cassio Scarpinella Bueno critica as prerrogativas garantidas ao Estado porquanto este, “quando se apresenta em juízo, *desequilibra* o processo; que é o Estado quem faz as regras que ensejam os conflitos de interesses levados ao Judiciário para solução; que é o Estado quem resolve esses mesmos conflitos de interesses; que é o Estado quem faz as regras pelas quais esses conflitos de interesses são resolvidos e, por fim, mas não menos importante, que é o Estado *parte interessada* em um desfecho da ação favorável a seu próprio interesse”. (2009, p. 321, grifos no original)

5.3 A postura do poder público e suas diferenças a depender se no polo ativo ou no polo passivo

Quanto ao poder público em juízo, é relevante subdividir sua atuação entre o polo ativo e o polo passivo, porquanto seus interesses se diferem a depender de sua posição no processo judicial, já que, quando atua como autor, acionando o Judiciário, o faz geralmente com a intenção de cobrar alguma dívida tributária ou de outra espécie em face do particular. Já quando se localiza no polo passivo da demanda, o pleito se refere, de modo geral, à omissão ou carência na atividade de prestação de serviços à sociedade.

Ainda assim, tanto em uma situação quanto em outra, o Estado goza das vantagens inerentes ao litigante habitual em face do eventual, motivo pelo qual o presente texto adota o termo “litigante” para abranger tanto o polo ativo quanto o polo passivo do processo, já que o Estado, nas duas situações, possui economia em escala, consegue traçar estratégias a longo prazo e influencia na construção de jurisprudência, conforme já demonstrado no capítulo pertinente a esse assunto.

A distinção feita entre o Estado no polo ativo e no passivo é útil para demonstrar outra característica: os recursos para a segunda instância são significativamente reduzidos quando o Estado é autor de processos (por exemplo, quando o assunto é a dívida ativa), diferentemente de quando é réu (como nos casos do direito previdenciário).

Esse quadro comparativo pode ser bem percebido no Relatório do CNJ *Justiça em Números*, de 2015, em que foi criada tabela sobre os assuntos mais presentes em primeiro e em segundo graus de todos os tribunais do Poder Judiciário. Ao comparar os assuntos “dívida ativa” e “direito previdenciário”, é possível perceber que ambos, apesar de serem interesses que envolvem o Poder Público, possuem resultados completamente diferentes. Tais fatos podem ser observados e comparados nas duas tabelas a seguir, com destaque dado em amarelo para os itens objeto de análise:

Tabela 4 - Assuntos mais demandados no Poder Judiciário em primeira instância

1. DIREITO DO TRABALHO - Rescisão do Contrato de Trabalho/Verbas Rescisórias	5.281.354 (10,39%)
2. DIREITO CIVIL - Obrigações/Espécies de Contratos	2.827.291 (5,56%)
3. DIREITO DO CONSUMIDOR - Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral	2.039.288 (4,01%)
4. DIREITO TRIBUTÁRIO - Dívida Ativa	1.642.997 (3,23%)
5. DIREITO CIVIL - Responsabilidade Civil/Indenização por Dano Moral	1.258.733 (2,48%)
6. DIREITO CIVIL - Família/Alimentos	1.023.112 (2,01%)
7. DIREITO CIVIL - Obrigações/Espécies de Títulos de Crédito	842.560 (1,66%)
8. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO - Liquidação / Cumprimento / Execução/Obrigações de Fazer / Não Fazer	784.756 (1,54%)
9. DIREITO ADM. E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Organização Política - administrativa / Administração Pública/ FGTS/Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	761.444 (1,50%)
10. DIREITO CIVIL - Obrigações/Inadimplemento	714.364 (1,41%)
11. DIREITO DO TRABALHO - Responsabilidade Civil do Empregador/Indenização por Dano Moral	700.595 (1,38%)
12. DIREITO DO TRABALHO - Remuneração, Verbas Indenizatórias e Benefícios/Salário / Diferença Salarial	687.621 (1,35%)
13. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO - Processo e Procedimento/Antecipação de Tutela / Tutela Específica	687.508 (1,35%)
14. DIREITO DO TRABALHO - Rescisão do Contrato de Trabalho/Seguro Desemprego	673.809 (1,33%)
15. DIREITO CIVIL - Responsabilidade Civil/Indenização por Dano Material	658.534 (1,30%)
16. DIREITO CIVIL - Família/Casamento	635.194 (1,25%)
17. DIREITO CIVIL - Coisas/Propriedade	626.812 (1,23%)
18. DIREITO TRIBUTÁRIO - Impostos/IPTU/ Imposto Predial e Territorial Urbano	615.289 (1,21%)
19. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO - Partes e Procuradores/Assistência Judiciária Gratuita	609.494 (1,20%)
20. DIREITO PREVIDENCIÁRIO - Benefícios em Espécie/Auxílio—Doença Previdenciário	605.328 (1,19%)

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2015a, p. 50).

Tabela 5 - Assuntos mais demandados no Poder Judiciário em segunda instância

1. DIREITO DO TRABALHO - Rescisão do Contrato de Trabalho/Verbas Rescisórias	512.457 (7,91%)
2. DIREITO CIVIL - Obrigações/Espécies de Contratos	435.747 (6,72%)
3. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO - Partes e Procuradores/Assistência Judiciária Gratuita	155.423 (2,40%)
4. DIREITO DO CONSUMIDOR - Contratos de Consumo/Bancários	141.776 (2,19%)
5. DIREITO DO TRABALHO - Remuneração, Verbas Indenizatórias e Benefícios/Salário / Diferença Salarial	130.414 (2,01%)
6. DIREITO PREVIDENCIÁRIO - Benefícios em Espécie/Auxílio—Doença Previdenciário	124.413 (1,92%)
7. DIREITO PENAL - Crimes Previstos na Legislação Extravagante/Crimes de Tráfico Ilícito e Uso Indevido de Drogas	124.338 (1,92%)
8. DIREITO ADM. OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil/Sistema Remuneratório e Benefícios	117.920 (1,82%)
9. DIREITO DO CONSUMIDOR - Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral	117.804 (1,82%)
10. DIREITO DO TRABALHO - Responsabilidade Civil do Empregador/Indenização por Dano Moral	109.897 (1,70%)
11. DIREITO CIVIL - Responsabilidade Civil/Indenização por Dano Moral	106.060 (1,64%)
12. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO - Processo e Procedimento/Antecipação de Tutela / Tutela Específica	105.021 (1,62%)
13. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO - Liquidação/Cumprimento/Execução/Valor da Execução/Cálculo/Atualização	93.936 (1,45%)
14. DIREITO ADM. OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços/Saúde	75.651 (1,17%)
15. DIREITO PREVIDENCIÁRIO - Benefícios em Espécie/Aposentadoria por Invalidez	68.459 (1,06%)
16. DIREITO TRIBUTÁRIO - Dívida Ativa	63.825 (0,98%)
17. DIREITO DO TRABALHO - Rescisão do Contrato de Trabalho/Seguro Desemprego	63.557 (0,98%)
18. DIREITO ELEITORAL - Eleições/Candidatos	60.802 (0,94%)
19. DIREITO PREVIDENCIÁRIO - Benefícios em Espécie/Aposentadoria por Idade (Art. 48/51)	59.761 (0,92%)
20. DIREITO ADM. OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil/Reajustes de Remuneração, Proventos ou Pensão	58.908 (0,91%)

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2015a, p. 50).

Após observar as tabelas, constata-se o seguinte: quando se analisam os processos de dívida ativa, nota-se que eles estão na 4ª posição dos assuntos mais recorrentes em primeiro grau. Já em segundo grau (ou seja, em relação aos processos objeto de recurso ou reexame necessário), esse assunto é deslocado para o 16º da lista de mais repetidos. Tal diferença conduz à conclusão que os processos que tratam da dívida ativa não foram objeto de recursos em uma quantidade tão elevada quando em comparação com outros assuntos envolvendo o poder público.

Em contrapartida, quando são analisados os processos sobre o direito previdenciário, mais especificamente sobre o benefício do auxílio-doença previdenciário, tem-se que, em primeiro grau, esses processos ocupam a 20ª posição de assuntos mais recorrentes. Todavia, em segundo grau, esses processos atingem o 6º lugar do ranking. Tal diferença conduz à conclusão que os processos previdenciários foram objeto de recursos (ou reexames necessários) em uma quantidade superior a outros assuntos, de modo a ascender na tabela do ranking de processos mais demandados.

Os reais motivos para tal diferença de comportamento não podem ser integralmente confirmados, pois não se tem acesso a dados relevantes para tal conclusão, como quem é o recorrente e o sucumbente, se é o Estado ou o particular; todavia, algumas proposições podem ser levantadas diante dos dados disponíveis. Primeiramente, é relevante destacar que em ambos os casos sempre haverá remessa necessária ao tribunal caso o Estado seja sucumbente na demanda, a par de algumas exceções, como é o caso dos processos de pequeno valor. Assim, considerando a igual possibilidade de reexame necessário para ambas, tanto aquelas envolvendo direito previdenciário, quanto as envolvendo dívida ativa (em casos de embargos à execução fiscal, por exemplo), chega-se à possível conclusão de que o Estado seria sucumbente em maior escala nos casos de direito previdenciário, na posição de réu da demanda. A segunda possível conclusão é que, analisando o comportamento do particular, ele seria mais reticente na decisão de recorrer, nos casos em que é réu (em se tratando de dívida ativa), por ponderar os custos envolvidos no recurso, situação que não é enfrentada pelo Estado.

Portanto, verifica-se que os assuntos “dívida ativa” e “benefícios previdenciários”, apesar de serem semelhantes no quesito “partes envolvidas” (por abarcarem o Estado e o particular nos polos do processo), denotam comportamentos completamente opostos, o que permite a conclusão de que há mais recursos ou reexame necessário pelo Tribunal nos processos em que o Estado é réu quando em comparação com os processos em que o Estado é autor. Ou seja, se as condições são as mesmas em ambas categorias de processos, a diferença

de resultado (apresentado na tabela do CNJ) demonstra que há comportamentos diferentes dos litigantes a depender do assunto de interesse e, principalmente, de sua posição nos polos da demanda.

Mesmo com a impossibilidade de concluir de forma terminativa o assunto, apesar de algumas hipóteses que foram levantadas, percebe-se que há comportamentos diferentes nos casos em que o Estado é autor e nos casos em que o Estado é réu do processo judicial.

E, para finalizar, sobre a figura do Estado enquanto réu no processo, sendo considerado um litigante habitual, tem-se que:

Não é de admirar, ante esse contexto benéfico às figuras do réu e do devedor, que, especialmente para os *litigantes habituais*, o processo judicial se apresenta no mais das vezes como *um bom negócio*, na medida em que os *protege* com o confortável álibi de “estar a questão *sub judice*”, ao tempo em que a notória morosidade da Justiça posterga o cumprimento das obrigações a um ponto futuro imprevisível. (MANCUSO, 2011, p. 113, grifos no original)

Tal comportamento estatal merece, assim, exame mais acurado, observando-se suas alterações.

5.4 Perspectivas e efetivas alterações no comportamento do Poder Público em juízo

O CNJ criou o quadro comparativo entre os assuntos mais demandados apenas em primeira e segunda instância. Apesar de não haver tal análise nos tribunais superiores, o “I Relatório Supremo em números – o Múltiplo Supremo”, destacou que, na análise de todos os processos presentes no STF, “o grande usuário da persona recursal do STF é o governo” (FALCÃO; CERDEIRA; ARGUELHES, 2011, p. 66). Decompondo esse quadro, tem-se que os três maiores litigantes presentes nos recursos endereçados ao STF representam mais de 50% dos processos, sendo eles a Caixa Econômica Federal, a União e o INSS (FALCÃO; CERDEIRA; ARGUELHES, 2011, p. 70)²². Esse relatório se pautou nos números absolutos de processos presentes no STF até a data da pesquisa que o originou.

Todavia, é interessante notar alteração no comportamento do Poder Público em juízo, sobretudo quando se analisam os números ano a ano, sem considerar todo o estoque de processos. Com esse novo foco de análise, o “II Relatório Supremo em números – O Supremo e a Federação” (FALCÃO *et al.*, 2013) constatou a redução gradual do número de demandas

²² Tal fato não é suficiente para concluir se o Estado é representado no polo ativo ou passivo das ações que culminam no STF, todavia, a presença do Estado na maior corte do país, ocupando um número significativo de ações já demonstra que o próprio Estado tem feito uso da estrutura judicial

que o envolvem, mormente nos anos subsequentes à publicação da Emenda Constitucional nº 45 – a qual instituiu a Reforma do Judiciário (BRASIL, 2004) – em comparação com os anos anteriores a tais mudanças constitucionais. Essa redução do número de demandas é justificada pela introdução de ferramentas processuais e institucionais tais como a repercussão geral e a súmula vinculante, novidades que possibilitaram a redução de demandas no universo geral de litigantes, mas, sobretudo, de demandas que envolvem o Estado em juízo, demonstrando que “essa tendência de redução é maior ainda no caso de litigantes relacionados ao poder público” (FALCÃO *et al.*, 2013, p. 15). Ou seja, “a redução do percentual de participação dos principais litigantes públicos é maior que a taxa média de redução global dos processos da corte na comparação entre os anos de 2007 e 2009” (FALCÃO *et al.*, 2013, p. 15).

Apesar de o poder público ainda ser reconhecido como o maior “usuário” do Judiciário, a redução gradual de processos que são levados até o STF aponta para uma atuação positiva do Estado no sentido de trabalhar em prol de um comportamento consoante com os anseios sociais. Tal situação demonstra sua conduta engajada, já que permite a conclusão de que este não se manteve inerte após os relatórios sobre os maiores litigantes no Poder Judiciário. Caso contrário, a renitência no tocante ao abuso no uso do direito de acesso à justiça se somaria ao abuso da sua posição privilegiada enquanto detentor das prerrogativas processuais e da posição de litigante habitual. Portanto, a redução do número de demandas é um indicativo de que o Estado está buscando afinar sua atuação aos reclames da sociedade quanto ao excesso de acesso à justiça.

Outra questão que não pode ser olvidada é que o Estado possui possíveis interações jurídicas com todos seus cidadãos – mais de 200 milhões de brasileiros – e que todas essas interações podem se tornar, como consequência, relações jurídicas conflituosas. Tais interações entre um cidadão brasileiro e o poder público podem ter as mais diversas origens: direitos previdenciários, administrativos, tributários, habitacionais, à saúde etc. Portanto, o número em absoluto de casos judiciais envolvendo o Poder Judiciário não é suficiente para concluir sobre sua posição abusiva, pois o Estado é grande *per se*, de modo que o que realmente deve ser considerado é o seu comportamento progressivo, em comparação com sua conduta anterior.

Após todas considerações, conclui-se que “o direito processual público é o realizador do Estado Democrático de Direito. Acesso (e saída) à Justiça é tema que também diz respeito ao Poder Público em juízo. Sem uma tutela jurisdicional efetiva não há Estado de Direito” (BUENO, 2009, p. 328).

Portanto, tendo em consideração a necessidade de promoção do acesso à justiça pelo Poder Público, ganha destaque a figura do Poder Público em juízo enquanto grande litigante e portador de prerrogativas processuais. Isso porque, se o Estado possui o dever institucional de promover o direito de acesso à justiça, não é razoável nem legítimo que ele mesmo obstaculize esse direito por meio de sua presença contumaz em juízo e com condutas abusivas, como a prática de recorrer até o último grau de jurisdição sem análise das circunstâncias do caso concreto, ou permitindo a judicialização das relações sociais.

6 ANÁLISE DO MAIOR LITIGANTE BRASILEIRO EM JUÍZO – O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

6.1 A relevância social do direito previdenciário e o amplo universo de beneficiários

O fato de o direito previdenciário ser um dos assuntos mais demandados no Poder Judiciário e cuja frequência se multiplica quando analisado em segunda instância, juntamente com o fato de o INSS ser o litigante mais contumaz, merece capítulo específico na presente dissertação, com o objetivo de refletir sobre o seu comportamento em juízo, para saber se se trata de comportamento abusivo ou reflexo de sua grande estrutura, por ser ente que atende a milhões de beneficiários.

Antes de se aprofundar no tema sobre o comportamento do INSS em juízo, primeiramente, cumpre destacar algumas considerações sobre a abrangência, relevância e essencialidade das prestações garantidas sob o escopo da seguridade social.

A seguridade social é um direito social que abrange o direito à saúde, à assistência social e à previdência social. Seus objetivos, elencados no art. 194 da Constituição da República (BRASIL, 1988), consistem na universalidade da cobertura e do atendimento, na seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, na irredutibilidade do valor dos benefícios, na equidade na forma da participação no custeio, na uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, na diversidade da base de financiamento e no caráter democrático e descentralizado da administração. A universalidade da cobertura e do atendimento significa que o serviço prestado ou os benefícios concedidos “devem abranger o máximo de situações de proteção social do trabalhador e de sua família, tanto subjetiva quanto objetivamente, respeitadas as limitações de cada área de atuação” (TAVARES, 2003, p. 2). Já a seletividade determina que “as prestações devem ser amplamente distribuídas àqueles que realmente fazem jus” (TAVARES, 2003, p. 2).

A Previdência Social, nos termos do artigo 201 da Constituição da República (BRASIL, 1988), tem caráter contributivo e filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, o que significa que a filiação à previdência é compulsória para aqueles que possuem vínculo empregatício no Brasil, sendo, inclusive, presumível o pagamento da contribuição nos casos de vínculo empregatício, já que seu recolhimento é ônus empresarial. A previdência atende à cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada, proteção à maternidade, especialmente à gestante, proteção

ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda, pensão por morte do segurado ao cônjuge ou companheiro e dependentes (BRASIL, 1991).

A assistência social, por sua vez, conforme o artigo 203 da Constituição da República (BRASIL, 1988), é prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Seus objetivos são a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, o amparo às crianças e adolescentes carentes, a promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1993). Tanto a previdência quanto a assistência social são geridas pela autarquia INSS.

Como mencionado, são segurados obrigatórios da previdência social aqueles que exercem atividade laborativa remunerada no Brasil, ou seja, empregados, trabalhadores avulsos, empregados domésticos, contribuintes individuais e segurados especiais – que são o produtor rural ou pescador que não possuem empregos permanentes. Os segurados facultativos são aqueles que não exercem atividade laborativa remunerada, mas que optam por contribuir para a previdência, podendo gozar se seus serviços e benefícios oferecidos, uma vez preenchidos os requisitos legais. (arts. 11 a 15, BRASIL, 1991)

Os dependentes dos segurados também possuem vínculo jurídico com o INSS, por fazerem jus a algumas prestações sociais – pensão por morte, por exemplo –, sendo que o rol de dependentes, segundo o art. 16 da Lei nº 8.213 (BRASIL, 1991), é configurado em classes preferenciais, tendo precedência para o recebimento do benefício o cônjuge ou companheiro, o filho não emancipado e menor de 21 anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave. O menor enteado ou tutelado também se equiparam a filho, desde que comprovada a dependência econômica. Subsidiariamente, se não houver algum dos dependentes acima mencionados, os pais podem ser enquadrados como dependentes, desde que comprovem dependência econômica. Em terceiro lugar e subsidiariamente, pode ser classificado como dependente o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.

As prestações previdenciárias possíveis de serem pleiteadas por aqueles alcançados pelo INSS são as seguintes: aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio doença, auxílio

acidente, salário família, salário maternidade, pensão por morte, auxílio-reclusão, reabilitação profissional e, por fim, serviço social (art. 18, BRASIL, 1991). Por sua vez, as prestações assistenciais são aquelas previstas na Lei Orgânica de Assistência social (BRASIL, 1993), as quais são geridas pela entidade INSS, mas reembolsadas pela União.

Elencar o rol de segurados e dependentes da previdência social, bem como as prestações cabíveis de serem pleiteadas ressalta o elevado número de beneficiários do sistema previdenciário no Brasil, sobretudo ao se considerar ser este de filiação compulsória para todos aqueles que exercem atividade laborativa no Brasil. A compulsoriedade de contribuição é facilmente compreendida, pois de outro modo não seria viável, já que, em caso de voluntariedade na filiação, poucos trabalhadores se vinculariam ao sistema e, na necessidade de um risco social, aí sim muitos procurariam a assistência social, que não exige contribuição para o gozo dos benefícios, desequilibrando o sistema de custeio. Tais fatos conduzem à reflexão sobre a grandeza estrutural do INSS em razão do número de beneficiários que formam vínculo jurídico com a autarquia. Os números de beneficiários serão apontados com mais detalhes a seguir.

O número de trabalhadores celetistas no Brasil – que necessariamente possuem vínculo com o INSS – chegou a 40 milhões em setembro de 2015, conforme dados divulgados pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social (BRASIL..., 2015). Todavia, não são somente os contribuintes celetistas que se enquadram como beneficiários do INSS, sendo que a quantidade de pessoas que realizaram pelo menos uma contribuição no ano para a Previdência Social em 2013 chegou a 69,7 milhões. Esse número cresceu 74,8% nos últimos 10 anos, sendo que, em 2003, o número de contribuintes era 39,8 milhões (NÚMERO..., 2014). Além dos contribuintes, seus dependentes também podem se beneficiar de certas prestações previdenciárias, o que lhes propicia o mesmo vínculo jurídico, elevando ainda mais o número de atingidos. E, por fim, além dos contribuintes para o sistema previdenciário, o INSS também se presta a gerenciar e fornecer benefícios assistenciais, os quais são providos sem a necessidade prévia de contribuição social, bastando para tanto preencher os requisitos legais.

Esses números, por si sós, demonstram, comparativamente, que o universo de relações jurídicas formadas com o INSS é maior que a população inteira de diferentes países ao redor do mundo, como, por exemplo, da França, que possui 67 milhões de habitantes, do Reino Unido, que possui 65 milhões de habitantes e da Itália, que possui 60 milhões de habitantes²³.

²³ Dados obtidos por meio do site countrysmeters.info, que fornece o número de habitantes de todos países de maneira atualizada. (WORLD..., 2016)

O Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), em seu formato atual, é uma autarquia que foi criada no ano de 1990, por meio do Decreto 99.350, a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social com o Instituto Nacional de Previdência Social, e vinculado ao Ministério da Previdência Social (BRASIL, 1990a). Atualmente esse Ministério se fundiu com o Ministério do Trabalho e recebeu o nome de Ministério do Trabalho e da Previdência Social, fato este que foi modificado no dia 12 de maio de 2016, após assunção de Michel Temer como presidente interino, com a edição da Medida Provisória 726, passando o Ministério da Previdência Social a ficar submetido ao Ministério da Fazenda (BRASIL, 2016). Novas mudanças podem ocorrer futuramente. Independentemente de sua colocação na estrutura administrativa, sua finalidade deve ser a de reconhecer, conceder e manter os benefícios e serviços previdenciários.

Além da autarquia previdenciária, o INSS, quando atua perante o Poder Judiciário, é representado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, órgão da Advocacia-Geral da União. Assim, o estudo sobre a atuação do órgão em juízo deve perpassar pela compreensão e dimensão de ambos, tanto o administrativo, quanto o judicial, pois a performance administrativa (boa ou ruim) da autarquia previdenciária no processamento das prestações requeridas repercute certamente no volume de trabalho dos procuradores representantes do INSS perante o Poder Judiciário. Ademais, a lide previdenciária no poder judiciário é delimitada pelo que foi deliberado no âmbito administrativo, de modo que em caso de indeferimento por parte do INSS, este deve ser bem justificado para que o autor da demanda possa impugnar com precisão e bem delimitar a demanda judicial. Segundo José Antônio Savaris, a lide previdenciária costuma ser mal delimitada porque geralmente o autor “não tem conhecimento perfeito do que foi admitido na esfera administrativa e do que não foi, isso é, não se sabe ao certo quais são os pontos de fato e de direito controvertidos entre as partes” (2012, p. 74).

Portanto, o que se conclui é que o grau de descompasso entre a esfera administrativa e a esfera judicial interfere prejudicialmente na análise e na possível concessão da prestação ao beneficiário em um tempo razoável a satisfazer o direito constitucionalmente garantido de seguridade social.

6.2 Aspectos da lide previdenciária judicializada

Quanto ao direito previdenciário posto em juízo, o INSS é representado judicialmente por meio da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, órgão da Advocacia-Geral da

União (AGU), conforme apontado anteriormente. A AGU foi criada, em seus moldes atuais, por meio de previsão na Constituição Federal de 1988, sendo considerada uma função essencial à Justiça (arts. 131 e 132, BRASIL, 1988). A lide previdenciária possui tamanha singularidade por algumas razões, entre elas o desequilíbrio entre as partes, na medida em que se presume a debilidade econômica e informacional do autor que requer quaisquer benefícios. “Essa presunção de vulnerabilidade é ainda mais patente nas ações em que se buscam os chamados benefícios sensíveis, como auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, pensão por morte e auxílio-reclusão” (SAVARIS, 2012, p. 64). Já no polo passivo, o Poder Público, na figura do INSS, será necessariamente réu de todas as ações previdenciárias. Assim:

[...] se o autor da demanda é presumivelmente hipossuficiente, por sua vez o réu é uma entidade pública, o Estado em um sentido amplo. [...] Ademais, o processo judicial existe porque a Administração Previdenciária em tese violou o direito material do autor, indeferindo benefício – ou concedendo-lhe aquém do devido – na esfera administrativa. (SAVARIS, 2012, p. 65)

Considerando que o INSS necessariamente será réu em todos os processos relativos a benefícios previdenciários públicos na Justiça Federal, além de ser o único ente a ter a possibilidade de atuar também como autor de recursos em caso de acordos judiciais trabalhistas, tal fato, mais uma vez, ressalta a grandeza estrutural desse instituto. Como demonstrado acima, no ano de 2014 houve em média 69 milhões de pessoas que fizeram pelo menos uma contribuição ao ano (o que, todavia, não demonstra serem permanentemente segurados do INSS, já que, para tanto, há necessidade de continuidade no recolhimento), sem considerar ainda os dependentes dos segurados, que devem ser adicionados ao número de contribuintes. Ao comparar esse número de beneficiários com o número de ações existentes no Judiciário brasileiro até o fim do ano de 2015, que são 100 milhões de processos, verifica-se que o número de beneficiários do INSS é, realmente, de enorme grandeza absoluta. Considerando também que, no Brasil, há pouco mais de 200 milhões de habitantes (WORLD..., 2016), conclui-se que grande parcela da sociedade possui vínculo jurídico com esta única entidade autárquica.

Tal comparação tem a intenção exclusiva de demonstrar que o presente estudo recai sobre o comportamento judicial de um único ente, que, por si só, possui relações jurídicas com grande parcela de brasileiros. O fato de o INSS ser uma grande entidade, todavia, não retira a hipótese de haver abusividade no uso do direito de acesso à Justiça, mas apenas conduz à noção de que, para se analisar a abusividade do INSS em juízo, é necessário ultrapassar a análise quantitativa sobre os maiores litigantes e se aprofundar na análise

qualitativa da sua atuação judicial. Acredita-se que esta última análise, no tocante ao número de concessões de benefícios previdenciários em grau de decisão judicial, bem como a análise dos números que permeiam o serviço administrativo do INSS, será mais elucidativa para conclusões sobre a existência ou não de comportamento abusivo do INSS em juízo.

Portanto, o fato de o INSS estar classificado como o litigante mais contumaz no Judiciário brasileiro não necessariamente significa um abuso no acesso à justiça – apesar deste certamente gozar das vantagens que são inerentes àqueles que são os litigantes habituais em juízo em face de litigantes eventuais. No entanto, tal situação pode ser consequência do fato de ele possuir um universo extenso de beneficiários, o que repercutiria, necessariamente, em espectro mais amplo de demandas judiciais. Portanto, é necessário distinguir algumas situações: a conduta abusiva de um litigante no uso do direito de acesso à justiça (que repercute no fenômeno denominado “excesso de acesso”), as vantagens dos litigantes habituais em juízo (por possuírem economia de escala, entre outros motivos) e o ranking de maiores litigantes. O que se intenta demonstrar, por ora, é que o fato de o INSS ser classificado como o maior litigante não necessariamente repercute no uso abusivo do aparato judicial.

Avançando na análise, outra característica particular da lide previdenciária é a natureza do objeto em juízo, pois, por se tratar de um bem de índole alimentar, o autor da demanda terá presumivelmente necessidade imediata dos valores de subsistência, já que se encontra cercado pelas contingências sociais. Também a ação trabalhista e a ação de alimentos possuem o mesmo caráter de subsistência, embora a segunda possua instrumento de coercibilidade mais eficiente em comparação com as demais, que é a possibilidade de prisão civil do responsável pelo inadimplemento voluntário (art. 19, BRASIL, 1968). Já as ações trabalhistas e previdenciárias se assemelham no sentido de possuírem caráter alimentar, o que torna a questão de tal maneira urgente que a delonga processual prejudicaria demasiadamente o interesse da parte hipossuficiente.

Para José Antônio Savaris, a desigualdade entre as partes em uma lide previdenciária – que envolve o beneficiário de um lado e o ente público do outro – gera falso dilema nos momentos de crise orçamentária e sucessivas reformas previdenciárias, de modo que o discurso do “déficit previdenciário” acaba por levar à inversão do polo fraco da relação processual previdenciária, da seguinte forma:

[...] analisa-se a pretensão do autor, que se reportaria a um interesse individual, em face do interesse público na preservação do sistema previdenciário. Mas não há interesse social somente na economia de recursos

previdenciários, mas fundamentalmente na sua devida aplicação. (SAVARIS, 2012, p. 66)

Ademais, o interesse público defendido pela autarquia não deve se fundamentar somente na devida aplicação da legislação previdenciária, mas também no respeito ao devido processo legal, de modo que não se justificaria um recurso processual em casos de notória jurisprudência favorável ao beneficiário.

Nesse sentido, para o supracitado autor, o princípio da eficiência administrativa – elencado no artigo 37 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1998) – merece ser entendido como o dever de bem atender o cidadão e não como a racionalização dos serviços públicos para o máximo de produtividade (SAVARIS, 2012).

Desse modo, a política de retração da Previdência Social com maior rigor na concessão de benefícios “em nome dos esforços contra o – tão falacioso quanto propagado – déficit do orçamento da Seguridade Social” (SAVARIS, 2012, p. 104) prejudica as políticas de proteção social, o que, consequentemente, representa um contrassenso para os fundamentos do direito social à seguridade social constitucionalmente tutelado.

Portanto, a lide previdenciária possui peculiaridades não somente em relação às partes em juízo, com o particular considerado presumivelmente hipossuficiente, mas também em relação à urgência e essencialidade do objeto do litígio. Ademais, a amplitude de beneficiários torna a questão ainda mais relevante do ponto de vista social e institucional, devendo ser apontados os motivos para o aumento dos processos nessa temática.

6.3 Motivos para a multiplicação de lides previdenciárias

Os fatores elencados por José Antônio Savaris como sendo determinantes para a multiplicação das lides previdenciárias são três: a administração paralela; as ferramentas artesanais para julgamentos de massa; e o hiato entre a postura administrativa e o direito aplicado judicialmente. Outras causas da grande litigiosidade do INSS em juízo também são apontadas por diferentes autores, como a edição pela autarquia previdenciária de atos normativos diversos da jurisprudência já sedimentada e a falta de capacitação dos servidores do INSS responsáveis pelas análises dos requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais (COELHO, 2014).

Necessário analisar, portanto, os três elementos responsáveis pela multiplicação das lides previdenciárias. A administração paralela, para o José Antônio Savaris, é a adoção de “um caminho paralelo àquele assegurado pelos comandos normativos do devido processo

legal e da legalidade e moralidade administrativa” (SAVARIS, 2012, p. 110) pela autarquia previdenciária. Tal conduta pode ser observada quando há indeferimento sumário e desmotivado pela administração pública, falha no desenvolvimento válido do processo administrativo e também parca informação fornecida aos segurados acerca de seus direitos, apesar da previsão legal de necessidade de esclarecimento aos beneficiários pelo serviço social do INSS (art. 88, BRASIL, 1991²⁴). Imagine-se, por exemplo, o caso da aposentadoria do segurado especial, cuja contribuição é uma ficção jurídica, em que basta a comprovação do tempo de serviço na atividade rural em regime de economia familiar ou de pesca artesanal, sem empregados permanentes, desde que preenchidos alguns requisitos legais (SAVARIS, 2012, p. 110). Neste caso, o segurado especial, diante da sua condição socioeconômica de hipossuficiente (em um nível ainda maior que a hipossuficiência presumível do beneficiário previdenciário em juízo descrita acima), provavelmente não conhece todos os seus direitos para pleiteá-los frente à autarquia previdenciária, ao considerar, sobretudo, a sociologia das ausências²⁵, mencionada nos primeiros capítulos do presente texto. Assim, um processo administrativo bem instruído e fundamentado é essencial para a concretização do direito social quanto à concessão de benefícios previdenciários de tal monta.

O segundo elemento consiste nas ferramentas artesanais para julgamentos de massa que, na visão do autor, representam empecilhos para a redução de demandas judiciais previdenciárias, pois, em razão do espectro coletivo de tais questões, a multiplicação de lides individuais gera aumento desnecessário de processos, sendo fator determinante para a crise numérica do Judiciário. Nesse sentido, a solução apontada para tal questão é a coletivização das demandas, por meio de ação civil pública, cujo legitimado ativo pode ser o Ministério Público, por exemplo (BRASIL, 1985). Mais uma vez, no presente texto, a coletivização de demandas é apontada como solução favorável ao acesso à justiça, conforme os apontamentos realizados sobre a segunda onda de acesso à justiça. Inclusive, para Savaris (2012, p. 114), a matéria previdenciária deveria ser com mais frequência objeto de súmulas vinculantes, uma vez que preenche os requisitos necessários para sua formulação, por serem suscetíveis a acarretar grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica. Ademais, a súmula vinculante possibilita a obrigatoriedade de observação pelos

²⁴ “Art. 88. Compete ao Serviço Social esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a Previdência Social, tanto no âmbito interno da instituição como na dinâmica da sociedade.” (BRASIL, 1991)

²⁵ Sociologia das ausências é uma expressão instituída por Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 32) para descrever a consequência causada pela litigiosidade contida. A litigiosidade contida representa a dificuldade de acesso ao Judiciário pelo cidadão, apesar de seu conhecimento do que lhe é de direito, e tal fenômeno repercute na sociologia das ausências, que é uma “ausência socialmente produzida”.

demais órgãos da Administração Pública, inclusive a autarquia do INSS, sendo obrigatória além do âmbito do Poder Judiciário.

O terceiro elemento responsável pela multiplicação das lides previdenciárias trata do hiato entre a postura administrativa e o direito aplicado judicialmente. Sobre o assunto, o autor aponta que “são inúmeros os casos em que, ainda que a jurisprudência se encontre remansosa em determinado tema, a Administração Previdenciária persiste em um comportamento gravoso ao potencial beneficiário da Seguridade Social” (SAVARIS, 2012, p. 114), o que gera um prolongamento desnecessário da aquisição da pretensão, que possui caráter alimentar e urgente.

O autor fornece alguns exemplos de casos que ensejam o hiato entre a esfera judicial e a esfera administrativa, prejudicando a prestação judicial eficiente, entre eles a demora da entidade previdenciária no cumprimento de determinações judiciais para apresentação de documentos necessários à instrução do processo, ou a demora na elaboração dos cálculos e a não observância jurisprudencial pela autarquia pública, que repercute no indeferimento de benefícios administrativamente pleiteados. Além disso, o número elevado de perícias médicas também é fator que prejudica o deslinde do processo judicial em tempo razoável, em face do reduzido número de peritos, sobretudo em regiões mais afastadas dos centros urbanos no Brasil.

Uma notícia datada de fevereiro de 2015 relatou que na cidade de Paranavaí, no estado do Paraná, o agendamento de perícias médicas no INSS demorava até três meses em razão da ausência de peritos e da não contratação de novos profissionais. Acredita-se que tal demora comprometa significativamente o recebimento do benefício para segurados que estão afastados do trabalho por doença ou estão esperando para marcar cirurgia, por exemplo (AGENDAMENTO..., 2015).

Em janeiro de 2016, os peritos do INSS colocaram fim à greve que durou quatro meses, o que provocou um prolongamento na espera para o agendamento para até cinco meses em algumas localidades. A estimativa é de que 1,3 milhão de perícias não tenham sido realizadas desde o início da greve (MÉDICOS..., 2016). Em situações normais, que não envolvem greve nesse setor, a média de espera da data de solicitação do agendamento e a data de marcação do agendamento para perícias médicas é de 41 dias no primeiro semestre de 2015 (INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, 2015, p. 36), tempo este que já é considerado, sobretudo por quem está esperando nessas condições, demasiado.

Em conclusão, a judicialização de questões relativas à seguridade social retarda o recebimento das prestações alimentícias pelo segurado daquilo que poderia ter sido

prontamente atendido pela autarquia previdenciária. Assim, o fato de o INSS ser representado em juízo por um órgão público diferente da autarquia previdenciária que gerencia as prestações assistenciais e previdenciárias administrativamente requer harmonia entre as condutas de ambos os órgãos – judicial e administrativo – quanto às suas iniciativas e políticas públicas.

Ademais, a efetividade do processo judicial, por si só, não é capaz de solucionar os problemas envolvendo questões previdenciárias, pois, se não há atendimento administrativo eficiente, o segurado permanece impossibilitado de obter sua pretensão em um prazo razoável. Portanto, uma análise pormenorizada dos números que envolvem o processo administrativo é essencial para verificar se a autarquia previdenciária está adotando uma conduta que propicie a multiplicação das lides previdenciárias em juízo ou se sua atuação está em conformidade com os fundamentos e determinações constitucionais e o motivo da multiplicação de lides previdenciárias recairia sobre a própria grandeza estrutural do INSS. De igual maneira, uma análise sobre a conduta do INSS em juízo também é fundamental para verificar se ele está obstaculizando o acesso à justiça por meio de instrumentos processuais ou se está litigando em conformidade com os mandos constitucionais.

Verifica-se, portanto, que eventual abuso no acesso à justiça pelo INSS deve ser subdividido na análise dupla: do INSS em juízo, bem como do INSS enquanto autarquia administrativa, mesmo porque é sabido que o acesso à justiça não envolve apenas o acesso ao Judiciário, mas sim a satisfação do direito material do indivíduo, o que também perpassa pela efetividade da prestação primária pela Administração Pública, no presente caso.

Nesse contexto, e em razão das circunstâncias que envolvem a lide previdenciária, a análise será feita em apartado, primeiramente abordando o INSS enquanto órgão atuante no Poder Judiciário e em seguida como órgão administrativo.

6.4 INSS em juízo

O procedimento administrativo tem seu trâmite iniciado com a solicitação de agendamento, a espera até a marcação, o recebimento da data de agendamento, seu processamento e, ainda, diante da negativa total ou parcial da solicitação, tem-se a possibilidade de recurso administrativo, que pode se prolongar por mais de 300 dias, como se verá mais adiante.

Antes de novembro de 2014, uma das justificativas pelo gigantismo judiciário do INSS era o fato de os beneficiários poderem pleitear o benefício previdenciário diretamente

ao órgão judicial sem o requisito da necessidade de impetrar primeiramente o pedido na esfera administrativa perante as agências de previdência social (APS), o que se tornava uma via atrativa para aqueles advogados previdenciários que vislumbravam a possibilidade de recebimento de honorários sucumbenciais (que só são possíveis pela via judicial)²⁶, apesar de tal possibilidade levantar o questionamento sobre o interesse de agir da parte autora, pela ausência de resistência/objeção pela parte ré. Alguns tribunais federais já tinham consolidado a jurisprudência quanto à inexistência de interesse de agir nesse caso, todavia o caso ficou assentado jurisprudencialmente apenas após manifestação do STF. Assim, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 631.240, de tema com repercussão geral²⁷, o STF decidiu que a concessão de benefícios previdenciários em juízo depende de prévio requerimento administrativo pelo interessado, o que não implica a necessidade de exaurimento das vias administrativas (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2014). A exigência de prévio requerimento administrativo somente não prevalecerá diante de entendimento reiterado e notório da Administração contrário à postulação do segurado.

Portanto, a partir de tal decisão, o número de ações ajuizadas no Poder Judiciário pode ter sido reduzido, apesar de que ainda não ser possível observar esse comportamento até o presente momento, haja vista que o relatório do Justiça em Números mais atual é de 2015, reunindo os dados referentes ao ano-base 2014, e tal decisão foi publicada no final do ano de 2014. E não há um levantamento de dados mensais, para que se possa comparar os dados antes e depois da decisão no ano de 2014. Essa decisão, no entanto, poderá impactar positivamente o Poder Judiciário, sobretudo da esfera Federal, diante da possibilidade de reduzir o número de lides que eram impetradas judicialmente mesmo que houvesse ampla probabilidade de reconhecimento do benefício pela via administrativa.

Continuando na análise do processo previdenciário, caso o procedimento administrativo não satisfaça a pretensão requerida pelo segurado, uma ação previdenciária pode ser ajuizada no Poder Judiciário com a possibilidade de um acordo conciliatório. Tal método de resolução de conflitos vem sendo alvo de críticas pela doutrina, tanto positivas,

²⁶ Claro que tal possibilidade não significa que todos os advogados iriam se utilizar desse oportunismo, mesmo porque pode ser contrário ao interesse do particular a obtenção rápida de seu benefício, na medida em que o lapso temporal de um processo judicial pode ser superior ao do processo administrativo previdenciário. De qualquer maneira, toda manifestação de abuso e criação de obstáculos no direito de acesso à justiça deve ser desencorajada pela ordem jurídica.

²⁷ Trata-se do Recurso Extraordinário nº 631.240, com julgamento em 3 de setembro de 2014 e publicação no Diário Oficial em 10 de novembro do mesmo ano. Na ementa, ficou decidido que “a instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo”. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2014)

quanto negativas, na medida em que o procurador do INSS, não raras vezes, adota a posição de apenas firmar acordo nos casos em que não restam dúvidas quanto à sua derrota no processo judicial, sendo que tal conduta contraria a essência da conciliação, que se fundamenta na possibilidade de alcançar entendimento, com concessões recíprocas, nos casos de *res dubia*, ou seja, quando ainda há incertezas sobre a procedência ou não da pretensão. Por outro lado, há de se ressaltar que a celebração de acordos conciliatórios nas lides previdenciárias é vantajosa por proporcionar benefícios também para o segurado, em razão do recebimento imediato do valor acordado, de modo a satisfazer sua pretensão em tempo ágil, o que está em consonância com os princípios da celeridade e efetividade judicial:

A conciliação judicial, em especial aquela que possa ser obtida logo no início do iter procedimental, é extremamente interessante, por razões de funcionalidade do próprio sistema e, também, porque atende aos princípios da celeridade e efetividade, tão importantes quando se trata de tutela jurisdicional desejável. (ORSINI, 2007, p. 144)

Assim, nas lides previdenciárias, resta claro que a conciliação judicial se satisfaz sob o binômio da utilidade pública para a autarquia previdenciária em minimizar os prejuízos provenientes da provável condenação e, do outro lado, o recebimento do valor pelo segurado, mesmo que a menor, sem maiores delongas processuais.

Segundo o Manual de Conciliação da Procuradora Federal Especializada (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2012a) – promovido pelo INSS – a conciliação envolvendo o ente autárquico é recomendada na tentativa de “celebrar acordos que apresentem vantagem econômica para a Autarquia representada” (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2012a, p. 14), sendo que, em média, o deságio dos acordos gira em torno de 30% em relação às parcelas em atraso, além da economia no não pagamento de honorários sucumbenciais nesse caso, nem de juros moratórios (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2012a, p. 14). O Manual ainda recomenda que esse deságio seja uniformizado localmente em hipóteses similares para respeitar o princípio da impessoalidade.

No mesmo sentido, segundo a Portaria da Advocacia Geral da União nº 109, do ano de 2007 (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2007), o procurador do INSS poderá transigir nos casos de evidente erro administrativo, bem como nos casos de matéria sumulada pela AGU, ou quando inexistir controvérsia quanto ao fato e ao direito aplicado. O que se constata neste último requisito é que a conciliação envolvendo ente público somente será firmada nos casos em que a condenação seja altamente provável, quando inexistir qualquer controvérsia sobre o objeto da lide, de modo que não parem incertezas quanto ao resultado processual. Tal fato

levanta indagação quanto à natureza da conciliação previdenciária, questionando-se se esta atende à finalidade precípua de seu instituto, na medida em que não haveria a *res dubia* como objeto do acordo.

Conforme prelecionam Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 87), a conciliação não deve se destinar somente a reduzir o congestionamento do Judiciário nem deve se desvirtuar de modo a configurar renúncia unilateral de direitos; muito pelo contrário, seus resultados devem servir para atender ao tratamento adequado de conflitos, o que está em conformidade com a Resolução nº 125 do CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010).

Na concepção de Adriana Goulart de Sena Orsini, a conciliação deve ser “entendida em um conceito muito mais amplo do que o ‘acordo’, significando entendimento, recomposição de relações desarmônicas, empoderamento, capacitação, desarme de espírito, ajustamento de interesses” (2007, p. 141).

A par da discussão acerca da necessidade ou não de haver a *res dubia* no contexto de uma conciliação, tal instrumento processual ganhou relevância nos juizados especiais federais, na medida em que a maioria dos processos em trâmite dizem respeito a lides previdenciárias, de modo que, no ano de 2011, por exemplo, 79% das novas ações ajuizadas no âmbito destes juizados envolviam o INSS como parte ré (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012a, p. 12).

Nesse contexto, os procuradores da autarquia utilizaram a conciliação como instrumento para exercer direitos grevistas, sendo que essa iniciativa ficou conhecida como “política de acordo zero”, consistindo na não-realização do acordo por parte dos procuradores federais e advogados públicos, como maneira de se posicionar por questões salariais e trabalhistas. Assim:

Por meio da suspensão dos acordos, os procuradores conseguem chamar atenção do governo e pressionar a Justiça Federal, que passa a ter mais trabalho, ao passo que não causam danos aos cofres públicos e nem cometem infração funcional, já que o acordo não é obrigatório. (CANÁRIO, 2014)

Ainda em se tratando da conciliação em matéria previdenciária, uma iniciação científica sobre a efetividade dos direitos previdenciários no Brasil, realizada sob a orientação da professora Adriana Goulart de Sena Orsini em 2013, efetuou uma pesquisa de campo com coleta de dados e opiniões de atores envolvidos no processo previdenciário e, nessa ocasião, cinco juízes federais relataram que, na opinião deles, os procuradores do INSS, preocupados em respeitar o interesse público, costumam apenas conciliar quando possuem certeza que o

INSS será sucumbente na causa (CABRAL; POSSAS FILHO, 2014, p. 290). Outros dados coletados pela pesquisa de iniciação científica foram as possíveis soluções para a multiplicação das lides previdenciárias, tendo os juízes federais sugerido a intensificação de orientação e instrução dos servidores administrativos para melhor assistência e suporte dos segurados e dependentes no processo administrativo.

Portanto, apesar de se reconhecer os benefícios processuais da conciliação, verifica-se que, nos casos envolvendo direito previdenciário, ela se torna questionável sobretudo quando há a certeza do direito da parte autora e, ainda assim, a autarquia previdenciária não concede os benefícios em sua integralidade, mas realiza acordo em valor inferior. Conforme já especificado no capítulo anterior, acredita-se que o interesse público, nesses casos, coincidir-se-ia com a concessão do benefício ao particular, uma vez preenchidos os requisitos legais, já que estaria em conformidade com o princípio da legalidade.

Todavia, iniciativas da Procuradoria Federal Especializada do INSS (PFE/INSS) vêm sendo tomadas no sentido de concordância com os direitos pleiteados pelo autor, como se observa pela Portaria da AGU nº 534, datada de 23 de dezembro de 2015, em que permite a desistência de recursos desde a primeira instância em alguns casos:

Pela nova norma os advogados públicos estão autorizados a reconhecerem a procedência do pedido, não contestar, não recorrer e também desistir dos recursos já interpostos quando a ação atender a alguns critérios. Dentre eles, está a existência de súmula ou parecer aprovado pela AGU, súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF), acórdão transitado em julgado proferido em sede de controle concentrado de constitucionalidade ou em sede de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida. Outras portarias da AGU já permitiam a desistência, a novidade é que a norma passa a valer desde as primeiras instâncias. [...] Mas em alguns casos os advogados públicos não poderão deixar de recorrer. Exemplos disso são ações em que existem controvérsias acerca da matéria de fato, incompetência do juízo, prescrição, ausência de qualquer das condições das ações e discordância de valores. (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2015)

Portanto, percebe-se que, por meio da portaria da AGU, os advogados públicos estão autorizados a reconhecer o interesse do autor em juízo, além da possibilidade de conciliarem em outros determinados casos. Sem autorização interna nesse sentido, os advogados públicos temem ser implicados por agirem em contrariedade ao interesse público.

Percebe-se, portanto, que o INSS, de maneira institucional, está engajado na mudança da postura demandista, como pode ser verificado em algumas iniciativas, como a acima mencionada, que envolve políticas de reconhecimento do direito do autor, de desistência de recursos e de emissão de portarias versando sobre assuntos dessa monta, além de iniciativas como o programa de redução de demandas judiciais, o qual será analisado a seguir.

O programa de redução de demandas judiciais foi instituído pela Portaria Interministerial AGU/MPS nº 08, de 03 de junho de 2008 e alterado pela Portaria Interministerial AGU/MPS nº 07 de março de 2009 (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2009). A previsão legal de vigência do programa é por prazo indeterminado e seu objetivo consiste em reduzir a quantidade de ações ajuizadas contra o INSS através da identificação de conflitos jurídicos em matéria previdenciária para serem previamente resolvidos pelo Ministério da Previdência Social por meio da expedição de recomendações prioritárias de resolução administrativa das divergências, que, em seguida, deverão ser uniformemente acompanhadas pelas Agências da Previdência Social e pelos Procuradores Federais que representam o INSS em juízo (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2009, p. 1). Essa iniciativa tem o intento de harmonizar a conduta dos órgãos de seguridade social, de modo a não criar entendimentos em descompasso com a jurisprudência brasileira, o que reduz o hiato – alhures mencionado – entre as Agências de Previdência Social e os Procuradores Federais do INSS.

Os principais resultados já obtidos com o programa são a edição de súmulas pela Advocacia-Geral da União no sentido de redução de litigiosidade, a participação na elaboração de propostas para aperfeiçoamento do processo administrativo previdenciário e da normatização interna do INSS, com a eliminação gradual das Orientações Internas e a substituição por manuais de serviço. Por fim, a interpretação uniforme adotada para algumas questões que levantavam dúvidas internamente sobre a sua forma de aplicação, como o caso do termo inicial do benefício de pensão por morte e do termo final do período de graça (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2009, p. 2).

Para Grégore Moreira de Moura, o Programa de redução de demandas consistiu em mudança de mentalidade na Advocacia Pública, “dando segurança e orientações jurídicas aos procuradores, através da padronização de defesa, alinhamento estratégico e aproximação das diversas esferas de direção da Procuradoria e do INSS” (2012, p. 121).

Ainda sobre o Programa de Redução de Demandas, seus objetivos, na visão de Grégore Moreira de Moura, são, além de diminuir a litigiosidade:

[...] solucionar os conflitos na esfera administrativa, reconhecer o direito do cidadão na esteira da legalidade, diminuir o erro administrativo, aprimorar procedimentos e normas internas para adequação à legalidade e constitucionalidade das mesmas, melhorar o processamento de recursos administrativos, concatenar as fases do processo administrativo previdenciário, enfim, evitar que surja uma demanda judicial com a melhoria e busca de excelência do serviço a ser prestado ao cidadão-segurado. (MOURA, 2012, p. 121)

Pela análise dos objetivos, da metodologia e dos resultados já obtidos pelo programa, verifica-se que ele consegue atuar na origem da questão, evitando que a lide administrativa seja judicializada. Tal conquista merece estima e enaltecimento, pois, conforme já mencionado no capítulo sobre a judicialização das relações sociais, a crise judicial deve ser atacada não somente nos seus efeitos – que consistem na massificação dos conflitos e na judicialização das relações sociais – mas, sobretudo, nas suas causas, ou seja, em sua origem (MANCUSO, 2011, p. 45). Portanto, esse programa contribui “para a formação de uma onda de ‘descenso’ da Justiça, para que o sistema judiciário se torne mais racional na entrada, mas também mais racional e humano na saída” (ALVIM, 2003, p. 179). Além disso, o programa possibilita maior acesso à justiça, em seu termo mais amplo, permitindo a aquisição real do direito por meio da autarquia administrativa previdenciária.

As iniciativas da AGU no intuito de reduzir litígios previdenciários continuaram nos anos que se seguiram, sendo algumas inclusive premiadas pelo programa Innovare no ano de 2015. Ganham destaque os projetos “Centrais de Negociação” e “Redução de Litígios e de Aperfeiçoamento da Defesa Judicial da União”, sendo que, neste último, foram computadas 140 mil desistências de recursos, desde o ano de 2012, em processos com questões pacificadas pela jurisprudência e questões já sumuladas pelos tribunais superiores (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2016).

O que se verifica, a partir dessas iniciativas, é uma mudança de paradigma²⁸ na atuação da Advocacia Pública, de modo que o papel da instituição não mais se caracteriza como uma advocacia de Governo, passando a ser reconhecida como uma advocacia de Estado, em conformidade com seus fundamentos constitucionais e com consciência sobre sua responsabilidade social, sobretudo na defesa do interesse público primário (MOURA, 2012, p. 121). Assim, “superada está a fase da defesa de interesses governamentais ou da busca desenfreada pela litigiosidade até as últimas instâncias, já que os advogados públicos federais buscam a defesa da sociedade brasileira” (MOURA, 2012, p. 121) como um todo.

6.5 INSS em Números

Após analisadas as questões que permeiam a atuação do INSS em juízo, é necessário investigar os números que envolvem a atuação administrativa da autarquia previdenciária.

²⁸ Paradigma na visão de Thomas Kuhn são “determinados modelos teóricos e métodos advindos de uma forma de compartilhar objetivos, formas de pensar, marcos teóricos, ou seja, a mesma visão de mundo”. (KUHN, 2003, p. 220, *apud* MOURA, 2012, p. 121).

Conforme mencionado alhures, essa análise objetiva alcançar conclusões em relação à existência ou não de conduta abusiva do ente autárquico, que obstaculize o acesso à justiça, nos casos em que a judicialização das questões previdenciárias seria utilizada como ferramenta para postergar a entrega da prestação devida ao segurado ou ao dependente.

A Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica do Ministério do Trabalho e Previdência Social é órgão de assistência direta e imediata à Presidência do INSS, em conformidade com a Portaria nº 296, de 09 de novembro de 2009, emitida pelo Ministro de Estado da Previdência Social (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2009) e o Decreto nº 7.556, de 24 de agosto de 2011 (BRASIL, 2011a). A Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica tem como competência acompanhar o desempenho dos órgãos e unidades do INSS, bem como elaborar relatórios de avaliação de resultados. Ela gera, desde o ano de 2009, o relatório mensal denominado *INSS em Números*, que expõe os dados estatísticos alusivos aos resultados obtidos pelas Agências de Previdência Social, bem como pelos serviços que dão suporte à autarquia previdenciária. O *INSS em Números* possibilita maior transparência e serve de instrumento de suporte ao processo decisório e às políticas públicas (INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, 2015, p. 2). A presente dissertação baseou-se no Relatório *INSS em Números* referente a junho de 2015, que abrange os dados obtidos de janeiro até junho do ano em referência²⁹.

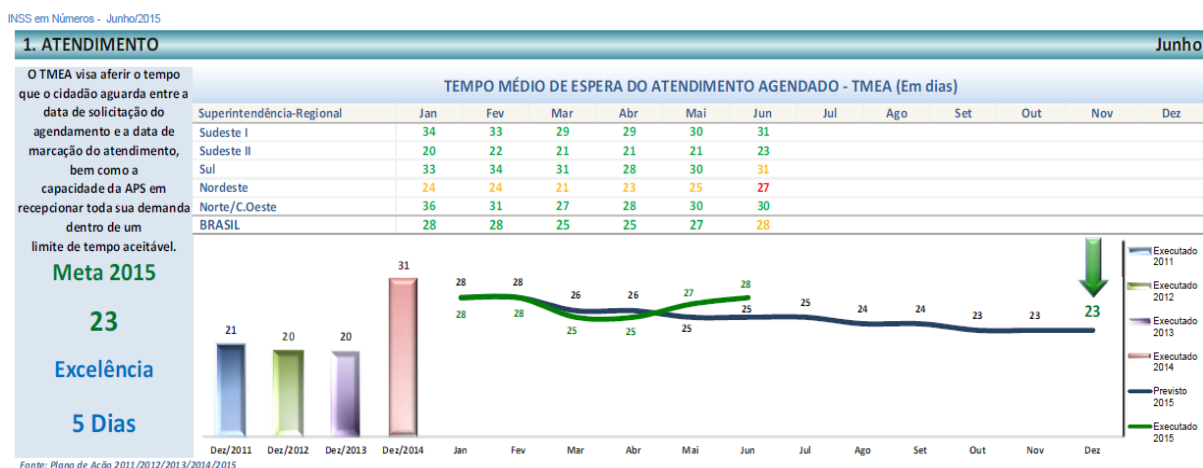
Alguns dados relevantes presentes no Relatório serão demonstrados a seguir para que se possa compreender o comportamento administrativo do ente autárquico frente à demanda social previdenciária.

Em relação ao atendimento ao cidadão prestado pelas Agências de Previdência Social (APS), o tempo médio de espera do atendimento agendado, entre a data de solicitação do agendamento e a data de marcação do agendamento, é de 28 dias. Esse valor é a média do mês de junho de 2015, sendo que houve ligeira redução do tempo em relação à média anual de 2014, mas, ao se comparar com os anos mais anteriores, o tempo de espera tornou-se relativamente mais longo, já que em 2012 e 2013 a média foi de 20 dias e, em 2014, de 31 dias.

²⁹ O Relatório *INSS em Números* não é disponibilizado à população em geral e, em razão disso, o Relatório no qual a presente dissertação se baseia foi concedido pelo então Procurador-Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS em Belo Horizonte, Roberto da Cunha Barros Júnior, após solicitação realizada por um ofício emitido pela Professora Doutora da Faculdade de Direito da UFMG, Adriana Goulart de Sena Orsini, solicitando o acesso para fins exclusivamente acadêmicos, como base de fundamentação para este trabalho. Cf.: Anexo I.

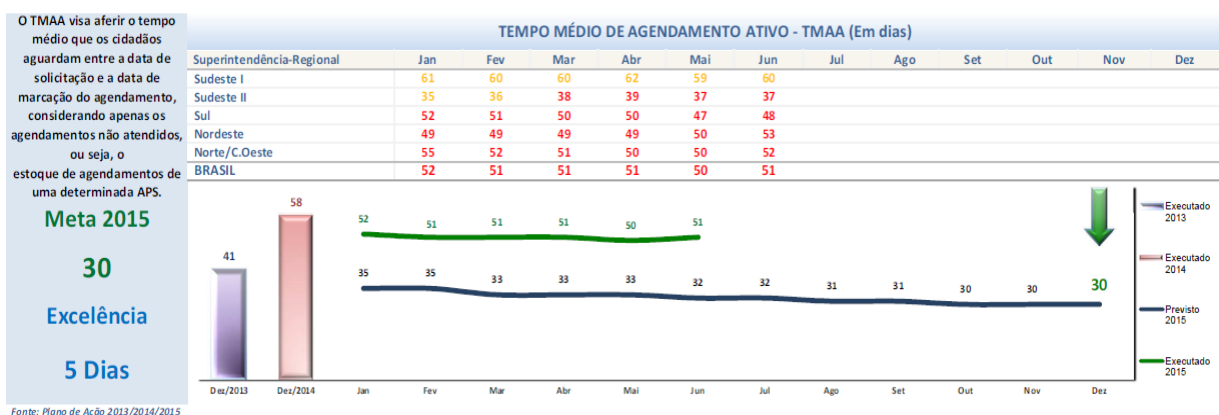
Ao considerar os agendamentos que não foram atendidos, ou seja, o estoque de agendamentos, o tempo médio aumenta para 51 dias. Em 2013, tal estoque foi de 41 dias e, em 2014, 58 dias. Esses dados podem ser observados nos dois gráficos a seguir:

Gráfico 1 - Tempo médio de espera do atendimento agendado - TMMA



Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social (2015, p. 7).

Gráfico 2 - Tempo médio de agendamento ativo - TMAA



Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social (2015, p. 7).

Subclassificando o tempo médio de espera do atendimento agendado, entre as diferentes categorias de benefícios e serviços, tem-se que o maior deles se relaciona com o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, que pode alcançar 40 dias. Já o requerimento para recebimento do salário maternidade demora, em média, 23 dias, enquanto o para auxílio-reclusão, a ser recebido pelos dependentes do segurado, tem espera média de 24 dias. O requerimento para o benefício assistencial ao idoso demora em média 29 dias e o benefício assistencial ao portador de deficiência 30 dias (INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, 2015, p. 12). Com relação ao tempo médio de espera do atendimento já

agendado, com relação aos princípios serviços prestados pelo ente autárquico, tem-se de acordo com a tabela abaixo:

Tabela 6 - Tempo Médio de espera do atendimento agendado - TMEA - dos principais serviços

Atendimento - Junho 2015

TEMPO MÉDIO DE ESPERA DO ATENDIMENTO AGENDADO - TMEA (Em dias), PRINCIPAIS SERVIÇOS													
Superintendência-Regional	Aposentadorias				Pensão	Salário Maternidade	Benefício Assistencial		Auxílio Redução	Atualização Cadastro/Senha	Atualização Tempo de Contribuição	Certidão Tempo de Contribuição	Geral
	Idade	Tempo de Contribuição	Deficiente Físico				ao Idoso	ao Portador de Deficiência					
			Por Idade	Por Tempo de Contribuição									
Sudeste I	32	48	16	11	21	22	31	34	20	11	36	34	31
Sudeste II	23	33	24	9	20	20	21	20	21	9	21	30	23
Sul	29	35	31	18	27	30	31	28	27	18	42	37	31
Nordeste	24	45	31	14	25	21	35	34	29	14	30	34	27
Norte/C.Oeste	28	40	23	13	27	27	27	30	31	13	40	39	30
BRASIL	27	40	22	12	24	23	29	30	24	12	32	35	28

Fonte: DIRAT - Sigma, Junho/2015

Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social (2015, p. 12).

Percebe-se, até o presente momento, que todos os resultados demonstrados acima, envolvendo tempo médio de espera para o agendamento, são de, em média, um mês, o que significa que o beneficiário, enquanto aguarda esse tempo para o agendamento, não recebe verbas para seu sustento. Essa delonga pode ser considerada demasiada para aqueles beneficiários que dependem do recebimento dessa verba em razão de seu caráter alimentício.

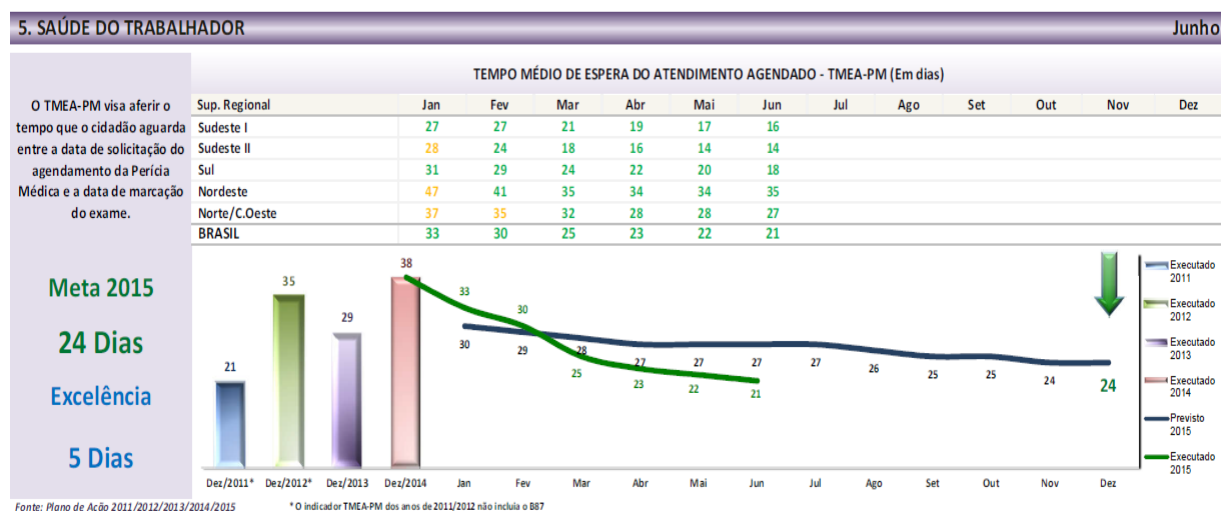
O Relatório de Gestão do INSS³⁰ do ano de 2014 justificou o aumento do tempo de espera para agendamento em razão da grande demanda recebida de cidadãos sem agendamento em busca de informações, extratos, declarações e documentações para fins diversos da atividade previdenciária. Como essas solicitações se sobrepõem à demanda agendada por solicitações de benefícios previdenciários, “parte da força de trabalho das unidades se dedicou ao atendimento não agendado, diminuindo a capacidade de ações que impactam positivamente este indicador” (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2015, p. 51).

Com relação especificamente às perícias médicas, o tempo médio de espera entre a data de solicitação do agendamento da perícia médica e a data de marcação do exame, em junho de 2015, foi de 21 dias. Ao analisar os resultados anteriores, verifica-se que em 2011 o

³⁰ Até o presente momento (maio de 2016), ainda não foi disponibilizado o Relatório de Gestão do INSS referente ao ano de 2015, motivo pelo qual se utilizou para a presente dissertação o Relatório de Gestão de 2014, sendo que tal dado não prejudica a análise dos resultados, pois a todo momento está sendo demonstrada a evolução dos dados ao longo dos últimos anos.

tempo médio foi de 21 dias; em 2012 de 35 dias; em 2013 de 29 dias; e em 2014 de 38 dias, conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 3 - Tempo médio de espera do atendimento agendado para perícias médicas



Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social (2015, p. 36).

Nota-se uma elevação no tempo de espera em 2014, seguida de uma relativa redução nos primeiros meses de 2015. A justificativa para a piora desse resultado é apresentada no Relatório de Gestão do INSS do ano de 2014 da seguinte maneira:

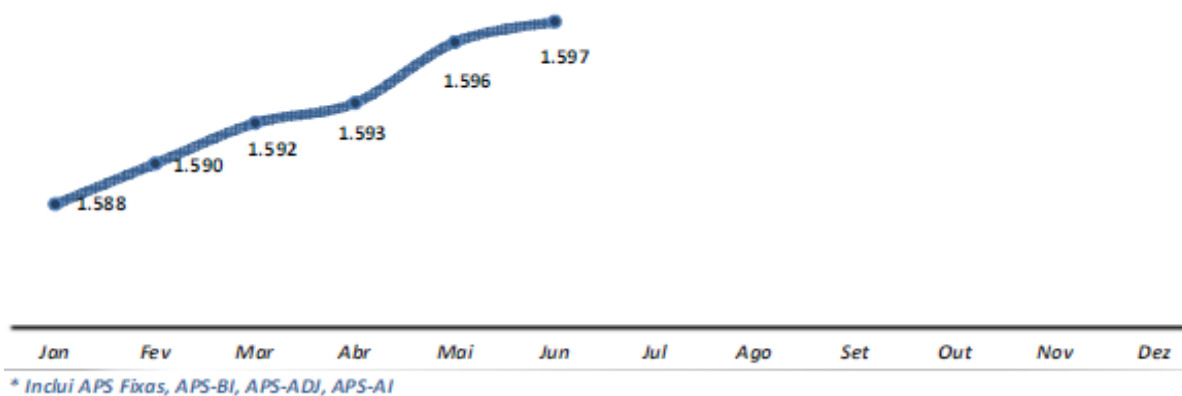
A piora do índice se deve principalmente à redução do número de peritos médicos em decorrência de aposentadorias e exonerações. Iniciamos o ano de 2014 com 4.810 peritos médicos e terminamos o ano com 4.577 peritos médicos, situação agravada pela não autorização de concurso público. Acrescente-se ainda a nova demanda da Aposentadoria Especial da Pessoa com Deficiência, estabelecida pela Lei Complementar nº 142/2013 e a abertura de novas Agências da Previdência Social sem lotação de peritos médicos. Atualmente, das 1.495 Agências da Previdência Social (APS) fixas, 456 APS não têm peritos médicos, nas quais o atendimento é realizado mediante deslocamento. Este cenário está concentrado principalmente na região Nordeste. (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2015, p. 52)

Desde setembro de 2015, houve a greve dos peritos médicos do INSS, que durou quatro meses, conforme já mencionado anteriormente (MÉDICOS..., 2016), e esse índice certamente sofrerá um aumento nas tabelas relativas a esse período.

Continuando a análise dos dados relevantes fornecidos pelo Relatório, até junho de 2015 havia em todo território brasileiro 1.597 Agências da previdência social (APS) ativas, o que inclui as APS fixas, APS de benefícios por incapacidade, APS de atendimento de demandas judiciais e APS de acordos internacionais (INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, 2015, p. 8). Dessas APS ativas, 606 estão localizadas na região Sudeste,

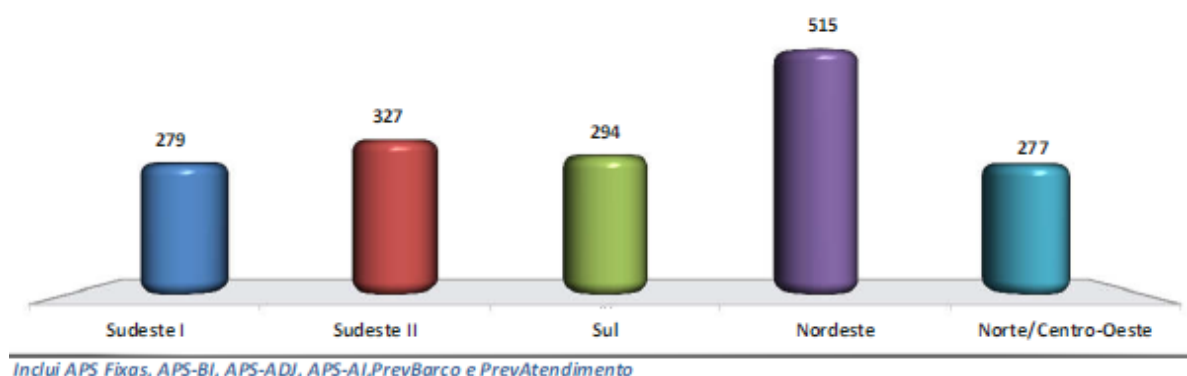
515 na região Nordeste, 294 na região Sul e 277 nas regiões norte e centro-oeste, conforme gráficos na sequência:

Gráfico 4 – Quantidade de APS ativas



Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social (2015, p. 8).

Gráfico 5 - Rede de atendimento e quantidade de APS ativas



Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social (2015, p. 8).

Tal distribuição demonstra o respeito pela proporção entre o número de agências e o número de habitantes das regiões, mas tal número, por si só, não é suficiente para se afirmar sobre o alcance do serviço de assistência previdenciária aos mais necessitados, onde o índice de desenvolvimento humano é mais reduzido, atendendo à distribuição geográfica do acesso à justiça.

Considerando a essencialidade e a abrangência nacional do serviço prestado pelo INSS, a autarquia possui o canal de atendimento ao público por telefone, pelo número 135. Ao longo do ano de 2014, foram mais de 56 milhões de atendimentos por esta via. Por dia, a média chegou a mais de 180 mil telefonemas. Nas ligações, o tempo médio de espera para ser atendido foi de 11 segundos em 2015, tendo esse período sofrido significativa redução nos

últimos anos, o que é extremamente positivo para garantir a qualidade no atendimento, sendo que, em 2010, o tempo médio de espera foi de 1 minuto e 30 segundos, passando para os 11 segundos cinco anos depois. Por sua vez, o número de atendimentos presenciais é tão elevado quanto o dos atendimentos por telefone, sendo que em 2014 mais de 23 milhões de pessoas estiveram presentes nas APS. Nos atendimentos presenciais, o tempo médio de espera é de 33 minutos, conforme tabela abaixo:

Tabela 7 - Central de atendimento 135

Descrição	Acumulado 2010	Acumulado 2011	Acumulado 2012	Acumulado 2013	Acumulado 2014	Acumulado 2015
Nº de Ligações Recebidas ¹	67.626.408	78.463.567	66.056.623	81.060.050	56.318.860	21.934.416
Nº de Atendimento Assitido por Operador	35.972.544	34.593.732	57.956.564	76.305.624	35.211.088	12.927.224
Nº de Atendimentos Eletrônicos	16.859.073	11.850.578	32.147.800	65.909.060	18.986.028	9.119.625
Nº de Desistências	-	-	-	-	-	10.527
Média de Atendimentos Diários	205.637	193.988	167.742	179.424	182.246	180.291
Tempo Médio de Espera - TME	00:01:30	00:01:28	00:00:44	00:00:52	00:00:45	00:00:11
Tempo Médio de Atendimento - TMA	00:03:25	00:03:54	00:04:42	00:04:39	00:04:38	00:04:37

Fonte: DIRAT - Sistema Gestão 135 - Junho/2015

* Considerados 21 dias úteis em Junho 2015

Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social (2015, p. 9).

Outro dado interessante é que somente 63,3% dos interessados compareceram ao agendamento na data marcada (INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, 2015, p. 9), não se sabendo o motivo do não comparecimento, o que não permite extrair conclusões sobre o dado presente no diagnóstico. Veja-se o gráfico:

Gráfico 6 - Índice de comparecimento e não comparecimento ao agendamento na data

Superintendência- Regional	JUNHO	
	Quantidade de Comparecimento	%
Sudeste I	140.852	63,99%
Sudeste II	118.770	65,13%
Sul	95.572	64,72%
Nordeste	135.527	60,95%
Norte/Centro Oeste	74.218	62,26%
BRASIL	564.939	63,30%

Fonte: DIRAT - Sigma, Junho/2015



Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social (2015, p. 9).

Ao analisar os atendimentos previdenciários, subclassificados entre as prestações previdenciárias possíveis de serem pleiteadas pelo beneficiário, verifica-se que o maior número de solicitações diz respeito ao requerimento de salário-maternidade e, em segundo

lugar, ao requerimento de pensões. Assim demonstra a tabela a seguir, referente a junho de 2015:

Tabela 8 - Atendimentos por grupo de espécie

Atendimento - Junho 2015

ATENDIMENTOS POR GRUPO DE ESPÉCIE										
GRUPO DE ESPÉCIES	AGENDADOS									
	Superintendência-Regional SUDESTE I	Superintendência-Regional SUDESTE II	Superintendência-Regional SUL	Superintendência-Regional NORDESTE	Superintendência-Regional NORTE/CENTRO-OESTE	BRASIL				
Aposentadorias	39.806	32.970	26.542	29.237	15.757	144.312	100%			
por Idade	14.503	15.928	10.320	21.813	11.531	74.095	100%			
por Tempo de Contribuição	24.838	16.808	15.971	7.200	4.051	68.868	100%			
Pessoa com Deficiência por Idade	97	79	33	132	59	400	100%			
Pessoa com Deficiência por Tempo de Contribuição	368	155	218	92	116	949	100%			
Pensões	45.690	45.134	35.881	50.562	27.774	205.041	100%			
Salário Maternidade	152.814	155.714	128.102	108.467	71.707	616.804	100%			
Benefício Assistencial	11.355	12.323	6.800	17.684	10.493	58.655	100%			
ao Idoso	6.806	7.508	4.520	13.133	7.144	39.111	100%			
ao Portador de Deficiência	4.549	4.815	2.280	4.551	3.349	19.544	100%			
Atualização de Tempo de Contribuição	6.098	5.341	3.492	5.271	2.910	23.112	100%			
Auxílio-Reclusão	1.995	1.483	1.040	732	756	6.006	100%			
Atualização de Cadastro/Senha	11.674	7.043	2.567	4.246	2.590	28.120	100%			
Certidão de Tempo de Contribuição	4.296	3.467	3.322	2.403	3.368	16.856	100%			
Perícia Médica	9.924	9.657	6.485	10.528	5.380	41.974	100%			
Outros Serviços	12.327	9.822	10.124	22.832	11.024	66.129	100%			
TOTAL ATENDIMENTOS AGENDADOS	295.979	282.954	224.355	251.962	151.759	1.207.009				

ATENDIMENTOS POR GRUPO DE ESPÉCIE										
GRUPO DE ESPÉCIES	NÃO AGENDADOS									
	Superintendência-Regional SUDESTE I	Superintendência-Regional SUDESTE II	Superintendência-Regional SUL	Superintendência-Regional NORDESTE	Superintendência-Regional NORTE/CENTRO-OESTE	BRASIL				
Aposentadorias	928	1.286	1.103	2.058	755	6.130	100%			
por Idade	315	666	451	1.413	625	3.470	100%			
por Tempo de Contribuição	592	590	538	565	116	2.401	100%			
Pessoa com Deficiência por Idade	12	15	94	46	10	177	100%			
Pessoa com Deficiência por Tempo de Contribuição	9	15	20	34	4	82	100%			
Pensões	735.507	748.660	612.537	754.134	400.685	3.251.523	100%			
Salário Maternidade	424	470	454	725	261	2.334	100%			
Benefício Assistencial	614	903	485	1.910	789	4.701	100%			
ao Idoso	320	549	351	1.111	504	2.835	100%			
ao Portador de Deficiência	294	354	134	799	285	1.866	100%			
Atualização de Tempo de Contribuição	466	842	212	723	384	2.627	100%			
Auxílio-Reclusão	69	73	134	108	33	417	100%			
Atualização de Cadastro/Senha	1.959	2.778	1.563	4.032	1.954	12.286	100%			
Certidão de Tempo de Contribuição	411	146	182	313	247	1.299	100%			
Outros Serviços	369	434	502	1.036	949	3.290	100%			
TOTAL ATENDIMENTOS ESPONTÂNEOS	740.747	755.592	617.172	765.039	406.057	3.284.607				

TOTAL DE ATENDIMENTOS	1.036.726	1.038.546	841.527	1.017.001	557.816	4.491.616				
------------------------------	------------------	------------------	----------------	------------------	----------------	------------------	--	--	--	--

Fonte: DIRAT - Sigma, Junho/2015

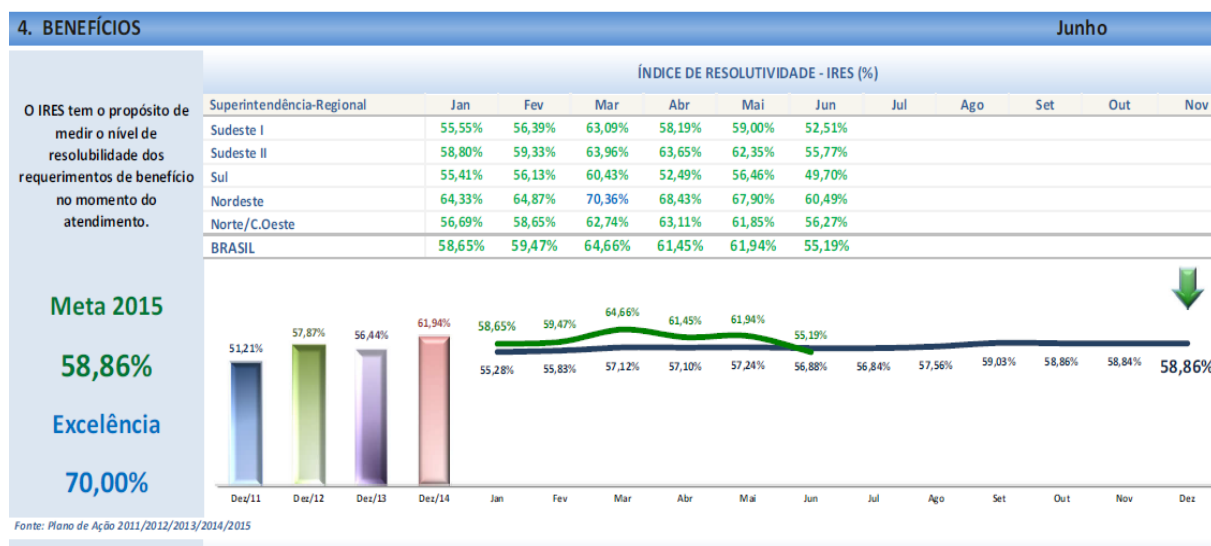
Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social (2015, p. 11).

É interessante notar que a justificativa dada pelo Relatório de Gestão do INSS de 2014 quanto ao número de atendimentos espontâneos pode ser comprovada na tabela acima, sendo esse número realmente significativo em todas as Agências de Previdência Social pelo território brasileiro. O total de atendimentos espontâneos em todo território nacional foi de mais de 3 milhões, somente em junho de 2015.

O Relatório *INSS em Números 2015* também tratou da mensuração do índice de resolutividade, que mede os casos em que os requerimentos de benefício são solucionados no próprio momento do atendimento, considerando, para tanto, os benefícios que possuem data de habilitação igual à data de formatação do processo interno. O índice não considera as

espécies de benefício que dependam de perícia médica, já que estas não podem ser mensuradas pelo índice de resolatividade, vez que nunca poderiam ser resolvidos no mesmo momento da sua habilitação. A média do primeiro semestre para a ocorrência de resolução de problemas no momento do atendimento, em 2015, foi de 60,22%, sendo que o histórico do índice nos anos anteriores é o seguinte: média de 51,21% em 2011, 57,87% em 2012, 56,44% em 2013 e 61,94% em 2014, lembrando que a percentagem estabelecida pelo próprio INSS como índice de excelência (meta) a ser perseguido é 70% (INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, 2015, p. 17). Como se verifica, os números alcançados pelo INSS são satisfatórios, na medida em que estão próximos da meta de excelência almejada, de acordo com o que demonstra o próximo gráfico, que contém a compilação dos dados:

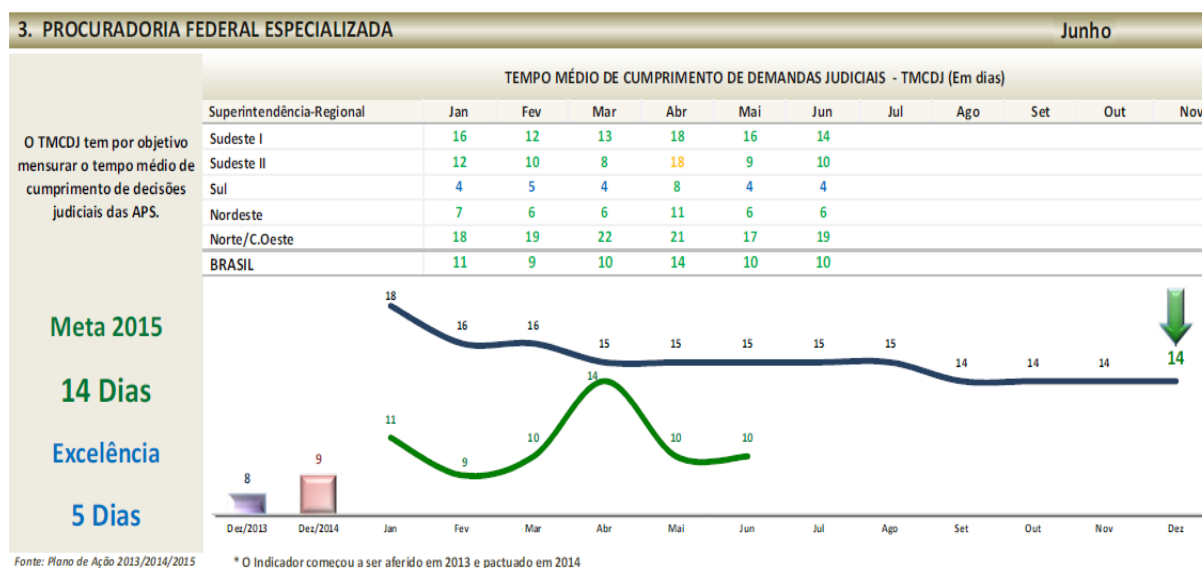
Gráfico 7 - Índice de Resolutividade



Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social (2015, p. 17).

Outro dado extremamente relevante para fins do presente texto é o tempo médio para o cumprimento de decisões judiciais pelas agências administrativas. Em junho de 2015, este tempo foi de 10 dias para o cumprimento da ordem judicial, sendo que a média anual em 2013 foi de 8 dias, em 2014 9 dias e a média dos seis meses apurados em 2015 resultou em 10 dias (INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, 2015, p. 16), dados estes que podem ser melhor visualizados no gráfico a seguir:

Gráfico 8 - Tempo médio de cumprimento de demandas judiciais



Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social (2015, p. 16).

A partir dos dados reunidos pelo INSS, nota-se que está havendo uma elevação, mesmo que sutil, do tempo médio para o cumprimento das decisões judiciais, mas não significativa a ponto de se concluir pela piora na prestação desse serviço. De qualquer modo, há que se considerar o crescimento populacional ao longo dos anos, o que influencia nos indicadores, por se tratar de mais uma variável neste contexto. Ademais, a existência de planilhas que mensuram o prazo de cumprimento das decisões judiciais demonstra a preocupação do INSS com a qualidade da prestação do serviço previdenciário à sociedade.

A transparência e a coleta de dados sempre serão relevantes para o acompanhamento institucional dos serviços sociais ofertados à população, motivo pelo qual a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011b) é considerada iniciativa que aproxima o cidadão da administração pública. Ademais, considera-se que o prazo de 10 dias para o cumprimento de uma ordem judicial demonstra estar a atuação da autarquia em conformidade com o senso de razoabilidade, mesmo que o prazo adotado pelo INSS como de excelência para o cumprimento da ordem judicial seja de 5 dias.

Por fim, o maior destaque do Relatório *INSS em Números* é a mensuração do índice de concessões judiciais (ICJ), índice este que foi instituído pelo Programa de Redução de Demandas – já mencionado anteriormente na presente dissertação – e que é estabelecido por meio da “proporção do volume mensal de concessões de benefícios decorrentes de ações judiciais em relação ao volume total mensal de benefícios concedidos, indicando assim os

reflexos das decisões judiciais no volume total de benefícios concedidos pela Previdência Social” (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2009, p. 1).

Portanto, quanto menor a porcentagem do índice, menor será o volume de concessões de benefícios por meio de ações judiciais no universo daqueles concedidos pelo INSS, o que se mostra como cenário ideal.

Observa-se que em junho de 2015, o ICJ apurado de todo Brasil foi 12,69%, o que significa que, entre todos os benefícios previdenciários concedidos – tanto em sede administrativa, quanto judicial –, 12,69% deles foram reconhecidos por intermédio do Poder Judiciário (INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, 2015, p. 21). Ao se considerar os índices apurados nos primeiros seis meses de 2015, a média do ICJ é de 10,38% e, como histórico, tem-se o seguinte: 8,61% em 2012; 9,10% em 2013; 11,20% em 2014 (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2015, p. 52), de acordo com as tabelas:

Tabela 9 - Índice de concessão em grau de decisão judicial – ICJ – referente ao ano 2015

Superintendência-Regional	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
São Paulo	7,46%	6,68%	7,62%	8,56%	10,28%	10,89%						
Belo Horizonte	6,46%	5,76%	6,53%	6,70%	8,36%	8,95%						
Florianópolis	9,56%	9,15%	12,29%	12,67%	13,24%	15,85%						
Recife	11,35%	10,13%	9,94%	11,19%	12,52%	13,14%						
Brasília	14,12%	13,66%	13,81%	14,94%	16,72%	16,64%						
BRASIL	9,30%	8,59%	9,56%	10,41%	11,78%	12,69%						

Fonte: DIRBEN - SUIBE, Junho/2015

Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social (2015, p. 21).

Tabela 10 - Índice de concessão em grau de decisão judicial - ICJ - referente aos anos 2012, 2013 e 2014

	FÓRMULA		2012	2013	2014
ÍNDICE DE CONCESSÃO EM GRAU DE AÇÃO JUDICIAL - ICJ	Número de benefícios concedidos mediante despacho 4 (judicial), somado ao número de reativações de Auxílio-Doença (B-31 e B-91) por motivo 02 (decisão judicial)/ número de benefícios concedidos (todos os despachos)	PREVISTO	7,75%	7,5%	7,5%
		REALIZADO	8,61%	9,10%	11,20%

Fonte: Ministério da Previdência Social (2015, p. 52).

Ao comparar os índices de concessão judicial dos últimos anos, verifica-se que houve um aumento de concessões por via judicial, dado este que conduz para a conclusão de haver um progressivo aumento da judicialização dos conflitos ou um maior reconhecimento judicial para os pleitos previdenciários ajuizados pelos beneficiários. Todavia, no primeiro semestre de 2015, a média do ICJ já voltou a cair, talvez em razão da repercussão da decisão do STF quanto à necessidade prévia de ajuizamento do procedimento administrativo, fato este que não pode ser comprovado no momento.

O Ministério da Previdência Social, no Relatório de Gestão realizado em 2015, referente ao ano-base 2014, justificou o incremento do ICJ por algumas razões, entre elas que as concessões judiciais do ano em análise podem ser fruto de indeferimentos administrativos dos anos anteriores, já que o processo no Poder Judiciário exige um longo tempo até alcançar a decisão judicial transitada em julgado (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2015, p. 53).

As justificativas apresentadas pelo Relatório de Gestão 2014, por sua vez, se baseiam na inclusão de novas categorias de segurados, o que causa uma multiplicação das discussões em sede administrativa e judicial até a pacificação do tema, e também no fato de serem mais comuns decisões de tribunais superiores com repercussão geral, refletindo em diversos processos sobrestados. A título exemplificativo, veja-se abaixo o texto do relatório:

- Alterações legislativas para inclusão de novas categorias de segurados (ex. baixa renda) ou criação de novos benefícios (aposentadoria ao deficiente) com critérios diversos dos já conhecidos pela legislação. Certamente quanto maior o número de segurados que ingressam no Regime Previdenciário maior o número de discussões na esfera administrativa e, em contrapartida, na esfera judicial. No caso de novos benefícios há efetivamente um incremento no ajuizamento de ações considerando a ausência de pacificação administrativa e judicial sobre o tema.
- Decisões concluídas perante os Tribunais Superiores com repercussões em âmbito nacional em desfavor da Autarquia Federal (como ocorre com o LOAS, EPI, etc.). Nesses casos quando há decisões pelos Tribunais Superiores com repercussão nacional, os processos que estão aguardando definição encerram e refletirá no aumento do ICJ diante da impossibilidade de discussão judicial acerca da matéria. (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2015, p. 53)

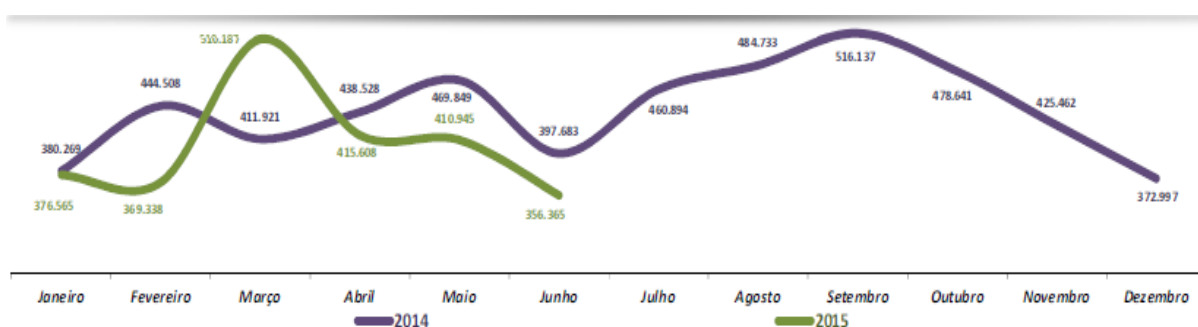
Acredita-se que um ICJ em torno de 10% não é um número que foge da normalidade na prestação do serviço público, pois demonstra que, no universo de todas as concessões de benefícios, mais ou menos 90% deles são concedidos administrativamente, número este que é

significativo para demonstrar que a autarquia previdenciária está cumprindo seu mister, que é o reconhecimento de benefícios administrados pela Previdência Social.

Um dado que seria interessante, mas ao qual não se teve acesso, seria o índice de concessões judiciais dentro do universo de ajuizamentos de processos, como maneira de traçar o perfil do Poder Judiciário brasileiro em matéria previdenciária. Ou seja, enquanto o ICJ mede o índice de concessões de benefícios por intermédio de decisões judiciais dentro de um universo de todas as concessões de benefícios providenciadas pelo INSS, o que se almeja aqui é uma análise interna das demandas judiciais que tratam sobre o direito previdenciário. A pergunta por trás disso implicaria entender qual seria o comportamento judicial dentro do direito previdenciário e quantas ações ajuizadas por beneficiários são, de fato, concedidas. Se esse resultado for elevado, demonstrará que há uma dissintonia entre Judiciário e Administração Pública, pois aquele estaria concedendo muitas demandas, nas quais a Administração Pública estaria inerte, não reconhecendo o que já vem sendo interpretado pelo Judiciário. Todavia, conforme se afirmou, o Relatório do CNJ não demonstra dados referentes aos resultados das demandas, se procedentes ou improcedentes, denotando apenas o número de processos ajuizados. De qualquer modo, pelo já estudado ao longo do texto, pode-se afirmar que a interpretação judicial dos benefícios previdenciários certamente é mais extensiva que a interpretação administrativa.

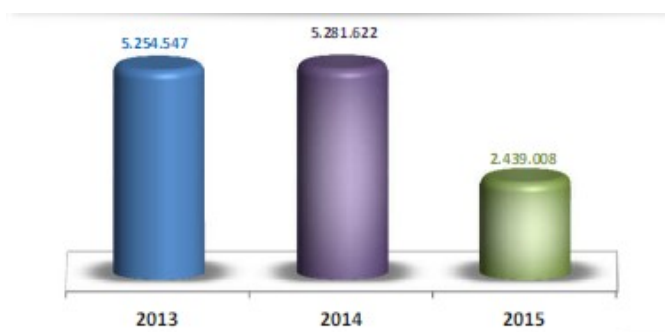
Voltando à análise do Relatório *INSS em Números*, ainda sobre os benefícios concedidos, o Relatório apontou que em junho de 2015 foram, ao todo, 356.365 benefícios concedidos em todo território brasileiro (INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, 2015, p. 21). Já a quantidade de benefícios indeferidos administrativamente no mesmo mês foi de 295.346 (INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, 2015, p. 24), de acordo com os gráficos subsequentes:

Gráfico 9 – Evolução dos benefícios concedidos entre 2014 e 2015



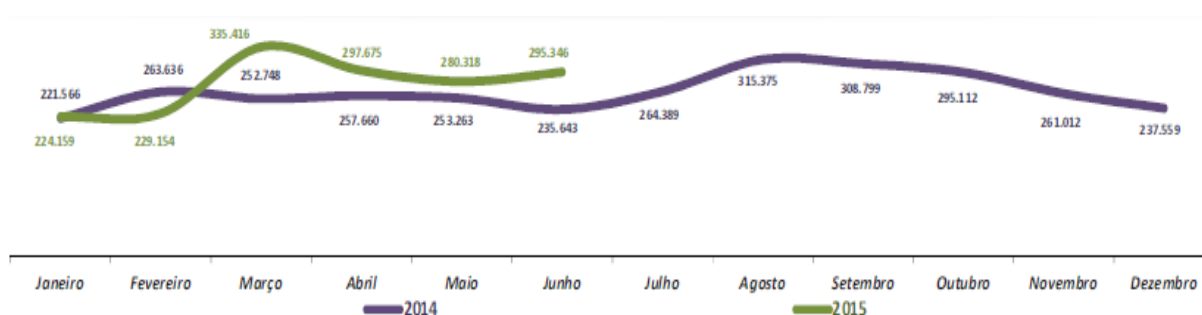
Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social. (2015, p. 21).

Gráfico 10 – Benefícios concedidos



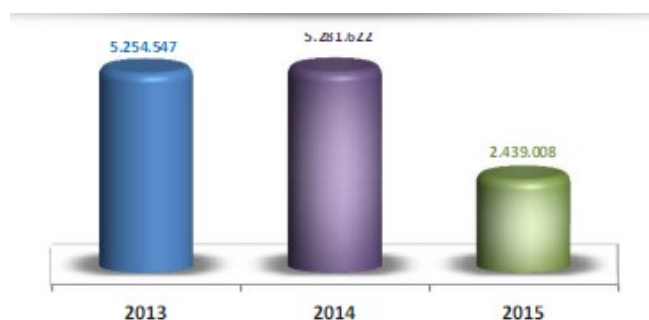
Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social. (2015, p. 21).

Gráfico 11 – Evolução dos benefícios indeferidos entre 2014 e 2015



Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social. (2015, p. 24).

Gráfico 12 – Benefícios indeferidos



Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social. (2015, p. 24).

Portanto, ao se considerar que o universo total de benefícios requeridos³¹ (englobando os concedidos e os indeferidos) totaliza 651.711, tem-se que o número de benefícios concedidos representa 54,68% enquanto que o de indeferidos significa 45,32% do total. A partir desse raciocínio, poder-se ia concluir que há mais benefícios concedidos administrativamente do que indeferidos. Todavia, o número de benefícios indeferidos, apesar

³¹ O universo total de benefícios requeridos foi calculado por meio da soma dos benefícios concedidos mais os benefícios indeferidos. Todavia, faz-se uma ressalva nesse ponto, pois o Relatório *INSS em Números 2015* não é claro se os benefícios concedidos englobam ou não aqueles que foram determinados por ordem judicial ou se se considera apenas os benefícios concedidos pelo requerimento administrativo.

de menor em comparação com os benefícios concedidos, não se distancia muito da quantidade de benefícios concedidos, estando ambos os elementos comparados próximos de 50%.

De qualquer modo, superando a análise mensal de benefícios concedidos, para vislumbrar aqueles que envolvem a concessão de benefícios ao longo de todo ano, ter-se-ia quem em média, 4.276.380 benefícios seriam concedidos³². Ou seja, mais de quatro milhões de benefícios concedidos por uma única entidade autárquica, o que aponta número significativo que conduz à conclusão da grandeza institucional do INSS e da relevância do serviço prestado pela autarquia previdenciária. A importância dos serviços de seguridade social é tamanha que o INSS:

[...] ao proporcionar rendimento aos idosos e pessoas com necessidades especiais e outros brasileiros, realiza importante papel social no combate à pobreza e na melhoria da distribuição de renda entre diferentes grupos sociais e contribui, assim, com expressiva parcela para a erradicação da miséria. (INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, 2015, p. 2)

Nesse contexto, e em razão da relevância do direito social previdenciário, toda compreensão em torno dos motivos que levam ao indeferimento dos benefícios requeridos merece ser estudada, pois um indeferimento administrativo pode significar que o autor esteja sofrendo obstáculos indevidos no exercício de seu direito, ou ainda, que o segurado/dependente não preencha os requisitos necessários para a obtenção do benefício, sendo que, neste último caso, seria necessário prover-lhe assistência de qualidade por meio do serviço social do INSS, possibilitando sua compreensão dos motivos do indeferimento, conhecendo os meios de suprir os requisitos faltantes.

O acesso à justiça se fundamenta na compreensão pelo cidadão sobre seus direitos e o modo como requerê-los, pois, se aqueles não são bem compreendidos, tampouco haverá a possibilidade de pleiteá-los devidamente. Ademais, o indeferimento administrativo deve ser devidamente justificado de maneira a ser bem delimitado e compreendido, possibilitando futuros questionamentos em sede administrativa ou judicial.

Outra questão problemática, que possivelmente intensifica o número de indeferimentos administrativos, é a necessidade de o servidor público respeitar, no seu dever administrativo, a estrita legalidade, de modo que as ordens internas do INSS costumam prevalecer sobre qualquer interpretação judicial assentada sobre a matéria, o que acarreta o

³² Como não se tem em mãos os dados anuais referentes aos benefícios concedidos ao longo de 2015, considerou-se que em todos os meses o número de benefícios concedidos seria idêntico ao de junho, fato este que não prejudica as conclusões da presente dissertação, visto que o fim do presente trabalho não é exclusivamente estatístico, motivo pelo qual pode utilizar presunções razoáveis. Ademais, a média do resultado anual não deve destoar significativamente da média de um resultado mensal.

fato de que “muitas vezes o benefício previdenciário é indevidamente indeferido pelo servidor do INSS, que se atém às inúmeras normas internas da autarquia para não conceder o benefício” (FARACHE, 2014). É por essa razão que o trabalho de harmonização interna quanto às interpretações das normas é essencial para a eficiência na prestação dos serviços previdenciários ao público, já que o rápido alinhamento da jurisprudência dos tribunais superiores nas agências administrativas impede que haja indeferimentos inadequados pela parte destas.

O processo judicial previdenciário representa, nos casos de indeferimento administrativo, segunda via para que o segurado possa demonstrar os motivos pelos quais seu benefício merece procedência. Isso porque, após o indeferimento do INSS, os recursos administrativos demoram em média 318 dias para sua tramitação (INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, 2015, p. 30). Como se vê, espera-se quase um ano para que o segurado obtenha o resultado do recurso administrativo, tempo este que pode ser superior ao trâmite judicial entre a propositura da ação e a marcação de uma audiência de conciliação com possibilidade de acordo e pagamento imediato dos valores.

Os dados obtidos pelo Relatório INSS em Números e ressaltados no presente espaço da dissertação são aceitáveis e razoáveis para demonstrar a preocupação do INSS em mensurar sua atuação, rumo à prestação de serviços à sociedade o mais próximo possível da meta de excelência estabelecida pela própria autarquia.

A mensuração do trabalho da autarquia, juntamente com os Relatórios de Gestão, demonstra a preocupação do INSS em atender ao requisito constitucional da eficiência (BRASIL, 1998). Ademais, os Projetos traçados pelo Programa de Redução de Demandas são indícios de maior harmonia entre os órgãos que representam o INSS em juízo e administrativamente.

Por fim, há de se ressaltar também que a efetividade e eficiência também ocorrem por meio do acesso à justiça pela via dos direitos previdenciários. O acesso à justiça pela via dos direitos já foi mencionado anteriormente e perpassa pela informação acerca dos direitos, no caso, previdenciários, e pela efetiva reparação quando diante de sua violação. Todavia, o acesso à justiça pela via dos direitos pressupõe também a possibilidade de participação do cidadão na conformidade do próprio direito. Acredita-se que a transparência do ente público é o primeiro passo para se aproximar da sociedade.

7 EXISTE OU NÃO COMPORTAMENTO ABUSIVO PELO INSS QUANTO AO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA?

Depois de se debruçar sobre a análise do comportamento administrativo e judicial do INSS, a pergunta que emerge – pergunta esta que é coincidente com a hipótese inicial do presente trabalho – diz respeito à existência ou não de abuso no direito de acesso à Justiça pelo maior litigante brasileiro, o INSS, no sentido de contribuir para o fenômeno denominado “excesso de acesso à Justiça”, que obstaculiza sua efetividade. Em outras palavras, a pergunta que deve ser respondida no presente capítulo é se o INSS adota posturas abusivas que permitem a criação de óbices ao exercício dos direitos materiais de seus beneficiários, por meio de condutas como, por exemplo, a postergação do reconhecimento administrativo dos direitos dos cidadãos como maneira de ganhar vantagens econômicas, permitindo a judicialização do conflito.

Para responder a tal questionamento, inicialmente deve-se considerar que, conforme já mencionado em capítulo específico, condutas abusivas no uso do acesso à justiça repercutem no que se denomina “excesso de acesso”, que significa obstáculo ao acesso à justiça e consiste no abuso da utilização do aparato judicial tanto pelo autor, quando o aciona sobremaneira, quanto pelo réu, quando resiste de forma intencional à pretensão do autor, deixando que a controvérsia seja encaminhada à tutela estatal, prolongando o conflito e judicializando as relações sociais. O termo abrange ainda o uso exacerbado dos recursos com finalidade protelatória até os tribunais superiores.

No caso do INSS, por ele figurar no polo passivo de todas as demandas que envolvem direitos previdenciários relativos a benefícios a serem concedidos, o abuso residiria no prolongamento da lide, por todos os instrumentos processuais em disposição, bem como na complacência com a judicialização de conflitos sociais.

O uso abusivo do aparato judicial é mais comum entre os litigantes habituais, por possuírem maior estrutura para suportar a delonga processual e economia em escala, de modo que o resultado de uma lide não impactaria consideravelmente sua estrutura, o que lhes permite traçar estratégias judiciais em diferentes casos na tentativa de alterar a jurisprudência dos tribunais superiores, entre outras consequências. Todavia, há também abusos no uso do aparato judicial pelos litigantes habituais quando impetram lides temerárias, por exemplo, mas, ainda assim, sua estrutura é suficiente para formar um forte aparato probatório que lhe sustente na contestação das alegações, de modo que seu uso abusivo repercute de maneira mais significativa na efetividade do acesso à justiça.

Muitas notícias e artigos veiculam o fato de o INSS ser o maior litigante do país, como pode ser observado, por exemplo, em uma notícia com o seguinte título: “INSS é o maior litigante da Justiça! Até quando?” (BRAMANTE, 2013), e também o artigo intitulado “O comportamento oportunista do INSS e a sobre utilização do Poder Judiciário” (FLORIANI NETO; GONÇALVES, 2013). Em razão desse senso comum que paira sobre o INSS, sendo, muitas vezes, considerado ente que necessariamente recorre até a última instância judicial, que se utiliza sobremaneira do aparato judicial e que nega indevidamente muitos benefícios previdenciários em sede administrativa, a presente dissertação resolveu analisar pormenorizadamente o comportamento da autarquia previdenciária, tanto em sede administrativa, quanto judicial.

Nesse sentido, foram estudados os programas e projetos desenvolvidos pelo INSS, bem como os dados fornecidos pelo Relatório *INSS em Números*, que tratam sobre os indicadores mais relevantes da atuação administrativa e, sobretudo, da interação entre as Agências de Previdência Social e a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, como é o caso do ICJ, que mede o índice de concessões judiciais no universo de concessões previdenciárias.

Durante a análise minuciosa dos dados coletados, atentou-se para a alegação da existência de um hiato entre a postura da Procuradoria Especializada e a postura institucional do órgão administrativo autárquico, criando uma dissintonia entre as atuações dos dois órgãos, que representam a mesma pessoa jurídica, o que repercutiria, conseqüentemente, na litigância excessiva do INSS. Contudo, constatou-se, durante a investigação dos dados coletados, que o comportamento do INSS vem sendo alterado nos últimos anos, no sentido de abandonar a postura demandista para adotar a postura proativa de prevenção de conflitos. Diversas iniciativas foram apontadas nesse sentido, sobretudo após a repercussão midiática e a conscientização da população sobre o fato de o INSS ser o maior litigante no Brasil, fato este que ocorreu com a publicação do Relatório do CNJ, *100 Maiores Litigantes*, nos anos 2011 e 2012.

O Programa de Redução de Demandas Judiciais introduziu a adoção do índice de concessões judiciais (ICJ) (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2009), que indica o impacto das decisões do Poder Judiciário nas concessões dos benefícios previdenciários, o que reflete o nível de “divergência entre as análises administrativas e judiciais, cujo percentual apontará para a qualidade das decisões administrativas, para a qualidade da defesa judicial do INSS, ou ainda para eventuais desvios praticados por agentes externos ao INSS” (FARACHE, 2014).

Outros programas também foram utilizados pelo INSS além do Programa de Redução de Demandas, mencionado anteriormente, demonstrando o grau de engajamento da autarquia previdenciária no sentido de melhoria da qualidade do serviço prestado ao público. Dois desses outros programas merecem destaque: o Programa “Melhoria Continuada da Gestão da PFE/INSS” (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2010) e o Programa de “Consultoria Ativa” (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2013).

O Programa de Melhoria Continuada da Gestão da PFE/INSS prevê um trabalho conjunto da Procuradoria Federal Especializada e do INSS (PFE/INSS) com os serviços prestados pelas Agências de Previdência Social. Nesse sentido, o programa:

[...] intenta estimular os gestores das unidades da Procuradoria a otimizar o emprego das equipes e dos recursos disponíveis, para máxima eficiência no seu gerenciamento, atuando em colaboração com as Procuradorias Regionais e a Direção Central para superar obstáculos que demandem uma atuação que a unidade por si só não consiga realizar. (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 2)

Outro programa que merece destaque é o Programa de Consultoria Ativa, adotado pela Procuradoria Federal especializada junto ao INSS, cujo objetivo é direcionar a atuação dos procuradores responsáveis pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos para auxiliar no aprimoramento das decisões administrativas do INSS, “em busca de uma instrução que respalde adequadamente os processos de tomada de decisão pelos gestores e as manifestações da Procuradoria, abolindo-se análises eminentemente reativas e de baixa eficácia” (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 2-3). Conforme a AGU:

O projeto promove visitação às unidades do INSS, pela Procuradoria, objetivando conhecer a problemática emergente nas diversas localidades, para que se possa debater os temas mais relevantes para o aprimoramento do atendimento aos beneficiários da Previdência Social, o que refletirá em melhores índices de resultados e na satisfação dos anseios e pretensões da clientela, por consequência natural, na diminuição dos litígios judiciais contra a Instituição.

Inicialmente o foco desses contatos será dirigido ao Processo Administrativo Previdenciário visando a sua boa instrução, evidenciando-se a necessidade da boa condução do processo para a finalidade de resguardar os direitos subjetivos dos segurados, dependentes e demais interessados, assim como propiciar a segurança das decisões administrativas e servir de instrumento valioso no apoio da defesa do INSS que tiver de ser produzida na eventualidade do ajuizamento de ações. (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2012b, p. 4)

Logo, verifica-se que a Procuradoria está engajada em aperfeiçoar o trabalho prestado administrativamente pelos servidores do INSS por meio da compreensão mais aprofundada da problemática envolvendo a prestação do serviço à população e a interpretação coerente do ordenamento jurídico. O objetivo dessa iniciativa é a redução do número de processos judiciais por meio da solução na origem do problema.

Esses programas demonstram a mudança de paradigma na postura do INSS, que se volta para a advocacia preventiva, na defesa do interesse público, no âmbito judicial, e para a atuação estratégica e mais eficiente na esfera administrativa. A consequência positiva que se extrai dos programas é a intensa colaboração entre os dois órgãos representativos do INSS, tanto administrativa quanto judicialmente, visto que o acesso à justiça, como já exaustivamente mencionado ao longo do texto, não se reduz ao acesso ao Poder Judiciário, mas, sim, à satisfação de maneira eficiente dos direitos substantivos da parte interessada.

Iniciativas como essas não partiriam de um ente que teria o intuito de apenas postergar a concessão espontânea de benefícios, permitindo a judicialização de conflitos e obstaculizando o acesso à justiça com vistas exclusivamente à redução de custos.

Portanto, ao considerar o conceito de abuso do direito de acesso à justiça, o qual envolve a criação de obstáculos à sua persecução, e ao analisar os programas implementados pelo INSS, chega-se à conclusão que essa nova postura judicial do INSS não é compatível com a atitude abusiva de um litigante que almeje a judicialização dos conflitos, por meio de uma conduta leniente, deficiente ou insatisfatória. Em outras palavras: os programas adotados pelo INSS que contribuem para uma melhor sintonia entre a atuação do INSS administrativa e judicialmente, bem como a conduta institucional em âmbito judicial de desistência de recursos desde a primeira instância, de celebração de acordos e de reconhecimento do direito da parte, conduzem à conclusão de que seu posicionamento não se encaixa no conceito de litigância abusiva, mesmo constando do *ranking* de maiores litigantes do Brasil. Logo, a partir dos dados analisados, não é possível afirmar que o INSS, de maneira institucional, pratique litigância predatória, abusiva, como maneira de obter vantagens econômicas.

Contudo, tal conclusão não retira do INSS o perfil de litigante habitual, vez que possui um corpo representativo bem qualificado, que consegue planejar estratégias de atuação judicial eficiente, além de dispor de aporte estrutural suficiente para suportar a delonga processual ou para não sofrer impacto significativo na hipótese de perda de uma ou algumas causas.

O fato de o INSS ser o maior litigante e obter as vantagens inerentes aos litigantes habituais não é suficiente para se concluir pela existência de conduta abusiva em juízo ou

impeditiva do exercício eficiente de acesso à justiça pelo cidadão. Não, há, portanto, por parte do INSS, de maneira generalizada, a criação de obstáculos propositais na perseguição do direito material pelo segurado previdenciário.

Todavia, tais constatação não induzem à conclusão de que possa haver pontuais excessos, nem de que a prestação previdenciária no Brasil tenha atingido sua excelência. Muito pelo contrário. Há, de fato, muito ainda a ser aperfeiçoado, sobretudo ao se considerar a enorme abrangência dos direitos de seguridade social e sua importância constitucional para a sociedade, sobretudo à sua parcela mais carente, que sofre de maneira mais iminente e agressiva frente aos riscos sociais.

Sabe-se que a efetivação do direito à seguridade social “em um Estado de proporções continentais, população elevada e economia instável, como é o caso do Brasil, demanda números e cifras impressionantes do sistema de seguridade social” (SILVA; MORATO, 2015, p. 111). Portanto, o aperfeiçoamento constante do sistema é requisito inexorável, mormente porque qualquer espera (que extrapole meses, por exemplo) pelo cidadão para o agendamento de seu atendimento ou para a marcação de perícia médica é arduamente suportada por muitos beneficiários, motivo pelo qual ainda há longo caminho a ser percorrido para atingir a excelência desse serviço público, que perpassa pela contratação de servidores por meio de concursos públicos, investimento em novos postos de atendimento para populações carentes que vivem longe dos centros urbanos, treinamento de pessoal qualificado e políticas públicas de alinhamento de interpretações judiciais e administrativas sobre a mesma matéria. A necessidade de investimento em todas essas frentes se justifica, pois, conforme já mencionado, a seguridade social – e em especial o serviço de assistência social – representa forma de garantir a dignidade da pessoa humana com medidas destinadas à inclusão social de cidadãos, que de outra maneira não teriam condições de alcançá-la.

Em suma, após exame dos dados apresentados, conclui-se que não há que se falar na contribuição do INSS para uma litigância abusiva – no sentido de exceder no uso do direito de acesso à justiça de forma proposital e inadequada – quando se analisa seu comportamento de maneira institucional. Todavia, reconhece-se que abusos ou excessos pontuais em processos administrativos ou judiciais podem existir.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação traçou uma linha de raciocínio que iniciou no estudo do direito acesso à justiça, para, em seguida, analisar os abusos do exercício desse direito por meio do estímulo à litigância. Ficou demonstrado que o abuso no uso do acesso à justiça configura mais um obstáculo à eficiência desse direito constitucional, além dos demais já elencados por Cappelletti e Garth em sua clássica obra. Em seguida, o trabalho investigou os maiores litigantes apontados pela pesquisa do CNJ e as vantagens que possuem enquanto litigantes habituais, em processos em face de litigantes eventuais. Por fim, partiu-se para o exame comportamental do maior litigante brasileiro, o INSS, que possui a peculiaridade de ser um ente público, cuja função constitucional é a prestação de um serviço social e fundamental à sociedade.

O objetivo principal da dissertação foi analisar o comportamento, tanto administrativo quanto judicial, do INSS, por ser ele o maior litigante brasileiro, de maneira a concluir se há (ou não) uso abusivo do direito de acesso à justiça pelo INSS, por meio do prolongamento desarrazoado do processo judicial ou por meio da judicialização das demandas requeridas administrativamente. O senso comum de parcela da população, como demonstrado alhures, é que o INSS contribui para a multiplicação das lides judiciais, por meio de um serviço administrativo muitas vezes insatisfatório ou longo, ou também por meio da dissintonia entre a jurisprudência e a atuação administrativa, ou, ainda, pelo simples fato de representar o maior litigante no sistema judiciário brasileiro.

Para se alcançar o objetivo descrito no parágrafo anterior, a presente dissertação partiu do pressuposto de que o uso abusivo do Judiciário prejudica a efetividade do acesso à justiça, acarretando efeitos deletérios para a sociedade, sobretudo quando praticado pelos litigantes habituais, os quais possuem um elevado número de processos. Seria, portanto, mais um obstáculo, além daqueles descritos por Cappelletti e Garth, quais sejam, de cunho econômico, social e processual.

Contudo, apesar de tal pressuposto, ao verificar pormenorizadamente os números que envolvem o INSS e sua política institucional atual, a conclusão a que se chegou é que os pressupostos inicialmente colocados na presente dissertação restaram refutados, pois ficou demonstrado que o INSS vem adotando nos últimos tempos postura não demandista, com a introdução de programas que visam à redução de demandas, além da preocupação em aprimorar o diálogo e a sintonia entre a Procuradoria Federal Especializada do INSS e a autarquia administrativa do INSS. Há também a edição mais frequente de súmulas internas

permitindo a desistência de ações desde o primeiro grau, além do incentivo institucional à celebração de acordos judiciais.

Ou seja, conforme descrito no último capítulo da dissertação, o INSS vem alterando seu comportamento tanto na seara administrativa quanto na seara judicial. Administrativamente, ficou demonstrado que o órgão estipula metas de excelência a serem alcançadas, além do aprimoramento constante do atendimento e da análise dos benefícios, na intenção de prestar um serviço de excelência ao cidadão. Judicialmente, comprovou-se que a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS vem emitindo súmulas que permitem a desistência de processos desde o primeiro grau, quando preenchidos os requisitos para tanto, além do mencionado incentivo para a celebração de acordos judiciais.

Nesse viés, uma conduta oportunista e abusiva do INSS que almejasse o prolongamento das lides processuais seria incompatível com as iniciativas adotadas pelo ente nos últimos anos, que caminham para a redução de demandas e para a conciliação de conflitos. Consequentemente, a permanente presença do INSS nas primeiras colocações do ranking de maiores litigantes indica que o ente autárquico, por possuir potencial vínculo jurídico com a maioria dos brasileiros, possui grande estrutura e representa um relevante ator social. Os números que o envolvem são grandes quando analisados em absoluto, mas não o são quando observados em relação ao número total de beneficiários, com os quais o INSS possui potencial vínculo jurídico. No entanto, ressalta-se que a análise realizada se restringiu ao âmbito institucional e que possíveis abusos pontuais ainda podem emergir do universo integral de ações judiciais.

Os números em absoluto que giram em torno do INSS apontam para a relevância social do direito previdenciário, a qual pode ser facilmente constatada em razão de sua função precípua, que é o auxílio financeiro ou de serviços de seus segurados, dependentes e beneficiários, diante de um quadro de risco social, seja pela idade avançada, pela inabilitação para o trabalho, dentre outras circunstâncias.

Diante de todo o exposto, concluiu-se que os fatos de o INSS constar como maior litigante brasileiro e gozar das vantagens inerentes aos litigantes habituais em face do litigante eventual não são suficientes para afirmar, de maneira geral e incisiva, que há abuso no uso do acesso à justiça, não se comprovando o comportamento institucional oportunista e abusivo do ente autárquico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACERVO, demanda e produtividade do STJ sobem em 2014, aponta relatório do CNJ. *Conjur Website*, 15 set. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-15/acervo-demanda-produtividade-stj-sobem-2014-aponta-cnj?imprimir=1>>. Acesso em: 15 set. 2015.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Iniciativas premiadas por reduzir litígios marcam atuação da PGU no ano de 2015. *Advocacia-Geral da União Website*, 26 jan. 2016. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/381976>. Acesso em: 26 mar. 2016.

_____. Portaria da AGU permite a desistência de recurso desde a primeira instância. *Advocacia-Geral da União Website*, 23 dez. 2015. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/377174>. Acesso em: 22 mar. 2016.

_____. Portaria nº 109, de 30 de janeiro de 2007. *Diário Oficial da União*, 31 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/20730>>. Acesso em: 18 maio 2016.

_____. Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - Consolidando Resultados. *Plano de Ação 2011*. Brasília. 2011. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/3075619>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

_____. *Programa de Redução de Demandas Judiciais do INSS*. 2009. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/933554>. Acesso em: 26 mar. 2016.

_____. *Manual de Conciliação da Procuradoria-Geral Federal*. 2012a. Disponível em: www.agu.gov.br/page/download/index/id/10058710. Acesso em: 22 mar. 2016.

_____. *Manual do Processo Administrativo Previdenciário*. 2012b. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/14846762>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

AGENDAMENTO de perícias no INSS demora até três meses em Paranavaí. *Notícias G1 Website*, 19 fev. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/norte-noroeste/noticia/2015/02/agendamento-de-pericias-no-inss-demora-ate-tres-meses-em-paranavai.html>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

ALVIM, José Eduardo Carreira. Justiça: acesso e descesso. *Revista Direito Federal - AJUFE*. Brasília. v. 73, ano 21, 2003. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/17206-17207-1-PB.htm>>. Acesso em: 18 maio 2016.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. Recursos repetitivos. *Revista de processo*, v. 35, n. 185, julho, 2010, p. 265-281.

APENAS quatro estados têm defensoria pública em todas as comarcas. *Notícias ANADEP* – Associação Nacional dos Defensores Públicos, 21 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=25944>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie; CARNEIRO, Vanderson. Cartografia do acesso à justiça pela via dos direitos no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie; GOMES, Lilian (Coords.). *Cartografia da justiça no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 29-128.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie; GOMES, Lilian (Coords.). *Cartografia da justiça no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRAMANTE, Adriane. INSS é o maior litigante da Justiça! Até quando? *Diário do Grande ABC*, 28 maio 2013. Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/Noticia/458563/inss-e-o-maior-litigante-da-justica-ate-quando>>. Acesso em: 18 maio 2016.

BRANCO, José Denilson. O País dos paradoxos: tem os juízes mais produtivos do mundo, mas um Judiciário dos mais morosos e asoberbados. *Estadão Website*, 9 set. 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-pais-dos-paradoxos-tem-os-juizes-mais-produtivos-do-mundo-mas-um-judiciario-dos-mais-morosos-e-asoberbados/>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. *Diário Oficial da União*, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 4 de julho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 5 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 12 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 31 dez. 2004. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) define sua estrutura básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais e dá outras providências. (Revogado pelo Decreto nº 569, de 16/6/1992). *Diário Oficial da União*, 28 jun. 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99350.htm>. Acesso em: 18 maio 2016.

_____. Decreto nº 7.556, de 24 de agosto de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções Gratificadas e das Funções Comissionadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e remaneja cargos em comissão, funções comissionadas e gratificadas. *Diário Oficial da União*, 25 ago. 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7556.htm>. Acesso em: 18 maio 2016.

_____. Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. *Diário Oficial da União*, 13 fev. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1060.htm>. Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. *Diário Oficial da União*, 5 jul. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 18 maio 2016.

_____. Lei nº 5.478, de 25 de julho de 1968. Dispõe sobre ação de alimentos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 14 ago. 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5478.htm>. Acesso em: 18 maio 2016.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 25 jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 18 maio 2016.

_____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 12 set. 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 31 mar. 2016.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 31 mar. 2016.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 3 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 18 maio 2016.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 8 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 18 maio 2016.

_____. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 27 set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm>. Acesso em: 18 maio 2016.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 18 nov. 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 18 maio 2016.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, 17 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 20 fev. 2016.

_____. Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial da União*, 19 maio 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm>. Acesso em: 23 maio 2016.

BRASIL encerra setembro com 40,5 milhões de empregos formais. *Portal Brasil - Economia e Emprego*, 23 out. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/10/brasil-encerra-setembro-com-40-5-milhoes-de-empregos-formais>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

BUENO, Cássio Scarpinella. *O Poder Público em Juízo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva. 2009.

CABRAL, Victor Gomide; POSSAS FILHO, Wagner de Carvalho. Conciliação e efetividade dos direitos previdenciários no Brasil: paradoxos da atuação judicial do INSS. In: *Acesso à justiça I*. Organização CONPEDI/UFPB. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=e271b6eda6d30235>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CANÁRIO, Pedro. Procuradores federais param de fazer acordos para fazer pressão política. *Conjur Website*, 14 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-nov-14/procuradores-federais-param-acordos-pressionar-justica>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

CARVALHO NETTO, Menelick de. O requisito essencial da imparcialidade para a decisão constitucionalmente adequada de um caso concreto no paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais*, v.1, jan-jul. 1999, p. 101-115.

CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. 3. ed, v. 1, n. 12. São Paulo: Saraiva, 1969.

COELHO, Sebastião Marcos. Judicialização dos conflitos previdenciários e a ação civil pública na efetivação dos direitos. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 19, n. 4024, 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/30085>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *100 Maiores Litigantes*. Departamento de Pesquisas Judiciárias, Brasília, março de 2011a. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2016.

_____. *100 Maiores Litigantes*. Departamento de Pesquisas Judiciárias. Brasília. 2012a. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2016.

_____. CNJ lança sistema de videoconferência para agilizar trabalho da Justiça. *CNJ Website*, 27 out. 2015a. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80777-cnj-lanca-sistema-de-videoconferencia-para-agilizar-trabalho-da-justica>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

_____. *Justiça em números 2015: ano-base 2014*. Brasília: CNJ. 2015b.

_____. Multas e marketing negativo contra grandes litigantes. *CNJ Website*, 18 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/5rrg>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

_____. Órgãos federais e estaduais lideram 100 maiores litigantes da Justiça. *CNJ Website*, 29 out. 2012b. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/59351-orgaos-federais-e-estaduais-lideram-100-maiores-litigantes-da-justica>>. Acesso em: 11 fev. 2016.

_____. *Recomendação nº 38, de 3 de novembro de 2011b*. Recomenda aos tribunais a instituição de mecanismos de cooperação judiciária entre os órgãos do Poder Judiciário, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=285>>. Acesso em: 18 maio 2016.

_____. *Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/arquivo_integral_republicacao_resolucao_n_125.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2016.

_____. *Resolução nº 194, de 26 de maio de 2014*. Institui Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resolucao-n194-26-05-2014-presidencia.pdf>. Acesso em: 18 maio 2016.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 4. Processo Coletivo. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. *Teoria Geral do processo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce *et al.* (Orgs.). *Cidadania, Justiça e Violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 61-76. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/39.pdf>. Acesso em: 16 maio 2016.

FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck (Coords.). *I Relatório Supremo em Números – O Múltiplo Supremo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011. Disponível em: <<http://www.fgv.br/supremoemnumeros/publicacoes.html>>. Acesso em: 18 maio 2016.

FALCÃO, Joaquim *et al.* (Coords.). *II Relatório Supremo em Números: o Supremo e a Federação*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2013. Disponível em: <<http://www.fgv.br/supremoemnumeros/publicacoes.html>>. Acesso em: 18 maio 2016.

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; CHAVES, Vitor P. *III Relatório Supremo em Números – o Supremo e o tempo*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em: <<http://www.fgv.br/supremoemnumeros/publicacoes.html>>. Acesso em: 18 maio 2016.

FARACHE, Rafaela da Fonseca Lima Rocha. A AGU e o programa de redução de demandas. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, 11 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46933&seo=1>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

FERRAZ, Leslie Shérída. *Acesso à Justiça: uma análise dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

FLORIANI NETO, Antonio Bazilio; GONÇALVES, Oksandro. O comportamento oportunista do INSS e a sobre utilização do Poder Judiciário. In: POMPEU, Gina Vidal Marcílio; PINTO, Felipe Chiarello de Souza; CLARK, Giovanni (Coords.). *CONPEDI/UNINOVE: Direito e Economia*. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 484-502. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9dd48d8df816e1b2>>. Acesso em: 18 maio 2016.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. Análise Econômica do Direito e Direito de Concorrência Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 98, p. 231-255, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <<http://www.pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/75/73>>. Acesso em: 18 maio 2016.

GADELHA, Igor. Temer pretende separar Ministério do Trabalho e Previdência Social em eventual governo. *O Estado de São Paulo*, 29 abr. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,temer-pretende-separar-ministerio-do-trabalho-e-previdencia-social-em-eventual-governo,10000047792>>. Acesso em: 18 maio 2016.

GALANTER, Marc. *Why the Haves Come Out Ahead: The Classic Essay and New Observations*. Louisiana: Quid Pro Books. Part of the Classics of Law & Society Series, 2014.

GALLI, Marcelo. Investimento em informática cai 14,6% na Justiça estadual, diz CNJ. *Conjur Website*, 15 set. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-15/investimento-informatica-cai-146-justica-estadual-cnj?imprimir=1>>. Acesso em: 15 set. 2015.

GOMES, Lilian Cristina Bernardo; TORRES, Ana Paula Repolês; GOULART, Paloma. Desigualdades no acesso à justiça recorrentes nos tribunais no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; MARONA Marjorie; GOMES Lilian (Orgs.). *Cartografia da Justiça no Brasil* – uma análise a partir de atores e territórios. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 129-210.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

INFLAÇÃO oficial fecha 2013 em 5,91%, diz IBGE. *G1 Website*, 10 jan. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/01/inflacao-oficial-fecha-2013-em-591-diz-ibge.html>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Brasil em Números - Brazil in Figures*. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. Rio de Janeiro: IBGE, v. 23, 2015. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2/bn_2015_v23.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2016.

_____. Estados@ - Amazonas. *IBGE Website*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?lang=&sigla=am>>. Acesso em: 04 maio 2016a.

_____. Estados@ - Minas Gerais. *IBGE Website*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=mg>>. Acesso em: 04 maio 2016b.

_____. *IBGE Website*. 2016c. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

INSTITUTO INNOVARE. Sobre o prêmio Innovare. *Instituto Innovare Website*. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/sobre>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. *INSS em Números 2014*. Edição de Junho. Boletim estatístico gerencial. 2014.

_____. *INSS em Números 2015*. Edição de Junho. Boletim estatístico gerencial. 2015.

JAYME, Fernando Gonzaga. Os problemas da efetiva garantia de proteção judicial perante o Poder Judiciário brasileiro. In: JAYME, Fernando Gonzaga *et al.* (Orgs.). *Processo Civil: Novas tendências - Homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2008. p. 235-256.

JUS sperniandi: quando o inconformismo natural se torna abuso do direito de recorrer. *Jusbrasil Website*, 2014. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/noticias/112358771/jus->>

sperniandi-quando-o-inconformismo-natural-se-torna-abuso-do-direito-de-recorrer>. Acesso em: 30 jan. 2016.

KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. 8. ed. São Paulo: Perspectiva. 2003.

LOPUCKI, Lynn M.; WEYRAUCH, Walter O. A Theory of Legal Strategy. *Duke Law Journal*, v. 49, n. 6, April 2000, p. 1405-1472. Disponível em: <<http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1079&context=dlj>>. Acesso em: 18 maio 2016.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____. *Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria Geral do Processo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. *Precedentes obrigatórios*. São Paulo: RT, 2010.

MARCELLINO JÚNIOR, Júlio César. *O direito de acesso à justiça e a análise econômica da litigância: a maximização do acesso na busca pela efetividade*. 2014. 302 f. . Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/123198/326774.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 18 maio 2016.

MARTINS, James. *Princípios fundamentais do direito processual tributário*. São Paulo: Dialética. 1988.

MASCARETTI, Paulo Dimas de Bellis. Justiça muito além de números. *Estadão*, Opinião, 4 out. 2010. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,justica-muito-alem-de-numeros-imp-,619871>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

MÉDICOS peritos do INSS retornam as atividades na segunda-feira. *O Dia*, Rio de Janeiro, 23 jan. 2016. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2016-01-23/medicos-peritos-do-inss-retornam-as-atividades-na-segunda-feira.html>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Ministério da Justiça lança estratégia para diminuir número de processos judiciais. *Ministério da Justiça Website*, 2 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/ministerio-da-justica-lanca-estrategia-para-diminuir-numero-de-processos-judiciais>>. Acesso em: 18 maio 2016.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Instituto Nacional do Seguro Social. *Relatório de gestão do exercício de 2014*. Brasília, abr. 2015. Disponível em: <http://www.mtps.gov.br/images/Documentos/Acessoainformacao/Relatorio-de-Gestao_-_INSS_2014.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2016.

. Portaria MPS nº 296, de 9 de novembro de 2009. *Diário Oficial da União*, 10 nov. 2009. Disponível em: <<http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/66/MPS/2009/296.htm>>. Acesso em: 18 maio 2016.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O futuro da Justiça: alguns mitos. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, n. 17, p. 153-164, 2004. Disponível em: <<http://www.ablj.org.br/revistas/revista17/revista17%20%20JOS%C3%89%20CARLOS%20BARBOSA%20MOREIRA0001.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2016.

MOURA, Grégore Moreira de. A Mudança de Paradigma na Advocacia Pública Federal e seus Reflexos nas Ações Previdenciárias. *Revista da Advocacia-Geral da União*, Brasília, v. 1, n. 31, p. 181-190, jan./mar., 2012. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/8356884>. Acesso em: 18 maio 2016.

NALINI, José Renato. *O juiz e o acesso à justiça*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000.

NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. Novos amigos para a Justiça. *Folha de São Paulo*, Caderno Opinião, 22 abr. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2015/04/1619387-jose-renato-nalini-e-wilson-levy-novos-amigos-para-a-justica.shtml>>. Acesso em: 27 fev. 2016.

NICÁCIO, Camila Silva. Direito e mediação de conflitos: entre metamorfose da regulação social e administração plural da justiça. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 59, p. 11-56, jul./dez 2011. Disponível em: <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/148/138>>. Acesso em: 18 maio 2016. NÚMERO de contribuintes da Previdência cresce 74,8% em dez anos. *ANASPS Online*, 5 dez. 2014. Disponível em: <http://www.anasps.org.br/imprimir_materia.php?id=3984>. Acesso em 18 mar. 2015.

OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. *Desjudicialização, acesso à justiça e teoria geral do processo*. Curitiba: Juruá. 2014.

ORSINI, Adriana Goulart de Sena. Juízo conciliatório trabalhista. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*. Belo Horizonte, v. 45, n. 75, p. 139-161, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/1200/Adriana_Sena.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 maio 2016.

ORSINI, Adriana Goulart de Sena; MOREIRA, Luiza Berlini Dornas Ribeiro; REIS, Lucas Silvani Veiga. Os Juizados Especiais Cíveis no Século XXI: dificuldades, promessas e expectativas para a efetividade do acesso à Justiça enquanto Política Pública no território brasileiro. *Revista CNJ*, 1. ed., dez. 2015. Disponível em: <http://issuu.com/cnj_oficial/docs/revistacnj2015>. Acesso em: 18 jan. 2016.

PERRUSO, Marco Antônio. Aspectos sociológicos da litigância e do acesso à Justiça. *Revista da SJRJ*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 24, p. 241-252, 2009. Disponível em: <http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/63/62>. Acesso em: 18 maio 2016.

PORTO, Gustavo. Brasil tem mais juízes do que a ONU propõe, e não julga 59% dos processos. *O Estado de São Paulo*, 7 maio 2005, Caderno Nacional, p. A4. Disponível em:

<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/307752/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 19 fev. 2016.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. *Revista de Estudos avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 79-101, maio/ago. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200005>. Acesso em: 18 maio 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à Sociologia da Administração da Justiça. In: FARIA, José Eduardo. *Direito e justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1994.

_____. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Da Microeconomia à Microsociologia da Tutela Judicial. *Revista Justiça e Democracia*, n. 1, 1996.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS, Pablo. 100 milhões de processos. *Jornal O Popular*, 02 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.opopular.com.br/editorias/cidades/direito-justi%C3%A7a-1.145046/100-milh%C3%B5es-de-processos-1.1031568>>. Acesso em 18 fev. 2016.

SAVARIS, José Antônio. *Direito Processual Previdenciário*. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

SILVA, Fernando Laércio Alves da; MORATO, Gil César de Carvalho Lemos. A previdência social brasileira sob as lentes da biopolítica. *Revista da AGU*, v. 14, p. 105-130, jul./set. 2015.

SISTEMA nacional de videoconferência. Iniciativa STF e CNJ. 2016. Disponível em: <<https://vc.cnj.jus.br/sobre>>. Acesso em 30 mar. 2016.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Tribunal catarinense segue STJ e julga de uma vez 55 mil processos. *Notícias STJ Website*, 19 jun. 2015. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/noticias/noticias/Tribunal-catarinense-segue-STJ-e-julga-de-uma-vez-55-mil-processos>. Acesso em: 30 jan. 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 3.367, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 13 abr. 2005, Plenário, DJ de 22 set. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>>. Acesso em: 18 maio 2016.

_____. *Posse dos Ministros Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, na Presidência, e Ilmar Nascimento Galvão, na Vice-Presidência do Supremo Tribunal Federal*. Brasília, sessão de 31 de maio de 2001. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalPossePresidencial/anexo/Plaqueta_Possepresidencial_MarcoAurelio_NOVACAPA.pdf>. Acesso em: 11 set. 2016.

_____. RE 631240, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 03/09/2014, Acórdão Eletrônico Repercussão Geral - Mérito *DJe*-220, 10 nov. 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>>. Acesso em: 18 maio 2016.

_____. Turmas devem julgar mais de 350 processos nesta terça-feira. *Notícias STF Website*, 23 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=285916&tip=UN>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

STF julga processo mais antigo da Corte, 53 anos depois de ser protocolado. *Jusbrasil Website*, 2013. Disponível em: <<http://sindjufe-mt.jusbrasil.com.br/noticias/3056561/stf-julga-processo-mais-antigo-da-corte-53-anos-depois-de-ser-protocolada>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *Direito Previdenciário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

TOFFOLI, José Antônio Dias. A excelência da advocacia pública na defesa do Estado e do cidadão. *AGU Website*, 04 fev. 2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/78953>. Acesso em: 03 mar. 2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Portaria nº 9.126, de 23 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre a Instituição do programa "Empresa Amiga da Justiça", política pública judiciária orientada ao enfrentamento conjunto da litigiosidade no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). *DJE*, 25 fev. 2015a. Disponível em: <<http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/abrirDetalhesLegislacao.do?cdLegislacaoEdit=136431&f1BtVoltar=N>>. Acesso em: 18 maio 2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Portaria nº 9.127, de 23 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre a instituição do programa "Município Amigo da Justiça", política pública judiciária orientada ao enfrentamento conjunto da litigiosidade no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). *DJE*, 25 fev. 2015b. Disponível em: <<http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/abrirDetalhesLegislacao.do?cdLegislacaoEdit=136432&f1BtVoltar=N>>. Acesso em: 18 maio 2016.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de; GOMES, Marcella Furtado de Magalhães. Mediação judicial trabalhista. In: SOUZA, Cláudia Maria Gomes de *et al.* (Coords.). *Mediação de conflitos: a emergência de um novo paradigma*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016. p. 69-88.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de; THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho; OLIVEIRA, Alana Lúcio de. O processo coletivo e o acesso à justiça sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. *Direito Público: Revista Jurídica da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 11-20, jan/dez 2013. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/3989710-Direito-publico-revista-juridica-da-advocacia-geral-do-estado-de-minas-gerais-n-1-jan-dez-2013.html>>. Acesso em: 18 maio 2016.

VOLUME de ações novas impede Justiça de reduzir acervo. *Conjur Website*, 15 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-abr-15/volume-processos-novos-impede-justica-reduzir-acervo-acoes2>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

WASSERMANN, Rudolf. *Der soziale Zivilprozess*. Neuwied/Darmstadt: Ed. Luchterhand. 1978.

WATANABE, Kazuo. Assistência judiciária e o Juizado de Pequenas Causas. *Revista da AJURIS*, n. 34, jul. 1985. Disponível em: <<http://livepublish.iob.com.br/ntzajuris/lpext.dll/infobase/63ee8/63f11/645a3?fn=document-frame.htm&f=templates&2.0>>. Acesso em: 18 maio 2016.

_____. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coords.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 128-135.

WORLD population. *Countrymeters Website*. Disponível em: <<http://countrymeters.info/>>. Acesso em: 18 maio 2016.

**ANEXO I – OFÍCIO AO PROCURADOR DO INSS REQUERENDO ACESSO AOS
RELATÓRIOS**



RECAJ UFMG

Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em acesso à
justiça e formas de solução de conflitos

Ofício à Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS em Belo Horizonte.

Belo Horizonte, 18 de Agosto de 2015.

Senhor Procurador-Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS em Belo Horizonte **Roberto da Cunha Barros Júnior**,

A Professora Doutora Adriana Goulart de Sena Orsini é membro adjunto no Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

Uma de suas orientações de mestrado, realizada pela aluna Luiza Berlini Dornas Ribeiro, diz respeito à análise do INSS em juízo e administrativamente. O objetivo é analisar cientificamente/academicamente a figura do maior litigante do Judiciário brasileiro, de modo a desmistificar os “*lugares-comuns*”, ressaltando a função social exercida pelo INSS.

Para este fim, será de extrema valia o conhecimento mais aprofundado sobre os números e estatísticas colecionadas pelo “**INSS em Números**”. Nesse sentido, requer, por meio deste ofício e de forma institucional, sejam disponibilizados os dados colacionados pelo INSS e pela Procuradoria que sejam relevantes para a pesquisa supramencionada, como, por exemplo, o INSS em Números. Ressalte-se que serão respeitadas as normas de citação conforme as Regras da ABNT, bem como o uso para o fim exclusivamente acadêmico.

Cordialmente.

Adriana Goulart de Sena Orsini

Professora Doutora da Faculdade de Direito da UFMG

Coordenadora do Programa RECAJ-UFMG

Membro do Corpo Permanente do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de

Direito da UFMG

Juíza Federal do Trabalho, Titular da 47ª Vara de Belo Horizonte