



## ACESSO À JUSTIÇA E LITIGIOSIDADE EXCESSIVA EM DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS

LARISSA TAIS LEITE SILVA<sup>1</sup>

### RESUMO

O acesso à justiça é um direito fundamental, fortalecido e ampliado na década de 80, mediante a criação de instrumentos jurídicos e garantias constitucionais. Já as décadas subsequentes, com base em discurso político que enfatizava a importância da eficiência do Judiciário para o desenvolvimento econômico do país, foram marcadas por reformas do sistema legislativo processual, com enfoque na busca por celeridade judicial, ao primar pela padronização decisória e julgamentos por amostragem. Questiona-se se tais mecanismos estariam colocando em risco o próprio acesso à justiça, ou se as facilidades legislativas para acessar o Poder Judiciário seriam a causa da litigiosidade excessiva. As demandas de natureza previdenciária refletem integralmente os questionamentos apresentados, especialmente nos temas repetitivos, em razão da enorme quantidade de ações em tramitação. Pesquisa empírica patrocinada pelo CNJ em 2010 elegeu o tema “desaposentação” para buscar identificar as causas da morosidade e litigância excessivas, e restou demonstrado que a advocacia de massa em matéria previdenciária, e a divulgação de informações parciais e tendenciosas divulgadas pela mídia estimulam ajuizamentos de demandas, muitas vezes temerárias e sem resultado prático. Tal prática sobrecarrega a máquina administrativa, e, inegavelmente, contribui para a morosidade nas decisões judiciais. O abuso no acesso à Justiça repercute negativamente na sociedade e deve ser combatido, eis que, de forma paradoxal, acaba por limitar o acesso de outros cidadãos à efetivação de seus direitos. Tratou-se de metodologia de pesquisa documental e bibliográfica, focada em análises qualitativas.

**Palavras-chave:** Previdenciário; acesso à justiça; judicialização

### ACCESS TO JUSTICE AND EXCESSIVE LITIGIOUSNESS IN SOCIAL SECURITY CLAIMS

Access to justice is a fundamental right, strengthened and expanded in the 1980s through the creation of legal instruments and constitutional guarantees. The subsequent decades, based on a political discourse that emphasized the importance of the efficiency of the judiciary for the economic development of the country, were marked by reforms in the procedural legislative system, with a focus on the search for judicial celerity, by emphasizing the standardization of

<sup>1</sup>Mestre em Direito pela Universidade Positivo. Especialista em Direito Previdenciário (UNIDERP) e em Direito Civil e Processo Civil (UNIASSELVI). Procuradora Federal (PGF/AGU). Email: larissatais.ls@gmail.com





decisions and trials by sampling. The question is whether such mechanisms would be putting at risk the very access to justice, or if the legislative facilities to access the Judiciary would be the cause of the excessive litigiousness. The lawsuits of a social security nature fully reflect the questions presented, especially in the repetitive themes, due to the enormous number of lawsuits in progress. An empirical research sponsored by the CNJ in 2010 chose the topic "disapontação" (no refund of pension benefits) to identify the causes of excessive slowness and litigiousness, and it was demonstrated that mass advocacy in social security matters, and the disclosure of partial and biased information by the media encourage the filing of lawsuits, often reckless and without practical results. Such practice overloads the administrative machinery and, undeniably, contributes to the slowness of judicial decisions. Abuse in access to justice has negative repercussions on society and must be combated, since, paradoxically, it ends up limiting other citizens' access to the enforcement of their rights. This is a documentary and bibliographical research methodology, focused on qualitative analyses.

**Keywords:** Social Security; access do justice; social rights

## 1 INTRODUÇÃO

A excessiva litigiosidade conduz a processos morosos e que não atendem às expectativas dos jurisdicionados, pois muitas vezes a resolução do conflito advém em momento em que já não há mais interesse naquela pretensão. A rapidez, o imediatismo nas respostas judiciais, é sempre desejável e, por vezes, imprescindível, para a resolução de conflitos e pacificação social.

Contudo, não é isso o que vivencia a população brasileira. De acordo com estudo realizado pelo IPEA em 2011 (CASTRO, 2011, p. 9), a Justiça Estadual é objeto de críticas constantes em razão da demora na resposta aos conflitos. Pesquisas de opinião entre cidadãos comuns, ou mesmo entre os próprios magistrados, confirmam o desapontamento com a eficiência judicial. Em 2009, pesquisa do TJRS revelou que 66% dos entrevistados consideram a tramitação processual muito demorada, e que 75% avaliaram o custo muito alto, impeditivo para o acesso de pessoas mais pobres.

Tal cenário se repete em relação a demandas previdenciárias, que representam grandioso volume de ações em tramitação no Poder Judiciário, sem que a esperada rapidez nas decisões seja garantida. O relatório Justiça em Números do CNJ elaborou uma classificação dos assuntos mais recorrentes em cada segmento do Judiciário, a partir do quantitativo de processos ingressados no ano de 2019. Na Justiça Federal, verificou-se que, dos cinco maiores assuntos no ano, apenas um não tratava de benefícios em espécie<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>De acordo com o relatório do Portal CNJ em Números 2020, quatro dos cinco assuntos mais demandados perante a Justiça Federal no ano 2019 foram "DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em espécie/Auxíliodoença previdenciário" e "DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em espécie/Aposentadoria por invalidez", "DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em espécie/Aposentadoria



O excesso de demandas exige a adoção de medidas para garantir a regularidade no processamento das ações, e buscar celeridade na resposta judicial. Há uma grande preocupação com a comprovação de produtividade, e diminuição do acervo judicial, conforme se constata da apresentação do relatório elaborado em 2020 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020, p. 4):

Em sua 16ª edição, o Relatório Justiça em Números 2020 traz informações circunstanciadas a respeito do fluxo processual no sistema de justiça brasileiro coletadas em 2019, as quais compreendem o tempo de tramitação dos processos, os indicadores de desempenho e produtividade, as estatísticas por matéria do direito, além de números sobre despesas, arrecadações, estrutura e recursos humanos. O Poder Judiciário finalizou o ano de 2019 com 77,1 milhões de processos em tramitação, que aguardavam alguma solução definitiva. Tal número representa uma redução no estoque processual, em relação a 2018, de aproximadamente 1,5 milhão de processos em trâmite, sendo a maior queda de toda a série histórica contabilizada pelo CNJ, com início a partir de 2009.

A produtividade média dos magistrados também foi a maior dos últimos onze anos. O Relatório aponta que, apesar da vacância de 77 cargos de juízes no ano de 2019, houve aumento no número de processos baixados e, conseqüentemente, elevação da produtividade média dos magistrados em 13%, atingindo o maior valor da série histórica observada, com média de 2.107 processos baixados por magistrado. Por sua vez, o índice de produtividade dos servidores da área judiciária cresceu 14,1%, o que significa uma média de 22 casos a mais baixados por servidor em relação a 2018. O aumento da produtividade ocorreu de forma coordenada, pois foi verificada em ambos os graus de jurisdição. Esse esforço culminou em uma taxa de congestionamento de 68,5%, sendo o menor índice verificado em toda a série histórica.

A análise acerca das causas da morosidade judicial não é tarefa simples. Não é possível simplesmente atribuir a demora no julgamento a falhas na atuação dos magistrados. Tal conclusão é corroborada por pesquisa realizada por Kanayama e Tomio em 2017, que apontou alta produtividade dos juízes brasileiros, especialmente comparando a taxa de resolução de casos (“clearance rate”).

Realizada a comparação entre o número de processos concluídos e o de processos novos, obteve-se no ano de 2014 uma média de 105% nos Estados brasileiros, apontando que foram proferidas mais sentenças do que a quantidade de ações novas ajuizadas. Apesar disso, a taxa de congestionamento se mantém alta, de modo que, no referido ano, já se estimava serem necessários quatro anos sem novos ajuizamentos para zerar o passivo (KANAYAMA; TOMIO, 2017, p. 267).

Ou seja, o problema não está na velocidade de julgamentos das ações, mas no aumento da quantidade de processos novos anualmente. O crescente número de ajuizamentos supera a capacidade de julgamentos, o que impede a redução do passivo de processos para conclusão.

Diante do quadro, questiona-se se o acesso à justiça seria uma das causas da litigiosidade excessiva em matéria previdenciária, eis que os benefícios da gratuidade judicial e isenção de custas para ações em Juizados Especiais Federais contribuiriam para ajuizamento de demandas desnecessárias ou temerárias. Por outro lado, merece ser analisado

---

por idade” e “DIREITOPREVIDENCIÁRIO – Benefícios em espécie/Aposentadoria por Tempo de Contribuição”, perfazendo o total de 1.667.816 novas ações, fl. 237





se alterações legislativas processuais, buscando garantir celeridade e eficiência ao Poder Judiciário, poderiam colocar em risco esse direito fundamental, ao privilegiar a criação de mecanismos que evitassem a tramitação de recursos semelhantes ou repetitivos.

O artigo visa analisar as causas do excesso de litigiosidade em matéria previdenciária, e relacioná-lo ao histórico legislativo do acesso à justiça, mediante utilização de pesquisas empíricas e analíticas precedentes, que embasam o estudo.

Tratou-se de metodologia de pesquisa documental e bibliográfica, focada em análises qualitativas.

## 2 ACESSO À JUSTIÇA: HISTÓRICO LEGISLATIVO.

Na década de 80, a pauta legislativa objetivou a ampliação do acesso à justiça, mediante reafirmação desses direitos e criação de instrumentos para sua efetivação. As mudanças foram impulsionadas pelo ambiente de transição democrática, e ocorreram tanto no sistema de Justiça, quanto na legislação processual.

O período de redemocratização brasileiro foi marcado pela busca por direitos civis e sociais, com o despertar dos movimentos sociais pela garantia de direitos básicos ao cidadão.

As principais mudanças legislativas sobre o tema, até os meados da década de 1980, foram voltadas à construção de mecanismos mais informais de veiculação de conflitos individuais de menor complexidade e a viabilizar o acesso ao Judiciário de conflitos coletivos.

A exposição de motivos da Lei n. 7244/84, que criou os Juizados Especiais de Pequenas Causas, ilustra bem qual a pauta que se discutia à época:

(...)

A pauta de acesso dessa legislação, como se vê, buscava priorizar e dar acesso a quem era alijado do Poder Judiciário por obstáculos formais e financeiros; ou seja, buscava dar acesso aos marginalizados em relação aos mecanismos oficiais de solução de conflitos àqueles não tinham acesso à justiça. (GABBAY; COSTA; ASPERTI, 2019, p. 159).

Nessa época, foram promulgados a Lei dos Juizados de Pequenas Causas (1984), a Lei da Ação Civil Pública (1985) regulamentando a tutela coletiva e transindividual de direitos, complementada pelo Código de Defesa do Consumidor, em 1990. Na sequência, houve a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Federais, voltados para a absorção das demandas individuais e simplificação do acesso da população ao Judiciário.

A Constituição Federal sedimentou a criação de direitos e garantias fundamentais, também incorporadas ao processo civil, com a profunda influência da noção de instrumentalidade do processo, ou seja, que o processo não deve ser entendido apenas como técnica, mas permeado de valores sociais e políticos. Tratando-se de direito fundamental, é assegurado pela Constituição em seu art. 5º, XXXV que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

O fortalecimento do Ministério Público, a criação da Defensoria Pública e constitucionalização de direitos sociais foram essenciais para garantia e fortalecimento da cidadania.

Outro grande marco normativo da década de 80 é a Constituição Federal do Brasil de 1988. Não se tem a pretensão de esgotar toda a discussão sobre acesso à



justiça que ocorreu durante a Constituinte, tamanha a sua complexidade, porém é necessário pontuar que a Constituição Federal de 1988 representou um marco na redefinição da separação dos poderes no Brasil, pois redesenhou o sistema de justiça brasileiro e previu um Judiciário forte, inafastável, acessível e responsável pelo controle dos demais poderes (art. 92 e seguintes). Além disso, a Constituição estruturou as carreiras jurídicas do Ministério Público (arts. 127 a 130), responsável, dentre outros, pela tutela dos direitos coletivos e da Defensoria Pública (arts. 134 e 135), responsável pela representação jurídica da população de baixa renda. Houve previsão de assistência judiciária gratuita como direito fundamental (art. 5º, LXXIV) e de comando à União e aos Estados membros de reestruturação dos juizados especiais (art. 98). A pauta redistributiva de acesso à justiça, nesse sentido, permeou todo o debate constitucional. (GABBAY; COSTA; ASPERTI, 2019, p. 163).

Tal concepção constitucional fortaleceu o acesso à justiça, eliminando obstáculos para o exercício do direito de ação e de ampla defesa, para reconhecer o direito a uma ordem jurídica justa, ou seja, que cada pessoa deve “conseguir acessar um sistema que lhe proporcione iguais condições para dele obter uma efetiva tutela de direitos” (ASPERTI, 2017, p. 236).

No entanto, a partir da década de 90, tem início um discurso político que enfatiza a importância da eficiência do Judiciário para o desenvolvimento econômico do país, pois acusa a morosidade judicial e insegurança jurídicas de se tornarem obstáculos aos investimentos necessários.

A EC 45/04 teve por objetivo a busca por celeridade, redução de custos e segurança jurídica. Para isso, privilegiou a criação de mecanismos que evitassem a tramitação de recursos semelhantes ou repetitivos, merecendo destaque a Súmula Vinculante, que atribuiu efeito vinculativo a entendimentos do Supremo Tribunal Federal sobre matérias constitucionais.

De acordo com Gabbay, Costa e Asperti (2019, p. 164), "a emenda da Reforma do Judiciário, é um clássico exemplo de derrota da pauta redistributiva do acesso à justiça e da vitória do discurso voltado ao combate à crise do Judiciário e de seu impacto negativo na economia."

O Código de Processo Civil de 2015 intensificou essa prática, possibilitando o represamento de demandas em primeiro grau, sistemática de filtros processuais, súmulas impeditivas de recursos e sobrestamento de recursos similares. Tudo sob a perspectiva de tornar o processo menos formalista e mais célere, em busca de maior efetividade do processo e uniformização das decisões judiciais.

Nesse sentido:

Como se percebe, é nítida a preocupação com a litigiosidade repetitiva, traduzida em um fortalecimento da força vinculante dos precedentes – que até a previsão da Súmula Vinculante possuíam função apenas argumentativa – e ampliação dos mecanismos de julgamento de casos repetitivos, como os recursos repetitivos (fruto dos debates da Reforma do Judiciário) e o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR). Resguardadas as particularidades procedimentais desses institutos, ambos visam a consolidação de teses jurídicas acerca de questões de direito que sejam reiteradamente veiculadas em grandes contingentes de casos, as quais deverão ser aplicadas aos processos pendentes e futuros que versem sobre a mesma matéria. (GABBAY; COSTA; ASPERTI, 2019, p. 173).





Em seu artigo “Litigiosidade repetitiva e a padronização decisória: entre o acesso à Justiça e a eficiência do Judiciário”, Maria Cecília Asperti afirma que as mais recentes reformas do sistema legislativo processual pareceram ter por enfoque a busca por eficiência do Judiciário e pela efetividade do processo, mas estariam colocando em risco o acesso à Justiça e o devido processo legal, ao primar por mecanismos de padronização decisórios e julgamentos por amostragem:

O discurso que prioriza a eficiência do Judiciário e a efetividade das decisões judiciais tem como claro pano de fundo uma concepção de Judiciário enquanto prestador de um serviço que, como tal, deve se submeter a parâmetros não só de qualidade, mas também de produtividade perante seus usuários. Juízes e tribunais são pressionados para adotar medidas para atendimento de suas metas quantitativas e para propiciar maior transparência de suas atividades e gastos, de modo a possibilitar a aferição do atendimento ou não da eficiência buscada. Magistrados deixam de ser apenas julgadores para se tornar administradores e gerenciadores de processos, além de mediadores de conflitos, na medida em que o acordo também é reverenciado como um produto do sistema de justiça, ao lado da sentença judicial. (ASPERTI, 2017, p. 237).

O receio é de que a aplicação de um paradigma em caso com fatos distintos possa levar a uma restrição indevida do acesso à justiça, eis que não haveria sequer a chance de ser analisado um caso concreto, com a resposta individualizada que lhe seria devida. Outro ponto apontado pela autora é que a padronização de decisões colocaria em vantagem os “repeat players”, ou litigantes repetitivos, pois em casos repetitivos, sempre há envolvimento de certos entes públicos ou privados, cuja atuação envolve uma grande quantidade de atores individuais.

Seguindo a tese formulada por Marc Galanter, os litigantes repetitivos teriam maiores vantagens, em razão de sua maior frequência aos Tribunais e maiores recursos para contratação de advogados, e até mesmo para optar por agir estrategicamente, escolhendo os precedentes mais benéficos.

Afirma Asperti (2017, p. 240):

A análise proposta por Galanter parece ser especialmente pertinente no momento em que o direito processual vive, no qual, como já visto, a litigiosidade repetitiva ocupa espaço central nas reformas judiciais e processuais. Os discursos centrados na eficiência do Judiciário e na efetividade do processo, além de deixar de lado a perspectiva do acesso à justiça enquanto direito a uma resposta efetiva ao caso concreto, ignoram essa dinâmica que tipicamente caracteriza as partes nas demandas repetitivas.

Ao pensarmos se os mecanismos de padronização decisória se coadunam com os princípios de acesso à justiça e o devido processo legal, é necessário refletir sobre o impacto dessa disparidade de recursos e de capacidade estratégica entre os litigantes repetitivos e ocasionais e como essa configuração poderá afetar a formação de precedentes e o julgamento por amostragem de casos repetitivos.

Embora todas essas questões colocadas pelo artigo sejam bastante relevantes, parece que o enfoque do acesso à justiça se deu em campo unicamente legislativo, na perspectiva processual. No entanto, o real problema talvez esteja em outras áreas, que não o Direito: os problemas de acesso ao sistema judiciário talvez residam na desigualdade de renda tão patente



em nosso país, no abuso do acionamento do Judiciário por alguns litigantes e na falta de representação adequada para o cidadão comum.

O artigo em debate não aborda tal realidade sensível. Trata o acesso à justiça de um ponto de vista legislativo, como se a facilitação em leis fosse o suficiente a abarcar garantias aos cidadãos mais carentes. Contudo, há diversos outros quesitos de ordem prática, que repercutem negativamente no pleno acesso à efetiva tutela de direitos.

Há que se ter em mente que a existência de excesso de demandas também se justifica pela massificação da conduta de advogados, num modelo Fordista de ajuizamento de ações, que pouco analisam a singularidade de cada caso. E, em situações como essa, não há tamanha disparidade entre as partes, afinal os advogados especializados na propositura massiva de ações, também dispõem de conhecimento específico, experiência na tramitação judicial e opções estratégicas para agir.

Além disso, não se pode fechar os olhos para os abusos de direito, configurados por demandas temerárias e desnecessárias, especialmente em casos de ações repetitivas. Tais situações são bastante recorrentes em âmbito previdenciário, e não deixam de ser estimuladas pelas garantias de acesso à justiça, especialmente a gratuidade de custas e hipossuficiência. Inexistindo ônus para os autores, grandes escritórios e divulgações midiáticas acabam por fomentar o ajuizamento de ações em massa, que causam grande tumulto processual, mas muitas vezes não possuem resultado prático ou mínima base legal.

### **3 NOVAS PERSPECTIVAS PARA O ACESSO À JUSTIÇA: POSSIBILIDADE DE LIMITAÇÃO LEGISLATIVA**

O excesso de ações, além de congestionar o sistema judiciário, apresenta um custo alto para as contas públicas. E, diante de tais problemas, já foram inclusive propostas medidas para limitar o acesso à gratuidade da Justiça.

A medida provisória n. 1045/2021, por exemplo, previa a limitação do benefício nos Juizados Especiais, exigindo comprovação de renda per capita de meio salário mínimo ou renda familiar de até três salários mínimos. Além disso, a simples declaração de impossibilidade de arcar com as despesas processuais já não seria aceita, devendo ser comprovada pelo autor sua inscrição no CadÚnico, programa do governo federal para ações sociais, como requisito legal para obter o benefício de Assistência Judiciária Gratuita.

Referida alteração legislativa foi rejeitada no Senado Federal no dia 01/09/2021, mas havia sido aprovada pela Câmara dos Deputados. E, de acordo com as informações constantes no painel do Senado Federal, a medida foi rejeitada naquela Casa, em sua maioria, por questões processuais, em razão da inexistência dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência para aprovação das alterações<sup>3</sup>. Contudo, mostra-se possível nova discussão acerca do mérito da matéria, se apresentada em processo legislativo ordinário, e não através de medida provisória.

Embora a visão tradicional da doutrina brasileira parta do pressuposto de que o acesso à justiça, enquanto direito fundamental, não poderia ser receber entraves legislativos, e que a

<sup>3</sup>Informações extraídas do site do Congresso Nacional, em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/148214>





criação de obstáculos legislativos seria um retrocesso às conquistas democráticas, vem ganhando espaço teorias que promovem uma visão diversa sobre o assunto, em razão do excesso de judicialização e problemas práticos decorrentes da centralização do Judiciário.

Acerca do assunto, Salles (2016, p. 10) afirma:

O discurso nobre do acesso à justiça, concebido em épocas passadas, sem submeter-se a uma revisão passa a ser usado indevidamente, servindo de retórica para certos desvios. São exemplos a transferência de responsabilidades ao Poder Judiciário, o ativismo judicial, a exploração da letargia do sistema, o esvaziamento de outras esferas decisórias, o enfraquecimento da cidadania em sua capacidade de solucionar extrajudicialmente conflitos e a deferência às expectativas do mercado jurídico.

Da era do déficit de acesso à justiça saltou-se para uma nova etapa em que a regra é a judicialização. Os estudos tradicionais sobre o acesso tiveram o mérito de abrir as portas do Poder Judiciário, e tal canal vem sendo não apenas amplamente utilizado, mas, inclusive, já distorcido, a ponto de se afirmar que “não existe livro acerca da justiça, ou relatório que não verifique, a lamentar, o vertiginoso aumento do contencioso desde os anos 70” (GARAPÓN, 1998, p. 147). No plano teórico, esse cenário de excessiva judicialização contrasta com a legitimidade do Poder Judiciário para tomar determinadas decisões no regime democrático-representativo. No plano fático, conflita com a capacidade de absorver as demandas com a estrutura humana, técnica e com os materiais disponíveis. A centralização no Poder Judiciário ainda causa, como externalidades negativas, a falta de uma cultura de responsabilização de outros órgãos e da cidadania, bem como o estrangulamento do sistema.

A aposta no Poder Judiciário não tem sido suficiente. Daí a própria negação, por meio do acesso sem critérios ao Poder Judiciário, do acesso ao direito. Como visto, não é possível desconectar as ideias de acesso à justiça e acesso ao direito. Restringir o acesso à justiça pode, portanto, aumentar o acesso ao direito (BOCHENEK, 2013, p. 517). Tais circunstâncias tornam inadequado que a realidade continue a ser descrita com base em premissas ultrapassadas, prescrevendo-se soluções que não coincidem com a historicidade. É preciso revisitar as plataformas teóricas do acesso à justiça.

O autor continua seu raciocínio, dizendo que o fenômeno do excesso de judicialização contradiz a alegada existência de deficits de acesso à justiça. De fato, ainda existem dificuldades de acesso ao Judiciário, mas não se pode afirmar que essa seja a regra geral, especialmente porque a legislação apresenta uma série de mecanismos para facilitar o acionamento jurisdicional.

Há procedimentos que dispensam patrocínio de advogados, com isenção de custas e de honorários, e a previsão de acesso aos hipossuficientes através da Defensoria Pública e de advogados remunerados pelo Estado. Além disso, a tutela de direitos difusos e coletivos é amparada por mecanismos que determinam o protagonismo do Poder Judiciário nos rumos da sociedade.

Todavia, a facilidade no acesso aos Tribunais acaba por gerar distorções. Salles (2016, p. 14) analisa que a proposta inicial do acesso à justiça, de incluir os hipossuficientes no sistema jurisdicional, acabou desvirtuada pelos excessos. O discurso ampliativo adquiriu tons politicamente corretos e genéricos, “aproveitados por litigantes organizacionais e demandantes frívolos, ao custo de um uso predatório do sistema de justiça”.

Os problemas advindos desse excesso de judicialização são sentidos pela população em razão da morosidade no julgamento de demandas. O descontentamento com a demora na





resolução das lides acarreta, também, questionamentos sobre a credibilidade e eficiência do Poder Judiciário, afinal a estipulação de metas de produtividade acaba por privilegiar a quantidade de decisões, em detrimento da análise qualitativa.

Em razão do quadro exposto, uma nova corrente doutrinária sugere que um acesso mais restritivo ao Judiciário não deve ser encarado como um retrocesso a períodos autoritários, e que propostas visando imposições de exigências legislativas não são incompatíveis com o direito fundamental de acesso à Justiça.

Justificam que, embora se trate de direito fundamental, a intangibilidade de cláusulas pétreas determina que não poderão ser abolidas, mas não impede exigência de critérios para sua fruição.

Salles (2016, p. 25) conclui que:

As correntes tradicionais sobre o acesso à justiça, partindo da constatação histórica de que existiam dificuldades, adotaram a opção metodológica de descrever as principais causas econômicas, sociais, jurídicas, culturais e políticas que obstaculizam o acesso, para prescrever soluções tidas como indicadas a reduzir as vicissitudes. Tais abordagens exerceram importante papel e contribuíram para a consolidação de uma cultura ampliativa acerca do acesso ao Poder Judiciário.

Sob a proteção do acesso à justiça, atualmente, várias distorções são cometidas. Entre elas citam-se a transferência de responsabilidades ao Poder Judiciário, o ativismo judicial, a exploração da letargia do sistema, o esvaziamento de outras esferas decisórias, o enfraquecimento da cidadania em sua capacidade de solucionar extrajudicialmente conflitos e a deferência às expectativas do mercado jurídico.

O divórcio entre a teoria e prática gera uma crise paradigmática a requerer que sejam revisitadas as plataformas teóricas do acesso à justiça.

A judicialização excessiva, que resulta, em parte, da recepção de ideias clássicas sobre o acesso na sociedade contemporânea, não tem sido apta a garantir direitos em sentido amplo. É necessário reler o acesso à justiça por meio de óticas mais restritivas, e estar aberto para o desafio de se criar fórmulas aptas para lidar com o problema.

De fato, os excessos na judicialização são sentidos em várias áreas, mas uma das mais sensíveis talvez seja a de ações previdenciárias, que lidam com questões relacionadas a momentos de maior necessidade social, como invalidez, velhice ou perda do arrimo de família. Tais demandas exigem agilidade de decisões, afinal versam sobre benefícios substitutivos de renda, mas a letargia do sistema judiciário desafia tais necessidades, e, muitas vezes, decorre do abuso do direito de acesso à justiça, conforme exemplo de demandas repetitivas, a seguir exposto.

#### **4 DEMANDAS REPETITIVAS EM DIREITO PREVIDENCIÁRIO – O EXEMPLO DA DESAPOSENTAÇÃO.**

Conflitos em matéria previdenciária refletem o conflito político entre equilíbrio atuarial e promoção de direitos sociais. Em razão do aumento e envelhecimento da população brasileira, aliado aos novos direitos e garantias constitucionais, a quantidade de demandas teve um grande incremento nas últimas décadas, representando o principal tema nas ações de competência da Justiça Federal.





Dentre as ações previdenciárias, diversas configuram “demandas repetitivas”, ou seja, discussões versando apenas sobre questões de direito, que dispensam uma análise individualizada, sendo possível a aplicação do entendimento dos Tribunais a todas as causas, para garantir isonomia, celeridade e segurança jurídica.

Com o intuito de analisar as causas da litigância repetitiva e morosidade, foi realizada pesquisa empírica, idealizada pelo Conselho Nacional de Justiça em 2010, que selecionou temas de demandas repetitivas para o estudo. Um dos temas escolhidos foi a “desaposentação”, em razão da quantidade de ações revisionais em tramitação perante os Tribunais Regionais Federais na época da pesquisa (CUNHA; GABBAY, 2012, p. 53).

A tese da “desaposentação” visava a renúncia à aposentadoria recebida por um segurado, para obter novo benefício com maior valor. Tratava de segurados que, apesar de já aposentados, continuavam a trabalhar e contribuir para o sistema previdenciário, com recolhimento de contribuições ao Regime Geral de Previdência Social. O pedido formulado tinha por objetivo renunciar ao benefício previdenciário ativo, a fim de obter nova aposentadoria, computando as novas contribuições e obter uma renda mensal mais alta.

De acordo com o estudo, em 2008, a tese da “desaposentação” já representava cerca de 40% dos processos judiciais em tramitação em determinadas Varas Federais do Tribunal Regional Federal da 3ª Região. O tema chamou atenção em virtude de um ajuizamento massivo de ações, promovido por grandes escritórios (CUNHA; GABBAY, 2012, p. 98) :

Há situações em que, em uma única quinzena, a entrada de processos ajuizados por esse escritório representou entre 20% e 25% da distribuição, dos quais seria bastante expressivo o volume de processos de desaposentação. Em uma Vara, em determinado período, contabilizaram-se cerca de 1.300 processos novos de desaposentação de um total de 7.000.

A quantidade de ações envolvendo a tese da desaposentação apenas aumentou no decorrer dos anos, estimulada por decisões favoráveis proferidas por alguns Tribunais.

As pesquisadoras perceberam que um dos principais problemas apontados na discussão judicial da tese estava “na ausência de entendimento uniforme na jurisprudência sobre o tema”, não apenas entre diferentes Varas de uma mesma Região, mas entre os Tribunais Regionais Federais, ou mesmo entre os Ministros do STJ (CUNHA; GABBAY, 2012, p. 100).

A matéria apenas foi pacificada após julgamento em repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, proferida em 27/10/2016, que rejeitou a tese do Tema 503, nos seguintes termos:

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à "desaposentação" ou à "reaposentação", sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91.

A grande litigância em demandas repetitivas representa o que se pode denominar de advocacia de massa, num modelo que parte da arregimentação de grande número de potenciais clientes, mediante a proposta de contratos de honorários atrativos.

Muitas vezes, há a dispensa do pagamento de honorários advocatícios, em contratos que versam apenas sobre o percentual em caso de vitória. Significa, portanto, um risco próximo ao zero para o ajuizamento de demandas idênticas, afinal o segurado já conta com os benefícios da Assistência Jurídica Gratuita, e com a possibilidade de ingresso nos Juizados



Especiais Federais. Aliado a isso, tem-se a inexistência de honorários advocatícios a serem pagos em caso de derrota, de modo que não há nada a temer.

Cunha e Gabbay (2012, p. 97) apontaram que:

Os regimes contratuais de honorários propostos pelos advogados de massa aos seus clientes, no caso da demanda de desaposentação, permitem ao segurado avaliar o risco envolvido na discussão como zero - a despeito de, em muitos casos, por mecanismos contratuais, haver o adiantamento do pagamento do valor dos honorários antes mesmo do término da demanda.

(...)

Some-se, assim, a essa atrativa sistemática de cobrança, a facilitação do acesso à Justiça pelo jurisdicionado, com a Assistência Judiciária Gratuita e com a possibilidade de ingresso no Juizado Especial Federal, conforme já mencionado na descrição das etapas da judicialização dos conflitos previdenciários em geral.

A pesquisa ainda identificou a mídia como um dos principais atores, não contemplada nas hipóteses iniciais, mas que se mostrou uma grande difusora de notícias e informações, que acabam estimulando a judicialização.

Não obstante a importância da divulgação de informações sobre questões previdenciárias, evidenciou-se que, por vezes, as notícias veiculadas visavam uma estratégia de marketing, voltada a garantir a atenção de determinada parcela de potenciais leitores-consumidores, mas com informações parciais ou incompletas (CUNHA; GABBAY, 2012, p. 75) :

Como abordado no mapeamento dos atores relatado no item 3.2, a mídia possui papel fundamental de divulgação de informações sobre direitos e sobre procedimentos administrativos para eventuais interessados. Ela exerce relevante influência, quer quando divulga informações e funciona como canal de acesso e de conscientização dos segurados acerca de seus direitos, quer quando o faz de forma equivocada, incentivando o ingresso em juízo de pretensões descabidas que travancam o funcionamento da máquina judiciária.

(...)

Alguns atores relatam, como exemplo, que os interessados comparecem no balcão do Fórum ou no atendimento dos Juizados Especiais munidos com notícia de jornal exigindo a aplicação ao seu caso, ainda que nem sempre ela se refira especificamente a sua situação. Quando a notícia é divulgada de forma parcial, incerta, incompleta ou sem o devido respaldo legal ou jurisprudencial, incentiva segurados e advogados a ingressarem com demandas sustentando teses rechaçadas pelas instâncias superiores, movendo a estrutura cartorária para o processamento de demandas insubsistentes ou fadadas à improcedência.

Ações massificadas, com propostas de pagamento de honorários advocatícios apenas no caso de vitória, aliado à inexistência de custas processuais e concessão de benefício de Assistência Judiciária Gratuita, tornaram-se comuns em questões previdenciárias. Aliado à difusão de notícias incentivadoras pela mídia local, o estímulo à judicialização é inegável.

Contudo, o abuso do direito de acesso à justiça repercute negativamente na sociedade, eis que, de forma paradoxal, acaba por limitar o acesso de outros cidadãos à efetivação de seus direitos, em decorrência da lentidão nos processos e ausência de resposta imediata às demandas que efetivamente mereceriam análise judicial.

Em razão disso, uma nova questão foi trazida para o debate, já nas considerações do trabalho (CUNHA; GABBAY, 2012, p. 155):



1) As ideias de "filtro de litigância" e de "acesso à Justiça" são necessariamente antagônicas?

Aparentemente, a filtragem de demandas judiciais pode ser interpretada como limitação do acesso à Justiça. Mas essa interpretação é enviesada pela perspectiva que considera "filtro" como contenção/restrição e "acesso" como ampliação. Uma análise possível a partir dos dados coletados indica que a sensação do acesso à Justiça não é simplesmente quantitativa (não se mede simplesmente pelo ingresso em uma instância judicial), nem é condicionada a um processo pleno de garantias que culmina em uma decisão judicial. A sensação de acesso à Justiça também é substancial: direito material do direito alegado, seja por via judicial ou, antes disso, pela via administrativa, ou mesmo por resolução extrajudicial entre as partes. Os mecanismos de filtragem dos conflitos podem significar, além de contenção, redirecionamento da solução a foros diferentes do Poder Judiciário, indo ao encontro do movimento de acesso à Justiça sem um viés restritivo.

Longe de respostas definitivas, os dados coletados sugerem investigações para o esclarecimento dessa aparente oposição de sentido. Algumas perguntas que podem ser feitas a partir dessas colocações são: há um espaço de filtragem da litigância judicial e acesso à Justiça? Em que medida essa convivência harmoniosa é dependente da inter-relação entre a resolução administrativa e a judicial e entre ambas e os mecanismos de resolução alternativa de conflitos? Qual o "acesso à Justiça" que a sociedade brasileira deseja? E, principalmente, qual o desenho institucional (ferramental processual e papel do Poder Judiciário) que melhor contribui para essa finalidade?

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acesso à justiça é um direito essencial ao desenvolvimento do Estado democrático, e deve ser garantido a todos os cidadãos, a fim de assegurar o exercício do direito de ação e ampla defesa, especialmente em se tratando de assuntos sensíveis como os previdenciários.

Contudo, o fortalecimento dessa garantia constitucional também passa pela eliminação de excessos. O estímulo à litigância excessiva, típico de advocacia em massa, não pode ser aceito como prática comum, e merece ser combatido, eis que sobrecarrega a máquina judiciária, e resulta na tão criticada lentidão do Poder Judiciário.

As previsões legislativas da década de 80 privilegiaram o acesso à justiça, mediante reafirmação desses direitos e criação de instrumentos para sua efetivação. Especificamente em relação às demandas previdenciárias, a criação dos Juizados Especiais Federais foi uma grande alteração, que concretizou a simplificação do acesso da população ao Judiciário, facilitando o ajuizamento das demandas individuais.

A existência de conflitos em questões previdenciárias é comum, especialmente em países com alterações legislativas frequentes, e falta de regulamentação de direitos. A oscilação legislativa, aliada a problemas socioeconômicos, cria um cenário de verdadeiras "zonas cinzentas regulatórias", que culminam na criação de teses jurídicas, a serem decididas pelo Poder Judiciário.

Além disso, é natural a existência de contrariedades da população a negativas administrativas de seus requerimentos, sendo necessária a existência de meios jurídicos para que suas demandas sejam revistas judicialmente.

Todavia, o que não se pode admitir é o estímulo a demandas desnecessárias. E, tal como demonstrado pela pesquisa empírica realizada em 2010, a divulgação de teses



previdenciárias pelas mídias locais, aliada à advocacia em massa realizada por grandes escritórios, já configurava essa situação.

A disseminação de informações em matéria previdenciária é benéfica ao cidadão, mas apenas quando realizada com responsabilidade. A divulgação de decisões parciais, sem fazer referência a especificidades do caso concreto, ou informações sobre teses jurídicas que não possuem respaldo judicial, acabam por iludir e induzir em erro o segurado, que além de ajuizar uma demanda temerária, pode arcar com gastos extras com documentos ou contratação de advogados.

A advocacia de massa também merece ser criticada, quando exercida num modelo que parte da arregimentação de grande número de potenciais clientes, mediante a proposta de contratos de honorários atrativos. Muitas vezes, há o estímulo ao ajuizamento de demandas, mediante um risco próximo ao zero para o ingresso de demandas idênticas, afinal o segurado já conta com os benefícios da Assistência Jurídica Gratuita, e com a possibilidade de ingresso nos Juizados Especiais Federais.

No entanto, tal prática configura verdadeiro abuso do direito de acesso à Justiça, na medida em que sobrecarrega os sistemas judiciários, e, inegavelmente, contribui para a morosidade nas decisões judiciais.

É necessário coibir tais excessos, através da atuação de órgãos de classe, como a OAB, ou mesmo de ações do Poder Público para melhorar as informações acerca de benefícios previdenciários, e combater disseminação de notícias parciais.

A ausência de ações para coibir tais excessos pode ter resultados graves para o direito de acesso à justiça pois, além de atrapalhar a efetivação de direitos em decorrência da morosidade, já surgem propostas visando limitar o acesso à gratuidade da justiça, tal como previsto pela medida provisória nº 1045/2021, que elencava requisitos para obtenção do benefício.

Embora rejeitada, a proposta de alteração legislativa não foi analisada em seu mérito, mas apenas reconhecida a ausência dos requisitos constitucionais de urgência e relevância. E, conforme exposto, a estipulação de critérios mais rígidos para o exercício do direito de ação não poderia ser considerado uma afronta à cláusula pétrea de direito fundamental, eis que não se trata de abolição do direito, mas apenas de regulamentação.

Trata-se, portanto, de assunto ainda possível de retornar à pauta legislativa, de modo que o enfrentamento do estímulo à litigância excessiva deve ser exercido, sob pena de se colocar em risco o próprio direito de acesso à justiça.

## REFERÊNCIAS

ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. . Litigiosidade repetitiva e a padronização decisória: entre o acesso à justiça e a eficiência do Judiciário. **Revista de Processo**, v. 263, p. 233-255, 2017.

BRASIL. STF. Tribunal Pleno. Tema 503 - Conversão de aposentadoria proporcional em aposentadoria integral por meio do instituto da desaposentação. RE n. 661256. Relator: Min.







Roberto Barroso. Julgamento em 25 de outubro de 2016. Diário Judicial Eletrônico. Brasília, 03 de novembro de 2016.

CASTRO, Alexandre Samy de. **Indicadores básicos e desempenho da justiça estadual de primeiro grau no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

CNJ. **Justiça em Números 2020**: Ano base 2019. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 15 out. 2022.

CUNHA, LUCIANA GROSS; GABBAY, DANIELA MONTEIRO. **LITIGIOSIDADE, MOROSIDADE E LITIGANCIA REPETITIVA: NO JUDICIARIO - UMA ANALISE EMPIRICA**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. Acesso à justiça no brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. **Revista Brasileira De Sociologia Do Direito**, v. 6, 2019. Disponível em: <http://68.183.130.167/index.php/rbsd/article/view/312>. Acesso em: 16 out. 2022.

KANAYAMA, Rodrigo Luis; TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Eficiência e Poder Judiciário: resolução de casos e recursos financeiros no Brasil e nos Estados Unidos. *In*: CONTI, José Mauricio (Coord.). **Poder Judiciário: Orçamento, Gestão e Políticas Públicas – Volume 1**. São Paulo: Grupo Almedina, v. 3, 2017.

SALLES, Bruno Makowiecky. Acesso à justiça na era da judicialização. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, v. 4, 2016. Disponível em: <https://cejur.emnuvens.com.br/cejur/article/view/148>. Acesso em: 16 out. 2022.

