



UFRJ

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Instituto de Economia (IE)

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento
(PPED)

Fabio Tenenblat

**A Ausência de Racionalidade da Administração
Federal na Utilização do Poder Judiciário**

Rio de Janeiro
Março de 2017

Fabio Tenenblat

**A Ausência de Racionalidade da Administração
Federal na Utilização do Poder Judiciário**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de doutor em ciências, em políticas públicas, estratégias e desenvolvimento.

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria Tereza Leopardi Mello

Rio de Janeiro
Março de 2017

FICHA CATALOGRÁFICA

T292 Tenenblat, Fabio.
A ausência de racionalidade da administração federal na utilização do poder judiciário / Fabio Tenenblat. – 2017.
161 p. ; 31 cm.

Orientador: Maria Tereza Leopardi Mello.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2017.

Bibliografia: f. 120 – 132.

1. Racionalidade. 2. Interesse público. 3. Litigância judicial - Administração. I. Mello, Maria Tereza Leopardi, orient. III. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. IV. Título.

CDD 351

Fabio Tenenblat

**A Ausência de Racionalidade da Administração
Federal na Utilização do Poder Judiciário**

Aprovado em 07 de março de 2017.

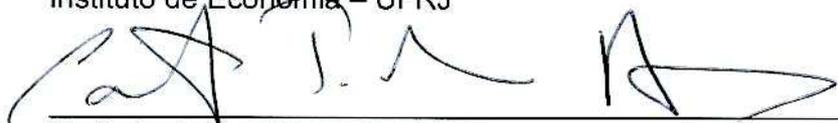
Banca Examinadora:



Prof.ª Dra. Maria Tereza Leopardi Mello (Orientadora)
Instituto de Economia – UFRJ



Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha
Instituto de Economia – UFRJ



Prof. Dr. Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos
Instituto de Economia – UFRJ



Prof. Dr. Guilherme Calmon Nogueira da Gama
Faculdade de Direito – UERJ



Prof. Dr. Antônio José Maristrello Porto
Fundação Getúlio Vargas Direito-Rio

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2017

AGRADECIMENTOS

Quando fiz a lista de pessoas a quem devo agradecimentos por este trabalho, inicialmente pensei tratar-se de *bis in idem*. Afinal, são as mesmas da dissertação de mestrado.

Os professores Pinkusfeld e Pondé, o primeiro, pela amizade e pela inspiração fundamental, que me fez enveredar por este caminho a partir da formação em direito; o segundo, pelas inquietantes aulas de teor filosófico e pelas observações sempre pertinentes sobre os temas abordados na tese.

Ana, Dario e todos os demais integrantes do utópico grupo de almoços bissextos, que até hoje continuam aturando minhas divagações com pouco ou nenhum sentido.

Maria Tereza, que cometeu duas vezes o erro de me aceitar como seu (des)orientado e, ainda assim, conseguiu dar direção para uma nau sem rumo.

Minha irmã mais favorita do que nunca, que, quando preciso, me ajuda em tudo (na tese, não poderia ser diferente).

Mably, por quem meu amor só faz crescer e que nesses quatro anos ouviu um bocado de vezes: “mimimi.... doutorado”.

Ei, “peraí”! Tem gente nova na lista.

Claudio Damasceno, pela amizade (claro!) e pelas muitas histórias contadas em cafés com resenhas, que me estimularam a ir adiante.

Pedro Américo, pela parceria profissional e por segurar o forte nos momentos mais difíceis.

Advogados da União, procuradores federais, procuradores da Fazenda Nacional e advogados da Caixa Econômica Federal, pela disposição de conversar sobre algumas das vicissitudes de seu trabalho, em especial Dr. Leonardo Faustino Lima, que me forneceu inúmeros dados da CEF.

Muito obrigado a todos, sinceramente.

RESUMO

A presente tese discute a atuação do Poder Público como litigante em juízo e seus reflexos no funcionamento do Poder Judiciário. A partir de ferramentas propiciadas pela análise econômica da litigância, o trabalho investiga as causas da excessiva presença da Administração como parte em processos judiciais, avaliando se os parâmetros que norteiam sua conduta satisfazem os requisitos impostos pela racionalidade e, sobretudo, encontram-se em consonância com o interesse público. Por fim, sugere-se uma alteração de paradigmas, com o intuito de reduzir o número de processos em que o Poder Público figura como parte e, assim, conferir maior celeridade ao andamento dos feitos e ampliar o acesso a justiça da população.

Palavras-Chave: racionalidade, interesse público e litigância judicial da Administração.

ABSTRACT

This thesis discusses the role of government as a litigator in court and its effects on the functioning of the Judiciary. By employing tools provided by the economic analysis of litigation, the paper investigates the causes of the excessive presence of public administration as part of legal proceedings, evaluating whether the parameters that guide its conduct are in accordance with the requirements imposed by rationality and, above all, are consistent with public interest. Lastly, a change of paradigms is suggested, in order to reduce the number of judicial proceedings in which government is a party, thus bringing celerity to lawsuits and expanding the access to justice of the population.

Keywords: rationality, public interest and government judicial litigation.

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Tabela 1: Dados do Poder Judiciário de 2010 a 2014	15
Tabela 2: Dados Comparativos do Nível de Litigância	16
Gráfico 1: Série Histórica da Movimentação de Processos no Poder Judiciário	25
Gráfico 2: Custo Médio por Processo Baixado	31
Tabela 3: Dez Maiores Litigantes na Justiça Estadual, Federal e do Trabalho	35
Tabela 4: Número de Processos em que o Poder Público é Parte - Justiça Estadual, Federal e do Trabalho (2009 a 2014)	36
Gráfico 3: Número de Processos em que o Poder Público é Parte	36
Gráfico 4: Custo Marginal dos Processos x Benefício Marginal Social	46
Tabela 5: Ações propostas em três subseções judiciárias de Minas Gerais (anos 2006 a 2008)	66
Gráfico 5: Ações propostas na Subseção de Uberaba - MG (anos 2006 a 2008) ...	67
Gráfico 6: Ações propostas na Subseção de Patos de Minas - MG (anos 2006 a 2008)	67
Gráfico 7: Ações propostas na Subseção de Varginha - MG (anos 2006 a 2008) ..	68
Gráfico 8: Série Histórica das Despesas do Poder Judiciário	70
Gráfico 9: Número de Processos em Tramitação na 1ª Instância em que a CEF Figurava como Ré (1993 a 2003)	111
Gráfico 10: Projeção do Número de Processos em Tramitação na 1ª Instância em que a CEF Figuraria como Ré (2003 a 2014)	112
Gráfico 11: Número Efetivo de Processos em Tramitação na 1ª Instância em que a CEF Figurava como Ré (2003 a 2014)	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
Art.	Artigo
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEF	Caixa Econômica Federal
Cepej	European Commission for the Efficiency of Justice
CJF	Conselho da Justiça Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Infraero	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Inca	Instituto Nacional de Câncer
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
Into	Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IRDR	Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
JEF	Juizado Especial Federal
JF	Justiça Federal
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
MG	Minas Gerais
MPF	Ministério Público Federal
NAT	Núcleo de Assessoria Técnica em Ações de Saúde
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil

ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PFN	Procuradoria da Fazenda Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
Procon	Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor
RE	Recurso Extraordinário
Rename	Relação Nacional de Medicamentos Essenciais
Resp	Recurso Especial
RJ	Estado do Rio de Janeiro
SAC	Serviço de Atendimento ao Cliente/Consumidor
SIESPJ	Sistema de Estatística do Poder Judiciário
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SG	Município de São Gonçalo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TJRJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TRF	Tribunal Regional Federal
Uerj	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
Unirio	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 PANORAMA DO PODER JUDICIÁRIO	23
1.1 Poder Público em Juízo	29
1.2 Concepções sobre a Efetividade da Prestação Jurisdicional	37
1.3 Nível de Litigância Socialmente Desejável	44
1.4 Racionalidade e Interesse Público	50
1.4.1 Comportamento dos Litigantes Judiciais.....	50
1.4.2 Aspectos Doutrinários do Interesse Público	52
1.4.3 Interesse Primário e Secundário	54
1.5 O Falso Manto da Indisponibilidade do Interesse Público	57
2 MOROSIDADE DO JUDICIÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS	61
2.1 Políticas Tradicionais	62
2.1.1 Alterações nas Leis Processuais	62
2.1.2 Crescimento Orgânico do Poder Judiciário	69
2.2 Reforma do Judiciário	71
2.3 Medidas Mais Recentes	73
3 AUSÊNCIA DE RACIONALIDADE NA JUSTIÇA FEDERAL	77
3.1 Advocacia-Geral da União e a Cultura do Recurso	80
3.2 Trabalhos de Sísifo.....	83
3.3 A Trágica Judicialização da Saúde	88
4 RACIONALIZAÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL	97
4.1 O Limite das Execuções Fiscais	97
4.2 Externalidade Positiva e Interesse Primário	100
4.3 Portaria PGFN nº 502/2016	104
4.4 Caixa Econômica Federal	106
4.5 Medidas de Racionalização	112
5 CONCLUSÕES.....	117
REFERÊNCIAS	120
APÊNDICES	133
ANEXOS	149

INTRODUÇÃO

No Brasil, o advento da Constituição de 1988 representou, ao menos no plano jurídico-normativo, verdadeira consagração do Estado Democrático de Direito de viés intervencionista. Com efeito, além dos diversos dispositivos destinados ao estabelecimento de direitos das mais variadas matizes (fundamentais, sociais, transindividuais, dentre outros), a atual Carta Magna brasileira exige a atuação determinante do Estado em inúmeras áreas, especialmente ao elencar entre os objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos.

Contudo, tamanha ampliação formal das funções do Estado de modo algum se traduz na efetiva consubstanciação dos ideais de igualdade material que pautaram a elaboração de nossa Constituição. Pelo contrário, a despeito da melhoria de alguns indicadores de desenvolvimento, ainda há um longo caminho a ser percorrido até que o panorama social e econômico do país aproxime-se dos objetivos programáticos insertos na Carta Política.

Contribui para este cenário o fato de a máquina administrativa do Poder Executivo, apesar de sua magnitude, revelar-se defeituosa e pouco eficiente, o que - agravado pelo infundável imobilismo do Legislativo - frequentemente torna o Poder Judiciário o único caminho democrático viável para a efetivação de direitos. Dito de outro modo, a incapacidade de os demais Poderes cumprirem satisfatoriamente suas atribuições constitucionais resulta na propositura de milhões de ações judiciais por ano contra a Administração Pública.

Além disso, as entidades estatais ajuízam anualmente outros milhões de processos, a maioria deles visando à cobrança de dívidas de natureza fiscal e não fiscal. O resultado dessa soma de fatores é, segundo o estimado pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ, a presença do Poder Público - entendido aqui como União, Estados, Distrito Federal, Municípios, bem como suas autarquias, fundações e empresas públicas¹ - em mais da metade das cerca de 100 milhões

¹ A maioria dos dados estatísticos disponíveis advém de levantamentos realizados pelo Conselho Nacional de Justiça, que - em função da ausência de qualquer tratamento diferenciado, em relação

de ações judiciais que hoje abarrotam as prateleiras ou escaninhos físicos e virtuais² das varas e tribunais brasileiros, o que constitui uma das principais razões da ineficiência e da falta de efetividade do Judiciário e da morosidade na tramitação dos processos.

Como se sabe, em um Estado Democrático de Direito, o acesso ao Poder Judiciário é condição necessária, porém não suficiente, para a realização da justiça. A relação é de meio e fim, sendo que quanto mais acessível, célere, eficiente e, sobretudo, efetivo for o Poder Judiciário na prestação jurisdicional, maior será a sua contribuição para que se atinja a justiça em sua plenitude. Por outro lado, na hipótese de o acesso ao Judiciário ser falho ou se restringir a determinadas parcelas da população, bem como de os serviços serem prestados de forma ineficiente e morosa, os direitos subjetivos formalmente garantidos por lei correm o risco de se tornarem meras promessas ou declarações políticas, de todo desprovidas de efetividade, especialmente para aqueles social ou economicamente marginalizados.

No Brasil, verifica-se enorme desigualdade na distribuição do acesso ao Poder Judiciário, um reflexo direto de fatores de ordem econômica, social e cultural, que dificultam o acesso de muitos e, por outro lado, propiciam maiores facilidades para alguns. Diante das peculiaridades do sistema judicial e da legislação processual brasileira, as dificuldades de acesso à Justiça dos menos favorecidos não serão resolvidas somente com a ampliação física dos serviços jurisdicionais, com o aumento de pessoal ou com a melhor estruturação das defensorias públicas. De fato, para se alcançar uma distribuição realmente equitativa, são necessárias alterações substanciais no entendimento ainda hoje predominante na sociedade sobre a função judiciária e o próprio direito.

O senso comum, entretanto, parece insistir na tese de que a expansão orgânica do sistema judicial e o incremento da produtividade na prestação dos serviços jurisdicionais seriam os meios mais adequados à ampliação do acesso ao Poder Judiciário. Não obstante o recente surgimento de novas linhas de atuação - por exemplo, o foco na mediação e na conciliação - a maioria das políticas governamentais levadas a cabo em busca de celeridade e eficiência

aos particulares, na legislação processual - não consideram as sociedades de economia mista como "Poder Público".

² Boa parte dos processos judiciais no Brasil é digitalizada e tramita exclusivamente em meio virtual.

ainda seguem as vertentes tradicionais, pois praticamente se limitam à criação de novas varas, à contratação de mais juízes e servidores e a estímulos ao aumento da produção.

O presente trabalho parte da premissa de que tais medidas, conquanto relevantes, não se revelam, por si sós, suficientes para o equacionamento do problema da falta de efetividade na prestação jurisdicional. Com efeito, a solução baseada tão somente em ações voltadas para a ampliação da oferta de serviços prestados pelo Poder Judiciário esbarra no chamado paradoxo da eficiência, pois quanto mais céleres e eficientes forem os serviços jurisdicionais, mais gente buscará a via judicial para a satisfação de seus pretensos direitos.

Dito de outro modo, a melhoria da qualidade dos serviços gera aumento da demanda, o que, por sua vez, gera ineficiência em termos de celeridade processual. Assim, a Justiça parece caminhar em círculos, pois ao final de cada ano constata-se que, como resultado do aumento do número de magistrados e do incremento na produção individual média, obteve-se um acervo de processos maior do que o do ano anterior. Resumidamente, pouco adiantam, em termos de celeridade processual, os constantes aumentos de produtividade, já que a litigiosidade segue em expansão desenfreada.

Para se ter uma ideia da espiral de crescimento, em 2014, segundo o relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça - CNJ (2015), havia no Brasil 16.927 magistrados, um aumento de 3% em relação ao ano anterior. Por sua vez, tramitaram na Justiça, naquele ano, cerca de 99,7 milhões de processos, 4,8% a mais do que em 2013. Ao longo dos anos, apesar do aumento de pessoal e da elevação nos gastos com o custeio da máquina judicial, o total de ações em tramitação nas cortes brasileiras vem crescendo progressivamente, resultando numa diferença de mais de 16 milhões de processos - aumento de quase 20% - na comparação entre 2014 e 2010 (99,7 x 83,4 milhões de processos).

Na tabela abaixo, pode-se visualizar com mais clareza a mencionada espiral de crescimento.

Tabela 1: Dados do Poder Judiciário Brasileiro de 2010 a 2014*

Ano	2010		2011		2012		2013		2014	
			Variação		Variação		Variação		Variação	
Processos em Tramitação (milhões)	83,4	89,2	7,0%	92,2	3,4%	95,1	3,1%	99,7	4,8%	
Magistrados	16.804	16.929	0,7%	17.077	0,9%	16.429	-3,8%	16.927	3,0%	
Despesas [†] (R\$ bilhões)	53	60,2	13,6%	64,6	7,3%	65,6	1,5%	68,4	4,3%	
População [‡] (milhões)	190,74	192,38	0,9%	193,95	0,8%	201,03	3,7%	202,79	0,9%	
Processos por Magistrado	4.963	5.269	6,2%	5.399	2,5%	5.789	7,2%	5.890	1,8%	
Processos por Habitante	0,44	0,46	6,0%	0,48	2,5%	0,47	-0,5%	0,49	3,9%	
Despesas por Habitante [†] (R\$)	278	313	12,6%	333	6,4%	326	-2,0%	337	3,4%	

Fontes: IBGE e CNJ

* Exceto Supremo Tribunal Federal

† Em valores reais, corrigidos pelo IPCA até dezembro de 2014.

‡ O aumento de mais de 7 milhões entre 2012 e 2013 deve-se, essencialmente, à alteração da metodologia do IBGE.

Também se observa na tabela acima, o crescente grau de litigiosidade judicial do país, que atingiu em 2014 a emblemática marca de um processo em andamento no Judiciário para cada dois habitantes. Tem-se uma percepção ainda mais clara da magnitude do nível de litigância no Brasil quando se efetua a comparação com outros países. Observe-se que se ajuízam no Brasil, em termos per capita, mais de oito vezes o número de ações propostas na Austrália e no Canadá e mais que o dobro das iniciadas nos Estados Unidos³.

³ Acerca do excessivo nível de litigância existente no Brasil, comparativamente ao encontrado em outros países em desenvolvimento, recomenda-se a leitura de Gauri e Brinks. (2008).

Tabela 2: Dados Comparativos do Nível de Litigância

	Processos Ajuizados no Ano (por 100 mil habitantes)	Magistrados (por 100 mil habitantes)
Austrália (2010)	1.542	4,00
Canadá (2009)	1.450	4,30
Japão (2008)	1.768 ⁴	2,83
França (2006)	2.416	12,47
Reino Unido (2007)	3.681	2,22
Estados Unidos (2010)	5.806	10,81
Brasil (2010)	12.702	8,81
Brasil (2014)	13.955	8,35

Fontes: Ramseyer, J. M. e Rasmusen (2010) e CNJ.

Diante de tais números, percebe-se que a implementação de medidas de aumento da produção do Poder Judiciário não é suficiente para conferir maior celeridade e efetividade às decisões judiciais. De fato, o número de processos em tramitação no Brasil é, como visto, crescente, sendo que o elevado índice de litigância per capita parece indicar, especialmente quando comparado a dados de outros países, um uso excessivo da via judicial para solução de conflitos e garantia de direitos.

Para melhor elucidar tais questões, torna-se necessário, antes de mais nada, investigar os motivos do grande número de processos ajuizados, verificar se há, efetivamente, abusos na utilização dos serviços jurisdicionais e avaliar como funcionam os mecanismos e estímulos que levam os agentes - na esfera processual, partes (pessoas jurídicas e físicas) e advogados - a ajuizar um feito, inclusive contra o Poder Público, mesmo sendo ínfima ou inexistente a probabilidade de sucesso (análise econômica da litigância). Ao mesmo tempo, é importante debruçar-se sobre a legislação em vigor, analisando as normas que parecem funcionar como incentivo ao aumento do número de ações judiciais, *vis-à-vis* os instrumentos existentes para coibir os abusos na utilização do processo.

Conforme dito acima, a presença do Poder Público como parte em processos judiciais ocorre em parcela significativa das ações em tramitação no

⁴ Até a década de 1980, o nível de litigância judicial do Japão era bem mais baixo. Nos anos 1990, houve significativo incremento no número de ações judiciais no país, em decorrência de reformas das leis processuais, ingresso de novos advogados no mercado de trabalho e mudanças estruturais na economia (Ginsburg e Hoetker, 2006).

país, sendo que muitas delas versam sobre matérias jurídicas já pacificadas por entendimentos aparentemente contrários aos interesses dos governos. Ao que tudo indica, conquanto se trate de prática recorrente também para os particulares, é o Estado brasileiro o agente que mais comumente emprega a estratégia de ajuizar ações e interpor recursos judiciais, mesmo quando tem plena consciência das remotas possibilidades de vitória.

A lógica de tal conduta da Administração seria a do ciclo eleitoral, que encurta sobremaneira o horizonte temporal dos políticos (Rogoff, 1990), incentivando o gestor público de hoje a postergar ao máximo o pagamento das dívidas (Bugarin, 2003). Como incentivo desta estratégia postergatória, merece menção, também, o beneplácito da legislação, que - ao mesmo tempo em que estabelece rigorosas punições aos devedores do Estado - praticamente não prevê penalidades quando este atrasa indefinidamente o cumprimento de suas obrigações para com os administrados.

Outro fator que interfere diretamente no número de processos com o Poder Público como parte é o chamado dever de ofício imposto pela legislação vigente, que obriga o servidor público a agir (ajuizar a ação, interpor recurso, etc.), mesmo que, em princípio, considere a medida inútil, iníqua e contrária ao interesse público. Nesta seara, cabe menção, ainda, às inúmeras prerrogativas processuais conferidas pela lei à Administração, igualmente responsáveis por significativos atrasos na tramitação dos feitos

O estudo desses fatores como determinantes da presença do Poder Público em juízo é tema ainda pouco explorado pela Academia, assim como o dos efeitos negativos da excessiva participação estatal na utilização dos serviços prestados pelo Judiciário, entre os quais a sobrecarga do sistema judicial e o aumento dos custos de oportunidade das ações⁵.

Essa presença excessiva parece guardar correlação direta com os frequentes abusos praticados pelo Poder Público. De fato, segundo Alves (2007), embora os conflitos privados sejam numerosos no Brasil, indubitavelmente, o Estado

⁵ Custo de oportunidade de um investimento qualquer pode ser definido como o valor do benefício que deixa de ser obtido ao se renunciar às demais opções disponíveis. Assim, a decisão de propor uma ação judicial visando à reparação de direitos - em detrimento de alternativas como tentar uma composição amigável ou mesmo nada fazer - enseja, para o agente, dispêndios financeiros (custas processuais, honorários de advogados, etc.), disponibilidade de tempo (deslocamentos, comparecimento a audiências, etc.) e, eventualmente, desgastes emocionais, recursos que, em tese, poderiam ser utilizados em outras atividades.

é o maior violador de direitos, razão pela qual comparece em grande número de feitos judiciais, em sua maioria, demandas caracterizadas pela repetitividade e pela previsibilidade de resultado.

Além disso, a Administração Pública, respaldada pela mencionada ausência de sanções, em geral, tem postura bastante renitente em relação ao cumprimento de decisões judiciais que lhe são desfavoráveis, o que contribui em muito para a falta de credibilidade do sistema. Tais fatores dificultam a prestação jurisdicional eficaz e eficiente e, nessa medida, constituem entraves ao acesso à justiça, capazes, inclusive, de arranhar os princípios de uma democracia que busca a redução das desigualdades.

Nesse contexto, revela-se importante estimar o impacto que determinadas ações de governança teriam na quantidade de processos judiciais propostos e, sobretudo, o efeito de tais ações sobre o grau de acesso à Justiça da população. Medidas como racionalização e redução dos custos dos serviços jurisdicionais, alterações simplificadoras da legislação processual (civil, penal e trabalhista), multiplicação das hipóteses de utilização das ações coletivas, formação de operadores do direito e conscientização de potenciais usuários dos serviços devem ser estudadas como possíveis meios de redução do grau de litigância da população e conseqüente ampliação do acesso a justiça dos socialmente marginalizados e menos favorecidos.

É possível que a ampliação do acesso a justiça, paradoxalmente, passe pela redução na quantidade de processos judiciais em tramitação, mediante o estabelecimento de restrições de acesso ao Poder Judiciário. Isto porque, quanto maiores as facilidades e menores os custos da litigância - propositura e manutenção das ações -, mais elevada será a quantidade de pleitos levada à apreciação de júzos e tribunais (repise-se: está-se falando aqui de limitações no acesso ao Poder Judiciário, não de restrições no acesso a justiça). Além disso, considerando a mencionada presença do Poder Público em mais da metade das ações atualmente em tramitação no país, ganhos significativos em termos de efetividade na prestação jurisdicional não se revelam viáveis sem a racionalização da atuação da Administração Pública nas ações judiciais, seja na condição de autora, seja na de ré.

Esta afirmação torna-se um pouco mais evidente no âmbito da Justiça Federal (JF), ramo do Poder Judiciário brasileiro⁶ competente, nos termos do artigo 109 da Constituição da República, para processar e julgar as causas em que a União, suas entidades autárquicas e empresas públicas federais figuram como interessadas. Com efeito, em função dessa atribuição de competência - decorrente tão somente dos sujeitos que participam da relação processual, ou seja, que independe do objeto em discussão na lide - o setor público está presente em quase todas as ações julgadas por Tribunais Regionais Federais e juízes federais, constituindo a única exceção minimamente relevante os processos de que são parte a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB e os conselhos profissionais, que representam cerca de 3% do total.

A necessidade de estabelecimento de restrições no acesso ao Poder Judiciário, com vistas à ampliação do acesso a justiça, foi objeto de pesquisa, inclusive do ponto de vista quantitativo, realizada ao longo do curso de mestrado (TENENBLAT, 2010). Na ocasião, foram avaliadas algumas causas do excesso de litigância e da abusividade na utilização do Poder Judiciário por determinados setores da sociedade, bem como propostas determinadas medidas visando minorar o problema.

Esta tese, de certa forma, dá continuidade ao trabalho, explorando a segunda vertente da questão, ou seja, estudando a parcela de responsabilidade da Administração Pública pelo excessivo número de ações em tramitação no Judiciário brasileiro. Dito de outro modo, o objetivo é investigar - essencialmente, à luz da análise econômica do direito - alguns dos fatores que ensejam a presença do Poder Público como parte (autor e réu) em tão significativa quantidade de processos judiciais, bem como as consequências econômicas e sociais do ajuizamento desse expressivo número de ações.

Como eixo central da análise, o trabalho pretende se valer de dois princípios, no caso, intrinsecamente relacionados entre si: a racionalidade e o interesse público. Em outras palavras, a intenção é avaliar até que ponto a utilização dos serviços jurisdicionais pelo Poder Público atende a critérios de racionalidade econômica e está em consonância com o interesse público.

⁶ Além da Justiça Federal, são ramos do Poder Judiciário brasileiro a Justiça do Trabalho, a Justiça Eleitoral, a Justiça Militar e a Justiça Estadual, sendo órgãos de prestação jurisdicional, ainda, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça (art. 92 da Constituição da República).

Apesar de a problemática guardar relação com todos os ramos do Poder Judiciário, a pesquisa será centrada na Justiça Federal, onde - como dito - o setor público faz-se presente na quase totalidade dos processos e, por conseguinte, eventuais medidas de racionalização de sua atuação como parte terão maior impacto na redução do número de feitos em tramitação.

Cabe observar que fração significativa dos operadores de direito revela-se disposta a preservar, talvez movida por interesses corporativos, a visão simplista de que a solução dos problemas da morosidade no andamento dos processos e da dificuldade de acesso à Justiça resume-se à expansão orgânica e ao aumento da produtividade do Poder Judiciário. Assim, a intenção da tese é contribuir para a mudança de paradigmas (inclusive de governança) que, apesar da enorme resistência, começa a se esboçar no âmbito do próprio Poder Judiciário - tendo à frente o Conselho Nacional de Justiça - e para a qual é essencial a participação da sociedade.

Não se pode olvidar, ainda, que o conceito de eficiência diz respeito, genericamente, ao grau de efetividade dos meios empregados em determinado processo para se alcançar um objetivo ou resultado desejado, isto é, a uma relação entre meios e fins. Todavia, em se tratando de processos de caráter social, que mobilizam indivíduos e causam efeitos de amplitude variável na coletividade, não é razoável desconsiderar a natureza dos fins almejados, o que, por si só, descarta a validade de uma visão meramente instrumental do problema. Ademais, torna-se necessário contabilizar tanto o dispêndio de recursos pelos indivíduos e organizações diretamente implicados em cada processo, quanto os custos indiretos, revertidos para a sociedade ou transferidos para gerações futuras. Por conseguinte, de uma forma geral e nos processos de produção econômica em particular, a eficiência deve ser compreendida a partir de uma visão sistêmica e integrada às dimensões não-econômicas (GAIGER, 2009).

Conseqüentemente, quando se planeja um Poder Judiciário célere e efetivo, deve-se evitar a todo custo o mero “eficientismo”, que, de forma cruel, quantifica ações judiciais, cria fluxos processuais massificados e busca a qualquer custo soluções rápidas para os litígios, desprezando a qualidade das decisões e valores fundamentais como equidade e justiça.

Com base nessas premissas, serão discutidas algumas linhas de ação dos três ramos de Poder da República - Executivo, Legislativo e Judiciário - na perseguição do nível desejável de litigância. Dito de outro modo, a tese propõe-se a analisar possíveis estratégias, em diversas áreas, destinadas a reduzir a presença das entidades estatais em ambos os polos das ações judiciais, o que, em função da diminuição do número de processos em tramitação, teria o condão de aumentar a efetividade indispensável para que o Poder Judiciário cumpra sua missão constitucional de dar concretude a direitos.

Na primeira seção, traça-se um panorama geral do Poder Judiciário brasileiro, examinando-se com maior minúcia alguns aspectos da significativa presença do Poder Público como parte nas ações judiciais, especialmente sob a ótica da racionalidade e do interesse público. Além disso, tecem-se algumas considerações acerca do comportamento dos litigantes e o nível de litigância judicial no Brasil, bem como sobre a utilização do princípio da indisponibilidade do interesse público como justificativa para condutas protelatórias da Administração.

A seção 2 aborda a questão da histórica morosidade do Poder Judiciário brasileiro, elencando as políticas públicas tradicionais voltadas para o enfrentamento do problema, assim como as medidas mais recentes que visam conferir celeridade ao andamento das ações judiciais.

Na seção seguinte, debruça-se sobre as particularidades da Justiça Federal em relação aos demais ramos do Poder Judiciário e relatam-se algumas situações de ausência de racionalidade na atuação do Poder Público em juízo, inclusive com um exemplo quantitativo relacionado a ações pleiteando tratamentos pelo sistema público de saúde.

Por sua vez, na quarta seção, são elencados exemplos pontuais de racionalidade na tomada de decisões da Administração Pública Federal relacionadas à sua condição de litigante em juízo. Ademais, com o intuito de preservar o interesse público e garantir maior racionalização da atuação do Poder Público como parte em ações judiciais, sugere-se o estabelecimento de parâmetros de economicidade para balizamento das tomadas de decisão.

A quinta e última seção, por fim, sugere alteração dos paradigmas que norteiam a atuação da Administração Pública como parte nas ações judiciais, com o

intuito de conferir maior celeridade ao andamento dos processos e, desta forma, aumentar a efetividade na prestação jurisdicional.

Resumidamente, a intenção do trabalho é carrear subsídios para a implementação de práticas e políticas públicas relacionadas ao acesso ao Poder Judiciário mais vantajosas e eficientes do ponto de vista social e econômico do que algumas das que atualmente estão sendo levadas a cabo. Tais novas políticas seriam voltadas essencialmente para a redução das desigualdades no acesso à Justiça, seja por meio da ampliação do acesso às camadas mais pobres da população, seja pela limitação do acesso aos setores que costumam utilizar os serviços jurisdicionais de forma excessiva e abusiva do ponto de vista econômico. Nesse contexto, o decréscimo da presença do Poder Público como parte nos processos judiciais, tanto na qualidade de autor quanto na de réu, poderia representar contribuição significativa para maior eficácia destas linhas de ação.

A pesquisa pretende, ainda, contribuir de alguma forma para o preenchimento das lacunas existentes nesta área de estudo; no entanto, sua finalidade principal é a de fomentar o debate e sugerir uma nova agenda de discussão acerca do tema. Desse modo, seria facilitada a busca pela melhor sintonia, de modo que a implementação das necessárias medidas visando à redução da presença do Poder Público em juízo acarrete a ampliação do acesso a justiça para a população em geral.

1 PANORAMA DO PODER JUDICIÁRIO

O modelo institucional de Poder Judiciário, forjado pela Constituição da República, apresenta duas vertentes essenciais: de um lado, a Carta o consagra como poder de Estado, conferindo a seus membros capacidade de intervir no processo político democrático, sustando ações do Executivo e do Legislativo que desbordam os limites da lei e, até mesmo, em caso de omissão dos demais poderes, determinando a realização de políticas públicas; de outro, não menos relevante, situam-se, como assevera Sadek (2004), as funções características de um serviço público, ou seja, de pacificação de conflitos e garantia de direitos por meio da prestação jurisdicional.

De acordo com a autora:

No caso brasileiro, a Constituição de 1988, seguindo estas tendências, redefiniu profundamente o papel do Judiciário no que diz respeito à sua posição e à sua identidade na organização tripartite de poderes e, conseqüentemente, ampliou o seu papel político. Sua margem de atuação foi ainda alargada com a extensa constitucionalização de direitos e liberdades individuais e coletivos, em uma medida que não guarda proporção com textos legais anteriores. Dessa forma, a Constituição de 1988 pode ser vista como um ponto de inflexão, representando uma mudança substancial no perfil do Poder Judiciário, alçando-o para o centro da vida pública e conferindo-lhe um papel de protagonista de primeira grandeza (SADEK, 2004, p. 3).

Em paralelo às funções de controle de constitucionalidade de leis e atos administrativos e de mediação, precipuamente política, entre Executivo e Legislativo, a Constituição de 1988 atribuiu ao Judiciário papel de destaque na proteção de direitos e liberdades, individuais, coletivos e difusos. Entretanto, o alargamento da dimensão política - que, de certa forma, chancela a tendência crescente de intervencionismo e ativismo judicial⁷ -, aliado à ampliação das responsabilidades como guardião da vasta gama de direitos formalmente assegurados na Lei Maior, fez desaguar no Poder Judiciário uma quantidade de demandas muito superior à sua capacidade operacional de solucioná-las.

A judicialização, termo cunhado para expressar a intervenção do Poder Judiciário em situações nas quais Executivo e Legislativo omitem-se ou atuam de

⁷ Intervencionismo judicial é um conceito bastante amplo, utilizado para expressar - frequentemente, de forma crítica - a interferência do Poder Judiciário nas mais variadas situações, inclusive nos contratos e demais relações privadas. Por sua vez, ativismo judicial traduz-se em decisões jurisdicionais de conteúdo pró-ativo, fundamentadas a partir de interpretações expansivas das normas legais vigentes, proferidas com o intuito de tornar efetivos os direitos assegurados pela Constituição da República e que, eventualmente, interferem na esfera de atuação dos outros dois Poderes.

forma deficiente, tornou-se cotidiana no cenário nacional. Em decorrência desta distorção, os tribunais pátrios, reiteradamente, assumem a função de completar lacunas que deveriam ter sido preenchidas pelos demais Poderes, visando à satisfação de demandas sociais desatendidas.

Sobre este fenômeno, deflagrado a partir da redemocratização do país e da promulgação da atual Carta Constitucional, preleciona Barroso (2009, p. 3):

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade. O fenômeno tem causas múltiplas. Algumas delas expressam uma tendência mundial; outras estão diretamente relacionadas ao modelo institucional brasileiro.

Destarte, o Poder Judiciário brasileiro tem proferido a última palavra, atuando como legislador positivo, nas mais diversas searas, que abrangem desde questões de alta relevância para a sociedade - aborto, união homoafetiva e financiamentos de campanhas eleitorais, entre outras -, até reivindicações individuais de direitos básicos como obtenção de vaga em estabelecimento de ensino público e de tratamento médico pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Não à toa, portanto, a taxa de congestionamento do Judiciário⁸, medida anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça, tem se mantido próxima dos 70% desde o início da série histórica, com tendência de crescimento nos últimos anos. Em 2014, a taxa atingiu 71,4%, com aumento de 0,8 pontos percentuais em relação ao ano anterior, o que significa que, a cada 100 processos que tramitaram no Judiciário naquele ano, menos de 29 foram arquivados definitivamente.

Os casos pendentes igualmente crescem de forma contínua, equivalendo os 70,8 milhões existentes em 2014 a quase 2,5 vezes o número de processos novos (28,9 milhões) e de processos baixados (28,5 milhões). Estimativas do CNJ dão conta que os processos em estoque serão aproximadamente 72 milhões em 2016.

⁸ A taxa de congestionamento é um parâmetro instituído pela Resolução CNJ n° 15/2006, que mede os julgamentos não realizados em determinado período levando em conta o total de casos novos que ingressaram na Justiça, os processos julgados e os pendentes. Sua fórmula de cálculo é a seguinte:

$$T_c = 1 - [J \div (N + P)], \text{ sendo}$$

T_c = taxa de congestionamento

J = total de processos julgados no período-base

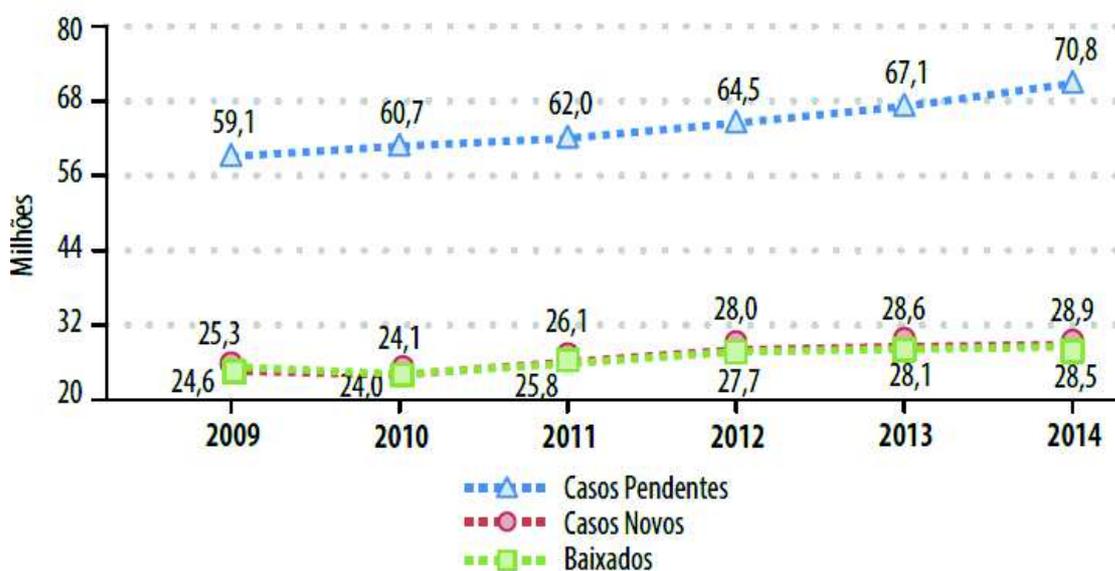
N = total de processos novos do período-base

P = total de processos pendentes de julgamento no início do período-base

Nessas circunstâncias, ainda que, hipoteticamente, não fosse ajuizada qualquer nova ação, mantida a atual produtividade, seriam necessários quase 2 anos e meio para zerar o estoque (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015).

O gráfico da série histórica da movimentação processual do Poder Judiciário permite visualizar o aumento contínuo do acervo processual, decorrente do fato de, a cada ano, os processos novos superarem, em número, os baixados em definitivo.

Gráfico 1: Série Histórica da Movimentação de Processos no Poder Judiciário*



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2015)

* O fato de a diferença entre os casos novos e os baixados a cada ano não corresponder exatamente ao aumento do número de casos pendentes do ano seguinte deve-se à incorporação paulatina de novos tribunais ao sistema de coleta de dados estatísticos do CNJ.

A situação revela-se, portanto, intrincada e contraditória, já que, por um lado, recorre-se cada vez mais ao Poder Judiciário na busca pela satisfação de pretensos direitos e, por outro, a sociedade critica a Justiça brasileira em decorrência da morosidade na solução dos conflitos.

É importante ressaltar que os dados levantados pelo CNJ atestam que os magistrados do Brasil estão entre os mais produtivos do mundo, com uma carga média superior a 6.500 processos e uma produtividade média (baixa definitiva) anual de cerca de 1.700 feitos, contra as médias de 959 dos juízes italianos, 689 dos espanhóis e 397 dos portugueses. Os levantamentos do Conselho Nacional de Justiça igualmente demonstram que a produção do Poder Judiciário brasileiro vem

aumentando significativamente a cada ano. Porém, como visto, os números indicam, também, que, a despeito do consistente aumento da produção e da produtividade média ocorrido nos últimos anos, as taxas de congestionamento e o estoque de processos acumulados não param de crescer. Por conseguinte, pode-se afirmar que, atualmente, a referida morosidade tem como fator preponderante a explosão de demanda pelos serviços judiciais.

Não obstante as evidências apontarem de forma inequívoca que o enfrentamento da questão da demanda é essencial para equacionar o problema, na discussão acerca da busca pela efetividade da Justiça no Brasil, infelizmente, ainda predomina uma visão corporativa e tradicional. O aspecto corporativo manifesta-se, provavelmente, pelo forte desejo dos operadores do direito de manter o papel de protagonista hoje desempenhado pelo Poder Judiciário no cenário político e econômico do país.

Ademais, conter a demanda pela prestação jurisdicional poderia acarretar, para os profissionais da advocacia, redução significativa de mercado de trabalho; por sua vez, para os magistrados, eventual contenção teria reflexos no ritmo de expansão orgânica do Poder Judiciário, ou seja, significaria maior tempo de espera para ser promovido ou removido para o juízo desejado. Sendo assim, as ações propostas para conferir efetividade à prestação jurisdicional, sistematicamente, continuam a girar em torno de três eixos principais: simplificação das leis processuais, reforma do Poder Judiciário e criação ou ampliação de juízos e tribunais.

Não se está dizendo aqui que ações nestes sentidos não sejam importantes ou não tragam efeitos benéficos; pelo contrário, a experiência demonstra que tanto a simplificação das leis que regem o andamento dos processos quanto as transformações e reformulações do Judiciário podem produzir benefícios relevantes em termos de celeridade no andamento dos feitos e efetividade das decisões judiciais.

O instituto da ação monitória, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 9.079/1995 e atualmente disciplinado pelos artigos 700⁹ a 702 do Código

⁹ Art. 700. A ação monitória pode ser proposta por aquele que afirmar, com base em prova escrita sem eficácia de título executivo, ter direito de exigir do devedor capaz:

I - o pagamento de quantia em dinheiro;

II - a entrega de coisa fungível ou infungível ou de bem móvel ou imóvel;

III - o adimplemento de obrigação de fazer ou de não fazer.

de Processo Civil, é um exemplo de sucesso na agilização das ações de cobrança de créditos. Com efeito, trata-se de procedimento de larga aplicação prática e de comprovada eficiência para abreviar a solução definitiva de inúmeros litígios (Theodoro Júnior, 2016), pois encurta, de forma inteligente e hábil, o caminho para a formação do título executivo, contornando o geralmente moroso e caro rito ordinário (Teixeira, 1994).

Outro exemplo relativamente bem-sucedido de aprimoramento normativo - neste caso, relacionado à efetividade dos provimentos jurisdicionais - reside na evolução do arcabouço legal que trata das tutelas de urgência em caso de perigo de dano. De fato, a possibilidade de o magistrado antecipar os efeitos da tutela - introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 8.952/1994 e atualmente disciplinada pelos artigos 294 a 299 do CPC¹⁰ -, ao distribuir entre as partes o ônus da espera pela solução final da lide, configura importante instrumento para atenuar os efeitos da morosidade no andamento dos processos judiciais (Fux, 1996).

No mesmo sentido, a criação de novos juízos pode resultar em maior eficiência na prestação jurisdicional, além de propiciar maior facilidade de acesso a justiça. Como referência de aproximação do Poder Judiciário com o cidadão e de ampliação do acesso, vale mencionar o projeto de interiorização da Justiça Federal, cujas varas, até o final da década de 1980, localizavam-se exclusivamente nas capitais dos estados e no Distrito Federal.

Acerca dos efeitos positivos da interiorização do Poder Judiciário, que vão além da facilitação do acesso, disserta Montagnoli (2008, p. 4):

¹⁰ Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.

Parágrafo único. A tutela provisória de urgência, cautelar ou antecipada, pode ser concedida em caráter antecedente ou incidental.

Art. 295. A tutela provisória requerida em caráter incidental independe do pagamento de custas.

Art. 296. A tutela provisória conserva sua eficácia na pendência do processo, mas pode, a qualquer tempo, ser revogada ou modificada.

Parágrafo único. Salvo decisão judicial em contrário, a tutela provisória conservará a eficácia durante o período de suspensão do processo.

Art. 297. O juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória.

Parágrafo único. A efetivação da tutela provisória observará as normas referentes ao cumprimento provisório da sentença, no que couber.

Art. 298. Na decisão que conceder, negar, modificar ou revogar a tutela provisória, o juiz motivará seu convencimento de modo claro e preciso.

Art. 299. A tutela provisória será requerida ao juízo da causa e, quando antecedente, ao juízo competente para conhecer do pedido principal.

Parágrafo único. Ressalvada disposição especial, na ação de competência originária de tribunal e nos recursos a tutela provisória será requerida ao órgão jurisdicional competente para apreciar o mérito.

No processo de interiorização da justiça, especialmente pela institucionalização dos JEFs, não se admite mais a compreensão do processo como mera atividade de estado no qual o juiz togado é o agente pacificador pré-vidente dos efetivos mercedores da tutela judicial. Certamente numa relação de proximidade pessoal que os cidadãos do interior, de modo consciente ou não, buscam com os juízes é que se oportuniza uma atividade judiciária mais célere e atenta às demandas mais prementes da sociedade, sem que isto signifique, a priori, a violação dos princípios de imparcialidade e livre convicção que orientam o decisor togado.

Entretanto, as medidas acima mencionadas - a despeito de seus efeitos positivos - não constituem solução para o maior problema do Poder Judiciário: a falta de efetividade decorrente da lentidão no andamento dos feitos. Dito de outro modo, urge a adoção de providências voltadas para a redução do número de ações ajuizadas, tanto no que diz respeito a demandas frívolas¹¹, quanto em relação a processos judiciais decorrentes de reais lesões a direitos. Somente desta forma, revela-se possível a construção de uma Justiça célere e efetiva, isto é, que cumpra satisfatoriamente as determinações constitucionais acerca de seu funcionamento e atenda os anseios da sociedade.

Evidentemente, as soluções para o problema dos inúmeros processos judiciais de objeto inconsistente não se confundem com as destinadas a enfrentar a questão do excesso de demandas originadas de efetivas violações de direitos. No primeiro caso, estão, por exemplo, o estabelecimento de limites objetivos para a concessão da gratuidade de justiça - de forma a reduzir o número de ações em que não há risco de sucumbência ("apostas gratuitas") - e a imposição de penalidades aos autores de processos frívolos.

A necessidade de revisão dos critérios de concessão do benefício da justiça gratuita, com o intuito de conter a litigância inconsequente, é preconizada por Rego (2015, p. 5-6).

Assim, a concessão indiscriminada do benefício da gratuidade de justiça torna a litigância muito atrativa, simplesmente porque o autor não tem nada a perder. Quando combinada com uma tímida aplicação de multas por litigância de má-fé, a banalização da assistência judiciária gratuita estimula a utilização de teses temerárias ou já definitivamente repelidas pela jurisprudência, bem como a repetição de demandas já julgadas (ex.: novos pedidos de reconhecimento de tempo de serviço já rejeitados, novos pedidos de auxílio-doença quando já se verificou em perícia anterior que a incapacidade é preexistente ao ingresso no RGPS, ou novas

¹¹ Considera-se litigância frívola aquela de baixa ou nenhuma probabilidade de êxito, ou seja, a litigância relacionada a ações judiciais vazias e sem qualquer consistência material, verdadeiras aventuras jurídicas cujo valor esperado é negativo (custos maiores do que o produto do montante a receber pela probabilidade de êxito). Sobre o tema, recomenda-se a leitura de Patrício (2005).

tentativas de ajuizamento da mesma demanda em juízo estadual ou federal diverso, como se verá no item 4.3, abaixo).

Em linguagem econômica, pode-se dizer que os “custos de oportunidade” do litígio são nulos, pois, enquanto a opção por não litigar não gera nenhum benefício ao agente, a decisão de litigar pode gerar vários ganhos e nenhuma perda. Portanto, é preciso repensar os critérios utilizados para a concessão da assistência judiciária gratuita, sob pena de estímulo à litigiosidade, sem, no entanto, impedir o acesso à Justiça por parte da população necessitada.

Adiante, o autor conclui (*idem*, p. 13):

Alguns fatores de fomento à litigiosidade podem ser combatidos. Nesse sentido, a análise dos pedidos de gratuidade de justiça deve ser mais criteriosa para, de um lado, não impedir o acesso à Justiça por parte da população carente e, de outro, não servir de estímulo à litigiosidade. Propõe-se, como regra geral, na linha de alguns precedentes, a presunção de hipossuficiência econômica do demandante com renda inferior ao limite mensal de isenção do imposto de renda, sendo insuficiente a simples declaração para autores que recebam rendimentos superiores, dos quais se deve exigir demonstração concreta da necessidade do benefício. Isso aumenta o custo de oportunidade e reduz as externalidades negativas do litígio.

No segundo caso - ou seja, para enfrentar o problema do excesso de demandas decorrentes de efetivas violações de direitos - situam-se medidas como a aplicação de sanções econômicas aos grandes litigantes privados (empresas concessionárias de serviços públicos, instituições financeiras, etc.), que começa a ser estudada pelo Conselho nacional de Justiça, e de racionalização da atuação do maior litigante judicial do Brasil: a Administração Pública.

Em seguida, examinam-se com maior minúcia alguns aspectos da presença do Poder Público nas ações judiciais.

1.1 Poder Público em Juízo

Conforme mencionado acima, segundo o relatório do Projeto Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (2015), em 2014 tramitaram no Judiciário brasileiro, cerca de 99,7 milhões de processos, o que representa um incremento de 4,8% em relação ao ano anterior. Ainda segundo o CNJ, a despeito de os maiores investimentos em pessoal e infraestrutura terem resultado, nos últimos anos, em crescimento da produção e ganhos na produtividade, o total de processos em tramitação cresceu, em números absolutos, mais de 16 milhões em relação ao observado no início de 2010, uma variação para mais de cerca de 20% em um quinquênio.

Em relação ao orçamento, o valor despendido com o Poder Judiciário em 2014 foi de aproximadamente R\$ 68,4 bilhões, o que equivale a 1,2% do Produto Interno Bruto (PIB), a 2,3% dos gastos totais de União, estados, Distrito Federal e municípios no ano e a R\$ 337 por habitante. Evidentemente, este montante ainda não representa o total do orçamento público despendido com o andamento das ações judiciais no Brasil. Isto porque, aos R\$ 68,4 bilhões acima mencionados, cabe somar as verbas destinadas aos órgãos essenciais à função jurisdicional do Estado - Ministério Público e Defensoria Pública - e os gastos necessários à defesa, em juízo, dos interesses (eminentemente secundários) da Administração Pública, a cargo da Advocacia-Geral da União (AGU) e das procuradorias dos 26 estados, do Distrito Federal e dos 5.570 municípios brasileiros¹². Afinal, todos esses órgãos têm atuação diretamente relacionada às ações em trâmite no Poder Judiciário. Além disso, deve ser computado, o orçamento do Supremo Tribunal Federal - R\$ 564 milhões em 2014 -, órgão que não integra o sistema de estatística do CNJ.

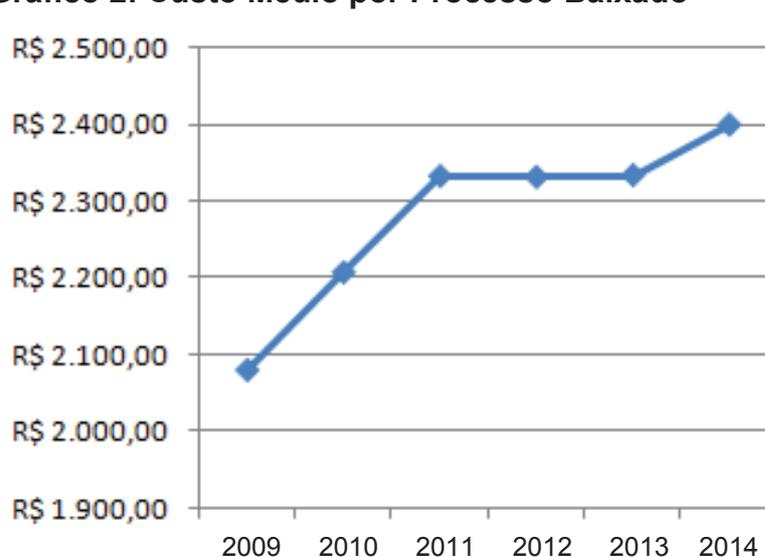
O resultado dessa soma certamente ultrapassa R\$ 100 bilhões¹³, ou seja, representa quase 2% do PIB brasileiro (cerca de R\$ 5,5 trilhões em 2014).

Outro dado relevante e diretamente relacionado aos dispêndios do Estado com o funcionamento do Poder Judiciário é o custo médio de cada lide solucionada, ou seja, de cada processo arquivado em definitivo. Tal parâmetro vem crescendo de forma consistente ao longo dos últimos anos, tendo atingido R\$ 2.400,00 em 2014. Observe-se:

¹² A AGU e as procuradorias estaduais e municipais atuam, também, como órgãos internos de consultoria jurídica.

¹³ A título de exemplo, eis alguns dos orçamentos, referentes a 2014, não incluídos nos números divulgados pelo CNJ: Ministério Público da União: R\$ 4,9 bilhões; Defensoria Pública da União: R\$ 346 milhões; Advocacia-Geral da União: 2,7 bilhões; Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro: R\$ 1,2 bilhão; Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro: R\$ 493 milhões; Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro: R\$ 326 milhões; Ministério Público do Estado de São Paulo: R\$ 1,7 bilhão; Defensoria Pública do Estado de São Paulo: R\$ 690 milhões; Procuradoria Geral do Estado de São Paulo: R\$ 1,1 bilhão (fontes: Lei Federal nº 12.952/2014, Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 6.668/2014 e Lei Estadual de São Paulo nº 15.265/2013).

Gráfico 2: Custo Médio por Processo Baixado*



*Em valores reais, corrigidos pelo IPCA até dezembro de 2014.

Fonte: CNJ (elaboração própria)

Muitas das inúmeras e variadas situações de conflito que ocorrem entre particulares, acabam desaguando no Poder Judiciário, ou seja, resultam no ajuizamento de ações. No entanto, o maior violador de direitos é o Estado brasileiro (MORAES e FACHIN, 2016; ALVES, 2015; RUIZ, 2014), um reflexo direto do não cumprimento, de forma satisfatória, das incontáveis atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição da República. Ao mesmo tempo, há direitos fundamentais cuja materialização depende, inexoravelmente, da atuação estatal.

Por tais razões o Poder Público faz-se presente como réu em número tão expressivo de processos judiciais, boa parte deles marcados pela repetitividade do objeto e pela própria previsibilidade do resultado final (ALVES, 2007).

Por outro lado, há em tramitação milhões de processo em que o Poder Público é autor, a maioria deles objetivando a cobrança de dívidas (execuções fiscais e não fiscais). Entretanto, a propositura de boa parte desses processos não faz sentido algum do ponto de vista estritamente econômico (relação custo/benefício), pois - como melhor se verá adiante - os dispêndios do erário com a tramitação das ações judiciais é maior do que o valor esperado da arrecadação. Ocorre que o ajuizamento das ações de cobrança decorre tão somente de determinações legais, razão pela qual o enfrentamento da questão, considerando o caráter vinculado da atuação da Administração Pública, perpassa obrigatoriamente por alterações na legislação de regência.

A despeito da relevância, o estudo dos fatores determinantes da presença do Poder Público como litigante judicial, conforme anteriormente mencionado, é tema ainda pouco explorado pela Academia, restringindo-se, praticamente, ao âmbito do Direito Processual Civil. Com efeito, entre os operadores de direito no Brasil, a expressão “Administração Pública em juízo” remete de imediato à discussão sobre as inúmeras vantagens conferidas à fazenda pública quando parte em ações judiciais (prazos mais dilatados, obrigatoriedade de duplo grau de jurisdição, execução mediante precatório, etc.).

Parte dos autores processualistas critica os privilégios do Poder Público em relação aos particulares, elencando o tratamento diferenciado como uma das causas da morosidade do Judiciário; outros, de viés mais administrativistas, consideram as prerrogativas imprescindíveis para assegurar o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Análise detalhada de tais prerrogativas, já com as inovações trazidas pelo advento do Código de Processo Civil de 2015, pode ser encontrada na obra de Cunha (2016), para quem a carga de trabalho imposta aos advogados públicos, diante da extensão da máquina administrativa, impede o desempenho de suas atividades nos mesmos prazos estabelecidos para os particulares. Para o autor, esta dificuldade intrínseca da Administração Pública, por si só, justificaria a diferenciação no tratamento¹⁴.

Já para Silva (2006), a maioria das prerrogativas outorgadas à Administração Pública pelas leis processuais não está em consonância com o interesse público primário:

[N]o Brasil, a única prerrogativa que parece ser verdadeiramente necessária para preservar o interesse público é a proibição de execução forçada em face de bens indispensáveis à existência do Estado e, indiretamente, a proibição de medidas de urgência, como liminares ou cautelares, que possam permitir a execução forçada e atingir bens necessários à existência do Estado. Isto porque todas as demais prerrogativas existentes no Brasil, que são muitas, não têm fundamento no interesse público ou na supremacia do interesse público, e sim fundamento meramente processual, no interesse econômico do Estado (Silva, 2006, p. 2).

Rodrigues (2016) vai ainda mais longe nas críticas ao referido tratamento diferenciado, ao afirmar que todos privilégios processuais do Poder Público revelam-

¹⁴ No mesmo sentido, entendendo que os princípios constitucionais que norteiam a atuação da Administração Pública configuram justificativa válida para as prerrogativas processuais instituídas: Paulo e Alexandrino (2010), Bandeira de Mello (2009) e Binenbojm (2006), entre outros.

se injustificáveis tendo em vista as diretrizes estabelecidas pela Constituição da República e, especialmente, do princípio da dignidade da pessoa humana, segundo o qual o indivíduo não pode ser preterido em relação ao Estado¹⁵.

No entanto, fora do Direito Processual, são poucos os trabalhos que analisam a atuação do Poder Público como parte em ações judiciais. Moraes (2012), por exemplo, debruçou-se sobre os reflexos das ações ou omissões da Administração pública nas chamadas demandas de massa ou repetitivas, isto é, aquelas ajuizadas individualmente e em número significativo, com pleitos semelhantes e idênticos fundamentos jurídicos¹⁶. A autora demonstra como determinados atos administrativos - inclusive, eventualmente, os individuais e de efeitos concretos - podem dar ensejo ao ajuizamento de inúmeras ações individuais de objeto semelhante contra o Poder Público, apregoando a necessidade de se instituir um procedimento diferente, de índole coletiva, para lidar com o que denomina fenômeno social das causas de massa.

A atuação da Administração como causa do surgimento de demandas judiciais repetitivas também foi demonstrada em pesquisa empírica realizada pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (2010). Segundo o trabalho, o setor público, ao criar novos direitos ou alterar os já existentes, frequentemente contribui para a geração de “zonas cinzentas”, o que enseja o aumento da litigância.

Bueno (2009), por sua vez, estudou as circunstâncias capazes de desequilibrar a relação processual em favor do Poder Público, quando em litígio com particulares:

O Estado, 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 a 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 (BUENO, 2009, p. 321).

No mesmo sentido, chamando atenção para o desequilíbrio entre as partes, a lição de Santos *et al.* (1996), para quem as entidades públicas, são litigantes judiciais frequentes cujos recursos praticamente ilimitados permitem-lhes

¹⁵ Críticas contundentes aos excessos no tratamento mais favorável concedido ao Poder Público pelo ordenamento jurídico processual podem ser encontradas em Giannico (2003) e Dinamarco (2001).

¹⁶ Procurando fugir da dicotomia entre questões de fato e de direito, Silva propõe uma definição mais hermenêutica para demandas repetitivas, conceituando-as como “demandas que expressam as disputas interpretativas mais comuns de um sistema jurídico” (SILVA, 2013, p. 14).

prolongar o litígio de modo indefinido. Ademais, o Poder Público dispõe de meios não apenas para influenciar no conteúdo de normas processuais e materiais, como também para pressionar por interpretações normativas que lhe sejam mais favoráveis.

Tomando por base estas circunstâncias, que posicionam o Estado como superjogador no cenário institucional, Moreira (2015) avaliou a participação das entidades estatais como litigantes judiciais à luz da teoria dos jogos. Diante da constatação de que a presença da Administração nas lides é excessiva, o trabalho propõe uma instigante reflexão, ao questionar se, considerando sua condição de grande litigante, é de real interesse do Poder Público a adoção de outras estratégias que não as que desembocam na judicialização de conflitos pelos demais jogadores (os particulares).

Para a autora, com o intuito de responder corretamente tal indagação e, ao mesmo tempo, evidenciar a importância de políticas públicas voltadas para a redução dos litígios judiciais nos quais o Estado figura como parte, é necessário ter clareza na diferenciação do interesse público primário do secundário:

Portanto, a figura do Estado como o responsável por deslocar o equilíbrio dos jogos, propiciando comportamentos desejáveis ao Direito e tendentes à promoção dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil merece prevalecer em relação à figura do Estado como parte processual e como litigante habitual, sobretudo quando age baseado no interesse público secundário em detrimento do interesse público primário (MOREIRA, 2015, p. 15).

A presença excessiva do Poder Público em juízo foi evidenciada em trabalho do Conselho Nacional de Justiça, realizado com o objetivo de identificar os maiores usuários do Poder Judiciário brasileiro. O referido levantamento, utilizando dados de 2011, apontou que, dos 10 maiores litigantes judiciais no Brasil em número de processos, 7 são órgãos ou entidades da Administração Pública, o mesmo ocorrendo com 62 dos 100 maiores¹⁷. Na liderança folgada desta lamentável estatística está o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que figurou em 4,38% do total de ações judiciais propostas no período pesquisado.

Observe-se:

¹⁷ No levantamento do CNJ, não foram computados os processos criminais e aqueles relativos às Justiças Eleitoral e Militar, pois nos três casos o Estado figura obrigatoriamente no polo ativo dos feitos. Além disso, as sociedades de economia mista, como o Banco do Brasil e a Petrobrás, não foram consideradas, para este fim, como integrantes do setor público.

**Tabela 3 - Dez Maiores Litigantes na Justiça Estadual, Federal e do Trabalho
(percentagem em ações ajuizadas entre 01/01/2011 e 31/10/2011)**

	Consolidado das Três Justiças		Justiça Estadual		Justiça Federal		Justiça do Trabalho	
1	INSS	4,38%	INSS	3,09%	INSS	34,35%	Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil	0,72%
2	B. V. Financeira	1,51%	B. V. Financeira	2,04%	Fazenda Nacional	12,89%	Caixa Econômica Federal	0,64%
3	Município de Manaus	1,32%	Município de Manaus	1,79%	CEF	12,71%	União Federal	0,56%
4	Fazenda Nacional	1,20%	Estado do RS	1,57%	União Federal	11,51%	Petrobrás	0,47%
5	Estado do RS	1,17%	Municípios de SC	1,53%	Advocacia Geral da União	2,01%	Correios	0,36%
6	União Federal	1,16%	Banco Bradesco	1,26%	Receita Federal do Brasil	1,20%	Banco Bradesco	0,31%
7	Municípios de SC	1,13%	Banco Itaucard	1,13%	Ibama	1,19%	Banco Santander	0,28%
8	Banco Bradesco	0,99%	Banco Itaú	1,07%	Ordem dos Advogados do Brasil	1,02%	Vale S/A	0,26%
9	CEF	0,95%	Aymoré Crédito	1,06%	Inmetro	0,89%	Banco do Brasil	0,25%
10	Banco Itaucard	0,85%	Banco Santander	1,01%	Conselho de Contabilidade	0,71%	Fazenda Nacional	0,24%

Fonte: CNJ (2012).

Em função da relevância do tema, o Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ)¹⁸ não poderia deixar de conter indicadores relacionados à presença dos entes públicos nas demandas judiciais. Tais indicadores são divididos em dois grandes grupos - Poder Público como Demandante e Poder Público como Demandado - e permitem a análise de dados por instância (1º ou segundo grau de jurisdição), ramo do Judiciário (Justiça Federal, Justiça Estadual e etc.) e nível da entidade litigante (federal, estadual ou municipal), além de mensurar os casos novos e os pendentes no começo de cada ano.

Consolidando-se os dados disponíveis para a primeira e a segunda instâncias das Justiças Federal, Estadual e do Trabalho¹⁹, obtêm-se os seguintes

¹⁸ O Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ), coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça e integrado por todos os tribunais brasileiros, com exceção do STF, tem “como principal objetivo a coleta de informações e indicadores estatísticos precisos, padronizados e confiáveis que possibilitem comparações, diagnósticos, análises estatísticas, mensurações e avaliações de desempenho ou produtividade de órgãos, unidades, magistrados e servidores, para subsidiar a tomada de decisões no processo de planejamento e gestão estratégica das instituições do Judiciário” (<http://www.cnj.jus.br/sistemas/sistema-de-estatistica-do-poder-judiciario-siespj>). O Sistema foi instituído em 2006, sendo atualmente regulamentado pela Resolução CNJ nº 76/2009.

¹⁹ Os números não representam a totalidade das ações judiciais nas quais o Poder Público é parte, pois diversos tribunais de justiça e do trabalho deixaram de informar os dados ao CNJ. Ademais, não estão computados os processos dos tribunais superiores e das Justiças Militar e Eleitoral.

números, no que diz respeito aos processos em tramitação nos quais o Poder Público é parte:

Tabela 4: Número de Processos em que o Poder Público é Parte - Justiça Estadual, Federal e do Trabalho (2009 a 2014)

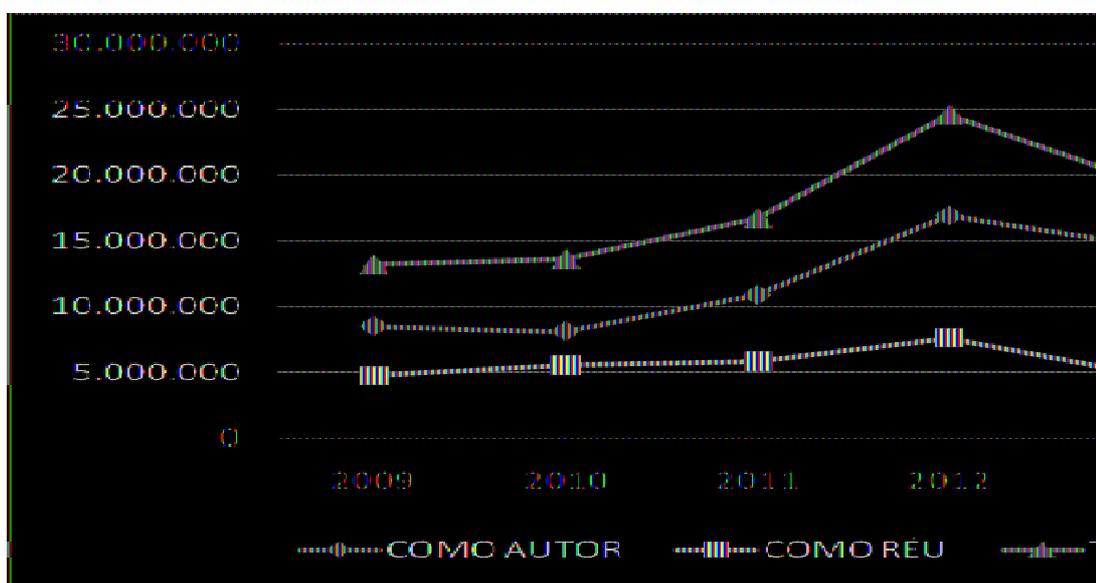
	2009	2010		2011		2012		2013		2014	
			Variação		Variação		Variação		Variação		Variação
COMO AUTOR	8.504.202	8.117.237	-4,55%	10.878.745	34,02%	16.933.903*	55,66%	14.692.966	-13,23%	16.305.479	10,97%
COMO RÉU	4.726.442	5.513.454	16,65%	5.844.651	6,01%	7.617.644	30,34%	4.851.318	-36,31%	6.995.935	44,21%
TOTAL	13.230.644	13.630.691	3,02%	16.723.396	22,69%	24.551.547	46,81%	19.544.284	-20,39%	23.301.414	19,22%

*Este número, situado fora da curva, é fruto de uma aparente inconsistência dos dados referentes ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), que dão conta da existência de mais de 5 milhões de processos propostos por entidades municipais e em tramitação no primeiro grau, contra apenas 60 mil no ano anterior.

Fonte: SIESPJ (elaboração própria).

Em forma de gráfico, é possível visualizar com maior facilidade a tendência de aumento ao longo dos anos.

Gráfico 3: Número de Processos em que o Poder Público é Parte



Fonte: elaboração própria.

Diante de tais números, cabe se perguntar se o interesse público, de alguma forma, justifica essa grande presença da Administração nas ações judiciais, bem como quais seriam os interesses e direitos em discussão em tais lides. De qualquer modo, parece evidente que a aplicação da racionalidade econômica sobre a atuação do Poder Público como parte em ações judiciais teria fortíssimo impacto na redução

do acervo de processos em andamento na Justiça e, por conseguinte, na celeridade e na efetividade da prestação jurisdicional. De fato, a implementação de medidas voltadas para a racionalização significariam a abreviação do tempo necessário para a solução de milhões de pleitos judiciais, inclusive - considerando a externalidade positiva - daqueles em que o Poder Público não é parte.

Impende lembrar que, por vezes, o desfecho de um processo judicial pode ser determinante na vida das pessoas envolvidas. Nestes casos, especialmente em função das circunstâncias econômico-sociais, o atendimento ao comando constitucional que apregoa a duração razoável do processo torna-se ainda mais relevante e o interesse público na obtenção de celeridade, mais evidente.

Não se está dizendo aqui que todos os pleitos formulados em sede judicial - contra o Poder Público ou não - encontram amparo no ordenamento jurídico positivo. Muito pelo contrário, pois, independentemente da matéria relacionada ao objeto da ação, é grande o percentual de ações ajuizadas sem fundamento algum, que se revelam inúteis, inconsistentes, inconsequentes, ineptas e terminam sem que o postulante afigure qualquer proveito teórico ou prático.

No entanto, mesmo que, eventualmente, trate-se de pleitos sem consistência, que ao final serão julgados totalmente improcedentes, não há dúvidas de que os demandantes têm expectativas de ganhos com o ajuizamento do processo. Assim, a demora no desfecho da ação pode acabar gerando enorme angústia, inclusive diante da incerteza de poder desfrutar dos resultados ainda em vida. A desumanidade causada pelos longos anos de espera revela-se ainda maior quando os pedidos têm fundamento e a decisão judicial, ao reconhecer o direito, pode alterar substancialmente a qualidade de vida do postulante, como, por exemplo, na hipótese de concessão de um benefício previdenciário.

É imperioso, portanto, que - com o intuito de atender ao interesse público primário e, ainda, em consonância com o princípio constitucional da duração razoável do processo - que o Poder Público adote parâmetros de racionalidade no que diz respeito à sua atuação como parte em ações judiciais.

1.2 Concepções sobre a Efetividade da Prestação Jurisdicional

A evolução dos tribunais, dos sistemas legais e de um Judiciário imparcial, para que exerçam papel preponderante na formação de um complexo sistema de

contratos capaz de se estender no tempo e no espaço, é requisito essencial para a especialização econômica que leva ao desenvolvimento nos países ocidentais (NORTH, 1992). Além disso, diante de sua atuação determinante nas disputas sobre alocações de direitos, não há dúvidas de que o Poder Judiciário deve ser considerado uma instituição relevante para o funcionamento do sistema econômico²⁰.

Mais do que isso, seu papel no monitoramento de diversas outras instituições e organizações coloca-o em posição chave para que se possa alcançar uma situação de crescimento da economia sem que sejam ameaçados direitos individuais e coletivos próprios dos regimes democráticos (sociais, previdenciários, trabalhistas, ambientais, etc.). Em outras palavras, ao mesmo tempo em que tem a atribuição de proporcionar a previsibilidade e a segurança jurídica necessárias à realização de transações econômicas complexas, o Judiciário deve funcionar como instrumento de garantia e proteção de direitos fundamentais e dos princípios inalienáveis da cidadania e da democracia.

Como mencionado anteriormente, o acesso ao Poder Judiciário corresponde a uma das condições necessárias à realização da justiça, uma garantia instrumental destinada a promover a tutela dos direitos fundamentais, individuais ou coletivos, a ser utilizada quando houver descumprimento de normas e lesão potencial ou efetiva a estes direitos. Não se pode olvidar que a garantia de acesso ao Poder Judiciário é apenas uma das faces de um direito bem mais amplo e substancial: o acesso a justiça, que representa a possibilidade de todos usufruírem os direitos inerentes à cidadania e se beneficiarem de uma ordem jurídica igualitária e justa. Conforme se depreende do referido conceito, a universalidade de tal acesso constitui direito absolutamente fundamental para a configuração de um Estado verdadeiramente democrático.

Cabe ressaltar, porém, que a concepção de funcionamento ideal do Poder Judiciário não é unívoca, muito pelo contrário. Com efeito, de um lado, há o interesse de investidores do mercado global, que identificam uma Justiça lenta, ineficiente e instável como obstáculo à expansão capitalista e ao próprio crescimento econômico do mundo globalizado. Sob essa ótica, as pressões por reformas do

²⁰ Segundo North (1992), uma instituição econômica é um conjunto formal e informal de regras estruturais e de conduta que regem as relações entre os agentes econômicos, regulando a tomada de decisões, bem como limitando voluntária ou involuntariamente sua capacidade de decidir.

Judiciário visam o aprimoramento dos instrumentos de garantia para as diversas formas de apropriação intelectual, o fluxo de capitais, os investimentos, o livre comércio, etc. De outro, há forças que consideram imprescindíveis a realização de reformas para que se tenha um Poder Judiciário mais forte e politicamente ativo, atuando de forma a equacionar os problemas gerados pelo crescimento econômico desenfreado e garantindo, por exemplo, a preservação do meio ambiente, a utilização da propriedade primordialmente em sua função social e os direitos conquistados por trabalhadores e pela sociedade civil.

Em suma, uns parecem acreditar que o entrave causado pelo Judiciário ao desenvolvimento do país está em sua atuação como elemento discriminatório das parcelas da população já marginalizadas do ponto de vista econômico e social, que funciona como mero instrumento de perpetuação do *status quo*. Esta visão encontra-se sintetizada num relatório da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), elaborado em 2005:

Falta de acesso à justiça é um problema para segmentos sociais que sofrem discriminação ou marginalização. O enviado especial ouviu diversos relatos de casos judiciais envolvendo pessoas desses grupos que reclamavam que a violação de seus direitos foi agravada pelo sistema judicial, que reproduz a mesma discriminação e os mesmos preconceitos na administração da justiça. Os mais afetados são crianças, jovens, mulheres, pessoas de baixa renda, indígenas, homossexuais, travestis, quilombolas, afrodescendentes, enfermos e integrantes de movimentos sociais como sem-terras e ambientalistas (UNITED NATIONS, 2005, p. 2).²¹

Noutra perspectiva, a atuação dos juízes refletiria negativamente na seara econômica exatamente pela razão inversa, ou seja, pela tendência a favorecer a parcela hipossuficiente da população, ainda que em detrimento de disposições contratuais expressamente estabelecidas ou do próprio ordenamento jurídico. Esta tese é defendida por Pinheiro (2008, p. 46):

Esses trabalhos revelam que o magistrado brasileiro se vê como responsável por promover a mudança social e em particular reduzir as desigualdades sociais, dispondo-se, com frequência, a ignorar não apenas os contratos, mas também as leis na busca desse objetivo. Predomina a visão de que este é um papel do juiz singular, mais do que do Judiciário enquanto instituição, e que nesse papel, o juiz deve não apenas impor o direito feito pelo Legislativo, mas fazer ele mesmo o direito, buscando mais “justiça” que certeza jurídica [...] Um resultado importante desta pesquisa é que a não-neutralidade do magistrado, que dá origem a decisões viesadas ou com pouca previsibilidade, pode ser um problema do ponto de vista da economia tão importante quanto a morosidade. Um problema agravado pelo pouco conhecimento que se tem dele.

²¹ Tradução livre.

O papel da Justiça como instituição relevante para a economia de mercado é destacado por Vera (2010, p. 19-20):

Nos últimos anos, a literatura sobre desenvolvimento econômico tem enfatizado o papel das instituições e, dentre estas, dos sistemas legais e judiciais, para explicar casos de sucesso e de fracasso no processo de desenvolvimento econômico. A apreciação pelo Poder Judiciário é um mecanismo no qual as disputas sobre a alocação de direitos são decididas, de acordo com normas e regras da sociedade. Como o empreender envolve acordos entre agentes da sociedade, depende de confiança e requer a garantia de direitos essenciais como o de propriedade, dos contratos e do mercados de capitais, é notória a correlação entre um sistema jurídico eficiente e um ambiente favorável ao empreendedorismo.

No entanto, o Judiciário brasileiro carece de previsibilidade e agilidade, pecando por não oferecer a devida segurança jurídica. É caro e lento, e ainda conta com magistrados que necessitam maior especialidade. Legislações recentes e ações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tiveram por objetivo tornar o Poder Judiciário brasileiro mais eficiente e foram de grande valia para a necessária harmonia entre o Judiciário e o as instituições da sociedade. A concorrência real da arbitragem em áreas de direito empresarial, como vimos, colabora para um Judiciário mais empático com as demandas de mercado. A eficiência do sistema judiciário é crucial, não somente pelas próprias disputas, mas também para todas as outras instituições. A sua eficiência facilita a realização de transações mais complexas e a atração de investimentos que dependem da proteção da lei para oferecer uma relação risco versus retorno atrativa para o investidor. Em outras palavras, um Judiciário eficiente reduz os custos de transação.

Por sua vez, ao questionarem esta visão economicista, Rosa e Marcelino Jr. pontuam em relação ao Poder Judiciário brasileiro:

No Brasil o sistema jurídico é acusado de ser um dos principais obstáculos ao crescimento econômico, especificamente pelos custos necessários para o contractual enforcement e o contratual repudiation, ou seja, de se constituir um obstáculo ao bem-estar do Mercado na ótica neoliberal. O custo país, entendido como todos os custos acrescidos ao da transação, aponta para a ausência de maior eficiência do Poder Judiciário na garantia dos dogmas (propriedade privada e contrato), já que estes elementos seriam fundamentais para o perfeito funcionamento do mercado. A deficiente qualidade do Sistema de Justiça é apontada como um dos fatores responsáveis pela estagnação econômica, demandando, assim, um realinhamento à nova ordem mundial (ROSA e MARCELINO, 2009, p. 17).

Ambas as visões, porém, são fragmentadas, residindo a explicação para percepções tão distintas sobre o mesmo universo, provavelmente, na pluralidade de pensamento existente no Judiciário brasileiro. Afinal os conceitos e valores morais adquiridos na formação de cada magistrado refletem-se inexoravelmente em suas decisões. Juízes têm obrigação de agir com imparcialidade, porém, como seres humanos, jamais se posicionarão com neutralidade diante de um caso concreto.

Mesmo a filosofia positivista - ao sustentar que a ciência jurídica deve ser neutra e não subordinada a uma moral específica - não chega a estender tal imposição ao intérprete do direito, por reconhecer se tratar de absoluta

impossibilidade. Pamplona (2012), elucida com clareza as razões pelas quais a neutralidade dos magistrados não passa de um mito:

Mas o juiz é neutro?

A priori, já se pode responder que não.

Isto porque é impossível para qualquer ser humano conseguir abstrair totalmente os seus traumas, complexos, paixões e crenças (sejam ideológicas, filosóficas ou espirituais) no desempenho de suas atividades cotidianas, eis que a manifestação de sentimentos é uma dos aspectos fundamentais que diferencia a própria condição de ente humano em relação ao frio "raciocínio" das máquinas computadorizadas ((PAMPLONA, 2012, p. 3).

De qualquer modo, para as duas visões opostas sobre o Poder Judiciário brasileiro, seu mau funcionamento revela-se um peso para o desenvolvimento econômico e social do país. Por conseguinte, ao menos do ponto de vista teórico, a mais ninguém interessa - exceto, talvez, àqueles que a utilizam como instrumento de procrastinação ou com o intuito de deixar de cumprir obrigações - uma Justiça debilitada, desestruturada, improdutiva, enfim, incapaz de dar conta de suas atribuições constitucionais e de seu papel como instituição econômica.

Esta discussão acerca da concepção ideal de Poder Judiciário tem matiz essencialmente ideológica, não se pretendendo aprofundá-la aqui, sob pena de desbordar o objeto do presente trabalho. A menção a tal controvérsia, contudo, revela-se importante para deixar claro que o bom funcionamento da máquina do Judiciário, independentemente de correntes de pensamento, constitui ponto de alta relevância para o interesse público.

Nesse ponto, é importante retornar à questão do excessivo número de processos propostos como fator preponderante da morosidade no andamento das ações judiciais. Afinal, a capacidade de produção (prolação de decisões) do Poder Judiciário é limitada e, por consequência, quanto maior o número de processos ajuizados mais demorada será, em média, a solução de cada um deles.

Cada nova ação ajuizada representa, portanto, uma externalidade negativa para as ações já em andamento, diante da redução da velocidade média de tramitação de todos os demais processos. A analogia com os engarrafamentos existentes nas grandes metrópoles - em que cada veículo a mais na rua contribui para reduzir a velocidade média com que o tráfego flui e, conseqüentemente, para aumentar o tempo total do deslocamento - auxilia a entender melhor a situação descrita.

Em função da referida redução na velocidade de tramitação, não se pode caracterizar a prestação jurisdicional, do ponto de vista da ciência econômica, como um bem público²² puro. Com efeito, os serviços prestados pelo Poder Judiciário possuem apenas dois dos três atributos próprios da espécie, quais sejam:

a) indivisibilidade: todo indivíduo que consome o bem tem idêntica disponibilidade do mesmo;

b) não exclusividade: um indivíduo não pode excluir o outro do consumo do bem.

Uma terceira característica dos bens públicos, contudo, não se faz presente na prestação jurisdicional. Isto porque a mencionada externalidade negativa torna a prestação jurisdicional um bem rival, na medida em que seu consumo por um indivíduo reduz a quantidade disponível para o restante da sociedade²³. Em outras palavras, cada nova ação judicial proposta significa, na margem, piora na qualidade do serviço para todos os demais usuários do serviço (jurisdicionados).

Em seu trabalho, que identifica o excesso de utilização do Poder Judiciário brasileiro como elemento gerador de insegurança jurídica e verdadeira tragédia para a consubstanciação de direitos, Gico Jr. (2014) deixa claras as características dos serviços jurisdicionais sob a ótica econômica:

Se considerarmos o Judiciário como um recurso (resource system) e a prestação jurisdicional (serviço público adjudicatório) como um fruto desse recurso, pois uma sentença ou um acórdão advém do Judiciário, mas seu uso e gozo não diminuem o principal, veremos que o sistema judicial possui as características de um recurso comum de livre acesso. Um recurso é considerado comum quando é inclusivo (não excludente), mas rival, ou seja, é muito difícil excluir usuários não autorizados, o que pode levar ao livre acesso, e a utilização do recurso por um indivíduo diminui a utilidade para os outros usuários. O Judiciário brasileiro goza dessas duas características: ele é inclusivo (não excludente) e rival (GICO Jr., 2014, p. 14).

Por tudo o que foi dito até aqui, não é difícil perceber que intervenções do Poder Público objetivando a redução do número de ações em tramitação no

²² Observe-se que o conceito econômico em tela não guarda relação com a definição do direito administrativo, que classifica os bens públicos em bens de uso comum, bens de uso especial e bens dominiais. De fato, bem público, para a economia, não é necessariamente um bem provido pelo Estado; por outro lado, nem todos os bens produzidos pelo governo são bens públicos. No âmbito da ciência econômica, são exemplos de bens públicos: sinal de TV aberta, defesa nacional e iluminação pública.

²³ Outra definição para bem não rival (ou não disputável): aquele cujo custo marginal de produção é zero para um consumidor adicional.

Judiciário brasileiro revelam-se essenciais para o bem comum, em especial para a satisfação do direito fundamental consignado no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição da República (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45/2004):

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Em suma, celeridade é condição primordial para o bom funcionamento dos serviços jurisdicionais, para a efetividade das decisões judiciais: “justiça tardia não é justiça”²⁴. Tal assertiva revela-se correta, como visto, independentemente de concepções teórica acerca do papel institucional do Poder Judiciário no desenvolvimento econômico e social do país.

Ao mesmo tempo, porém, a imensa quantidade de ações ajuizadas e em trâmite constitui óbice para o andamento célere dos feitos. A lei procura contornar tal óbice no que diz respeito a determinadas ações judiciais, considerando-as de tramitação prioritária em relação às demais. Contudo, são tantos os feitos prioritários (processo envolvendo idosos e deficientes, mandados de segurança, ações de improbidade administrativa, ações coletivas, processos antigos, ações de saúde, etc.), que, na prática, essa preferência pouca diferença acarreta em termos de duração do processo. Afinal, como diz a sabedoria popular, “quando tudo é prioridade, nada é prioridade”.

A conclusão inexorável a que se chega é que políticas públicas visando conferir celeridade ao Judiciário deveriam ter como um dos focos precípuos a diminuição do acervo processual de juízos e tribunais.

Restrições no instituto da gratuidade processual - com a concessão do benefício somente a quem dele realmente necessita - poderiam reduzir significativamente a quantidade de processos frívolos e inconsistentes ajuizados, assim como eventuais medidas de desestímulo à chamada “indústria do dano moral”. Além disso, o estabelecimento de sanções pecuniárias mais severas a grandes empresas que sistematicamente desrespeitam seus clientes e, na prática, acabam por utilizar a Justiça como Serviço de Atendimento ao Cliente/Consumidor -

²⁴ Costuma-se atribuir esta frase a Rui Barbosa. As palavras exatas do jurista e político, entretanto, são: “Mas justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta.” (BARBOSA, 1999, p. 40).

SAC - ou seja, abusam reflexamente do Poder Judiciário - igualmente seria eficaz para a pretendida redução²⁵.

A discussão acerca de medidas visando desestimular o ajuizamento de ações pelos agentes econômicos particulares - evidentemente, sem que isso signifique redução do acesso a justiça - constou da dissertação elaborada ao longo do curso de mestrado.

No entanto, apenas ações voltadas para a contenção da litigância dos particulares não bastam, especialmente quando se considera que, conforme acima mencionado, o Poder Público está presente - como autor, réu ou ambos - em mais da metade das cerca de 100 milhões de ações atualmente em tramitação no país. Com efeito, não há dúvidas de que uma real e significativa diminuição do número de processos, capaz de conferir maior celeridade à prestação de serviços jurisdicionais à população, passa, obrigatoriamente, pela racionalização, sob a ótica do interesse público, da atuação do Estado/Administração como litigante judicial.

Dito de outro modo, o bem comum e o interesse público exigem uma alteração drástica nos parâmetros que atualmente norteiam a presença em juízo da grande maioria das entidades da Administração Pública direta e indireta, federal, estadual e municipal, com vistas à redução de seu acervo processual.

1.3 Nível de Litigância Socialmente Desejável

Em teoria econômica, associam-se riscos a eventuais perdas financeiras ou às possibilidades de se atingir ou não determinado nível de remuneração a partir do investimento realizado. Assim sendo, decisões acerca da alocação de recursos são tomadas em função de avaliações do binômio risco-retorno, o que significa que opções que envolvam maior grau de risco somente podem se revelar aceitáveis se proporcionarem maiores taxas de retornos.

²⁵ A maioria das grandes empresas que não primam pelo respeito ao consumidor adotam, deliberadamente, práticas comerciais que causam prejuízos de pequena monta aos clientes. Consequentemente, diante da insignificância do dano, os consumidores que levam adiante a insatisfação com o produto ou serviço, propondo ações judiciais, são poucos em relação ao número total de insatisfeitos. Assim, é mais vantajoso, do ponto de vista da maximização do lucro, fazer acordos com os relativamente poucos que vão a juízo (ou pagar os valores decorrentes das sentenças) do que investir na melhoria da qualidade do atendimento ou do produto para a satisfação de todos. Contudo, o número de consumidores lesados por essas empresas é tão grande que tal abuso sistemático gera a propositura de milhões de ações judiciais a cada ano. Mais sobre abusividade reflexa do Poder Judiciário em Tenenblat (2010).

Com base em tal premissa, a literatura sobre análise econômica da litigância apresenta simulações relativamente complexas²⁶, que utilizam variáveis como probabilidades de ganhos e perdas das partes, sistemática de remuneração dos advogados, custos de informação, número de fases do processo e tempo de duração da lide para estimar e avaliar o comportamento das partes. Aplicando a teoria dos jogos, estes trabalhos procuram elucidar a motivação dos agentes quando decidem sobre o ajuizamento de uma ação judicial, a interposição de recursos contra decisões desfavoráveis ou a propositura e a aceitação de acordos.

Patrício (2005), por exemplo, analisa extensamente a racionalidade na litigância (relação custo-benefício), considerando os estímulos econômicos para negociações e acordos - anteriores ao ajuizamento e no transcurso do andamento da ação -, em função especialmente das regras de repartição dos custos processuais²⁷. Suas conclusões apontam para a indeterminação prévia sobre quem arcará com os custos como fator de estímulo à litigância. Ao revés, normas que determinam de antemão a distribuição dos custos processuais entre as partes constituiriam fator de incentivo a acordos e negociações.

Reinganum e Wilde (1986), por sua vez, analisam um modelo no qual o potencial autor formula proposta de acordo baseada no valor real de seu dano, conhecido também pela outra parte, podendo esta aceitar a proposta ou preferir que a questão seja resolvida pela via judicial. O trabalho demonstra que a distribuição dos custos de litigar não influencia o nível de litigância (acordo ou ação judicial), desde que satisfeitas duas condições: a) ambas as partes tenham as mesmas expectativas sobre as probabilidades de vitória do autor e b) os valores do acordo são revertidos integralmente em favor do autor (sem despesas). Caso contrário, conclui o estudo, a repartição dos custos torna-se fator de grande influência nas decisões de propor e aceitar acordos ou ir a júízo, assim como o grau de aversão a risco dos agentes envolvidos.

Intuitivamente, não é difícil perceber que o comportamento dos agentes econômicos, tomados em seu conjunto, conforma o nível de litigância da sociedade. Sendo assim, os trabalhos acadêmicos de análise econômica da litigância revelam-

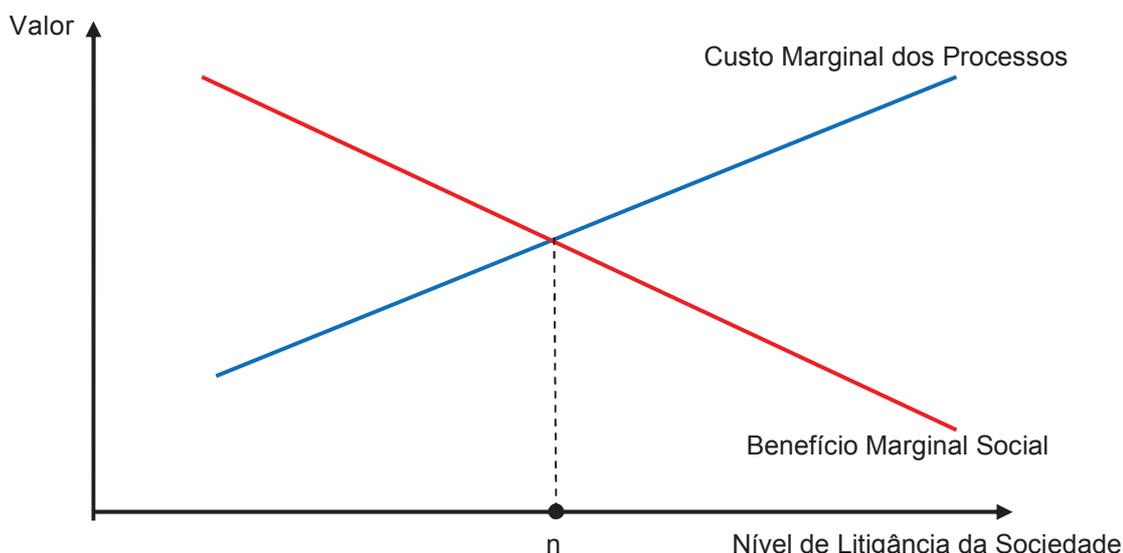
²⁶ Sobre o tema, consultem-se, além dos mencionados no texto, Bebchuk (1984), Katz (1987), Miller (1986), Priest e Klein (1984) e Rhee (2006), entre outros.

²⁷ Fundamentalmente, existem dois modelos, com pequenas variações ou combinações entre ambos: pela regra americana, cada uma das partes assume seus respectivos custos com a litigância, ao passo que, segundo a regra inglesa, o perdedor paga os custos do processo de ambas as partes.

se importantes para avaliar o papel de cada parâmetro estudado como estímulo comportamental das partes e, conseqüentemente, a influência de tais parâmetros no número de ações judiciais propostas.

Conseqüentemente, ao menos no plano teórico, existe um nível socialmente desejável de litigância judicial, ou seja, um ponto no qual o número de ações judiciais propostas pelo conjunto de agentes econômicos, inclusive o Poder Público, é ideal sob a ótica coletiva. No referido nível, representado no gráfico abaixo pelo ponto “n”, o benefício marginal auferido pela sociedade em decorrência do ajuizamento de um processo adicional é igual ao custo marginal de tramitação da ação, o que propicia uma alocação eficiente de recursos.

Gráfico 4: Custo Marginal dos Processos x Benefício Marginal Social



Fonte: elaboração própria.

Os trabalhos de Steven Shavell (1999 e 2003) - sem dúvida, o maior expoente da Análise Econômica do Direito Processual norte-americano - contêm uma série de exemplos esclarecedores das diferenças entre o nível de litigância ótimo do ponto de vista individual dos agentes privados e aquele socialmente desejável. O autor explica que há um desalinhamento fundamental entre o incentivo de um demandante em potencial para judicializar seu pleito e o incentivo ótimo para a coletividade.

Isto porque, no processo de tomada de decisão acerca da propositura ou não de uma ação judicial, os agentes consideram tão somente seus próprios custos, sem levar em conta os custos da parte adversa e, muito menos, os custos

decorrentes do processo suportados pelo Estado²⁸. Tais circunstâncias frequentemente ensejam a propositura de ações judiciais que - em função de seus custos totais - são indesejadas pela sociedade (SHAVELL, 2003).

Na literatura brasileira, as causas da discrepância entre o nível real de litigância e aquele socialmente ideal são elucidadas com clareza por Jordão e Adami (2008, p. 205):

Note-se, a princípio, que, da propositura de uma ação judicial podem resultar diversas conseqüências sociais positivas: a concretização do direito e penalização dos responsáveis por atos ilícitos; o conseqüente incentivo gerado aos demais cidadãos para não transgredirem os comandos normativos (no inglês, “deterrence”); o estabelecimento de precedentes judiciais que contribuem para o aumento da certeza do Direito e da segurança jurídica; a indenização das vítimas; etc. No entanto, a decisão de propor ou não a ação judicial cabe ao titular do direito lesionado e é guiada por interesses distintos – em geral, ligados ao seu bem-estar individual. No mais das vezes, ele ingressará com a ação judicial quando entender que o benefício pessoal que daí resultará (por exemplo, o valor que será para si revertido no caso de uma condenação) supera os seus malefícios (tempo e dinheiro despendidos na atuação judicial). Em razão deste descompasso entre os incentivos privados e sociais, em algumas situações ocorrerá que a propositura da ação, embora socialmente desejável, não será conveniente do ponto de vista pessoal do acionante (hipóteses que sugerem que há processos de menos). Em outros casos, dar-se-á a situação inversa. A ação será proposta porque interessa àquele que possui a prerrogativa jurídica de propô-la, mas, sob outra perspectiva, os custos incorridos não justificam os benefícios que resultarão para a comunidade (hipótese que sugere que há processos demais).

No Brasil, como visto, há excessivo número de ações judiciais, ou seja, o nível real está acima do socialmente desejável. Por conseguinte, para que o país se aproxime do nível ótimo de litigância e o desempenho da máquina do Judiciário torne-se (minimamente) satisfatório, medidas voltadas para a contenção da demanda pelos serviços jurisdicionais e de restrições no acesso, são essenciais (importante frisar: está-se falando aqui de limitações no acesso ao Poder Judiciário, não do acesso a justiça).

Não se pode olvidar que, se a submissão de um pleito à apreciação judicial e o prolongamento da lide por tempo indeterminado não acarretasse custo algum para as partes - nem econômico-financeiro, nem de ordem emocional -, a demanda seria praticamente infinita, inviabilizando o próprio funcionamento do sistema judicial.

Imaginemos a situação hipotética de um consumidor que compra um produto defeituoso, reclama com a loja e com o fabricante, mas não consegue solucionar o

²⁸ Estudos aprofundados sobre as causas do desalinhamento entre os incentivos individuais para litigar em juízo e aquele desejável sob a ótica da sociedade encontram-se em Kaplow (1986) e Rose-Ackerman and Geistfeld (1987).

problema amigavelmente. Se este produto for uma lanterna de pilha de R\$ 10,00, dificilmente este consumidor irá à Justiça em busca de seus direitos, mesmo estando coberto de razão. Já se o produto em questão for um automóvel zero quilômetro, é quase certo que a controvérsia será levada aos tribunais.

Agora imaginemos que o Poder Judiciário funcionasse sem custo algum ou com custo praticamente zero para o potencial autor; que, para propor uma ação judicial, bastasse ao consumidor lesado dar um telefonema, mandar um email ou ir pessoalmente ao juízo competente e expor na hora o caso. Além disso, suponhamos que a resposta fosse extremamente célere, isto é, que no máximo no dia seguinte houvesse o julgamento e o demandante recebesse o valor pleiteado. Nessas circunstâncias, percebe-se intuitivamente que a probabilidade de o comprador da lanterna defeituosa recorrer ao Judiciário seria considerável. Generalizando, também não é difícil perceber que, quanto menor para as partes os custos de ajuizamento e tramitação das ações judiciais, maior será a quantidade de pleitos levada à apreciação do Poder Judiciário.

Por outro lado, não é aceitável do ponto de vista da sociedade que agentes econômicos, mormente a Administração Pública, beneficiem-se da prática reiterada de pequenas lesões em detrimento de consumidores e administrados, como seria exemplo a venda de lanternas defeituosas a milhares de compradores ou - para sair do hipotético - como fazem com lamentável frequência instituições financeiras e empresas concessionárias de serviços públicos.

Sendo assim, as políticas públicas devem ter como um dos focos a busca do nível socialmente desejável de litigância, o que, no caso do Brasil - em que, como visto, há em tramitação um processo judicial para cada dois habitantes - significa reduzir a utilização dos serviços prestados pelo Poder Judiciário. Tais políticas perpassam, obrigatoriamente, por medidas de desestímulo à propositura de ações pelos particulares, como, por exemplo, o estabelecimento de sanções mais severas às empresas privadas que estão entre as maiores litigantes (setor financeiro, telefonia, etc.) e a redução do número de cursos de Direito no Brasil²⁹.

²⁹ Segundo a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, há no Brasil mais de 1.300 faculdades de direito (presenciais e à distância), número superior ao de todos os demais países somados. O excessivo número de profissionais, independentemente da questão da qualidade técnica, provoca queda nos preços dos serviços advocatícios e, por consequência, aumenta o número de demandas judiciais, especialmente aquelas com baixa probabilidade de êxito.

No entanto, uma vez que o Poder Público é, em termos percentuais, o maior “cliente” do Judiciário, não há como se aproximar do nível socialmente desejável sem medidas de racionalização da atuação da Administração como parte em ações judiciais. Dito de outro modo, órgãos e entidades da Administração Pública devem parar de encarar cada processo judicial de forma isolada e passar a considerar os aspectos macroestruturais da questão.

Neste ponto, cabe assinalar que o fato de cada processo judicial em tramitação representar uma externalidade negativa para todos os demais feitos, por óbvio, em absolutamente nada influencia a decisão dos particulares de propor ou não uma ação. Afirmar o contrário seria o mesmo que dizer que agentes econômicos racionais, independentemente da imposição de sanções ou da existência de regras proibitivas, levam em conta o prejuízo potencial que podem causar à coletividade para se abster de determinadas condutas que lhe trariam benefícios individuais ou aumentariam seu bem-estar.

Assim, se fosse considerado tão somente o interesse público secundário - ou seja, como será visto adiante, o aspecto patrimonial das entidades da Administração -, o comportamento do Poder Público como parte em ações judiciais não deveria diferir, em essência, daquele adotado pelos particulares. Nesse caso, decidir entre a interposição de recurso e a resignação em relação a determinada sentença judicial, por exemplo, significaria, para as entidades e órgãos da Administração, apenas avaliar previamente os valores econômicos envolvidos no objeto da controvérsia, os custos decorrentes do prolongamento da ação judicial e as probabilidades de reversão do julgado desfavorável. De forma análoga, a decisão de propor ou não um processo judicial com o objetivo de cobrar dívida tributária seria baseada, exclusivamente, no cotejo entre os custos de litigar e o valor esperado da ação³⁰.

Contudo, a obrigação de perseguir, primariamente, não os ganhos financeiros ou patrimoniais, mas os interesses da coletividade introduz - ou, ao menos, deveria introduzir - outras variáveis nas ponderações realizadas pelo Poder

³⁰ Calcula-se o valor esperado ou esperança matemática de uma variável aleatória multiplicando-se cada um dos resultados possíveis pela probabilidade de aquele resultado ocorrer, e, então, adicionando-se todas essas multiplicações. Exemplo: o valor esperado em uma ação judicial sem custos, na qual se pleiteia o recebimento de indenização de R\$ 5.000,00 e há 30% de probabilidade de êxito é R\$ 1.500,00 (= R\$ 5.000,00 x 30%). Especificamente sobre valor esperado de ações judiciais, vale a leitura de Plutarco (2012) e Cooter e Ullen (2010).

Público no que diz respeito à sua atuação como parte em ações judiciais. Mais claramente, a Administração deveria ponderar, nas tomadas de decisão, o dano social³¹ causado pelo excessivo número de ações e a externalidade positiva decorrente da redução de seu acervo processual, que abreviaria o tempo médio de conclusão das ações judiciais no Brasil, contribuindo para o aumento da efetividade do Poder Judiciário.

Infelizmente, porém, muitas vezes sequer o interesse público patrimonial é levado em consideração pelos órgãos e entidades públicas em sua atuação como litigante judicial.

1.4 Racionalidade e Interesse Público

1.4.1 Comportamento dos Litigantes Judiciais

As pessoas físicas e jurídicas que participam como autores e réus das relações processuais obedecem, em suas formas de agir, a critérios de racionalidade, comuns a diversas áreas do conhecimento. A ponderação entre custos e benefícios no momento de se tomar uma decisão, com vistas à obtenção dos maiores ganhos possíveis - não somente, por óbvio, ganhos materiais -, é característica própria do comportamento humano, não havendo de ser diferente no que diz respeito às ações judiciais.

Decidir entre o ajuizamento ou não de um processo judicial, entre o recurso ou o acordo diante de uma sentença desfavorável, significa, em última análise, sopesar prós e contras e ponderar riscos e probabilidades em face dos possíveis resultados finais. Decerto, cada indivíduo toma suas decisões, considerando a racionalidade limitada³², de acordo com as informações de que dispõe³³, com a

³¹ Configura-se o dano social quando há inúmeras demandas de objeto semelhante ajuizadas contra um único grande litigante, assoberbando o Poder Judiciário e reduzindo a efetividade da prestação jurisdicional. Sobre a previsão de tal espécie de responsabilidade civil no ordenamento jurídico brasileiro, destaca-se o artigo seminal de Antônio Junqueira de Azevedo, escrito em 2004.

³² A capacidade de processamento de informações do ser humano é limitada, o que torna absolutamente impossível que a decisão tomada seja perfeita do ponto de vista racional. O conceito de racionalidade limitada (*bounded rationality*) foi desenvolvido por Herbert Simon, vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 1978, e exprime a incapacidade do tomador de decisões de compreender a complexidade das situações e assimilar todas as informações disponíveis. Mais acerca do tema em: Simon (1955 e 1991), Rubinstein (1998) e Bazerman e Moore (2014).

³³ Em economia, estuda-se intensamente o fenômeno da informação assimétrica, que ocorre quando dois ou mais agentes estabelecem entre si determinada transação econômica, possuindo uma das partes informações superiores aos da outra do ponto de vista quantitativo ou qualitativo. Segundo Shavell (2003), em determinadas situações, a assimetria informacional pode configurar fator determinante para o ajuizamento de uma ação judicial ou para a continuidade de lides que poderiam

influência de suas convicções e de sua personalidade. Por conseguinte, frente à mesma situação, diferentes indivíduos podem (ou não) tomar decisões distintas. Analisando aspectos psicológicos da litigância, Rachlinski (1996) asseverou que toda ação judicial é uma aposta e que os litigantes fazem suas escolhas avaliando a relação entre sua riqueza e o que está em jogo no processo.

Patrício, por seu turno, assevera:

Pode afirmar-se, com razoável segurança, que a ponderação custos-benefícios é natural ao raciocínio de qualquer indivíduo, o que pode ser aferido ao nível das decisões econômicas individuais e, por uma extensão admissível, também ao nível das decisões coletivas (...). No caso específico da litigância, a utilização desta ponderação parece, aliás, constituir uma evidência, pois o que leva um determinado indivíduo a colocar a sua questão em Tribunal é sempre o resultado de uma avaliação mais ou menos informada e cautelosa de custos e benefícios inerentes a essa decisão (PATRÍCIO, 2005, p. 14).

Considerando esta espécie de comportamento dos indivíduos, não há dúvidas de que uma das razões do elevado nível de litigância existente em nosso país reside nos baixos ou, muitas vezes, inexistentes custos de sucumbência em ações judiciais. Tal fator, frequentemente, torna o ajuizamento de uma ação vantajoso do ponto de vista da maximização de resultados, ainda que as probabilidades de êxito sejam ínfimas³⁴.

Em se tratando de particulares, como visto, agentes econômicos racionais cujas decisões são tomadas essencialmente com o intuito de maximizar seus ganhos e interesses - sejam eles financeiros ou não -, não há maiores dificuldades para se perceber a validade das afirmativas acima. O Poder Público, no entanto, não tem por objetivo primordial a maximização dos ganhos do Estado ou da Administração Pública, o que poderia ensejar questionamentos à aplicação da racionalidade à sua atuação como parte em ações judiciais.

Todavia, quando se considera que o fim precípua, senão único, da Administração é a busca do interesse público, nada há de equivocado em se afirmar que, ao menos em termos teóricos, a presença do Poder Público nos polos dos processos judiciais deve-se pautar integralmente pelo prisma da racionalidade. Com efeito, para a Administração, agir de forma racional traduz-se na busca da maximização do interesse público, paradigma que se aplica a qualquer atividade

ser encerradas, mediante acordo, com vantagem para ambas as partes. Ainda sobre informação assimétrica, merece leitura o trabalho de Grossman (1981).

³⁴ Mais sobre o tema em Gico Junior. (2015), Marcellino Junior (2014), Corrêa (2014) e Tenenblat (2010).

administrativa, inclusive, por óbvio, às relacionadas à litigância em juízo como autora ou réu.

Em outras palavras, o interesse público é o único parâmetro que deve ser levado em conta pela Administração no momento de decidir entre ajuizar ou não uma ação judicial, contestar o feito ou reconhecer o pedido da parte adversa, recorrer de sentença (à primeira vista) desfavorável ou propor um acordo. Evidentemente, está-se falando aqui no plano abstrato, uma vez que, em face do princípio da legalidade, os agentes que atuam em nome da Administração - mormente os servidores públicos - são obrigados a agir em estrita consonância com as normas de regência, ainda que, do ponto de vista pessoal, considerem a medida antieconômica ou mesmo injusta.

Na prática, portanto, a referida vinculação à lei deixa pouca margem de manobra para o administrador decidir acerca das providências a serem tomadas em relação ao andamento de cada ação judicial. Entretanto, o fato de a atuação ser vinculada em nada invalida o raciocínio; afinal, todas as normas, em tese, são elaboradas com base em critérios de racionalidade, ou seja, visando fundamentalmente o interesse público.

Adiante, retornar-se-á à questão das normas, a fim de se analisar sua influência na existência do excessivo número de processos em que o Poder Público figura como autor ou réu. Antes, porém, é necessário discorrer um pouco mais sobre o interesse público e outros princípios que norteiam toda a atuação da Administração Pública, inclusive quando é parte em processos judiciais.

1.4.2 Aspectos Doutrinários do Interesse Público

Historicamente, a ideia de interesse público remonta à Grécia Antiga, quando pela primeira vez concebeu-se a existência de interesses gerais e coletivos que não se confundem com os interesses individuais. Ao longo dos séculos, o conceito evoluiu em torno de dois eixos distintos, quais sejam, a solidariedade social e o foco no indivíduo.

Evidentemente, o embate entre os defensores das teses escoradas na solidariedade social e aqueles que apregoam o indivíduo como ponto de partida tem essência em ideologias e, como se sabe, perdura até os dias atuais. Os primeiros afirmam que o interesse público fundamentado em ideais individualistas é

responsável pelo acirramento das desigualdades sociais e econômicas, ao passo que a corrente oposta chama a atenção para os riscos de cerceamento das liberdades individuais decorrentes das intervenções do Estado na sociedade efetuadas em nome do bem comum.

No entanto, questões ideológicas à parte, pode-se afirmar inequivocamente que a Constituição brasileira de 1988, a exemplo das atuais Cartas de Alemanha, Itália Portugal e Espanha, encampou a perspectiva teórica de interesse público própria dos Estados Sociais (e Democráticos) de Direito. Nesses termos, assevera Paulo Bonavides (2000, p. 336):

A Constituição de 1988 é basicamente em muitas de suas dimensões essenciais uma Constituição do Estado Social. Portanto, os problemas constitucionais referentes a relações de poderes e exercício de direitos subjetivos têm que ser examinados e resolvidos à luz dos conceitos derivados daquela modalidade de ordenamento. Uma coisa é a Constituição do Estado liberal, outra a Constituição do Estado social. A primeira é uma Constituição antigoverno e anti-Estado; a segunda uma Constituição de valores refratários ao individualismo do Direito e ao absolutismo no Poder.

Considerando tais premissas, independentemente das definições apresentadas nas obras acadêmicas das ciências sociais, não há como dissociar o interesse público dos elementos estruturantes e dos objetivos próprios da referida concepção de Estado.

Para Celso Antonio Bandeira de Mello, por exemplo, “o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem” (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 61). Por sua vez, Romeu Felipe Bacellar Filho, apresenta um conceito que enfoca o instituto sob dois aspectos distintos, estrutura e conteúdo, este último abarcando os princípios da Administração Pública elencados no *caput* do artigo 37 da Constituição da República:

(i) quanto à sua estrutura, o interesse público corresponde ao interesse coletivo primário, compreendido como o conjunto de interesses da coletividade, e dos cidadãos enquanto membros dessa coletividade; (...) (ii) quanto ao seu conteúdo, o interesse público encontra-se plasmado no direito positivo, que qualifica determinados interesses como públicos ao tutelá-los, revelando-se como elementos que compõem o seu núcleo fundamental: (a) a juridicidade e a legalidade administrativas, cujo respeito implica no cumprimento da lei em sentido formal e do sistema jurídico como um todo, notadamente da Constituição Federal; (b) a impessoalidade administrativa, pois se a Administração age em nome da coletividade, sua atuação não pode estar atrelada a favorecimentos ou perseguições personalizadas; (c) a moralidade administrativa, que impõe o dever de

atuação ética, proba e previsível; (d) a publicidade administrativa, já que o interesse da coletividade exige meios transparentes e divulgação da gestão dos bens jurídicos que pertencem a todos; (e) a eficiência administrativa, visto que a realização plena de todos os componentes anteriores pressupõe o exercício diligente das competências que são conferidas à Administração Pública. (BACELLAR FILHO, 2010. p. 111-112).

Observe-se que a definição acima parte do pressuposto de que o ordenamento jurídico positivo é reflexo do conjunto de interesses da coletividade, ou seja, de que todas as normas são editadas, essencialmente, com base no interesse público. Tal pressuposto, contudo, revela-se altamente questionável.

De fato, do ponto de vista teórico, as falhas no ordenamento jurídico têm como causa precípua a racionalidade limitada do legislador, que - no momento da edição - não é capaz de prever todos os efeitos que determinada norma jurídica produzirá no mundo real. Além disso, deve-se considerar que, na prática, em função de distorções no sistema eleitoral ou mesmo de improbidades, há leis editadas, exclusivamente, para atender interesses setoriais, corporativos ou de minorias.

De qualquer forma, diante da subjetividade do instituto, são poucos os estudiosos de Direito Administrativo brasileiro que apresentam em suas obras uma definição expressa de interesse público. Como assevera Hely Lopes Meirelles (2011), a dificuldade em conceituar o instituto advém do fato de que o interesse público prevalente deve ser extraído da ordem jurídica em cada caso concreto. Dito de outro modo, ao tomar uma decisão, com o intuito de detectar o(s) interesse(s) público(s) prevalente(s) em cada situação, deve a autoridade analisar os possíveis efeitos reais de cada uma das opções a sua disposição.

1.4.3 Interesse Primário e Secundário

Não obstante a indeterminação do conceito, que - como dito - impõe a análise casuística, há relativo consenso entre os estudiosos do tema no que diz respeito à necessidade de se distinguir o interesse público primário do secundário. De fato, nem sempre o interesse do Estado, da Administração ou dos governantes vai ao encontro do interesse geral da coletividade.

Assim, o interesse público primário é a própria razão de ser do Estado e coincide com a realização de políticas públicas voltadas para o bem estar social, ou seja, para a satisfação do interesse da sociedade, podendo ser compreendido como o próprio interesse da coletividade como um todo. Conseqüentemente, tal espécie de interesse relaciona-se diretamente aos objetivos do Estado - não a escolhas de

mera conveniência de Governo - e às determinações que emanam do texto constitucional, notadamente do art. 3º da Constituição Federal (Ramim, 2008).

Por sua vez, o interesse secundário tem, em regra, caráter patrimonial e advém do fato de as entidades estatais serem pessoas jurídicas, com interesses próprios, semelhantes aos dos particulares. Dito de outro modo, o interesse público secundário corresponde aos interesses particulares do Estado como pessoa jurídica, e não aos anseios e vontades da coletividade³⁵.

Exemplificando: o Estado precisa auferir receitas (interesse secundário) e, para isso, cobra tributos. No entanto, a cobrança deve se pautar pelo princípio da legalidade, na medida em que a atuação com excessos e desbordamento da lei, independentemente de outras considerações, vai de encontro ao interesse público primário.

O interesse público primário, por óbvio, tem preponderância sobre os interesses dos particulares. Dito de outro modo, interesses individuais e privados, regra geral, não devem prevalecer quando estão em jogo interesses da coletividade.

A referida prevalência, contudo, não se estende aos interesses secundários da Administração. Com efeito, o interesse público secundário não desfruta de supremacia *a priori* e abstrata sobre o interesse privado, sendo que, eventuais conflitos entre ambos devem ser solucionados pela aplicação da ponderação de valores, considerando os elementos normativos e fáticos relevantes no caso concreto (BARROSO, 2005).

É importante ressaltar, ainda, que a atuação da Administração como parte em ações judiciais, em princípio, guarda relação com questões arrecadatórias ou de redução de gastos, isto é, com o interesse público de natureza secundária (MACHADO JUNIOR, 2016). De fato, tendo em vista o universo de processos em que o Poder Público é parte, são pouco frequentes as lides cujo objeto gira em torno de interesses primários, como, por exemplo, ações de desapropriação por interesse social (CRFB, artigo 184) e processos envolvendo danos ambientais.

Evidentemente, as vitórias em ações judiciais de defesa de interesses secundários podem contribuir, indiretamente e via economia de despesas ou incremento de receitas, para a satisfação, pelo Poder Público, de interesses

³⁵ Para uma análise mais aprofundada das diferenças entre interesse público primário e secundário, bem como da atuação da Administração frente a cada uma das espécies, remete-se às já mencionadas obras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2009), Romeu Felipe Bacelar Filho (2010) e Hely Lopes Meirelles (2011).

primários. Contudo, a atuação processual, por si só, de forma alguma pode ser considerada atividade fim do Estado (MACHADO JUNIOR, 2016).

Ao contrário do que ocorre nas situações em que o interesse público secundário conflita com interesses privados - em que a solução, como dito, deve ser casuística -, **sempre** que se verifica conflito entre os interesses primário e secundário, o primeiro inexoravelmente deve prevalecer. Dito de outro modo, toda vez que se deparar com interesses públicos aparentemente antagônicos, o Estado (a Administração Pública) deve abster-se de perseguir o interesse secundário - geralmente, repise-se, de cunho patrimonial - em prol do bem comum, do interesse da coletividade.

Esta espécie de conflito consubstancia-se com frequência nas ações judiciais em que o Poder Público está presente como parte, na medida em que o interesse público primário - a prevalência da justiça no caso concreto - nem sempre coincide com o interesse secundário, que é sair vencedor da lide. Por conseguinte, em face da preponderância do interesse público primário, a Administração - ao contrário do que ocorre com os particulares - tem o dever de desistir da ação (quando autora) ou reconhecer o pedido (quando ré), sempre que constatar que a parte adversa tem razão na contenda.

A partir de exemplos de fácil compreensão, Fiorenza (2010) demonstra com clareza qual postura da Administração, quando presente em lides judiciais com os particulares, melhor atende ao interesse público essencial (primário):

É amplamente difundido no inconsciente coletivo dos operadores do direito a ideia de que os entes que compõem a Administração Pública, por cuidarem de bens e interesses públicos, não podem reconhecer o pedido do autor e, conseqüentemente, transigir. Partamos de um raciocínio simples para mostrar a inconsistência dessa ideia: pode um ente público reconhecer e satisfazer administrativamente a pretensão de uma pessoa, caso ela esteja amparada no Direito? Óbvio que sim, não há quem possa negar. Então por que não poderia fazer o mesmo em juízo? Sim, pois se o INSS pode deferir o pedido de um benefício previdenciário ou proceder à revisão de uma renda mensal inicial calculada erroneamente, ou se a União, por meio da Receita Federal, pode reconhecer administrativamente, no bojo de um processo administrativo instaurado pela impugnação do contribuinte, que um determinado lançamento tributário foi equivocado, o mesmo pode ser feito em juízo. Ou se defenderá que, uma vez que a pretensão não foi reconhecida administrativamente o ente não poderá fazê-lo em juízo, ainda que o erro esteja patente? Ora, lembremos que a Administração, no exercício do seu poder de autotutela, *deve* anular os seus atos eivados de vício de ilegalidade, nos termos do artigo 53 da Lei nº. 9.784/99, e não há razão alguma para crer que ela não

possa reconhecer a existência do erro em juízo ou após o ajuizamento da ação (FIORENZA, 2010, p. 2).

Não há ressalvas teóricas para tal raciocínio, eis que - conforme observado - os interesses secundários somente deverão ser perseguidos pela Administração quando configurarem também interesse público *stricto sensu*, isto é, quando coincidirem com o interesse da coletividade. Na prática, porém, especialmente considerando as dificuldades de se identificar o bem comum nos casos concretos, não são raras as situações em que a atuação da Administração Pública em juízo constitui afronta ao interesse público primário.

Mais grave ainda, conforme se verá à frente, igualmente se encontram com frequência ações judiciais em que a presença do Poder Público revela-se totalmente antieconômica e, por consequência, injustificável até mesmo sob a ótica do interesse secundário.

1.5 O Falso Manto da Indisponibilidade do Interesse Público

Como dito anteriormente, todas as condutas da Administração devem ter por fim precípua a busca do interesse da coletividade, na medida em que o único titular da coisa pública é o povo. Como corolário desta exigência, as autoridades não detêm competência para dispor livremente dos bens que administram; pelo contrário, tal disposição somente pode ocorrer em consonância com os ditames legais. Trata-se do princípio da indisponibilidade do interesse público.

De acordo com Hely Lopes Meirelles (2011, p. 108), o referido princípio determina “que a Administração Pública não pode dispor desse interesse geral nem renunciar a poderes que a lei lhe deu para tal tutela, mesmo porque ela não é titular do interesse público, cujo titular é o Estado, que, por isso, mediante lei poderá autorizar a disponibilidade ou a renúncia”.

Por sua vez, para Bandeira de Mello:

A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade - internos ao setor público -, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los - o que é também um dever - na estrita conformidade do que predispuer a intentio legis. (BANDEIRA DE MELLO, p. 73-74).

E o autor conclui:

Em suma, o necessário – parece-nos – é encarecer que na administração os bens e os interesses *não se acham entregues à livre disposição da*

vontade do administrador. Antes, para este, coloca-se a obrigação, o dever de curá-los nos termos da finalidade a que estão adstritos. É a ordem legal que dispõe sobre ela. (BANDEIRA DE MELLO, p. 74).

No que diz respeito à atuação do Poder Público como parte em ações judiciais, o princípio em foco é utilizado como fundamento para a obrigatoriedade de interposição de recursos em face de toda e qualquer decisão judicial proferida contra a Administração. Dito de outro modo, os advogados e procuradores responsáveis pela defesa da Administração em juízo - ao menos no plano teórico, dotados de imparcialidade no exercício de suas atribuições funcionais -, veem-se, como regra, compelidos a recorrer contra os julgados tão somente por serem desfavoráveis ao órgão ou entidade pública, independentemente de considerarem-nos ou não justos, adequados e em conformidade com a legislação de regência.

Com efeito, as portarias e demais atos sobre o tema editados pelos órgãos de representação do Poder Público em juízo - Advocacia Geral da União e Procuradorias dos Estados e Municípios - estabelecem expressamente as hipóteses de não ajuizamento de processo e de dispensa de interposição de recursos. Por conseguinte, remanesce como regra geral a obrigatoriedade de propositura da ação e de irrisignação em relação a decisões judiciais desfavoráveis ao interesse público secundário.

Em função de tal sistemática, conquanto tenha havido alguma flexibilização nos últimos anos, ainda são bem raros os processos judiciais cujo término ocorre mediante acordo entre a Administração e particulares; do mesmo modo, podem ser consideradas excepcionais as situações em que não há interposição de recursos contra decisões corretas e justas, porém, à primeira vista, contrárias ao interesse público secundário. O habitual é o Poder Público “empurrar com a barriga” - frequentemente, apresentando petições e recursos protelatórios e infundados - o andamento dos milhares de feitos de que é parte, muitas vezes visando, tão somente, adiar a efetivação das tutelas jurisdicionais que lhe serão desfavoráveis em termos processuais (MACHADO JUNIOR, 2016).

Não é difícil perceber que a conduta adotada como regra pela Administração Pública - além de constituir ofensa ao cânone constitucional da eficiência - em nada contribui para a efetivação do princípio da duração razoável do processo. Pelo contrário, esta sistemática absurda, que subverte totalmente a lógica de se presumirem corretas as decisões judiciais, configura uma das principais causas do excessivo número de processos hoje em tramitação no Poder Judiciário brasileiro. O

efeito é ainda mais perverso na Justiça Federal, onde, conforme mencionado, o setor público está presente em quase todas as ações.

Não se está querendo aqui solapar ou derruir as bases do princípio da supremacia do interesse público; afinal, trata-se de verdadeiro pilar de um regime jurídico-administrativo substancialmente democrático. No entanto, não pode a Administração, sob o pretexto da indisponibilidade patrimonial, atuar sistematicamente de forma protelatória nos processos em que é parte. Agindo assim, o Poder Público viola inúmeros princípios constitucionais, como esclarece Gazda (2006, p. 12).

Quando o Estado-Administração deixa de agir objetivamente pautando sua conduta pelo acertamento geral das obrigações que o próprio Estado, na sua função Judiciária, já fixou como devidas, fere o princípio da moralidade administrativa e o subprincípio da probidade administrativa. Desrespeita, ainda, o princípio da confiança que “estatui o poder-dever de o administrador zelar pela estabilidade decorrente de uma relação timbrada por uma autêntica fidedúcia mútua, no plano institucional”, quebrando algo essencial à própria existência do Estado que é a “confiança de um povo em si mesmo e nas instituições públicas”. Na mesma linha, seguem os agentes administrativos que, tendo o poder-dever de analisar os casos concretos e realizar a composição das controvérsias já pacificadas, deixam de fazê-lo.

Nessa esteira, Fiorenza (2010) defende que, ao reconhecer um direito a que o particular efetivamente faz jus, a Administração apenas está cumprindo a lei, o que, por óbvio, em nada contraria o princípio da indisponibilidade do interesse público:

Um pensamento que parece estar por trás da negativa da possibilidade de conciliação pela Administração Pública é de que a transação representa sempre uma liberalidade em relação a um direito ou interesse, o que não é verdade. Um particular que estiver sendo demandado judicialmente pode transigir, oferecendo uma soma de dinheiro ao autor, apenas para ver-se livre do inconveniente moral de responder a uma ação judicial, embora não reconheça a procedência do pedido e até considere que a ação tem pouca chance de êxito. Estará, então, exercendo o direito de dispor livremente de seu patrimônio. A Administração não pode fazer o mesmo, isso é claro. Ela pode, contudo, admitir a pretensão do autor se o direito alegado tiver fundamento legal, o que é substancialmente diferente da atitude tomada pelo particular no exemplo dado, pois a transação, para a Administração, não se baseará no exercício de uma liberalidade, mas no cumprimento da vontade da lei. Aliás, em casos como esse a Administração tem o dever de buscar a conciliação, pois, do contrário, estaria ofendendo o princípio da legalidade previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal ao não observar a prescrição legal em que o direito pleiteado se sustenta (FIORENZA, 2010, p. 2).

Em suma, a interposição indiscriminada de recursos contra quaisquer julgados tecnicamente desfavoráveis ao Poder Público têm o condão de adiar de forma desnecessária a solução definitiva (*rectius*, o trânsito em julgado) de uma infinidade de processos. Tal adiamento aumenta sobremaneira os custos de tramitação dos feitos, bem como obriga os magistrados a proferir decisões muitas vezes inúteis e desprovidas de conteúdo prático, ao invés de se dedicar a processos e questões mais relevantes.

Por conseguinte, quando se levam em conta os fatores de racionalidade econômica anteriormente mencionados neste trabalho, não é difícil perceber que a regra de obrigatoriedade de recorrer, supostamente instituída para resguardar o interesse público, sequer está em consonância com o interesse público secundário, ou seja, com o interesse patrimonial da Administração. Já sob a ótica do que, de fato, é essencial na atuação do Poder Público - o interesse público primário -, a prática constitui verdadeiro descalabro, um vilipêndio inaceitável aos reais anseios e necessidades da coletividade, que passam por um Poder Judiciário célere e efetivo.

2 MOROSIDADE DO JUDICIÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A mais visível e criticada faceta da Justiça brasileira é, sem dúvida, a morosidade. O problema é histórico, como demonstram as palavras de Ruy Barbosa, que no começo do século passado, já vociferava contra “magistrados, nas mãos de quem os autos penam como as almas do purgatório, ou arrastam sonos esquecidos como as preguiças do mato” (BARBOSA, 1999, p. 40).

Na esteira do jurista e diplomata baiano, inúmeros autores já se debruçaram sobre o tema da morosidade do sistema judicial no Brasil, entre os quais, para citar apenas dois dos mais renomados, Pontes de Miranda (1995) e Barbosa Moreira (1997). A correlação entre lentidão no andamento dos processos e presença do Poder Público nas ações judiciais igualmente foi objeto de diversos estudos; no entanto, a maioria deles, conforme visto na seção anterior, restringe-se ao campo do Direito Processual Civil e, especialmente, à análise das prerrogativas da Administração Pública em juízo.

Os já mencionados trabalhos de Moraes (2012) e Moreira (2015) - com foco, respectivamente, nas demandas repetitivas e na teoria dos jogos - estão entre os poucos que utilizam ferramentas da economia para abordar a questão da presença da Administração nas ações judiciais. Esta tese procura analisar a racionalidade de tal presença sob a ótica econômica, especialmente considerando a externalidade negativa decorrente de cada processo como fator agravante da morosidade do Poder Judiciário.

Como se sabe, a lentidão na tramitação dos feitos importa enorme custo para a sociedade em geral. Além disso, para partes envolvidas em cada ação judicial, a morosidade configura ônus específico - de ordem material, moral ou psicológico -, o chamado dano marginal.

Sobre o tema, explica Cabral:

Em verdade, a demora na solução do litígio impõe a todos os litigantes um prejuízo: autor e réu perdem simultaneamente em razão do prolongamento injustificado da lide. Trata-se de um dano que não decorre da derrota em relação à pretensão deduzida, mas um “dano marginal”, na feliz expressão que foi popularizada na doutrina italiana por Enrico Finzi. O dano marginal é aquele que sofrem os litigantes em razão de deficiência na tramitação dos processos, e esta demora afeta a ambos, autor e réu, vencedor e vencido (CABRAL, 2013, p. 76).

Vale observar que o termo “marginal”, no caso, possui significado bastante distinto daquele empregado em conceitos econômicos como custo e utilidade

marginal. De fato, o sentido aqui é de colateral e secundário em relação aos prejuízos mais evidentes e palpáveis que decorrem de eventual sucumbência em uma ação judicial.

Evidentemente, este ônus secundário não tem a mesma dimensão para todos os litigantes, pois tende a variar de modo diretamente proporcional à importância do processo para a vida da pessoa. Assim, regra geral, postergações na solução definitiva da lide representam maior peso para segurados do INSS que pleiteiam judicialmente sua aposentadoria do que, por exemplo, para grandes empresas que ajuízam ações de restituição de tributos.

Historicamente, as políticas públicas visando ao enfrentamento da morosidade da Justiça brasileira baseiam-se em dois vetores: alterações legislativas e expansão orgânica. Mais recentemente, entraram em voga outras medidas destinadas a abreviar o tempo médio de duração dos processos judiciais como a mediação, a conciliação e a ênfase nas ações coletivas.

Ações voltadas para a redução da demanda pelos serviços jurisdicionais, contudo, ainda não fazem parte pauta de discussão, sendo bastante provável, como mencionado anteriormente, que razões corporativas - conscientes ou subliminares - estejam por trás desta ausência.

2.1 Políticas Tradicionais

A histórica lentidão da Justiça brasileira, tradicionalmente, tem sido enfrentada a partir de dois eixos distintos, um relacionado a mudanças na legislação processual com o intuito de simplificar procedimentos e conferir maior agilidade ao andamento das ações judiciais e outro voltado para a expansão orgânica do Poder Judiciário.

Em seguida, serão analisados mais detalhadamente cada um desses eixos.

2.1.1 Alterações nas Leis Processuais

Alterações na legislação constituem a ferramenta mais utilizada na tentativa de se combater a morosidade do Poder Judiciário. Assim, uma vez que, dentre as normas que disciplinam o andamento das ações judiciais, a mais relevante, inquestionavelmente, é o Código de Processo Civil (CPC), desde o início da década de 1970, a referida lei é alterada, em média, quase 1,5 vez a cada ano.

Destinado a substituir o digesto anterior, vigente desde 1939³⁶, em 1º de janeiro de 1974, entrou em vigor a Lei nº 5.689/1973, que instituiu um novo Código de Processo Civil. Na mensagem de apresentação do projeto de lei ao Presidente da República, elaborada para posterior encaminhamento ao Congresso Nacional, escreveu o então Ministro da Justiça, Alfredo Buzaid:

Na reforma das leis processuais, cujos projetos se encontram em vias de encaminhamento à consideração do Congresso Nacional, cuida-se, por isso, de modo todo especial, em conferir aos órgãos jurisdicionais os meios de que necessitam para que a prestação da justiça se efetue com a presteza indispensável à eficaz atuação do direito. Cogita-se, pois, de racionalizar o procedimento, assim na ordem civil como na penal, simplificando-lhe os termos de tal sorte que os trâmites processuais levem à prestação da sentença com economia de tempo e despesas para os litigantes. Evitar-se-á, assim, o retardamento na decisão das causas ou na execução dos direitos já reconhecidos em juízo. No tutelar-se por essa forma o interesse das partes e a dignidade da justiça, seguir-se-á, aliás, o caminho facultado pela Constituição vigente, quando no art. 112, parágrafo único, dispõe: 'Para as causas ou litígios, que a lei definirá, poderão ser instituídos processos e julgamento de rito sumaríssimo, observados os critérios de descentralização, de economia e de comodidade das partes.

Desde sua publicação até a substituição pelo novo código em 2015, o CPC de 1973 foi alterado mais de 70 vezes, sendo que a primeira alteração ocorreu ainda no período denominado *vacatio legis*, ou seja, antes mesmo da entrada da lei em vigor³⁷. Como se observa no Apenso A deste trabalho, boa parte das normas alteradoras tinha por objetivo precípua conferir maior celeridade ao andamento das ações e efetividade às decisões judiciais. É o caso, por exemplo, das leis que disciplinaram os institutos da antecipação de tutela, da repercussão geral e do procedimento sumário, que adaptaram o Código ao processo eletrônico ou que conferiram a pessoas idosas prioridade no trâmite de seus processos.

Mais de 40 anos depois e num cenário de crescimento vertiginoso do número de ações judiciais, a edição de um novo Código de Processo Civil³⁸ - igualmente alterado antes de entrar em vigor³⁹ - representa a mais recente medida de simplificação da legislação processual. Por ocasião da apresentação ao Senado Federal do anteprojeto do Novo Código de Processo Civil, escreveu o Ministro Luiz Fux, Presidente da Comissão de Juristas encarregada de sua elaboração:

Era mesmo a hora de mudar: os novos tempos reclamam um novo processo, como proclamava Cesare Vivante : Altro tempo, Altro Diritto.

³⁶ Decreto-Lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939.

³⁷ Lei nº 5.925, de 1º de outubro de 1973.

³⁸ Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

³⁹ Lei nº 13.256, de 4 de fevereiro de 2016.

O Brasil clama por um processo mais ágil, capaz de dotar o país de um instrumento que possa enfrentar de forma célere, sensível e efetiva, as misérias e as aberrações que passam pela Ponte da Justiça. (BRASIL, 2010, p. 9)

Uma vez que tal norma entrou em vigor somente em março de 2016, seus efeitos de médio e longo prazo ainda não se fizeram sentir. Contudo, o foco precípua do novo diploma legal reside na mediação/conciliação e nas ações coletivas, sendo bastante tímidos os mecanismos estabelecidos para tentar reduzir a demanda pelos serviços judiciais. O legislador, na busca de celeridade e eficiência para o Poder Judiciário, aparentemente, olvidou-se que há, pelo menos, dois caminhos mais vantajosos para a sociedade do que uma rápida pacificação do litígio pela Justiça: solucionar o problema antes da judicialização e, melhor ainda, evitar que a lesão ao direito ocorra⁴⁰.

Vale mencionar, como raro exemplo de disposição destinada a desestimular a litigância, a obrigatoriedade de majoração de honorários de sucumbência em caso de apelação contra decisões de primeira instância, contida no artigo 85, § 11, do Código em vigor. Ainda assim, trata-se de medida de desestímulo à interposição de recursos e não exatamente à propositura de ações judiciais, sendo que - como muitos artigos do atual CPC - tal determinação parece mais voltada para a garantia da remuneração dos profissionais da advocacia do que para a redução do número de processos em tramitação.

Em contrapartida, o novo CPC contém diversos dispositivos capazes de estimular o ajuizamento de ações temerárias e frívolas, enfim, a litigância inconsequente, decorrente de ausência, para uma das partes, do risco de litigar. Exemplo eloquente de tal estímulo à frivolidade na litigância reside na ampliação das hipóteses de concessão da gratuidade da justiça, sem o estabelecimento de critério objetivo algum, ou seja, praticamente deixando para o próprio beneficiário em potencial a decisão acerca de sua necessidade ou não de auferir o benefício.

É importante deixar claro que este trabalho está longe de ser um libelo contra a gratuidade processual. Muito pelo contrário, já que, conforme identificado por Capelletti e Garth (1988), os custos podem representar a maior barreira de

⁴⁰ Obrigar os maiores litigantes privados, a cada acordo judicial ou sentença condenatória, a pagar, aos fundos de proteção aos direitos difusos, também pelos danos sociais provocados pelo sistemático desrespeito aos consumidores, por exemplo, aumentaria o dispêndio médio por processo judicial dessas grandes empresas. Dessa forma, passaria a ser mais vantajoso investir para prevenir lesões a direitos e aumentar a satisfação dos clientes, evitando o ajuizamento de ações por consumidores insatisfeitos.

acesso ao Poder Judiciário para os economicamente menos favorecidos. Assim, a gratuidade, do mesmo modo que o trabalho das defensorias públicas, representa um instrumento fundamental para garantir aos hipossuficientes acesso a justiça.

Não há dúvidas, contudo, de que a gratuidade processual (e também os serviços prestados gratuitamente pelas defensorias públicas) está sendo utilizada de forma abusiva no Brasil, o que traz reflexos deletérios no número de processos em tramitação, prejudicando a todos, especialmente aqueles que realmente necessitam de tal benefício legal. Nessas circunstâncias, pode-se afirmar que as disposições do novo CPC sobre o tema representam um retrocesso em relação à legislação anteriormente vigente.

Ademais, o Código parece partir do equivocado pressuposto de que nunca há desalinhamento ou conflito de interesse entre advogado patrocinador da causa e parte patrocinada (autor ou réu). Dito de outro modo, o atual CPC, assim como os diplomas legais que lhe antecederam, olvida-se que advogado e cliente têm entre si típica relação de agente e principal, com todas as potenciais dificuldades a ela inerentes, advindas, essencialmente, da assimetria de informação e do risco moral⁴¹. Tal falha - agravada pela excessiva preocupação da nova legislação em assegurar a remuneração dos profissionais que patrocinam as causas - pode resultar na judicialização de questões em circunstâncias nas quais o melhor interesse do próprio autor recomendaria outro caminho ou no prolongamento de lides cujo encerramento seria mais satisfatório para a parte.

Aparentemente, portanto, ao se editar o novo Código de Processo Civil, perdeu-se uma excelente oportunidade de se enfrentar a questão da lentidão do Poder Judiciário e do exagerado número de ações judiciais sob a ótica do excesso de demanda.

No entanto, o maior exemplo de norma simplificadora da legislação processual, instituída com o intuito primordial de conferir celeridade ao Poder Judiciário - e que, nesse aspecto, fracassou de forma retumbante - reside na Lei nº 9.099/1995. O referido diploma normativo criou os juizados especiais⁴², órgãos judiciais em que, para se propor uma ação, ao contrário do que ocorre nas varas comuns, não é necessário contratar um advogado nem pagar custas, sendo o rito

⁴¹ Análises percucientes do papel e das responsabilidades do advogado como agente e dos possíveis conflitos de interesse com o cliente (principal) podem ser encontradas em Whitton (2013), Giesel (2007) e DeMott (1998).

⁴² No âmbito da Justiça Federal, os juizados especiais foram criados pela Lei nº 10.259/2001.

processual bem mais simples. Além disso, a própria Justiça muitas vezes disponibiliza servidores para redigir a petição inicial, reduzindo a termo a pretensão do autor.

Tal sistemática simplificada teve o efeito benéfico importante de facilitar sobremaneira o acesso ao Poder Judiciário - e, por conseguinte, ampliar o acesso a justiça -, especialmente para determinadas parcelas economicamente menos favorecidas da população. À época da promulgação da lei, ao que parece, havia bastante demanda reprimida pelos serviços jurisdicionais; porém, o fenômeno não foi detectado pelos idealizadores do modelo, que previram apenas uma migração de pleitos das varas comuns para os juizados especiais.

A simplificação, no entanto, fez surgir uma quantidade avassaladora de processos, muito superior aos números inicialmente previstos. Por outro lado, o número de processos distribuídos para as varas já existentes permaneceu praticamente inalterado, ou seja, não ocorreu a migração para os juizados especiais, esperada quando se concebeu sua criação. Houve apenas, como dito, satisfação de demanda reprimida.

A existência de demanda reprimida pode ser constatada a partir da observação do número de ações ajuizadas nos anos de 2006 a 2008 em três subseções da Justiça Federal de Minas Gerais. Na primeira delas, Uberaba, já havia Juizado Especial Federal (JEF) instalado desde 2004; na segunda, Patos de Minas, o JEF começou a funcionar no início de 2007 e na terceira, Varginha, a instalação do Juizado ocorreu bem no final de 2007. Eis os dados:

Tabela 5: Ações propostas em três subseções judiciárias de Minas Gerais (anos 2006 a 2008)

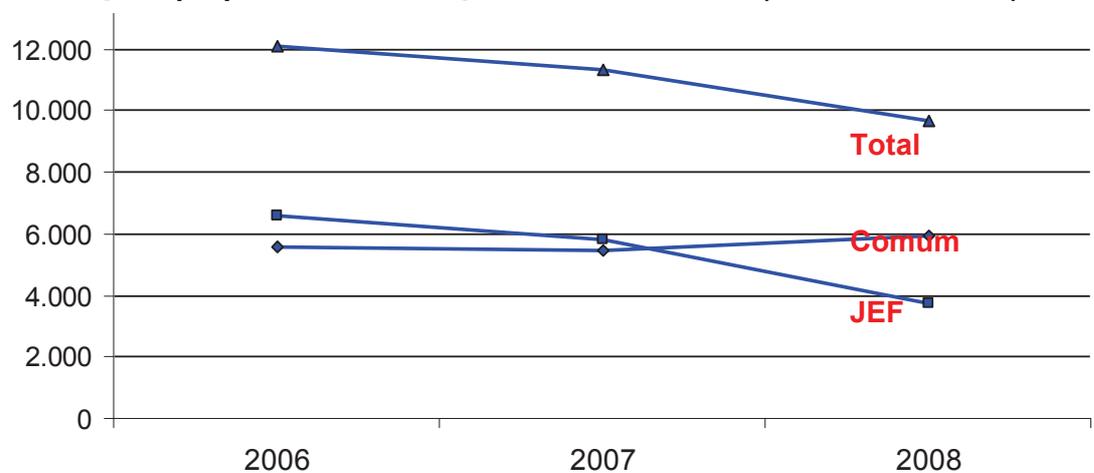
	Vara Federal Comum			Juizado Especial			Total		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Uberaba	5.561	5.477	5.926	6.568	5.835	3.737	12.129	11.312	9.663
P. de Minas	4.248	4.930	4.798	x x x	1.681	2.849	4.248	6.611	7.647
Varginha	4.354	5.718	6.339	x x x	265*	1.179	4.354	5.983	7.518

* Funcionamento em poucas semanas de 2007

Fonte: Tribunal Regional Federal da 1ª Região - http://www.trf1.jus.br/TPNUM_WEB/.

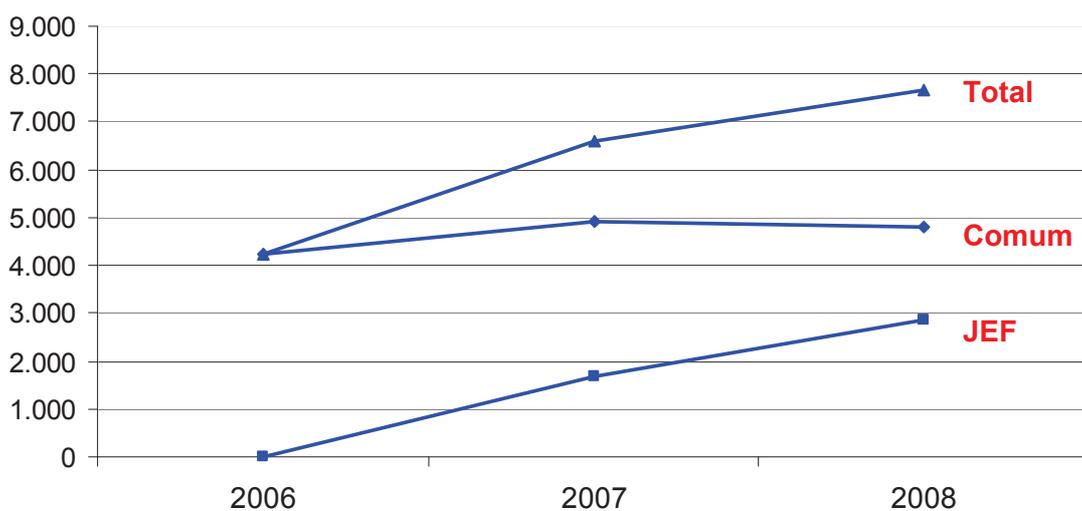
Como se percebe, a instalação de juizado especial federal praticamente não tem influência sobre o número de processos distribuídos para as varas já existentes, ou seja, não ocorre a redução da demanda das varas comuns decorrente da migração para os juzizados especiais, esperada quando se concebeu a criação dos JEFs. Há apenas satisfação de demanda reprimida, crescente nos primeiros anos. A percepção do fenômeno fica ainda mais fácil a partir da observação dos gráficos abaixo.

Gráfico 5: Ações propostas na Subseção de Uberaba - MG (anos 2006 a 2008)



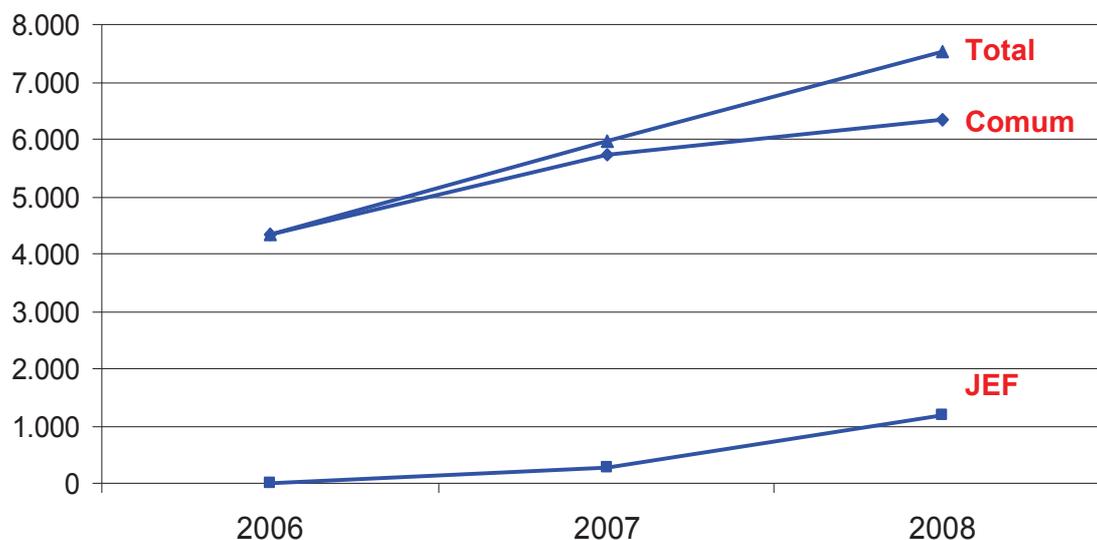
Fonte: elaboração própria.

Gráfico 6: Ações propostas na Subseção de Patos de Minas - MG (anos 2006 a 2008)



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 7: Ações propostas na Subseção de Varginha - MG (anos 2006 a 2008)



Fonte: elaboração própria.

A enxurrada inicial de ações costuma ser tão grande quando se instalam juizados em locais onde antes havia somente varas federais comuns, que se passou a exigir, como condição de propositura de processos de natureza previdenciárias nos juizados especiais federais, que haja prévia decisão do INSS indeferindo o pleito do autor, ou, no mínimo, que tenha sido formulado pedido administrativo, sem a prolação de decisão em prazo razoável. A referida exigência configura aparente afronta ao art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República - que não permite que a lei exclua da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito -, porém foi uma das soluções encontradas para limitar o acesso e, assim, evitar o colapso operacional dos JEFs, sobretudo daqueles especializados em matéria previdenciária⁴³.

Como resultado do aumento da demanda, tem-se que, atualmente, o tempo médio de tramitação de um processo em juizados especiais muitas vezes supera o das varas comuns da mesma localidade, o que, paradoxalmente, torna mais vantajosa, em termos de celeridade, a opção pelo rito processual mais longo.

Schulze (2012, p. 7), sintetizou com clareza a questão, ao asseverar que "a edição da Lei 10.259 em 12.07.2001 permitiu o acesso à Justiça de uma parte da sociedade outrora impossibilitada de contestar os atos dos entes públicos federais" e, ao mesmo tempo, reconhecer que os "Juizados Especiais Federais representam o

⁴³ Em 2014, o Supremo Tribunal Federal, chancelou tal entendimento em acórdão proferido com repercussão geral (RE 631240 / MG, relator: Ministro Roberto Barroso).

‘fracasso do sucesso’⁴⁴, pois a criação dos JEFs resultou na explosão de litígios, dificultando a atuação dos órgãos criados com o fim específico de acelerar a tramitação dos processos” (idem).

Em resumo, a despeito de seu papel altamente relevante na ampliação de acesso ao Poder Judiciário, notadamente para alguns segmentos populacionais mais vulneráveis do ponto de vista social, os juizados especiais - ao contrário do que previam os idealizadores do modelo - não se revelaram instrumento capaz de conferir maior celeridade ao Poder Judiciário

2.1.2 Crescimento Orgânico do Poder Judiciário

Entre as medidas tradicionalmente adotadas para enfrentar o problema da morosidade, figura, ainda, o crescimento orgânico da Justiça, ou seja, a criação de novos juízos e tribunais, com o consequente aumento de despesas, sobretudo decorrente da contratação de pessoal (magistrados, servidores e terceirizados). O quadro abaixo - ao apresentar, em termos reais (valores atualizados pelo IPCA até dezembro de 2014), a evolução da despesa total e com recursos humanos do Poder Judiciário - evidencia a consistência da política de expansão levada a cabo nos últimos anos.

⁴⁴ Expressão atribuída ao Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes.

Gráfico 8: Série Histórica das Despesas do Poder Judiciário⁴⁵



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2015)

Não há dúvidas de que, sobretudo no tocante à universalização do acesso a justiça, o estabelecimento de novos juízos, especialmente em localidades onde ainda não há varas instaladas, revela-se essencial. Do mesmo modo, a multiplicação das experiências dos juizados especiais itinerantes representa um instrumento eficaz de ampliação dos direitos de cidadania e justiça para as populações economicamente vulneráveis, que vivem em áreas isoladas do país e padecem de invisibilidade social, inclusive quilombolas e indígenas.

A importância dos juizados itinerantes, no que diz respeito ao acesso a justiça, é evidenciada por Souza (2013, p. 23):

Nesse contexto, os Juizados Especiais Itinerantes, inicialmente previstos implicitamente no art. 94 da Lei 9.099/95, o qual teve sua criação em âmbito nacional pela previsão expressa do termo Justiça Itinerante através da Emenda Constitucional n. 45 de 2004, surgem como forma de democratizar o acesso à justiça, pois faz com que, a prestação da atividade jurisdicional do Estado, se torne mais próxima daqueles tidos como “excluídos”, cumprindo efetivamente na prática os princípios constitucionais indispensáveis para a aplicação do direito.

No entanto, o desdobramento de comarcas e a instituição de varas comuns e juizados especiais em localidades distantes de qualquer juízo instalado, assim como as caravanas de justiça itinerante, configuram, precipuamente, medidas de

⁴⁵ Em valores reais, corrigidos pelo IPCA até dezembro de 2014.

satisfação de demanda reprimida, por propiciar acesso ao Poder Judiciário a pessoas até então privadas, na prática, de tal serviço. Não à toa, portanto, os dados do Conselho Nacional de Justiça consignados nas tabelas e gráficos acima comprovam que, a despeito do contínuo crescimento do Poder Judiciário, o problema da morosidade e do acúmulo de processos continua se agravando.

Em suma, as medidas tradicionalmente adotadas no combate à lentidão da Justiça, apesar dos inquestionáveis resultados benéficos, não enfrentam a questão do excesso de demanda; pelo contrário, algumas delas, inclusive, têm como efeito colateral o aumento da procura pelos serviços de prestação jurisdicional. Por tal razão, em paralelo às abordagens tradicionais, são necessárias ações voltadas para a redução do grau de litigiosidade, de forma que o nível de litigância da população aproxime-se do socialmente desejável.

Afinal, não se pode considerar razoável o atual nível de litigiosidade judicial do país, que, como mencionado anteriormente, atingiu um processo em tramitação no Poder Judiciário para cada dois brasileiros.

2.2 Reforma do Judiciário

A reforma do Judiciário é tema de permanente discussão na Academia e na seara política. Invariavelmente, o foco do debate gira em torno do aprimoramento dos serviços jurisdicionais, a partir do incremento da eficiência e do enfrentamento da morosidade no andamento dos processos, com o conseqüente aumento da efetividade das decisões judiciais.

Diante da relevância do tema, o Governo Federal criou, em 2003⁴⁶, a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, órgão cujos objetivos estavam consignados em sua página na internet⁴⁷:

A Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça foi criada com o objetivo de promover, coordenar, sistematizar e angariar propostas referentes à reforma do Judiciário. Tem como papel principal ser um órgão de articulação entre o Executivo, o Judiciário, o Legislativo, o Ministério Público, governos estaduais, entidades da sociedade civil e organismos internacionais com o objetivo de propor e difundir ações e projetos de aperfeiçoamento do Poder Judiciário. Esta articulação acontece em relação a propostas de modernização da gestão do Judiciário e em relação à reforma constitucional e outras alterações legislativas em tramitação no Congresso Nacional.

⁴⁶ A Secretaria da Reforma do Judiciário foi criada pelo Decreto n° 4.685, de 29 de abril de 2003, que aprovou nova estrutura orgânica do Ministério da Justiça.

⁴⁷ <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/reforma-do-judiciario/institucional> (acesso em 01/11/2015).

A secretaria (...) tem origem na avaliação de que é necessário aperfeiçoar o funcionamento do Poder Judiciário para que ele seja mais rápido, ágil e eficiente e para que a Justiça seja acessível à população brasileira.

Desde 2008, além de propor e acompanhar as mudanças legislativas visando estabelecer estratégias para tornar o Sistema de Justiça mais democrático, rápido, eficiente e transparente, a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça atua também diretamente na execução de ações voltadas a promover a democratização do acesso à Justiça no Brasil.

(...)

A ampliação do acesso à Justiça para todos os brasileiros pode ser alcançada com o estímulo a uma série de medidas. Juizados Especiais Estaduais e Federais devem ser fortalecidos e aprimorados, por representarem uma alternativa eficiente de solução de litígios. O mesmo pode ser dito dos Juizados itinerantes e dos Centros Integrados de Cidadania, que levam o acesso à justiça até o cidadão mais carente, democratizando seu acesso. Também é necessária a institucionalização efetiva da Defensoria Pública da União e dos Estados, para que este órgão seja outro elemento de aproximação da Justiça com a população menos abastada. Os meios alternativos de resolução de conflitos também são uma importante ferramenta para a construção de uma autêntica política de democratização do sistema de Justiça.

Como se verifica, a Secretaria, extinta em 2016⁴⁸, atuava em várias frentes importantes, buscando a ampliação do acesso a justiça e o desenvolvimento das instituições direta ou indiretamente relacionadas ao funcionamento do Poder Judiciário. Contudo, ao longo dos cerca de 13 anos de funcionamento, nenhuma de suas ações esteve voltada para a questão de excesso de demanda pelos serviços jurisdicionais.

De fato, como órgão do Poder Executivo Federal, a Secretaria da Reforma do Judiciário encontrava-se em posição privilegiada para, por exemplo, estudar e implantar, em conjunto com a Advocacia-Geral da União, medidas destinadas a racionalizar a atuação da Administração em juízo. Diante da já mencionada maciça presença do Poder Público como parte nas ações judiciais, uma linha de ação neste sentido certamente traria impactos significativos no número de processos em tramitação, o que - como visto - ampliaria sobremaneira a efetividade do Poder Judiciário.

Apesar do relativo sucesso de algumas iniciativas, as discussões sobre a reforma do Judiciário, travadas entre os Poderes da República e com a participação da sociedade, não resultaram em medidas capazes de conferir maior celeridade ao trâmite das ações judiciais. Sobre a questão, merece menção a análise mordaz de Gico Jr. (2014, p. 6):

Se a atenção anterior à morosidade do Judiciário não foi eliminada, basta uma simples leitura das propostas listadas no II Pacto Republicano para se

⁴⁸ Extinção pelo Decreto nº 8.868/2016.

perceber que essa questão foi relegada a segundo plano e o foco foi deslocado para ampliação de acesso, expansão da defensoria pública, direitos humanos e questões relacionadas ao sistema criminal. Fazendo uma analogia, é como se, tendo identificado que os hospitais públicos não dão conta de tratar de todos os doentes já internados (morosidade) e, quando os tratam, o fazem de forma inadequada (ineficácia), ao invés de resolver esses problemas, começassem a instalar linhas de ônibus gratuitas para buscar ainda mais doentes e pacientes para fazer exames de possíveis doenças que não se manifestaram ainda. Obviamente, o resultado só pode ser maior morosidade e ineficácia.

De fato, o debate atinente à tão propalada reforma do Judiciário parece não escapar muito da questão da ampliação do acesso à Justiça. Assim, no que diz respeito à lentidão do andamento dos processos, não é irrazoável dizer que, desde o advento da Constituição da República de 1988, houve apenas uma alteração realmente significativa no âmbito do Poder Judiciário brasileiro: a criação, pela Emenda Constitucional nº 45/2008, do Conselho Nacional de Justiça.

Isto porque o CNJ, cuja função precípua é “o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes” (CRFB, art. 103-B, § 4º), tem exercido destacado papel na implementação de medidas visando conferir maior celeridade a todos os ramos da Justiça brasileira. Ademais, os dados levantados anualmente pelo Conselho, no bojo do projeto Justiça em Números, permitem uma análise bastante acurada do Poder Judiciário, bem como a identificação de suas virtudes e deficiências, o que constitui ponto de partida fundamental para abordagens inovadoras de antigos problemas, inclusive o da morosidade.

Nos últimos anos, o Conselho Nacional de Justiça tem voltado sua atenção também para a questão das ações de massa e repetitivas, sendo possível que tal fato signifique o prenúncio de que medidas relacionadas à contenção da demanda por serviços jurisdicionais entrarão definitivamente na pauta de discussão. Por ora, contudo, o foco principal das discussões continua a girar em torno de soluções estritamente processuais para o problema, especialmente de prolação de decisões em bloco e com efeito vinculante no âmbito interno do próprio Judiciário.

2.3 Medidas Mais Recentes

Em 29 de novembro de 2010, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 125, que institui a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, com o objetivo de “assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua

natureza e peculiaridade”. O ponto central de tal política reside na conciliação e na mediação, institutos definidos nos seguintes termos no sítio virtual do próprio CNJ⁴⁹:

A Mediação é uma forma de solução de conflitos na qual uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes, para que elas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o problema. Em regra, é utilizada em conflitos multidimensionais, ou complexos. A Mediação é um procedimento estruturado, não tem um prazo definido, e pode terminar ou não em acordo, pois as partes têm autonomia para buscar soluções que compatibilizem seus interesses e necessidades.

A conciliação é um método utilizado em conflitos mais simples, ou restritos, no qual o terceiro facilitador pode adotar uma posição mais ativa, porém neutra com relação ao conflito e imparcial. É um processo consensual breve, que busca uma efetiva harmonização social e a restauração, dentro dos limites possíveis, da relação social das partes.

As duas técnicas são norteadas por princípios como informalidade, simplicidade, economia processual, celeridade, oralidade e flexibilidade processual.

Os mediadores e conciliadores atuam de acordo com princípios fundamentais, estabelecidos na Resolução 125/2010: confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação.

Em função do referido ato normativo, foram criados em todos os tribunais federais, estaduais e do trabalho os chamados Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, órgãos de planejamento, implementação e aperfeiçoamento de ações especificamente voltadas para os métodos consensuais de solução dos litígios. Além disso, a Resolução CNJ n° 125/2010 determinou a criação, no âmbito do primeiro grau de jurisdição, de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, incumbidos de promover as sessões de conciliação e mediação.

Ainda na mesma linha de atuação, o Conselho Nacional de Justiça instituiu, em 2006, a Semana Nacional da Conciliação. Trata-se de esforço concentrado levado a cabo anualmente no final de novembro ou início de dezembro e envolvendo todos os ramos do Judiciário, com o objetivo de realizar, em sistema de mutirão, o maior número possível de audiências nas quais se busca o término da lide mediante compromisso entre as partes. Segundo dados do CNJ, nesses 10 anos, foram realizados quase 1,5 milhão de acordos, que representam mais de R\$ 8,5 bilhões em valores homologados.

A partir de 2012, os núcleos e centros de conciliação do Poder Judiciário começaram a realizar tentativas de conciliação antes da formalização da ação judicial. As chamadas audiências pré-processuais têm alcançado índices

⁴⁹ <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-mediacao> (acesso em 25 de janeiro de 2016).

expressivos de acordos, com custos para o erário muito inferiores aos que seriam arcados pelos cofres públicos caso a controvérsia resultasse no ajuizamento de mais um processo.

Também na Justiça Federal, houve, nos últimos dois anos, significativo aumento no número de audiências de conciliação pré-processual. Porém, as controvérsias direcionadas para este canal de solução limitam-se, praticamente, a questões de cobrança de anuidades não quitadas de conselhos profissionais e, ainda, a determinados pleitos contra a Caixa Econômica Federal baseados em relações de consumo, ou seja, não se estendem - ao menos por enquanto - às lides envolvendo a Administração Direta e as autarquias e fundações de direito público.

O novo Código de Processo Civil confere destaque aos métodos consensuais de solução dos conflitos, inclusive tornando obrigatória a realização de audiência preliminar com este intuito (artigo 334). O propósito de conferir maior celeridade ao Judiciário, reduzindo o tempo médio de tramitação dos processos, é claro, porém há críticos - como Di Spirito (2016) - afirmando que a referida obrigatoriedade, em determinadas situações, pode acabar atrasando ainda mais o andamento das ações.

Entretanto, no que diz respeito à preocupações com a morosidade e a duração razoável do processo, a maior inovação do CPC de 2015, provavelmente, está na criação, em seu artigo 976, de uma nova via processual, o incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR). O objetivo é solucionar de forma conjunta, no âmbito de cada tribunal, processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito.

O novel instituto, certamente trouxe benefícios em relação à isonomia e à segurança jurídica das decisões, pois reduziu as potenciais situações de injustiça, ou seja, aquelas nas quais são proferidos, em casos idênticos, sentenças ou acórdãos de todo distintos. Contudo, em relação ao aumento da celeridade do Judiciário, o IRDR não se revela eficaz, na medida em que os processos de massa que versam sobre aquele objeto permanecem com o andamento suspenso até a resolução definitiva do incidente.

Ademais, a execução dos direitos cuja eventual violação tenha sido reconhecida continua ocorrendo por meio de ações individuais, o que significa que o IRDR em nada reduzirá o número de processos ajuizados. Também, cabem críticas

ao instituto pela inexistência de qualquer sanção para grandes litigantes que não respeitarem, em situações futuras, o conteúdo da decisão e pela ausência de efeito vinculante para autoridades, órgãos e entidades da Administração.

De fato, o CPC não contém dispositivos que obriguem ou estimulem empresas privadas e Poder Público a seguir, em sua conduta, o teor das decisões definitivas proferidas em sede de incidente de resolução de demandas repetitivas. Em outras palavras, mesmo após a controvérsia jurídica ter sido dirimida, não há mecanismo que impeça ou, ao menos, desestimule a ocorrência de lesões a direitos praticadas pelos grandes e frequentes litigantes e a subsequente propositura de novas ações judiciais.

Enfim, as ações mais recentes voltadas para o combate à morosidade, inclusive o advento do novo Código de Processo Civil, representam inegáveis avanços em relação à sistemática tradicional de solução dos conflitos pelo Poder Judiciário; no entanto, é evidente que, em termos de custo para os cofres públicos e de nível de litigância socialmente desejável, o ideal seria que as questões sequer fossem judicializadas.

Como se percebe, contudo, as políticas públicas desenvolvidas e implementadas nos últimos anos com o intuito de reduzir a lentidão do Poder Judiciário, mais uma vez, passaram ao largo do problema do excesso de demanda.

3 AUSÊNCIA DE RACIONALIDADE NA JUSTIÇA FEDERAL

Segundo o relatório “Justiça em Números” referente ao ano de 2014, na Justiça Estadual, cerca de 22% dos processos têm o setor público (federal, estadual, distrital e municipal) como autor, réu ou ambos. Trata-se, evidentemente, de percentual expressivo, ainda mais quando se considera que tal ramo do Poder Judiciário tem entre suas atribuições precípua a competência para o julgamento de lides entre particulares (exceto matéria trabalhista)⁵⁰.

Mesmo na Justiça do Trabalho, a percentagem de ações em que o Poder Público figura como parte é significativa: cerca de 4,5%. Tal percentual chama certa atenção pelo fato de a competência fundamental desta ramificação do Poder Judiciário, estabelecida no artigo 114 da Constituição da República, não abarcar as causas ajuizadas por servidores públicos estatutários contra a Administração. Isto porque a Justiça do Trabalho julga, precipuamente, ações cujo objeto diz respeito a relações (empregatícias ou não) regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho⁵¹ (CLT).

No entanto é no âmbito dos tribunais e varas federais que o problema do excesso de litigância judicial envolvendo o Poder Público assume maior relevância. Com efeito, de acordo com o referido relatório, a Administração figurava como parte (autora, ré ou ambas) em mais de 97% dos aproximadamente 12,5 milhões de processos que tramitaram na Justiça Federal em 2014, dos quais cerca de 4 milhões foram ajuizados naquele ano e 8,5 milhões restaram pendentes de anos anteriores (média de mais de 7.000 processos por magistrado).

O elevadíssimo percentual de presença dos entes públicos decorre da competência constitucional deste ramo do Judiciário, essencialmente relacionada aos próprios sujeitos que participam da relação processual, nos termos do artigo 109, inciso I, da Carta Republicana:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;
(...)

⁵⁰ A Constituição da República não especifica a competência da Justiça Estadual. Assim, ela é dita residual por abranger todas as matérias que não se inserem na órbita de competência dos demais ramos do Poder Judiciário, cujas atribuições são elencadas de forma expressa na Carta Política.

⁵¹ Decreto-Lei nº 5.452, de 1º maio de 1943.

O papel de destaque negativo, novamente, fica com o INSS, autor ou réu em mais de um terço dos processos, seguido pela Procuradoria da Fazenda Nacional (PFN) e pela Caixa Econômica Federal, parte, cada uma, em pouco mais de 10% das ações em tramitação na Justiça Federal. Evidentemente, não é uniforme a distribuição das presenças desses três maiores litigantes entre os polos ativo e passivo dos processos.

Efetivamente, a presença da autarquia previdenciária como autora não se revela expressiva, sendo que, em sua maioria, as (relativamente) poucas ações ajuizadas pelo INSS têm por objetivo o ressarcimento - em caráter regressivo ou não - de valores de benefícios despendidos pelos cofres da Previdência Social. Por outro lado, são milhões de processos em que o INSS é réu, quase todos versando sobre pedidos de benefícios previdenciários (aposentadorias, auxílios-doença, pensões, etc.) e assistenciais⁵².

Por sua vez, a presença da CEF como parte nas ações em tramitação na Justiça Federal é significativa tanto como autora quanto como ré. No primeiro caso, merecem menção os processos de cobrança de dívidas, decorrentes de empréstimos bancários comuns ou de programas do Governo Federal operados pela instituição como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). No segundo, destacam-se as ações relacionadas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e a financiamentos imobiliários concedidos no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e, ainda, os processos ajuizados por consumidores, com objeto decorrente das atividades comuns aos demais bancos comerciais, realizadas pela empresa.

Por fim, a Fazenda Nacional, órgão encarregado de representar judicialmente a União na execução da dívida ativa tributária e nas causas de natureza fiscal⁵³, está presente de forma bem mais expressiva como autora do que como ré processual. Isto porque, a cada ano, são ajuizadas pela PFN centenas de milhares de ações de execução fiscal, visando à cobrança de valores inscritos em dívida ativa e, supostamente, devidos pelos contribuintes.

Segundo o “Justiça em Números” 2015, os processos de execução fiscal apresentam taxa de congestionamento de 91% - contra uma média, na Justiça

⁵² Sobretudo o benefício de prestação continuada (BPC) previsto no artigo 20 da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993).

⁵³ Nos demais processos, a representação da União é de competência da Advocacia-Geral da União (Lei Complementar nº 73/1993).

Federal, de 70,5%⁵⁴ - e constituem quase 84% do total de casos pendentes de execução neste ramo da Justiça brasileira. Por tais razões o referido relatório não hesita em apontar o expressivo número de processos desta natureza como uma das causas preponderantes da morosidade no andamento das ações.

Outra característica marcante da Justiça Federal reside no maior grau de repetitividade do objeto das ações, em comparação aos demais ramos do Poder Judiciário. Tal circunstância decorre do fato de a competência da JF ter caráter eminentemente subjetivo, sendo fixada - conforme mencionado acima - em função da presença, na relação processual, da União e de suas autarquias, fundações e empresas públicas.

Com efeito, o relativamente restrito número de sujeitos que atraem a competência da Justiça Federal⁵⁵ torna mais frequentes as ações de objeto repetitivo, ou seja, aquelas em que causa de pedir e pedido são idênticos, variando apenas a parte que se situa no outro polo da relação processual. A título de exemplo, pode-se mencionar, em se tratando de Poder Público como réu, a pleora de processos de segurados do INSS buscando revisão do valor de benefício previdenciário, de titulares de contas de FGTS pleiteando a incidência de índices de atualização monetária ou de servidores públicos aposentados requerendo alteração na sistemática de cálculo dos proventos.

Já em sentido contrário - isto é, no que tange a ações em que a Administração figura no polo ativo -, cabe o exemplo das execuções fiscais ajuizadas para a cobrança de determinado tributo instituído com base em norma cuja constitucionalidade está sendo discutida no âmbito judicial. Como se percebe com facilidade, o tratamento individual conferido a esta espécie de processos está longe de ser a estratégia mais eficiente e racional para solução dos litígios.

De fato, as demandas de massa ou repetitivas exigem tratamento diferenciado em relação às ações de objeto singular, visando conferir-lhes soluções

⁵⁴ Se fossem desconsiderados os processos de execução fiscal, a taxa de congestionamento médio de processos na Justiça Federal, segundo o Justiça em Números 2015, cairia quase 10 pontos percentuais, de 70,5% para 61,2%.

⁵⁵ Segundo o Anexo da Portaria nº 530/2007 da Procuradoria-Geral Federal (em sua oitava revisão), há 159 autarquias e fundações públicas federais. Além disso, também atraem a competência da Justiça Federal as pouco mais de 20 empresas públicas federais, como CEF, BNDES, Infraero, Correios, etc.

em bloco. Ressalte-se que, na Justiça Federal, já se buscam tais soluções, como demonstra a realização, em 2013, de seminário específico sobre o tema⁵⁶.

No melhor cenário, porém, o ajuizamento de boa parte dessas ações, ao menos daquelas propostas contra o Poder Público, seria evitado, pois a satisfação do direito - quando existente, claro - dar-se-ia mediante iniciativa da própria Administração. Tal sistemática deveria ser a regra e não exceções esporádicas e ineficientes (porque ainda injustas) como, por exemplo, o reconhecimento de direito a expurgos do FGTS contido na Lei Complementar nº 110/2001 e as revisões administrativas de benefícios previdenciários levadas a efeito pelo INSS.

Para que isso ocorra, porém, são necessárias mudanças profundas na mentalidade que norteia a postura da Administração Pública frente às demandas judiciais, potenciais e efetivas.

Enfim, as especificidades acima mencionadas tornam bem mais significativo na Justiça Federal, em relação aos demais ramos do Poder Judiciário, o impacto positivo sobre a efetividade da prestação jurisdicional de eventuais medidas de racionalização da atuação da Administração Pública como parte em processos judiciais.

Os itens a seguir tratam de outros pontos característicos da Justiça Federal, tanto em relação a aspectos subjetivos dos processos - partes envolvidas nas lides, inclusive órgãos e entidades da Administração Pública - quanto no que diz respeito a objetos das ações judiciais.

3.1 Advocacia-Geral da União e a Cultura do Recurso

A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou por meio de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos do artigo 131 da Constituição e da Lei Complementar nº 73/1993, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal. Assim, os servidores públicos com formação jurídica que peticionam nas ações judiciais, defendendo os interesses da Administração Pública Federal, pertencem aos quadros funcionais da AGU⁵⁷.

⁵⁶ Seminário Demandas Repetitivas na Justiça Federal: Possíveis Soluções Processuais e Gerenciais, realizado em 2013.

⁵⁷ Há três carreiras no âmbito da AGU: a) Procuradores Federais - atuam na defesa das autarquias e fundações federais; b) Procuradores da Fazenda Nacional - atuam na defesa da União (Administração Direta) tão somente nos processos relacionados a matérias de natureza tributária,

Historicamente, a instituição mantém, no que diz respeito a sua atuação na esfera judicial, uma postura bastante conservadora, supostamente escudada nos cânones constitucionais que regem o funcionamento da Administração e no princípio da indisponibilidade do interesse público. Contudo, o resultado prático de tal conservadorismo é a protelação indiscriminada do andamento de milhões de processos judiciais cujo término poderia ser abreviado, em atendimento ao interesse público primário e, também, como se verá adiante, ao secundário.

Em termos normativos, a questão é regulada, essencialmente, pela Lei nº 9.469/1997, que diz em seu artigo 1º-A:

Art. 1º-A. O Advogado-Geral da União poderá dispensar a inscrição de crédito, autorizar o não ajuizamento de ações e anão-interposição de recursos, assim como o requerimento de extinção das ações em curso ou de desistência dos respectivos recursos judiciais, para cobrança de créditos da União e das autarquias e fundações públicas federais, observados os critérios de custos de administração e cobrança.

Da leitura da parte final do referido dispositivo, depreende-se que a racionalidade econômica própria dos agentes privados - que, no âmbito da Administração, significa o resguardo dos interesses públicos secundários - constitui o único e exclusivo fundamento norteador das dispensas de propositura de ações judiciais e interposição de recursos. Como se percebe, há acentuada estreiteza na legislação de regência, que passa ao largo da celeridade do Poder Judiciário, questão de suma importância para o interesse público primário, ao exigir o estabelecimento de critérios objetivos relacionados tão somente a custos de administração e cobrança.

No entanto, ainda que não se alterem os ditames da lei, é possível reduzir significativamente a quantidade de processos judiciais em que a Administração Federal é parte. Para isso, todavia, é necessária uma profunda mudança na cultura institucional do órgão encarregado da defesa em juízo da União, de modo que o balizamento da atuação pelos critérios de racionalidade econômica previstos na norma acima transcrita deixe de ser pontual e se torne prática generalizada.

Com efeito, os atos administrativos da Advocacia-Geral da União que regulamentam a matéria no plano infralegal⁵⁸, na prática, tornam exceção a dispensa de agir (ajuizar ações e interpor recursos), independentemente do cotejo entre o

inclusive nas execuções fiscais; c) Advogados da União - atuam na defesa da União em todos os demais processos.

⁵⁸ Entre outras, Portarias AGU nº 171/2011, nº 260/2012, nº 46/2013, nº 227/2014, nº 380/2014 e nº 534/2015, esta última consignada no Anexo I.

conteúdo econômico da controvérsia em discussão, os custos de tramitação dos processos e a probabilidade de êxito. Ademais, mesmo quando há ato normativo expressamente dispensando o recurso - como, por exemplo, em casos de prescrição do crédito tributário cobrado pela Fazenda Nacional ou de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal com repercussão geral -, os advogados públicos, por vezes, acabam optando por recorrer em função do receio de responder, como já ocorreu com alguns de seus pares, a uma ação disciplinar por negligência, desídia ou, pior, improbidade administrativa.

Assim, em função desta distorcida interpretação do princípio da indisponibilidade do interesse público e do temor pela responsabilização funcional (e até penal), os procuradores federais e advogados da União, veem-se quase completamente privados de autonomia de atuação, isto é, impedidos de ponderar acerca da real existência de interesse público em sua conduta. Dito de outro modo, a cultura do recurso indiscriminado transforma uma categoria altamente capacitada e, em sua imensa maioria, imbuída de verdadeiro espírito público em máquinas de produzir e protocolar petições judiciais, muitas das quais consideram vazias, iníquas, meramente protelatórias ou contraproducentes.

A questão da desconsideração do discernimento dos profissionais, a ensejar uma profusão de recursos sem sentido, foi abordada com primor e clareza por Machado Junior:

Uma das razões para a pouca utilização desses instrumentos costuma ser apontada pelos próprios procuradores públicos: o procedimento interno de justificativa para a não interposição de recurso é muito mais trabalhoso do que simplesmente apresentar a peça recursal padronizada que já está pronta no computador. A exigência desse procedimento burocrático de justificativa revela uma descabida desconfiança do Executivo para com seus próprios procuradores, o que se revela inadmissível se considerado que se trata de profissionais do mais alto nível técnico, selecionados por rigoroso concurso público. É claro que se o procurador deixa de recorrer por desídia, sua conduta deverá ser objeto de apuração específica e individual por parte de seu superior hierárquico. Todavia, essa não pode ser a premissa adotada pela Administração Pública (MACHADO JUNIOR, 2016, p. 37).

No entanto, a cultura, institucionalizada no âmbito da Advocacia-Geral da União, de interposição de recursos de forma indiscriminada e não criteriosa, significa trabalho de Sísifo⁵⁹ não apenas para advogados da União, procuradores

⁵⁹ Sísifo é um personagem da mitologia grega que, como punição por seus atos, foi condenado pelos deuses a rolar, até a eternidade, uma grande pedra montanha acima. Contudo, sempre que chegava perto do topo, uma força irresistível fazia a pedra deslizar para baixo, de volta ao ponto de partida, invalidando todo o esforço despendido. Daí advém a expressão "trabalho de Sísifo", utilizada em

federais e procuradores da Fazenda Nacional, que elaboram as peças processuais contraproducentes. Isto porque tais peças, irremediavelmente, devem ser apreciadas pelo Poder Judiciário, ou seja, juízes, desembargadores e ministros são obrigados a proferir um sem número de decisões em processos que há muito poderiam ter-se findado.

Por conseguinte, considerando que a União é responsável pelos custos de funcionamento da AGU, da Justiça Federal e dos Tribunais Superiores, revela-se evidente o desperdício de verbas públicas resultante desta cultura de recursos indiscriminados. A considerável afronta, tanto aos interesses públicos primários quanto aos secundários, igualmente salta aos olhos.

3.2 Trabalhos de Sísifo

A seguir, são apresentados alguns exemplos da atuação da Administração Federal como parte em ações judiciais que bem ilustram o desperdício para o erário e o descompasso com o interesse público primário e secundário configurado pela política ora adotada pela Advocacia-Geral da União⁶⁰.

a) Recursos para decidir quem vai decidir o que já está decidido

Em uma ação previdenciária de revisão de benefício, o juiz de primeiro grau, considerando que o valor da causa seria inferior a 60 salários mínimos, determinou o envio do processo a juizado especial federal, ou seja, declinou da competência. Inconformado com a determinação, o autor (segurado do INSS) interpôs o recurso cabível (agravo de instrumento), ao qual o Tribunal Regional Federal (TRF) da 2ª Região deu provimento.

Visando reverter a decisão do TRF que fixou a competência da vara federal, o INSS apresentou embargos de declaração e, em seguida, recurso especial (Resp) para o Superior Tribunal de Justiça (STJ) em Brasília.

referência a tarefas laboriosas, repetitivas, inexoravelmente fadadas ao fracasso e em relação às quais inexistem a opção de desistência ou recusa em executar.

⁶⁰ Os exemplos são reais e foram retirados de ações que tramitam ou tramitaram na Justiça Federal do Rio de Janeiro e no Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Apesar da inexistência de sigilo ou de qualquer outro impedimento legal à divulgação, os números dos processos não serão informados no presente trabalho, com o intuito de evitar a despropositada exposição das partes envolvidas e dos profissionais que atuaram nos feitos.

Em outra lide de objeto semelhante, ocorreu o inverso, ou seja, a ação foi proposta pelo segurado em juizado especial federal e o magistrado de primeiro grau declinou da competência, por considerar que o valor da causa superaria o limite máximo de 60 salários mínimos. O juiz da vara federal, por sua vez, suscitou conflito de competência⁶¹ com o juizado.

Nesta segunda ação, o relator do processo no TRF decidiu que a competência seria da vara federal, mas o autor interpôs recurso (agravo interno), pleiteando o reconhecimento da competência do JEF. A turma do Tribunal, por sua vez, reformou a decisão do relator, determinando a remessa ao juizado especial federal. O que fez o INSS, então? Exatamente a mesma coisa que na primeira ação, isto é, apresentou embargos de declaração e, em seguida, recurso especial para o Superior Tribunal de Justiça. Só que, neste caso, o INSS pretendia ver reconhecida a competência da vara federal, ou seja, a pretensão recursal era diametralmente oposta à do recurso ao STJ apresentado no primeiro processo.

Um detalhe bastante relevante: os dois processos tinham por objeto questão absolutamente pacificada por decisão do Supremo Tribunal Federal e, fatalmente, seriam - como afinal o foram - julgados em favor do INSS (não havia direito a revisão de benefício).

Contudo, a autarquia recorreu tanto na primeira situação, em que foi considerada competente a vara federal, quanto na segunda, em que se determinou exatamente o contrário: a remessa para o juizado especial. Ambas as decisões recorridas, porém, possuíam caráter estritamente processual, sem nenhum conteúdo material ou econômico.

Em outras palavras, *a priori* - especialmente considerando que o pleito dos autores, inexoravelmente, seria julgado improcedente - não fazia diferença alguma para o INSS se os processos tramitassem em juizado especial ou vara federal. Conseqüentemente, levando-se em conta tão somente a racionalidade econômica e a proteção dos interesses patrimoniais da Administração, o INSS não deveria apresentar recurso contra nenhuma das duas decisões.

No entanto, houve interposição nos dois casos.

⁶¹ O artigo 66, inciso II, do Código de Processo Civil diz que há conflito de competência quando dois ou mais juízes se consideram incompetentes, atribuindo um ao outro a competência.

b) Recurso para que as mais altas cortes decidam sobre o irrisório

Em outra ação previdenciária, o TRF reconheceu o direito do segurado à implantação da aposentadoria pleiteada na petição inicial. O INSS, então, interpôs embargos de declaração e, em seguida, recurso especial para o Superior Tribunal de Justiça e recurso extraordinário (RE) para o Supremo Tribunal Federal.

Em tais recursos, a inconformidade da autarquia limitava-se à data a partir da qual eram devidos os atrasados (data de início do benefício - DIB), ou seja, não mais havia questionamentos acerca do direito à percepção da aposentadoria. Ocorre que a diferença entre a data pretendida pelo autor e a considerada correta pelo INSS era de apenas 22 dias, sendo o benefício de um salário mínimo, que à época da implantação valia R\$ 240,00.

Neste caso, mesmo considerando juros e atualização monetária, o valor monetário em discussão era, evidentemente, desprezível em relação aos custos de levar o processo para Brasília, para julgamento pelas cortes superiores.

c) Recursos para que as mais altas cortes decidam sobre o insignificante

Em ações ajuizadas por servidores públicos visando à anulação da exigência de devolução de valores remuneratórios supostamente pagos a maior pela Administração, por vezes o magistrado de primeiro grau profere decisão provisória - liminar em mandado de segurança ou antecipação de tutela em ação ordinária - determinando a suspensão dos descontos no contracheque, implantados administrativamente com vistas ao ressarcimento ao erário.

Independentemente do montante total da dívida e do valor de cada desconto, a praxe da AGU, com o intuito de reverter a decisão provisória, é recorrer para o TRF e, em seguida, se não obtiver sucesso, para os tribunais superiores. Observe-se que a subsistência ou não das dívidas está sendo discutida nas ações principais. Por sua vez, os sucessivos recursos da Administração dizem respeito tão somente à possibilidade de se anteciparem os procedimentos de cobrança - de um débito, repise-se, ainda incerto -, mediante a continuidade do desconto no contracheque, suspenso por decisão judicial provisória.

Mais uma vez, está-se diante de discussões sem conteúdo econômico significativo, submetidas ao crivo de STJ e STF.

d) Recurso contra o que é absolutamente indiferente

Em ação proposta contra o INSS e uma entidade de previdência privada (fundo de pensão), o juiz de primeiro grau considerou não se verificar hipótese de litisconsórcio necessário e, assim, excluiu a segunda ré do processo. O autor recorreu ao TRF (agravo de instrumento), que decidiu reincluir a entidade no polo passivo.

A entidade resignou-se em relação à sua condição de ré, mas não o INSS, que recorreu para o Superior Tribunal de Justiça para tentar excluir novamente o fundo de pensão.

Ao que parece, o recurso foi interposto apenas porque o INSS, na condição de agravado juntamente com a entidade de previdência privada, foi tecnicamente derrotado na decisão do TRF, pois para a autarquia não fazia diferença prática alguma a presença ou não da outra ré no processo.

e) Recursos para decidir de quem é o direito de herdar o nada (R\$ 0,00)

Em decorrência do longo tempo de tramitação, lastimavelmente, ocorre com certa frequência o óbito do(s) autor(es) no curso dos processos, especialmente em se tratando de causas de natureza previdenciária, nas quais os demandantes são, em média, mais idosos. Para esses casos, a lei estabelece a possibilidade de sucessão processual, ficando o processo suspenso até a habilitação dos sucessores.

Caso discorde da decisão judicial, a AGU invariavelmente recorre contra deferimentos de pedidos de habilitação, o que, em princípio, parece lógico e razoável, pois a intenção é garantir que o pagamento seja efetuado a quem de direito. Ocorre que os recursos são apresentados mesmo em ações já transitadas em julgado com decisões de mérito de todo favoráveis ao Poder Público federal, cujo passo seguinte à habilitação seria o arquivamento.

Dessa forma, inicia-se uma discussão - que muitas vezes termina nos tribunais superiores - acerca de quem sucederá o autor original falecido. Trata-se

de controvérsia plenamente estéril e vazia, pois, na essência, discute-se apenas quem adquirirá “o direito de ter o processo arquivado”.

f) *Recursos contra o pagamento em favor de si mesmo*

A Lei Complementar nº 132/2009 instituiu a possibilidade de a Defensoria Pública da União receber verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por entes públicos, devendo os valores recebidos ser destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da própria DPU e à capacitação profissional de seus membros e servidores.

A partir de então, tornaram-se frequentes na Justiça Federal processos de execução de honorários sucumbenciais, movidos pela DPU contra estados, municípios e, até mesmo, autarquias federais como o INSS. Em boa parte desses processos, os valores cobrados são inferiores aos custos de tramitação da ação; porém, ainda assim, as partes costumam recorrer de qualquer decisão que lhes seja tecnicamente desfavorável.

As execuções de pequenos valores movidas pela DPU contra estados e municípios, com a União suportando os custos de tramitação dos processos, já se revelam injustificáveis sob a ótica da racionalidade econômica e do interesse público. Quando há uma autarquia federal no polo passivo, então, o processo beira as raias do absurdo.

Fazendo uma analogia - pobre, porém, elucidativa -, seria como se uma pessoa (União) incorresse em custos para decidir se tiraria ou não dinheiro de um bolso (INSS) para colocar em outro (DPU), sendo os referidos custos superiores à quantia que trocaria ou não de bolso.

Os exemplos acima mencionados demonstram a inexistência de qualquer influência do conteúdo econômico da controvérsia em litígio nos autos judiciais, por ocasião da tomada de decisões relacionadas à apresentação de recursos por parte dos órgãos que representam o Poder Público federal em juízo. Com efeito, quando muito, verifica-se tão somente a matéria jurídica em discussão, sendo as peças recursais apresentadas pela AGU sem que se efetue qualquer análise da relação custo/benefício, dos efeitos práticos da decisão judicial ou dos valores potenciais decorrentes do eventual sucesso da interposição dos recursos.

3.3 A Trágica Judicialização da Saúde

Nos termos do artigo 196 da Constituição da República, “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante a adoção de políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e permitam o acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. A seu turno, a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), estatui ser dever do Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício (art. 2º).

O referido diploma legal incumbiu ao Sistema Único de Saúde (SUS) - entendido como o conjunto de ações e serviços de saúde a serem prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público (art. 4º) - a assistência à saúde, de modo integral, incluindo o fornecimento de medicamentos. No plano teórico, nosso sistema público de saúde, diante dos princípios norteadores de sua estruturação - universalidade, integralidade, equidade, descentralização e participação comunitária - pode ser considerado um dos mais avançados e equânimes do mundo.

Como todos sabem, porém, na prática, os serviços prestados pelo SUS são, em sua maioria, insatisfatórios e precários, ou seja, passam longe de se adequar ao modelo institucional estabelecido pelas normas programáticas. Por conseguinte, como um dos resultados de tamanha dicotomia entre a realidade fática e o direito assegurado de forma tão inequívoca pela Constituição e pela lei, têm-se uma crescente judicialização de questões relacionadas à saúde, não sendo raras as ocasiões em que os próprios profissionais dos hospitais públicos e instituições conveniadas do SUS, diante da precariedade das condições de atendimento, sugerem aos pacientes a propositura de ação judicial.

Uma parcela de tais processos tem como objeto a realização de tratamentos médicos no exterior, o fornecimento de medicamentos caros e não incluídos nas listagens e protocolos do SUS⁶², o custeio de terapias experimentais⁶³

⁶² As ações de farmacêutica do SUS são instrumentalizadas com base na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename), uma lista de medicamentos, editada pelo Ministério da Saúde com revisões técnicas periódicas, voltada para o atendimento das necessidades de saúde prioritárias da população brasileira.

e outras técnicas medicinais de custo elevado. Tais pedidos, ao menos em tese, poderiam ser negados pelo Poder Judiciário, eis que versam sobre práticas não oferecidas pelo Sistema Único de Saúde, ou seja, sobre direitos não expressamente assegurados à população brasileira pela legislação de regência.

A maioria das ações, contudo, diz respeito a tratamentos cobertos pelo SUS, porém não obtidos pelos pacientes em função das mencionadas deficiências dos serviços públicos de saúde. Trata-se de pedidos de cirurgias, exames médicos, tratamentos ambulatoriais, remédios, internações hospitalares e outros procedimentos, muitas vezes simples e relativamente pouco dispendiosos, que são judicializados em função das falhas de atendimento do Sistema Único. E é em relação a estes processos que há manifesta irracionalidade econômica, no que tange aos gastos públicos.

Segundo se depreende dos relatórios do projeto Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça, o percentual de processos referentes a serviços públicos de saúde, em relação ao total de feitos em tramitação, varia ano a ano, porém mantém-se entre 1 e 2%, dependendo do tribunal. Na 2ª instância da Justiça Federal⁶⁴, por exemplo, 10.465 processos com pedidos direcionados ao sistema público de saúde tramitaram em 2014, o que representa cerca de 1% da totalidade dos feitos em tramitação naquele ano.

Se tomarmos como base o custo médio de cada processo baixado pelo Poder Judiciário, que em 2014 foi de R\$ 2.400,00, apenas a tramitação judicial das 10.465 ações custou aos cofres da União cerca de R\$ 25 milhões de reais. No entanto, os processos de saúde na Justiça Federal, regra geral, são ajuizados, simultaneamente, contra União, Estado e Município, todos partes legítimas para figurar na demanda, tendo em vista a composição do Sistema Único de Saúde. Muitas vezes, um quarto ente público igualmente figura no polo passivo das demandas de saúde: a universidade federal ou estadual, mantenedora do hospital onde a parte autora está internada ou responsável pelo tratamento médico pleiteado na petição inicial⁶⁵.

⁶³ Exemplo recente é o ajuizamento de inúmeras ações judiciais pleiteando o fornecimento da chamada “pílula do câncer”, elaborada à base de fosfoetanolamina e cuja fabricação e comercialização é vedada, pois não há qualquer comprovação científica de sua eficácia no tratamento da enfermidade.

⁶⁴ Engloba os cinco Tribunais Regionais Federais.

⁶⁵ Somente na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, há três hospitais universitários federais, o Gaffrée e Guinle da Unirio, o Clementino Fraga Filho da UFRJ e o Antônio Pedro da UFF, e um

Assim, nos custos para os cofres públicos decorrentes da propositura das ações judiciais relacionadas a questões de tratamento médico ou farmacêutico pelo SUS devem ser computados, também, todos os gastos da Advocacia-Geral da União e das procuradorias de estados e municípios na defesa processual das referidas entidades públicas. Adicione-se à conta, ainda os gastos decorrentes da atuação de: a) Defensoria Pública da União, patrocinadora, na Justiça Federal, da maioria das causas que versam sobre pleitos direcionados ao SUS; b) Ministério Público Federal, que, por força do art. 178 do CPC de 2015⁶⁶, intervém em todas as ações envolvendo interesses de incapazes e, assim, oficia, obrigatoriamente, em ações de saúde pleiteando tratamento para menores de idade e pessoas incapacitadas para a prática de atos da vida civil.

Também devem ser incluídos nessa conta os gastos do Ministério da Saúde, das secretarias estaduais e municipais de saúde e das direções dos hospitais públicos necessários ao atendimento, do ponto de vista burocrático, das ordens judiciais (prestação de informações técnicas, encaminhamento de ofícios e mandados, etc.). Para se ter uma ideia da estrutura administrativa voltada exclusivamente para a realização desta tarefa, o Ministério da Saúde, assim como algumas secretarias estaduais de saúde, possuem órgãos com competência específica para lidar com as ações judiciais de saúde⁶⁷. O mesmo ocorre com grandes instituições públicas de prestação de serviços de saúde - como, por exemplo, o Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (Inato) e o Instituto Nacional de Câncer (Inca) -, nas quais, diante do grande número de ordens do Poder Judiciário a cumprir diuturnamente, viceja entre o corpo médico o sentimento de que as ações judiciais representam apenas um fardo e uma interferência indevida e inoportuna em seu trabalho técnico.

Considerando a multiplicidade de agentes e órgãos da Administração envolvidos, não há como se mensurar com precisão os gastos públicos decorrentes das ações judiciais relacionadas ao atendimento pelo SUS. Contudo, após toda essa

estadual, o Pedro Ernesto da UERJ.

⁶⁶ No CPC de 1973, havia disposição praticamente idêntica (art. 82).

⁶⁷ No âmbito da Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro, por exemplo, o Núcleo de Assessoria Técnica em Ações de Saúde - NAT, cuja equipe é composta por enfermeiros, farmacêuticos, nutricionistas e médicos presta assessoria técnica a magistrados em ações que envolvam o fornecimento, pelo Poder Público, de medicamentos, insumos alimentares e materiais médico-hospitalares.

digressão, pode-se inferir que, cada processo de saúde que tramita na Justiça Federal, em média, custa aos cofres públicos não menos de R\$ 10.000,00.

De acordo com a tabela do SUS⁶⁸, uma cirurgia simples na área de oncologia custa para o Estado, aproximadamente, R\$ 3.000,00. Como se percebe, portanto, considerando o custo da ação judicial, os dispêndios dos cofres públicos acabam sendo mais de 4 vezes superiores quando o paciente, em função das deficiências dos serviços públicos de saúde, é obrigado a recorrer ao Poder Judiciário para fazer valer seu direito legalmente assegurado de obter o tratamento necessário.

Tal raciocínio aplica-se para a imensa maioria dos processos de saúde ajuizados, em que os tratamentos pleiteados pela parte autora são cobertos pelo sistema público de saúde. Como resultado, as entidades que compõem o SUS - mormente a União, de quem emana a maioria dos repasses de verbas -, além de arcar com os custos do tratamento, acabam tendo um gasto extra, em média, superior a R\$ 10.000,00 com cada ação judicial.

Em suma, mesmo se atendo tão somente aos interesses públicos secundários e, conseqüentemente, deixando-se em segundo plano **os aspectos mais trágicos da questão** - quais sejam, **o sofrimento humano** e a palpável possibilidade de **agravamento do quadro clínico dos pacientes** em função da demora no atendimento pelo SUS -, a irracionalidade econômica é manifesta.

Desconhece-se a existência de trabalhos quantitativos versando especificamente sobre o tema⁶⁹. Assim, o que segue abaixo é apenas uma tentativa embrionária de quantificação, realizada com o intuito de demonstrar a ausência de racionalidade e o desperdício de dinheiro público que representa a maioria dos processos propostos contra o Poder Público, cujo objeto relaciona-se ao direito à saúde do demandante. Espera-se que a metodologia seja futuramente aprimorada, a fim de que se possa estimar com mais precisão a real dimensão do problema.

Resumidamente, foram observados todos os 101 processos que tramitaram nas duas varas federais do Município de São Gonçalo - RJ⁷⁰, ajuizados por pessoas

⁶⁸ Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses e Próteses e Materiais Especiais do SUS, disponível em: <http://sigtap.datasus.gov.br/tabela-unificada/app/sec/inicio.jsp>.

⁶⁹ Um amplo panorama da pesquisa sobre litigância na área de saúde no Brasil pode ser encontrado em Biderman; Barberia; Acosta (2011).

⁷⁰ No Município de São Gonçalo, além de duas varas federais, há em funcionamento três juizados especiais federais.

físicas entre 1º de Janeiro de 2014 e 31 de maio de 2015 e cujo pedido principal diz respeito a tratamento de saúde da parte autora com custeio pelos cofres públicos. Os limites temporais foram demarcados com o intuito de se obter uma amostra minimamente significativa e, ao mesmo tempo, para garantir que já houvesse sentença de primeiro grau em todos os processos analisados. Assim, evitou-se incluir na observação ações ajuizadas em períodos mais recentes, eventualmente, ainda em tramitação e não sentenciadas.

O quadro completo dos resultados da observação e análise, inclusive com a relação numérica dos processos observados, encontra-se ao final do presente trabalho (Apêndice C).

Em seguida, os mais relevantes resultados obtidos.

a) Cobertura pelo SUS:

Tratamentos Cobertos pelo SUS	Tratamentos Não Cobertos pelo SUS
90	11

Fonte: elaboração própria.

Em apenas 11 dos 101 processos observados, o autor pretendia obter tratamentos não cobertos pelo sistema público de saúde, especialmente, o fornecimento de medicamentos não incluídos na Rename⁷¹. Sendo assim, ao menos em tese, a propositura das outras 90 ações judiciais não ocorreria se o SUS prestasse um serviço eficiente e de qualidade.

b) Sentenças (total dos 101 processos)

Julgamento de Mérito (pedido principal)			Extinção Sem Mérito		
Procedência	Procedência Parcial	Improcedência	Falecimento do Autor	Tratamento Antes da Sentença	Outros Fundamentos
37	2	2	26	21	13

Fonte: elaboração própria.

⁷¹ Observe-se que também são considerados não cobertos pelo SUS os pedidos de medicamentos fornecidos pelo sistema público, porém não para a enfermidade do paciente. Exemplo: autor sofre da doença autoimune A e pleiteia o medicamento X, que - segundo o protocolo do SUS - é fornecido apenas para tratamento das enfermidades autoimunes B e C.

Como se observa, em 37 processos, o pedido referente ao tratamento de saúde foi julgado procedente (não foram analisados outros pedidos, como - por exemplo - recebimento de indenização por danos morais). Em apenas duas ações, houve procedência parcial, pois o juiz, embasado em pareceres técnicos, considerou que o demandante estava pleiteando mais do que o necessário para seu adequado tratamento.

Em outros dois processos, a sentença foi de improcedência, com base no entendimento de que a pretensão do autor era furar a fila de cirurgia estabelecida pelo sistema de regulação.

Lamentavelmente, 26 autores faleceram antes da prolação da sentença de primeiro grau. Tal número bastante elevado (mais de 25%) é indicativo da gravidade do quadro clínico de boa parte das pessoas que recorrem à Justiça em busca de tratamento médico-hospitalar e não da morosidade do Poder Judiciário, já que, em quase todos os processos judiciais relacionados a tratamentos de saúde, são proferidas decisões de urgência (tutela provisória) quase imediatamente após o ajuizamento.

Em 21 processos, a parte autora obteve o devido tratamento antes da prolação da sentença, sendo que - a despeito de não ser possível a verificação - é certo que em boa parte dos casos o Poder Público somente agiu após (e em função de) ter sido notificado pela Justiça acerca do ajuizamento.

Por fim, houve treze sentenças de extinção por desistência da parte autora, litispendência (ajuizamento de ações idênticas) e falta de interesse de agir (o juiz considerou que a parte autora já estava recebendo tratamento adequado antes de ajuizar a ação).

b.1) Sentenças (90 processos com pedidos cobertos pelo SUS)

Julgamento de Mérito (pedido principal)			Extinção Sem Mérito		
Procedência	Procedência Parcial	Improcedência	Falecimento do Autor	Tratamento Antes da Sentença	Outros Fundamentos
29	0	2	26	21	12

Fonte: elaboração própria.

b.2) Sentenças (11 processos com pedidos não cobertos pelo SUS)

Julgamento de Mérito (pedido principal)			Extinção Sem Mérito		
Procedência	Procedência Parcial	Improcedência	Falecimento do Autor	Tratamento Antes da Sentença	Outros Fundamentos
8	2	0	0	0	1

Fonte: elaboração própria.

Vale ressaltar que, em oito dos onze processos incluídos no quadro acima, a sentença foi de procedência, ou seja, o magistrado julgou que o Poder Público estava obrigado a fornecer o tratamento de saúde, a despeito da inexistência de cobertura pelo SUS. Em outros dois processos, houve procedência parcial, pois - como dito acima - o juiz considerou que o autor pleiteava mais do que o necessário para um atendimento satisfatório.

c) Parte Ré:

Total	União Federal	Estado do Rio de Janeiro	Município de São Gonçalo	Universidades Públicas
101	100	92	92	32

Fonte: elaboração própria.

Conforme se depreende do quadro acima, a União Federal não figura como ré em apenas um dos 101 processos analisados. O Estado do Rio de Janeiro e o Município de São Gonçalo estão no polo passivo, juntamente com a União, na quase totalidade dos feitos (92 processos). Além disso, 32 ações - ou seja, cerca de 30% - foram ajuizadas também contra universidades públicas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro que mantêm hospitais universitários integrantes do SUS (UFF, UFRJ, UERJ ou Unirio).

Outro dado relevante: mais de 60% dos processos têm três entidades públicas no polo passivo; por outro lado, apenas cerca de 5% das ações é ajuizada somente contra um réu.

Total	Apenas 1 Réu	2 Réus	3 Réus	4 Réus
101	5	5	63	28

Fonte: elaboração própria.

d) Atuação da Defensoria Pública e do Ministério Público

Total	Defensoria Pública	Ministério Público
101	86	10

Fonte: elaboração própria.

Dos 101 processos analisados, a Defensoria Pública da União atuou no patrocínio dos interesses da parte autora em 86, ou seja, apenas em 15 ações, o patrono da causa era advogado particular. Por sua vez, o Ministério Público Federal interveio, na qualidade de fiscal da lei, em dez processos, a maioria deles em função de haver interesse de menor de idade.

e) Gratuidade de Justiça

Total	Gratuidade de Justiça	Sem Gratuidade
101	101	0

Fonte: elaboração própria.

Em todos os 101 processos houve concessão do benefício da gratuidade de justiça. Conseqüentemente, não foram recolhidas custas judiciais e a parte autora, mesmo nos feitos em que restou perdedora ou desistiu, não pagou qualquer valor a título de honorários de sucumbência.

Em resumo, pode-se afirmar que, dos 101 processos analisados, apenas 11 seriam ajuizados independentemente das condições de funcionamento do sistema público de saúde, pois diziam respeito a pedidos de tratamento não cobertos pelo SUS. Por outro lado, nas demais 90 ações, em que os pleitos da parte autora diziam respeito a procedimentos previstos nos protocolos de atendimento do Sistema Único, o ajuizamento decorreu de deficiências nos serviços prestados (indisponibilidade de leitos hospitalares, longas filas para cirurgias, carência de pessoal, falta de medicamentos, etc.).

O custo desses 90 processos para os cofres públicos, em boa parte dos casos, superou o próprio custo do tratamento de saúde pleiteado pelo autor, pois têm de ser considerados os gastos com o funcionamento do Poder Judiciário, do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União e dos órgãos de defesa da Administração em juízo (AGU e Procuradorias do Estado do Rio de Janeiro e do Município de São Gonçalo). Além disso, também devem ser incluídos na conta os custos da máquina administrativa dos órgãos e entidades da área de saúde das três

esferas de governo utilizada para o atendimento das determinações judiciais (recebimento de mandados, elaboração de relatórios, envio de ofícios, encaminhamentos internos, etc.).

Por último, ainda que o foco precípua da análise tenha residido nos custos para os cofres públicos, não se podem olvidar os custos privados das mencionadas 90 ações de saúde, ou seja, os custos emocionais e financeiros que recaíram sobre os autores e seus familiares.

A conta final, não é difícil perceber, revela-se trágica para o erário público e, sobretudo, para a sociedade.

Evidentemente, com base na análise dos processos propostos num relativamente curto período de tempo e somente nas varas federais de apenas um município brasileiro, não se pode afirmar que cerca de 90% das ações judiciais que pleiteiam tratamentos de saúde pelo SUS seriam evitadas caso o sistema funcionasse de forma adequada. Como mencionado, são necessários estudos mais aprofundados, com amostras maiores e mais significativas, para que se possa avaliar com maior precisão a real dimensão do problema.

No entanto, a partir da observação realizada no presente trabalho, é possível ao menos descortinar a imensa falta de racionalidade econômica que se encerra nos processos ajuizados no país em busca de tratamento pelo sistema público de saúde.

4 RACIONALIZAÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL

No capítulo anterior, analisaram-se alguns obstáculos à aplicação da racionalidade como parâmetro de balizamento da atuação do Poder Público quando parte nas ações em tramitação na Justiça Federal. Além disso, foram apresentados exemplos concretos de processos em que a Administração, em afronta ao interesse público primário e secundário, insiste na litigância judicial, mesmo sendo altamente desvantajosa a relação custo benefício.

O quadro traçado parece desolador. No entanto, algumas iniciativas, ainda que tímidas, vêm sendo tomadas para alterá-lo, como se verá a seguir.

4.1 O Limite das Execuções Fiscais

Em 2009, o Conselho Nacional de Justiça encomendou ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) um estudo com a finalidade de estimar o tempo e o custo médio de tramitação das ações de execução fiscal na Justiça Federal. Os resultados de tal projeto de pesquisa, levado a cabo pelo instituto ao longo de quase um ano e meio, foram apresentados no Comunicado n° 127 do Ipea, cuja divulgação ocorreu em janeiro de 2012.

Com o intuito de tentar superar as dificuldades atinentes à mensuração de valores na Administração Pública - que vão desde problemas na identificação dos elementos geradores de gastos até a complexidade na atribuição de valores monetários a atos processuais, passando pela relativa carência de dados disponíveis sobre o Poder Judiciário - o Ipea desenhou um modelo matemático específico de cálculo dos custos de procedimentos judiciais. O recurso metodológico primordial de tal modelo reside na construção do que os pesquisadores denominaram processo de execução fiscal médio. Trata-se, na verdade, de artifício criado para representar a média de um processo de execução fiscal na Justiça Federal, com base em informações coletadas sobre cada uma das etapas processuais que compõem o procedimento judicial.

Uma estimativa de custos é, por óbvio, ferramenta essencial para a análise da relação custo benefício de qualquer prática ou atividade. Assim, a pesquisa realizada pelo Ipea, de certa forma, possibilita a avaliação da conduta da

Administração como parte em ações judiciais, sob a ótica do interesse público secundário.

Particularmente, no tocante aos processos de execução fiscal propostos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN⁷², o benefício financeiro decorrente da atuação em juízo da Administração Pública, na qualidade de agente econômico racional, encontra-se muito bem elucidado no referido comunicado do Ipea.

Eis as principais conclusões do trabalho:

Conforme os resultados apresentados, pode-se afirmar que o custo unitário médio total de uma ação de execução fiscal promovida pela PGFN junto à Justiça Federal é de R\$ 5.606,67. O tempo médio total de tramitação é de 9 anos, 9 meses e 16 dias, e a probabilidade de obter-se a recuperação integral do crédito é de 25,8%. Considerando-se o custo total da ação de execução fiscal e a probabilidade de obter-se êxito na recuperação do crédito, pode-se afirmar que o breaking even point, o ponto a partir do qual é economicamente justificável promover-se judicialmente o executivo fiscal, é de R\$ 21.731,45. Ou seja, nas ações de execução fiscal de valor inferior a este, é improvável que a União consiga recuperar um valor igual ou superior ao custo do processamento judicial. (IPEA, 2012, p. 16).

Resumidamente, o Ipea concluiu ser antieconômico o ajuizamento pela PGFN de ações de execução fiscal visando à cobrança de montantes inferiores a R\$ 21.731,45, na medida em que o custo unitário médio total de cada processo é de R\$ 5.606,67⁷³ e a probabilidade de êxito corresponde a 25,8%⁷⁴.

Com base em tal constatação, o Ipea recomendou que o valor mínimo para o ajuizamento de processos de execução fiscal pela Procuradoria da Fazenda Nacional fosse aumentado de R\$ 10.000,00⁷⁵ para R\$ 20.000,00, asseverando que, independentemente da antieconomicidade das ações de valor inferior ao limite mínimo, a elevação do piso reduziria em 52% o trabalho da PGFN na área de contencioso. Por fim, o comunicado sugere que se trata de excelente oportunidade para o órgão aprimorar a eficiência e a eficácia de suas atividades de cobrança (IPEA, 2012).

A recomendação de elevar o piso foi acatada pela Administração por intermédio da Portaria do Ministério da Fazenda n° 75, de 22 de março de 2012, que determinou “o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos com a Fazenda

⁷² A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN é o órgão da Advocacia-Geral da União - AGU competente, entre outras atribuições, para a execução da dívida ativa de natureza tributária da União (Constituição da República, art. 131, § 3°).

⁷³ O valor de R\$ 5.606,67 refere-se apenas aos custos de funcionamento da Justiça Federal, ou seja, a metodologia de cálculo desconsidera por completo os custos de funcionamento da própria PGFN.

⁷⁴ R\$ 21.731,45 x 25,8% = R\$ 5.606,67

⁷⁵ Valor estabelecido pela Portaria do Ministério da Fazenda n° 49/2004.

Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00” (art. 1º, inciso I)⁷⁶. Como se observa, trata-se de norma orientada, essencialmente, pela racionalidade econômica e pelo interesse público secundário. Infelizmente, no entanto, são poucos os atos administrativos com balizamento semelhante, o que torna raras as situações nas quais a conduta do Poder Público em juízo é pautada pela ponderação entre custos e benefícios.

Com efeito, se mais órgãos e entidades da Administração efetuassem tal sopesamento para balizar sua atuação como parte em ações judiciais, haveria significativa diminuição do número total de processos em tramitação na Justiça brasileira. Os 52% de redução de trabalho na Procuradoria da Fazenda, apurados pelo Ipea, bastam para comprovar tal afirmativa.

Como exemplo óbvio de processos cuja tramitação poderia ser abreviada, há as milhares de ações previdenciárias em que o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS recorre de decisões judiciais determinando a implantação de benefícios, apenas para discutir critérios de incidência de juros e atualização monetária sobre os valores retroativos. Tais recursos - direcionados com frequência também para os tribunais superiores - têm o condão de atrasar por anos o recebimento de valores efetivamente devidos a segurados da Previdência Social.

Em tese, o INSS está discutindo matéria jurídica, ou seja, qual a sistemática de cálculo de acréscimos legais deve ser aplicada sobre os atrasados. Quando se faz o cálculo, porém, percebe-se que em boa parte dos processos, a diferença entre o valor apurado com base no critério pretendido pelo INSS e o montante encontrado mediante a aplicação da sistemática defendida pelo segurado está longe de justificar a movimentação da máquina do Judiciário.

Dito de outro modo, assim como nas diversas situações mencionadas no capítulo anterior, os custos decorrentes dos julgamentos destes recursos superam os valores que o INSS economizará caso, ao final, sua tese saia vencedora. Conforme se percebe, independentemente do resultado, recorrer representa um decréscimo patrimonial para os cofres públicos federais, ou seja, a interposição de recurso nesta situação constitui afronta ao interesse público secundário.

⁷⁶ Nesse contexto, foi editada, ainda, a Portaria Conjunta do Ministério da Fazenda e da AGU nº 249/2012, que estabelece o valor de R\$ 20.000,00 como base para eventual desistência de recursos em processos contra a Fazenda Nacional.

O exemplo acima e o estudo do Ipea evidenciam importância de órgãos e entidades da Administração, assim como fazem os particulares, levarem em consideração os custos e as probabilidades de sucesso de cada ação, para traçar sua estratégia (ou política) de atuação no que diz respeito à litigância judicial. Se assim procederem, maximizarão seus resultados financeiros, ou seja, nada mais farão do que satisfazer o interesse público secundário (patrimonial).

No entanto, o fim precípua da atuação da Administração é, como visto, a busca do interesse público primário e não a satisfação do interesse secundário. Conseqüentemente, medidas de racionalização da atuação do Poder Público em juízo, como a adotada pela PGFN - elevação do valor mínimo para a propositura de ações de execução fiscal -, jamais poderiam ser implementadas se também não estivessem em consonância com o bem comum. Cabe averiguar, portanto, se estas medidas de racionalização econômica atendem o objetivo precípua da atuação da Administração, qual seja, a satisfação do interesse público primário.

4.2 Externalidade Positiva e Interesse Primário

O trabalho de mensuração de custos de tramitação realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada é digno de muitos elogios, por seu ineditismo, criatividade e brilhantismo. Mais que isso, a pesquisa merece aplausos em função dos resultados práticos decorrentes da adoção, pela PGFN, da principal recomendação contida nas conclusões. Afinal, o estabelecimento, por ato normativo, de um limite mínimo para o ajuizamento de execuções fiscais representou uma economia significativa de recursos públicos.

Todavia, o Comunicado nº 127 do Ipea tem foco quase que exclusivo na referida economia de recursos, passando totalmente ao largo da discussão relacionada ao bem comum. Por conseguinte, sendo inimaginável que técnicos e pesquisadores do instituto recomendassem que o Poder Público atuasse em desacordo com os interesses da coletividade, tal omissão significa tão somente que, segundo o estudo, a adoção do limite recomendado não encontra óbices relacionados ao interesse público primário.

Dito de outro modo, o aumento para R\$ 20.000,00 do valor mínimo para o ajuizamento de processos pela PGFN é recomendável em função da maximização dos resultados financeiros da Administração e diante da inexistência de conflito com

interesses primários. Assim, pode-se inferir que o Ipea, recomendou a implementação da medida, eis que a mesma, simultaneamente:

- a) atende o interesse público patrimonial (secundário);
- b) não contraria o interesse público primário.

O trabalho levado a cabo pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, aparentemente, não percebe ou não considera relevante a externalidade positiva gerada pela medida de racionalização da atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Entretanto, o benefício para a coletividade advindo da redução do número de processos - qual seja, o ganho em celeridade do Poder Judiciário - provavelmente é mais importante, em termos de interesse público primário, do que a maximização da arrecadação da PGFN.

Ao que parece, verifica-se, no caso, a velha e popular máxima “atirar no que viu e acertar no que não viu”, uma vez que a Administração Pública, ao adotar medida visando satisfazer o interesse público secundário, gerou, sem atentar para o fato, relevantes efeitos benéficos para a coletividade. Evidentemente, a mensuração, em termos quantitativos, deste benefício indireto para aqueles que necessitam utilizar os serviços jurisdicionais revela-se tarefa bastante complexa, que exige o desenvolvimento de metodologia específica e foge do escopo do presente trabalho⁷⁷.

Contudo, independentemente da quantificação, pode-se afirmar que é do interesse público que o Estado arque com os custos de externalidades positivas capazes de beneficiar parcelas significativas da população. Por conseguinte, é provável que seja mais vantajoso, do ponto de vista da coletividade, que a PGFN, ao invés de implementar o limite de R\$ 20.000,00 - arredondando para baixo o valor apurado pelo Ipea a partir do qual se torna economicamente justificável a promoção em sede judicial do executivo fiscal (R\$ 21.731,45) -, estabelecesse um piso de, digamos, R\$ 25.000,00⁷⁸.

Raciocínio idêntico pode ser aplicado ao mencionado exemplo dos recursos antieconômicos interpostos para discutir a sistemática de cálculo dos atrasados, em ações nas quais foi reconhecido o direito do segurado à percepção ou

⁷⁷ Acerca de modelos para a mensuração de externalidades, vale a leitura do precursor e descritivo estudo de Bernard (1999).

⁷⁸ Mais uma vez, vale salientar que a metodologia de cálculo adotada pelo IPEA desconsiderou os custos de funcionamento da PGFN, o que constitui um argumento adicional para o arredondamento do piso para cima.

a reajustes de aposentadorias e pensões previdenciárias. De fato, caso deixasse de recorrer nos milhares de processos em que, na prática, discutem-se tão somente pequenas diferenças de valores retroativos, o Instituto Nacional do Seguro Social não apenas otimizaria a aplicação de recursos públicos da Administração Federal (interesse secundário), como ainda favoreceria todos aqueles que aguardam ansiosamente o desfecho de seus processos judiciais, muitas vezes para receber um benefício decorrente do trabalho de toda uma vida.

Neste caso, a externalidade positiva torna-se ainda mais evidente quando, utilizando-se valores hipotéticos, faz-se a seguinte indagação: qual das duas opções abaixo está em melhor sintonia com o interesse público primário?

a) o recebimento por um segurado do INSS de R\$ 15.000,00 de atrasados, quando o valor efetivamente devido a ele seria R\$ 12.000,00;

b) o recebimento pelo(s) herdeiro(s) e/ou sucessor(es) do segurado do valor correto, ou seja, R\$ 12.000,00.

A pergunta é pertinente em função de uma imensa perversidade que, infelizmente, ocorre com relativa frequência em nosso país, qual seja, o óbito do segurado do INSS durante a longa espera para receber, via processo judicial, os valores retroativos que lhe são devidos. A resposta, porém, depende de inúmeras considerações, a maioria de ordem bastante subjetiva, o que apenas demonstra a referida dificuldade, detectada por Hely Lopes Meirelles (2011), de, no caso concreto, extrair-se da ordem jurídica o interesse público prevalente.

Sendo assim, o resultado de uma enquete com tal pergunta certamente dependeria da amostra ou da população de entrevistados. No entanto, independentemente do resultado inicial, não há dúvidas de que o percentual dos que consideram que a opção “a” é a que melhor atende ao interesse público aumentaria à medida que se refizesse a pergunta reduzindo-se paulatinamente a diferença entre os dois valores hipotéticos.

Explicando melhor: em termos percentuais, mais respondentes optariam pela letra “a” se a pergunta fosse formulada com, digamos, R\$ 13.500,00 para o pleiteado pelo segurado e R\$ 13.000,00 para o montante a ele efetivamente devido, do que na hipótese de formulação com os valores de 15.000,00 e R\$ 12.000,00. Isto porque, com estes últimos valores, o “prejuízo” para os cofres públicos é de R\$

3.000,00, ao passo que com R\$ 13.500,00 e R\$ 13.000,00 a diferença é de apenas R\$ 500,00.

Como se percebe, na situação hipotética descrita, de um lado reside o interesse secundário de economia para as finanças públicas e, ainda, o interesse público primário de pagar o valor correto, ou seja, nem mais nem menos do que o efetivamente devido. Do lado contrário, está outro interesse público primário, isto é, o de fazer justiça, pagando ao segurado do INSS o que lhe é devido, o mais rapidamente possível e - nem precisaria dizer - antes do falecimento.

Também não é difícil perceber que, à semelhança do que ocorre em relação ao ajuizamento de ações de execução fiscal pela PGFN, existe um patamar mínimo para o montante controverso no processo, abaixo do qual recorrer revela-se, para o INSS, inequivocamente contrário ao interesse público. Tal limite é representado pela soma dos custos, para a Administração, decorrentes da interposição do recurso com o valor da externalidade negativa advinda do prolongamento do tempo de tramitação da ação judicial.

Nos termos mencionados acima, existe um nível socialmente desejável de litigância judicial, isto é, um ponto no qual o número de ações judiciais propostas pelo conjunto de agentes econômicos, inclusive o Poder Público, é ideal sob a ótica coletiva. Atingir ou ao menos se aproximar deste ponto representaria enorme benefício para a sociedade.

Nessas circunstâncias, tratando-se de interesse público altamente relevante, à busca do nível de litigância socialmente ótimo deveria ser conferida certa prioridade na formulação das políticas de públicas, bem como nas articulações entre os Poderes Republicanos. O intuito seria limitar ao máximo o ajuizamento ou o prosseguimento de lides indesejadas do ponto de vista social, ao mesmo tempo em que se propiciam meios de utilização do Poder Judiciário aos que dele têm real necessidade.

Ocorre que, com raras e louváveis exceções - e o estabelecimento pela PGFN de um valor mínimo para o ajuizamento de execuções fiscais é uma delas - , órgãos e entidades da Administração Pública sequer procuram racionalizar sua atuação em juízo, o que atenderia ao interesse secundário e, certamente, reduziria sobremaneira seu acervo processual.

Ao se omitir de seu dever de buscar o interesse público e deixar de agir como agente econômico racional, o Poder Público - que, repise-se, figura como autor ou réu em mais da metade das ações judiciais - torna-se o principal causador do congestionamento hoje existente no Poder Judiciário.

4.3 Portaria PGFN n° 502/2016

Outro exemplo claro de medida de racionalização da atuação do Poder Público como parte em ações judiciais reside na Portaria da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional n° 502, de 12 de maio de 2016, colacionada na íntegra no Anexo II deste trabalho. Tal ato normativo é fruto de profundas discussões internas sobre a postura do órgão em juízo, em cotejo com os princípios constitucionais que norteiam o funcionamento da Administração Pública, intensificadas com a entrada em vigor do novo Código de Processo Civil.

O mencionado diploma normativo contém algumas inovações relevantes e configura, no tocante à racionalidade e ao interesse público, inegável avanço institucional em relação à portaria que até então disciplinava a atuação contenciosa dos procuradores da Fazenda Nacional⁷⁹.

Com efeito, a portaria em análise - e tal intenção é expressa no parecer propositivo do qual resultou a edição do referido ato administrativo - reflete o resultado de reinterpretção de antigos dogmas processuais, à luz de princípios constitucionais como moralidade, eficiência, efetividade, duração razoável do processo e, sobretudo, economicidade. Reflete, ainda, a pertinente preocupação da Procuradoria da Fazenda em se adequar a algumas das diretrizes estabelecidas pelo CPC de 2015, que exigem dos envolvidos em uma ação judicial comportamento pautado pela boa-fé e cooperação entre si.

Entre outros pontos positivos, a Portaria PGFN n° 502/2016 ampliou as hipóteses, em abstrato, de não apresentação de interposição de recursos e apresentação de outras peças processuais, inclusive contestação. Aqui está se falando, por exemplo, de situações em que a tese jurídica relacionada ao objeto da ação já se encontra pacificada pelo Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça ou Tribunal Superior do Trabalho.

⁷⁹ Portaria PGFN n° 294/2010.

A norma igualmente conferiu certo grau de autonomia para os Procuradores que atuam nos feitos decidirem, em cada caso concreto, se a Fazenda Nacional deve ou não recorrer, contestar, etc., inclusive facilitando e desburocratizando os procedimentos internos de justificativa para não apresentação de recursos, contestação e outras peças processuais.

No entanto, sem dúvida, a mais relevante inovação da norma foi reconhecer expressamente a inexistência de interesse de litigar judicialmente quando o valor patrimonial em discussão for inferior ao custo do processo suportado pela própria Fazenda Nacional. Tal reconhecimento - que elenca a racionalidade entre os fatores considerados na tomada de decisões atinentes à atuação do órgão em juízo - ensejou a instituição de novas hipóteses de não apresentação de recurso e outras peças processuais, hipóteses estas não relacionadas a teses jurídicas, mas decorrentes do sopesamento entre custos e benefícios econômicos.

Abaixo, a título exemplificativo, seguem transcritos alguns dos dispositivos da Portaria PGFN nº 502/2016 que têm seu fundamento em eventual desproporção entre os benefícios patrimoniais almejados e os custos dos processos judiciais:

Art. 2º Sem prejuízo do disposto no artigo antecedente, fica dispensada a apresentação de contestação, oferecimento de contrarrazões, interposição de recursos, bem como recomendada a desistência dos já interpostos, nas seguintes hipóteses:

(...)

IX - quando for possível antever, fundamentadamente, que o ato processual resultaria em prejuízo aos interesses da Fazenda Nacional;

(...)

§ 9º Também se enquadra no disposto no inciso IX do *caput* a hipótese de desproporção entre benefício almejado com o ato e os riscos e custos a este inerentes;

Art. 4º - Fica dispensada, por ausência de interesse processual, a interposição de recursos em execução fiscal e, nas causas em geral, de recursos excepcionais e respectivos agravos, na hipótese do benefício patrimonial almejado com o recurso ser inferior ao limite para ajuizamento de execução fiscal.

§ 1º - A ausência de interesse recursal referida no *caput* decorre da desproporção entre o benefício patrimonial almejado e os custos do processo, tal qual definido em estudo próprio e adotado pelo Ministro de Estado da Fazenda para regulamentação do disposto nos artigos 5º do decreto-Lei nº 1.569/1977 e 65, parágrafo único da Lei nº 7.799/89, atualmente regido pelo artigo 1º, II, da Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012.

§ 2º - O disposto nesse artigo não se aplica:

I - aos processos que tramitam no Juizado Especial Federal - JEF;

II - aos processos sujeitos a acompanhamento especial ou relativos a grandes devedores;

III - quando não for possível estimar o proveito econômico pretendido com o recurso;

IV - quando a decisão recorrida estiver em desconformidade com precedente relacionado no art. 927 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);

V - quando a questão estiver afetada à sistemática de julgamento de casos repetitivos, inclusive o previsto no artigo 896-C da CLT, e pendente de julgamento; e,

VI - quando houver orientação no sentido da interposição de recurso na hipótese, tendo em vista a relevância da tese jurídica, objetivando impedir a consolidação de jurisprudência em sentido contrário.

Conforme se percebe, o ato administrativo em análise, ao determinar a realização de análise da relação custo benefício para a tomada de decisão relacionada à defesa em juízo dos interesses da Fazenda Nacional, confere interpretação de viés econômico e racional ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Trata-se, como dito, de um significativo passo adiante em relação à disciplina normativa vigente até o advento da Portaria PGFN nº 502/2016.

No entanto, a despeito do inegável avanço e dos possíveis efeitos positivos na redução da litigiosidade e do acervo processual da Procuradoria da Fazenda Nacional, o ato administrativo em questão baliza-se tão somente pelo interesse público secundário. De fato, a norma em comento pode até satisfazer, por vias transversas, o interesse público primário; todavia, assim como a já mencionada Portaria do Ministério da Fazenda nº 75/2012, que estabeleceu o limite de R\$ 20.000,00 para as execuções fiscais, a Portaria PGFN nº 502/2016 foi editada com foco precípua no benefício patrimonial da Administração Pública.

Ademais, por ser de aplicação restrita aos processos judiciais de competência funcional da Procuradoria Fazenda Nacional, a disciplina estabelecida pela Portaria nº 502/2016 não abarca, por exemplo, ações relacionadas a benefícios previdenciários, propostas por segurados do INSS.

4.4 Caixa Econômica Federal

A Caixa Econômica Federal (CEF) é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda que possui diversas atribuições inerentes à Administração Pública. Com efeito, seja mediante previsão expressa no estatuto da empresa⁸⁰, seja por delegação, a União Federal atribuiu à CEF, entre outras, as seguintes responsabilidades: administração de jogos de azar (Mega Sena, Loteria Esportiva, etc.), gestão das contas de FGTS, concessão de financiamentos de habitações populares (Sistema Financeiro da Habitação e Programa Minha Casa

⁸⁰ Estatuto aprovado pelo Decreto nº 7.973/1993.

Minha Vida), agenciamento do Fies e pagamento aos trabalhadores do seguro desemprego e do abono salarial referente ao Programa de Integração Social (PIS)⁸¹.

Por outro lado, a Caixa Econômica realiza inúmeras atividades próprias das instituições financeiras privadas. Tal circunstância *sui generis* posiciona a CEF entre os maiores litigantes em processos judiciais do Brasil.

Na Justiça Federal, como mencionado anteriormente, a Caixa Econômica Federal está presente - seja no polo ativo, seja no passivo - em cerca de 10% dos processos em tramitação. Como autora, a parcela mais significativa das ações da CEF tem por objeto a cobrança de dívidas, oriundas tanto de operações bancárias comuns quanto de financiamentos inseridos em programas governamentais. Já na posição de demandada, os temas mais frequentes são a sistemática de acréscimos nas contas de FGTS e os questionamentos às cobranças de dívidas, especialmente dos financiamentos habitacionais.

Até há alguns anos, a CEF buscava reduzir seu estoque de processos apenas por meio de mais contratações para seu quadro técnico-jurídico e de aumentos na produtividade individual dos advogados e demais funcionários que lidam com as ações judiciais no âmbito interno da empresa. Todavia, diante do contínuo crescimento de seu acervo processual, em todas as instâncias do Poder Judiciário, a CEF resolveu traçar uma estratégia para enfrentar o problema sob a ótica macro.

O primeiro passo para a adoção de tal estratégia consistiu em estudos sobre os efeitos econômicos e gerenciais do contencioso judicial para a empresa, elaborados com base nas seguintes diretrizes:

a) Levantamento de gastos diretamente relacionados à defesa da CEF em juízo, como remuneração de advogados, suporte administrativo, fluxo interno de informações para subsidiar a elaboração das peças processuais e outras despesas.

b) Avaliação de custos decorrentes do prolongamento do trâmite dos processos, como juros moratórios, atualização monetária, manutenção de provisões contábeis, risco de falhas no acompanhamento dos processos, custos de controle do estoque processual.

⁸¹ Abono de um salário mínimo pago, anualmente, aos trabalhadores empregados por pessoas jurídicas e cadastrados no PIS com remuneração mensal média de até dois salários mínimos.

c) Estimativa dos valores esperados das ações de objeto mais comum, considerando as probabilidades de êxito e os gastos adicionais em caso de sucumbência (custas e honorários advocatícios).

d) Análise dos custos não monetários associados à litigância judicial excessiva, como danos à imagem da empresa, insatisfação de clientes e empregados, perda de negócios, desgaste com outras instituições como Procon⁸², Ministério Público Federal (MPF) e Tribunal de Contas da União (TCU). Nesse ponto, foi dado especial destaque ao abalo no relacionamento com o próprio Poder Judiciário, decorrente da política de recorribilidade recalcitrante e irresponsável.

Os estudos realizados pela CEF apontaram as evidentes vantagens da redução do nível de litigância em termos de eficiência na defesa judicial dos interesses da empresa, controle de riscos, redução de custos e recuperação de credibilidade junto às instituições e ao público em geral. Ademais, foi enfatizado o imperativo aspecto ético do envolvimento em uma ação judicial, mais precisamente, o chamado *fair play* processual, isto é, o dever das partes de um processo de balizar sua conduta pela boa-fé e pela lealdade com a parte contrária.

Com efeito, o Código de Processo Civil⁸³ determina aos participantes das relações processuais um comportamento cooperativo e pautado pela boa-fé, com vistas à obtenção, em tempo razoável, de decisão de mérito justa e efetiva. Para o Poder Público, cuja atuação é vinculada aos cânones da legalidade e da moralidade, a determinação de conduta leal é absolutamente imperiosa, ainda mais quando se considera a presunção de legitimidade dos atos administrativos.

Frequentemente, porém, como visto em exemplos acima relatados, a cooperação em busca de uma solução justa e efetiva e - até mesmo - a lealdade processual parecem relegadas a segundo plano pela Administração Pública. Por conseguinte, ao ressaltarem a importância da ética na atuação da empresa como parte em ações judiciais, os estudos realizados pela CEF apenas chamaram a

⁸² Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor.

⁸³ CPC: Art. 5º Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé.

Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

No antigo CPC, havia determinação semelhante no art. 14.

atenção para um ponto que - em princípio - deveria ser óbvio, em se tratando de Poder Público, mas, infelizmente, não o é.

Ao final dos trabalhos, a despeito das resistências internas enfrentadas - afinal, a cultura do recurso está arraigada entre operadores de direito - adotou-se um novo paradigma no que diz respeito à atuação da Caixa Econômica Federal como parte em ações judiciais. Eis alguns dos principais eixos desse paradigma:

a) Reinterpretação do princípio da indisponibilidade do interesse público, até então invocado como fundamento para se buscar a vitória processual da CEF em qualquer situação.

b) Adoção da conciliação e da transigência como método prioritário de solução de litígios: a empresa aumentou significativamente o número de propostas de acordo em ações judiciais, bem como passou a propor ao Poder Judiciário a realização de mutirões de audiências de conciliação, inclusive pré-processuais⁸⁴. Houve, inclusive, campanha de convencimento voltada para os funcionários que lidam diretamente com os processos judiciais, com o seguinte mote: “Com o litígio, na melhor das hipóteses, ganha-se a demanda mas se perde o cliente. Na pior, perdem-se os dois. O acordo, por outro lado, permite perder pouco, mantendo-se o cliente”.

c) Avaliação da relevância da matéria em discussão e das possibilidades de formação de jurisprudência - ou seja, análise custo benefício - como instrumento de decisão acerca do ajuizamento de ação ou interposição de recurso.

d) Sempre que possível, cumprimento espontâneo dos julgados, de modo a evitar a execução.

e) Respeito à jurisprudência dominante dos tribunais, inclusive mediante a edição de súmulas administrativas, de cumprimento obrigatório por todos os funcionários da empresa.

f) Ênfase na advocacia preventiva, especialmente por meio da identificação de fatores de risco operacional e potenciais falhas de atendimento, capazes de gerar novas demandas judiciais contra a CEF, bem como do aprimoramento e da simplificação dos contratos de financiamento firmados pela empresa com terceiros.

g) Desistência de inúmeros recursos já interpostos e estabelecimento de necessidade de autorização superior prévia para interposição de novos recursos

⁸⁴ Tentativa de conciliação antes da formalização do processo judicial.

(nesse caso, houve inversão em relação à disciplina anterior, que exigia a autorização para não interpor o recurso).

h) Estabelecimento de metas administrativas para redução do acervo processual.

A título de ilustrativo, para melhor elucidar a nova postura adotada pela CEF em sua atuação como parte em ações judiciais, vale transcrever uma das petições padrão da empresa:

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, já qualificada nos autos do processo em epígrafe, vem, pelo(a) advogado(a) que esta subscreve, informar que, após a análise do processo sob a ótica da relação custo/benefício, concluiu pela ausência de interesse no prosseguimento do feito, vez que os fatos sucedidos indicam baixa probabilidade da efetiva recuperação dos valores cobrados na via judicial.

Isto posto, ante a perda superveniente do interesse processual verificada na hipótese, requer, respeitosamente, a extinção do feito na forma do art. 267, VI, do CPC.

Por razões estratégicas - afinal, trata-se de empresa que, conforme mencionado, além das competências específicas, atribuídas pelo Poder Público, exerce atividades próprias das instituições financeiras privadas -, a CEF não divulga a sistemática ou a metodologia aplicada nas análises da relação custo benefício que realiza. Em outras palavras, não são de conhecimento público as variáveis e os parâmetros objetivos utilizados nas avaliações para tomada de decisões quanto à propositura de ações judiciais, interposição de recursos, transigência, formulação de propostas de acordos, etc.

No entanto, os resultados da implementação destes parâmetros na redução do número de processos judiciais em que a empresa é parte são bastante expressivos. No Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, o número de processos em que a Caixa Econômica Federal é parte reduziu-se de cerca de 80 mil para menos de 10 mil em 3 anos⁸⁵, especialmente em função da desistência de recursos que já haviam sido interpostos.

Nas varas, juizados especiais e tribunais regionais federais, igualmente houve redução do acervo processual da CEF, porém os números não foram tão significativos quanto os do STJ. Assim, a Caixa Econômica permanece sendo o terceiro maior litigante da Justiça Federal, atrás apenas, como visto, de INSS e Procuradoria da Fazenda Nacional.

⁸⁵ Entre janeiro de 2013 e janeiro de 2016.

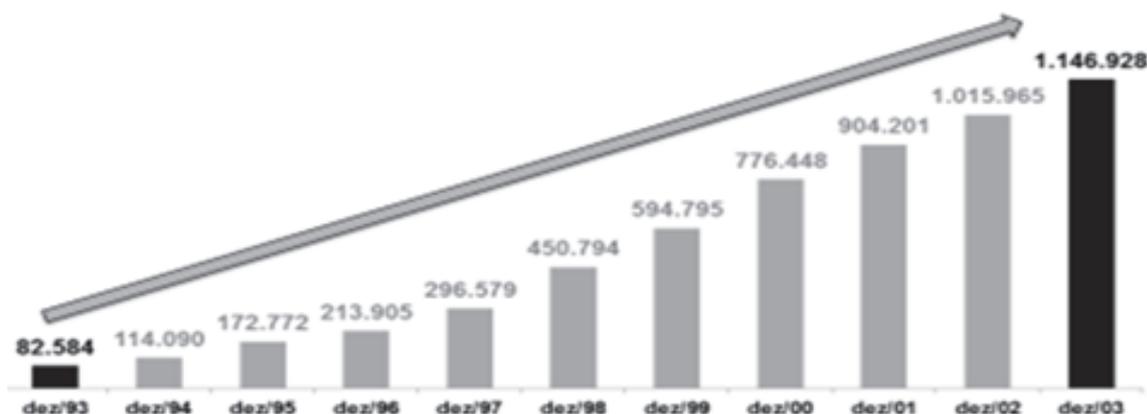
Evidentemente, os inúmeros problemas na tramitação das ações da CEF na Justiça Federal não desapareceram por completo, como num passe de mágica. De fato, a apresentação de petições vazias ou desconexas, a resistência injustificada ao cumprimento de julgados, a interposição de recursos de caráter meramente protelatório, dentre outras, são práticas que ainda se verificam com certa frequência em se tratando de Caixa Econômica.

Há, portanto, uma longa trajetória pela frente, para que a conduta da instituição como parte em ações judiciais torne-se racional do ponto de vista econômico, que o nível de litigância da CEF atenda o interesse público primário. No entanto, quando se compara a situação atual com a existente no final da década passada, percebe-se que extensão relevante do caminho já foi percorrida.

Os gráficos abaixo demonstram os resultados das mudanças de paradigmas estabelecidas pela CEF, no que diz respeito à atuação da empresa como parte em ações judiciais. O primeiro apresenta a evolução do número de processos em tramitação na primeira instância das Justiças Estadual, Federal e do Trabalho da CEF entre 1993 e 2003.

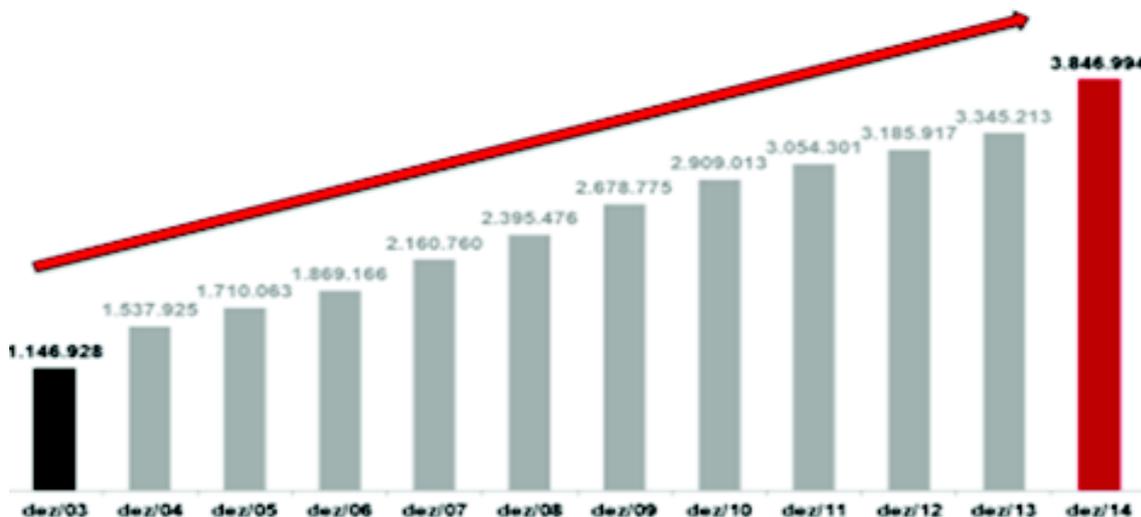
O segundo representa a estimativa de crescimento do acervo, elaborada em estudos internos da empresa e que motivou as mencionadas alterações de paradigmas. Por fim, o último gráfico ilustra o efetivo declínio do acervo processual da Caixa Econômica Federal, devendo ser observado que a tendência de declínio foi interrompida em 2014 em função do ajuizamento, naquele ano, de quase 300 mil processos versando sobre índices de atualização monetária das contas de FGTS.

Gráfico 9: Número de Processos em Tramitação na 1ª Instância em que a CEF Figurava como Ré (1993 a 2003)



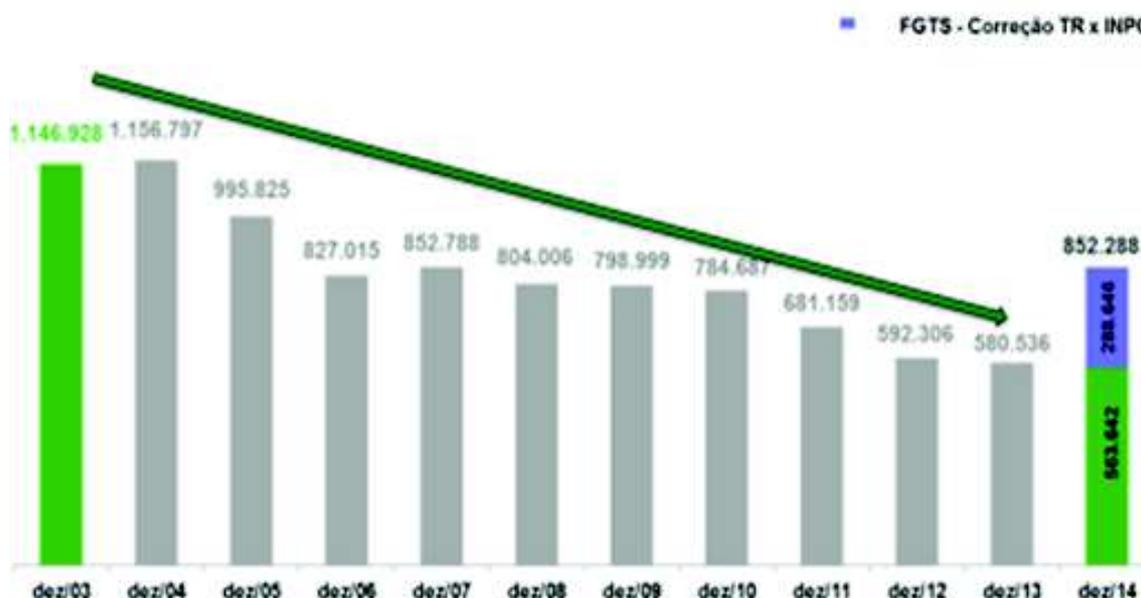
Fonte: Caixa Econômica Federal.

Gráfico 10: Projeção do Número de Processos em Tramitação na 1ª Instância em que a CEF Figuraria como Ré (2003 a 2014)



Fonte: Caixa Econômica Federal.

Gráfico 11: Número Efetivo de Processos em Tramitação na 1ª Instância em que a CEF Figurava como Ré (2003 a 2014)



Fonte: Caixa Econômica Federal.

4.5 Medidas de Racionalização

Mas, afinal, quais seriam as medidas de racionalização da conduta do Poder Público em juízo? O que poderiam fazer órgãos e entidades da Administração Pública Federal - particularmente, o INSS e a Procuradoria-Geral Federal - PGF,

competente para representá-lo judicialmente⁸⁶ - para, em consonância com o interesse público, racionalizar sua atuação como parte em ações judiciais e, dessa forma, contribuir significativamente para a celeridade dos serviços jurisdicionais prestados pela Justiça Federal?

Como dito anteriormente, trata-se de medidas objetivando, sobretudo, reduzir o número de ações propostas e abreviar o desfecho dos processos em que o Poder Público figura como autor ou réu.

Assim, seguindo o caminho trilhado pela Fazenda Nacional, a Advocacia da União poderia, por exemplo, instituir um limite de valor mínimo para interposição de recursos contra decisões judiciais desfavoráveis aos cofres públicos. Tal valor, analogamente ao raciocínio contido no mencionado Comunicado nº 127 do Ipea, seria apurado a partir da multiplicação dos custos de recorrer pela probabilidade de obtenção de êxito com o recurso.

Hipoteticamente, digamos que a interposição pela AGU de um recurso especial contra decisão de Tribunal Regional Federal signifique, para os cofres da União - que, no caso, arca com as despesas tanto do Poder Judiciário quanto da própria AGU -, custos de tramitação no valor de R\$ 1.500,00. Digamos, ainda, que a proporção de recursos contra decisões da Justiça Federal providos pelo Superior Tribunal de Justiça seja de 30%.

Na situação acima descrita chegar-se-ia ao valor de R\$ 5.000,00⁸⁷. Por conseguinte, seria antieconômica e patrimonialmente desvantajosa a interposição de recursos especiais contra decisões de segundo grau desfavoráveis à União que importassem, para os cofres públicos, dispêndios inferiores a tal montante. Nessas circunstâncias, em atendimento ao interesse público secundário, a AGU não deveria interpor recurso, ressalvadas apenas algumas situações excepcionais como a má-fé da outra parte ou a necessidade de formação de jurisprudência sobre a matéria jurídica em discussão. Na média, sairia mais em conta não recorrer.

É verdade que a adoção de medidas de racionalização econômica como a acima mencionada demandaria - do mesmo modo que ocorreu por ocasião da instituição, pela PGFN, do limite de R\$ 20.000,00 para o ajuizamento das execuções fiscais - estudos prévios relacionados a custos e resultados. Nada muito laborioso e

⁸⁶ A Procuradoria-Geral Federal - PGF é o órgão da Advocacia-Geral da União competente para representar judicial e extrajudicialmente as autarquias e fundações públicas federais (art. 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002).

⁸⁷ R\$ 1.500,00 ÷ 30% = R\$ 5.000,00

complexo, contudo, especialmente quando se consideram que boa parte dos dados necessários aos cálculos já se encontra disponível.

Com efeito, os percentuais de reforma das decisões judiciais - que indicam a probabilidade de um determinado recurso ser ou não provido - são disponibilizados, tanto agrupadamente quanto de forma individualizada por tribunal, nos relatórios e nas planilhas anualmente divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça, no âmbito do Projeto Justiça em Números. Adicionalmente, o custo de cada decisão do Poder Judiciário pode ser estimado a partir dos indicadores orçamentários e financeiros e do quantitativo de decisões prolatadas, dados também individualizados por corte de Justiça nos referidos relatórios e planilhas.

Dividindo-se o custo necessário para a prolação da decisão pela probabilidade de sucesso do recurso ter-se-ia uma estimativa de valor mínimo de economicidade para o Poder Público recorrer⁸⁸. Outra possibilidade seria a utilização de metodologia semelhante à adotada no trabalho do Ipea, que apurou o custo do processo com base no tempo de tramitação.

Para isso, foi criado um indicador para medir o custo diário de tramitação:

Para transformar em medida de custo as informações sobre a frequência e o tempo médio total de duração de cada uma das etapas que compõem o PEFM, foi construído um indicador denominado custo médio por processo/dia (CMPD).

O CMPD pode ser determinado a partir da conversão do orçamento executado em orçamento diário, subdividindo-o, a seguir, pelo número de processos que tramitaram no Primeiro Grau de Jurisdição da Justiça Federal ao longo de 2009. Considerando-se o orçamento executado de R\$ 4.912,7 milhões e um total de casos pendentes e processos baixados de 8,5 milhões (Justiça em Números, 2010); tem-se que o orçamento diário da Justiça Federal de Primeiro Grau é de R\$ 13,5 milhões e o CMPD do ano de 2009 é de R\$ 1,58. (IPEA, 2012, p. 12)

Assim, o custo de recorrer seria estimado a partir da multiplicação do custo diário de tramitação pelo número de dias adicionais necessários para o término do processo em decorrência da interposição do recurso. Por sua vez, o limite mínimo de economicidade seria o resultado da divisão do custo de recorrer pela probabilidade de êxito⁸⁹.

⁸⁸ Exemplo numérico hipotético: sendo R\$ 600,00 o custo da decisão e 12% a probabilidade de reforma, o limite mínimo de economicidade do recurso seria de R\$ 5.000,00 ($R\$ 600,00 \div 12\% = R\$ 5.000,00$).

⁸⁹ Exemplo hipotético: sendo R\$ 1,58 o custo diário de tramitação e 448 o número médio de dias adicionais de tramitação ensejados pelo recurso (dado extraído do trabalho do IPRA), o custo de recorrer seria R\$ 707,84, que, dividido pela probabilidade de reforma (12%), resultaria no limite mínimo de economicidade de R\$ 5.898,66.

Como se observa, a partir da utilização de dados já disponíveis, não haveria muitas dificuldades para a apuração de valores de economicidade, visando balizar, em consonância com o interesse público secundário, a atuação da Administração Pública como parte em ações judiciais. No entanto, qualquer metodologia que utilizar apenas estes parâmetros, terá de considerar como custos tão somente a fração correspondente aos gastos da Justiça com a tramitação dos processos.

Dito de outro modo, caso não se amplie o campo de medição de custos, todos os gastos atinentes à representação judicial da Administração - a cargo de Advocacia da União e Procuradorias de Estados e Municípios - e ao trabalho dos demais órgãos envolvidos em cada ação seriam desconsiderados. Trata-se, evidentemente, de parcela significativa das despesas para o erário com a tramitação dos processos em que o Poder Público se faz presente.

Portanto, a apuração de valores de economicidade mais precisos demanda, no mínimo, o levantamento dos custos de funcionamento desses órgãos de representação, já que, em relação à outra fração, o trabalho de medição revela-se bem mais difícil, pois são órgãos espalhados por todo o Serviço Público e com competência para múltiplas atividades sem relação direta com as ações judiciais.

Neste ponto, vale mencionar que o excelente e original trabalho de mensuração realizado pelo Ipea, provavelmente por ter sido demandado pelo Conselho Nacional de Justiça, limitou-se a levantar os custos referentes à Justiça Federal, sem se preocupar com os gastos da União com o funcionamento da Procuradoria da Fazenda Nacional. Eis, portanto, mais uma razão para se pensar na elevação do limite de R\$ 20.000,00.

Todavia, caso sejam fixados parâmetros de economicidade para balizamento da atuação do Poder Público em juízo, seria necessário, no momento de decidir acerca do ajuizamento de uma ação ou da interposição ou não de determinado recurso, avaliar o conteúdo econômico da controvérsia em discussão. Assim, a ação seria ajuizada e o recurso interposto somente se tal conteúdo superasse o limite estabelecido; na hipótese contrária - ou seja, caso o conteúdo econômico da controvérsia fosse inferior ao valor mínimo - seria do interesse público que a Administração se abstinhasse de agir.

No caso das ações de execução fiscal, a tarefa de mensurar ou estimar o valor da controvérsia é trivial, na medida em que o parâmetro coincide com o

montante executado. O mesmo ocorre nas demais ações judiciais de cobrança, tanto de montantes exigidos pela Administração (Poder Público no polo ativo), quanto de valores alegadamente devidos pelo Estado aos particulares (Poder Público no polo passivo).

Por outro lado, em alguns casos, o cálculo revela-se extremamente complexo ou mesmo inviável durante o curso do processo, como na hipótese de uma demanda tributária de repetição de indébito na qual a apuração do valor a restituir depende da análise de livros contábeis e fiscais. Além disso, há lides em que sequer existe um valor econômico passível de mensuração, como, por exemplo, em um processo no qual determinado candidato em concurso público pretende ser nomeado, alegando ter sido ilegalmente preterido na ordem de classificação.

Em relação a estes processos, a fixação de limites de economicidade em nada afetaria a atuação dos órgãos de representação do Poder Público em juízo. Contudo, em boa parte dos feitos, o cotejamento seria viável, pois a apuração do montante controverso depende tão somente de cálculos matemáticos simples. É o caso de uma ação em que a controvérsia remanescente resume-se ao percentual correto a ser aplicado a título de juros sobre o montante principal.

Adicionalmente, em uma parcela significativa de processos, a eventual sucumbência não representa custo algum para a Administração Pública e, em compensação, a vitória também nada significa em termos reais e concretos. Dito de outro modo, trata-se de processos cujo resultado - qualquer que seja - não faz qualquer diferença prática para a Administração, como sói ocorrer, por exemplo, nas arguições de incompetência.

Em suma, para a Administração Pública, a tomada de decisões com base em limites de valor preestabelecidos, ou seja, orientadas pela racionalidade econômica, revela-se viável em uma vasta gama de processos, que se estende muito além das ações de execução fiscal. Por conseguinte, o estabelecimento de tais parâmetros - que, como visto, é medida que vai ao encontro do interesse público secundário - teria forte impacto na redução do número de processos em tramitação no Poder Judiciário como um todo e, em especial, na Justiça Federal.

5 CONCLUSÕES

Não faz muito tempo, prevalecia no Brasil a concepção de ação judicial apenas como manifestação do individualismo liberal, sendo o acesso ao Poder Judiciário restrito a pequena parcela da população. Com o advento da Constituição de 1988, tal cenário felizmente começou a ser superado. Hoje, todavia, a confusão entre os conceitos de acesso a justiça e acesso ao Poder Judiciário está nos levando para o extremo oposto: a banalização da utilização da via judicial, com a judicialização de questões que deveriam ser solucionadas em outras esferas.

O imenso número de processos que, atualmente, abarrotam as prateleiras de varas e tribunais constitui, sem dúvida, um dos principais fatores da ineficiência e da falta de efetividade da máquina judiciária, bem como da morosidade na tramitação das ações. Surge, então, uma situação aparentemente paradoxal: o acesso da população ao Poder Judiciário deve ser o mais amplo possível, a fim de que se alcance a autêntica justiça, isto é, para que os direitos fundamentais proclamados tornem-se efetivos; ao mesmo tempo, deve haver redução no número de ações, para que varas e tribunais possam cumprir de forma satisfatória suas atribuições constitucionais.

Tal paradoxo, no entanto, não é real, pois, quando se observa com mais profundidade, especialmente do ponto de vista qualitativo, o conteúdo de boa parte das ações em andamento nos juízos e cortes do país, percebe-se que o verdadeiro problema reside na péssima distribuição do acesso ao Poder Judiciário entre a população. Em outras palavras, a mesma Justiça, que permanece praticamente desconhecida e inacessível para uma grande parcela do povo brasileiro, é utilizada de forma excessiva, abusiva e, muitas vezes, com fins escusos por determinados setores da sociedade.

No entanto, boa parte da responsabilidade pelo alto grau de litigiosidade e pela utilização excessiva da via jurisdicional no Brasil deve ser atribuída ao Poder Público. Com efeito, União, Estados, Distrito Federal e Municípios - diretamente ou por intermédio de suas autarquias, fundações e empresas públicas - figuram como autor, réu ou ambos em mais da metade das aproximadamente 100 milhões de ações atualmente em tramitação na Justiça brasileira, o que, sem dúvida, contribui de forma significativa para a histórica morosidade do Poder Judiciário.

No presente trabalho, foram evidenciados alguns dos inúmeros efeitos deletérios da exagerada presença da Poder Público como parte em ações judiciais, a começar pela questão orçamentária. De fato, quando a Administração integra a lide, os custos para o erário decorrentes de um processo judicial vão muito além dos gastos do Poder Judiciário, já que devem ser computados, também, os dispêndios necessários à defesa, em juízo, dos interesses da Administração, a cargo da Advocacia-Geral da União e das procuradorias estaduais e municipais.

Ademais, deve integrar a conta - como ficou claro no subitem referente à judicialização da saúde - eventuais despesas com a manutenção dos órgãos essenciais à função jurisdicional do Estado - Ministério Público e Defensoria Pública -, assim como aquelas incorridas pelos demais órgãos públicos para o atendimento do ponto de vista burocrático, das ordens da Justiça. Como se percebe - e este é um aspecto em relação ao qual as pesquisas do CNJ passam ao largo - os gastos públicos com a tramitação de ações judiciais são, na realidade, muito superiores a 1,2% do Produto Interno Bruto, 2,3% das despesas totais de União, estados, Distrito Federal e municípios ou R\$ 337 por habitante, dados referentes a 2014 e apurados pelo Projeto Justiça em Números.

A partir deste raciocínio, a tese destacou que, frequentemente, a atuação do Poder Público como litigante judicial apresenta relação custo benefício desfavorável, ou seja, desafia a racionalidade e se revela desvantajosa até mesmo do ponto de vista estritamente patrimonial. Em outras palavras, as normas que regulamentam a conduta da Administração como parte em processos judiciais - supostamente escoradas no princípio da indisponibilidade do interesse público - dão ensejo à propositura de incontáveis ações antieconômicas, recursos protelatórios e petições, na prática, sem qualquer lógica, em frontal desacordo com o interesse público secundário.

Mais grave, porém, é a desconformidade de vários atos inerentes à referida conduta com o objetivo primordial da atuação do Poder Público: a satisfação do interesse público primário. Isto porque, como visto, diversas práticas levadas a cabo pelos órgãos de defesa da Administração em juízo, conquanto formalmente válidas no plano processual, configuram verdadeira iniquidade, além de ofenderem os princípios constitucionais da eficiência e da duração razoável do processo, ou seja,

vão de encontro aos anseios e necessidades da sociedade, que passam por um Poder Judiciário célere e efetivo.

Diante do quadro traçado, impõe-se uma mudança drástica dos paradigmas que norteiam a postura da Administração em relação às ações judiciais. Desta forma, tanto as políticas públicas tradicionais - expansão orgânica do Poder Judiciário e incentivos ao aumento da produtividade de magistrados e servidores - como as estratégias mais recentemente adotadas - por exemplo, o foco na conciliação e na mediação e a priorização dos processos coletivos - poderiam lograr resultados bem mais exitosos, no que diz respeito à celeridade no andamento dos feitos.

Em suma, tentou-se demonstrar no presente trabalho que, diante do peso da presença do Poder Público em juízo, torna-se imperiosa a implementação de medidas de racionalização da atuação da Administração Pública como parte nas ações judiciais, com vistas à obtenção de ganhos significativos em termos de efetividade na prestação jurisdicional. Os efeitos positivos de tais medidas seriam ainda maiores na Justiça Federal, pois neste ramo do Judiciário 97% dos processos envolvem a Administração.

A finalidade principal da tese, porém, foi fomentar a discussão e sugerir uma nova agenda de pesquisa, especialmente no que diz respeito à quantificação de dados referentes à economicidade da referida atuação e à avaliação de sua consonância com o interesse público primário. A ampliação do debate e a elaboração de novos estudos sobre o tema são fundamentais. Dessa forma, seria possível encontrar a melhor sintonia, para que a instituição das necessárias medidas de racionalização alcance seu mais importante objetivo: a ampliação do acesso a justiça.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. **Crime, justiça penal e desigualdade jurídica: as mortes que se contam no tribunal do júri**. Revista da USP, n. 21, p. 133-151. São Paulo: Edusp, 1994.

ALVES, R. P. **Prerrogativas da administração pública nas ações coletivas**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2007.

_____. **Zona de Luminosidade dos Agentes Públicos**. 2015. Disponível em: <http://publicacao.mprj.mp.br/rmprj/rmp_comemorativa/files/assets/basic-html/page392.html>. Acesso em: 11 jun. 2016.

AQUINO, S. T. **Summa Theologica**. 1947. Disponível em: <<http://www.basilica.org/pages/ebooks/St.%20Thomas%20Aquinas-Summa%20Theologica.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

ARIELY, D. **The Upside of Irrationality: The Unexpected Benefits of Defying Logic at Work and at Home**. Nova Iorque: Harper Perennial, 2010.

AZEVEDO, A. J. **Por uma nova categoria de dano na responsabilidade civil: o dano social**. 2004. Disponível em: <<http://docslide.com.br/documents/azevedo-antonio-junqueira-por-uma-nova-categoria-de-dano-na-responsabilidade-civil-o-dano-social.html>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

AZZONI, C. R.; LATIF, Z. A. **Indicador de movimentação econômica**. São Paulo: FIPE/USP, 1995.

BACELLAR FILHO, R. F. A noção jurídica de interesse público no Direito Administrativo Brasileiro. In: HACHEM, D. W. (Coord.): **Direito Administrativo e Interesse Público: Estudos em Homenagem ao Professor Celso Antonio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BARBOSA, R. **Oração aos Moços** - Edição Popular e Anotada por Adriano da Gama Kury. Rio de Janeiro. 1999. Disponível em: <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/ruibarbosa/FCRB_RuiBarbosa_Oracao_aos_mocos.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BARROSO, L. R. Prefácio: O Estado contemporâneo, os direitos fundamentais e a definição da supremacia do interesse público. In: SARMENTO, D. (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BAZERMAN, M. H.; MOORE, D. **Processo Decisório**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2014.

BEBCHUK, L. A. **Litigation and Settlement under Imperfect Information**. 1984. Rand Journal of Economics, n. 15, p. 404-415.

BERNARD, R. R. S. **The rise of non-financial measures**. 1999. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-ccg-09.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

BIDERMAN, C.; BARBERIA, L.; ACOSTA, C. **Report: Right to Health Litigation in Brazil: A Research Agenda**. 2011. Disponível em: <http://cepesp.fgv.br/sites/cepesp.fgv.br/files/Health_Judicialization_Report.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BINENBOJM, G. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BRASIL. **Código de Processo Civil - Histórico da Lei**. 1974. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/177828/CodProcCivil%201974.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 21 de jan. 2016.

_____. **Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil**. 2010. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/Anteprojeto.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

BUCHANAN, J. M. **Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory**. Chicago: The University of Chicago, 1969.

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

BUGARIN, M. S. **Renegociação de Dívidas e Eleições: Experimentação e Reputação na Política Fiscal Após o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados e Municípios**. 2003. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/pdf/seminario/2003/bugarin.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2016.

BURKHEAD, J.; MINER, J. **Public Expenditure**. Londres: Aldine Transaction, 2009.

CABRAL, A. P. A duração razoável do processo e a gestão do tempo no projeto de novo código de processo civil. In: FREIRE, A. et al. (Coord.). **Novas tendências do processo civil**. Salvador: Jus Podivm, 2013. p. 75-99.

CAMPOS, A. G. **Sistema de Justiça no Brasil: Problemas de Equidade e Efetividade** (texto para discussão n. 1.328). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008

CAPELLETTI, M.; Garth, B. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Editora Fabris, 1988.

CARNOY, M. **Estado e Teoria política**. Campinas: Papyrus, 1988.

CASTEL, R. **As Metamorfoses da Questão Social**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

CICHY, D. S. **O Princípio da Eficiência na Gestão do Contencioso Judicial na Administração Pública**. Monografia. Escola da Advocacia-Geral da União, Universidade de Brasília, 2014.

COASE, R. **The Problem of Social Cost**. 1960. Journal of Law and Economics, n. 3. p. 1-44.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **A Estratégia da Justiça Federal 2015/2020**. 2014. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/observatorio/arq/cadernoestrategia_2015_2020_editorial2.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2015**. 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. **Justiça em Números 2014**. 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. (2013). **Justiça em Números 2013**. 2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. (2012). **100 Maiores Litigantes**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2015.

COOTER, R.; ULLEN, T. **Direito & Economia**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CORRÊA, P. P. C. **Direito e Desenvolvimento: aspectos relevantes do Judiciário brasileiro sob a ótica econômica**. 2014. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Monografias_CEJ_v.18.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2015.

COUTINHO, C. N. **Cidadania e Modernidade**. 1999. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2087/1709>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

CRUZ L. A. R. **Acesso à Justiça e Risco Moral: Estudo de Caso**. 2012. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1555/1539>>. Acesso em: 15 dez. de 2015.

CUNHA, C. G. S. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. 2006. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper06.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

CUNHA, L. C. **A Fazenda Pública em juízo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DAHL, R. A. **Poliarquia, participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.

DANTAS, A.; MAGESTE, R.; MATTOS, V. W.; ESTEVES, C. B. **O Fenômeno da Judicialização da Saúde como Estratégia de Acesso aos Serviços de Saúde**. 2015. Disponível em: <[http://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/colecao2015/CONASS-DIREITO A SAUDE-ART 19.pdf](http://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/colecao2015/CONASS-DIREITO_A_SAUDE-ART_19.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2016.

DEMOTT, D. A. **The Lawyer as Agent**. 1998. Disponível em: <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1279&context=faculty_scholarship>. Acesso em: 16 out. 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: Di Pietro, M. S. Z.; Ribeiro, C. V. A. (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 85-102.

DI SPIRITO, M. P. D. **Hipóteses objetivas de dispensa da audiência de conciliação e mediação**. 2016. Disponível em: <<http://emporiododireito.com.br/dispensa-da-audiencia-de-conciliacao-e-mediacao/>>. Acesso em: 17 out. 2016.

DIAS, J. A. (Coord.) **Os Custos da Justiça - Actas do Colóquio Internacional**. Coimbra: Edições Almedina, 2005.

DINAMARCO, C. R. **Instituições de processo civil**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

DRESCH, R. F. V. Análise econômica do direito: uma análise exclusiva ou complementar? In: Timm, L. B. (Org.) **Direito e Economia**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

ERPEN, D. A. **O Dano Moral e a Desagregação Social**. 1998. Informativo ADV-COAD, Boletim Semanal n. 31, ano 18, p. 446-449.

EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE - CEPEJ **Efficiency and quality of justice**. Bruxelas, 2008.

FERREIRA, O. B. **Fato Consumado - História e crítica de uma orientação da jurisprudência federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

FIGUEIREDO, L. V. **Lições de Direito Econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FIORINZA, F. H. R. M. **Conciliação e administração pública**. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/17131>>. Acesso em: 15 out. 2016.

FIX-FIERRO, H. **Courts, Justice and Efficiency: A Socio-Legal Study of Economic Rationality in Adjudication**. Oxford: Hart Publishing, 2004.

FUNDAÇÃO GEÚLIO VARGAS DE SÃO PAULO. **Diagnóstico sobre as Causas de Aumento das Demandas Judiciais Cíveis, Mapeamento das Demandas Repetitivas e Propositura de Soluções Pré-Processuais, Processuais e Gerenciais à Morosidade da Justiça**. 2010. Disponível em: <https://issuu.com/cnj_oficial/docs/diagnostico_sobre_as_causas_de_aum>. Acesso em: 16 out. 2016.

FUX, L. **Tutela de Segurança e Tutela da Evidência: fundamentos da tutela antecipada**. São Paulo: Saraiva, 1996.

GAIGER, L. I. Eficiência. In: CATTANI, A. D. et al. (Org.). **Dicionário internacional da outra economia**. 2009. p. 169-175. Disponível em: <<http://www.jornaldomauss.org/periodico/wp-content/uploads/2009/06/dicionario-internacional-da-outra-economia.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2016.

GALDINO, F. **Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos: Direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2005.

GAURI, V.; BRINKS, D. M. **Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World**. New York: Cambridge University Press, 2008.

GAZDA, E. **Administração Pública em juízo: poder-dever de transigir**. 2006. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/63361/administracao_publica_ju%C3%ADzo.pdf>. Acesso em: 16 out. 2016.

GEORGAKOPOULOS, N. L. **Principles and methods of law and economics: basic tools for normative reasoning**. 2005. Cambridge: Cambridge University Press.

GIANNICO, M. **Remessa obrigatória e o princípio da isonomia**. 2003. Disponível em: <http://www.dinamarco.com.br/wp-content/uploads/Remessa_obrigatoria_E_principio_da_isonomia.pdf>. Acesso em: 08 out. 2016.

GICO Jr, I. T. **A tragédia do Judiciário/The tragedy of Judiciary**. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46462/44453>>. Acesso em: 09 out. 2016.

GIESEL, G. M. **Client Responsibility for Lawyer Conduct: Examining the Agency Nature of the Lawyer-Client Relationship**. 2007. Disponível em: <<http://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1086&context=nlr>>. Acesso em: 16 out. 2015.

GINSBURG, T.; GLENN, H. **The Unreluctant Litigant? An Empirical Analysis of Japan's Turn to Litigation**. Disponível em: <http://lexglobal.org/files/038_ginsburg_and_hoetker_c_the_unreluctant_litigant.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2017.

GROSSMAN, S. **An Introduction to the Theory of Rational Expectations Under Asymmetric Information**. 1981. Disponível em: <<http://restud.oxfordjournals.org/content/48/4/541.extract#>>. Acesso em: 15 out. 2016.

HARDIN, G. **The Tragedy of the Commons**. 1968. Disponível em: <http://www.garretthardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html>. Acesso em: 09 nov. 2015.

HOLMES, S.; SUNSTEINN, C. R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. Nova Iorque: Norton, 1999.

IBRAHIM, F. Z. **Curso de Direito Previdenciário**. Niterói: Impetus, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas de População para 1º de Julho de 2013**. 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2013/estimativa_tcu.shtm>. Acesso em: 20 dez. 2013.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - Síntese de Indicadores 2012**. 2013a. Rio de Janeiro.

INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIÃO. **Avaliação do impacto social do programa "justiça comunitária"**. 2012. Guindani, M. K. A, Vieira, S., Ansari, M. R & Brandão, C. E (Org.). Disponível em <<http://www.justica.gov.br/portal/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C9181D24233A4BF014257BBE5221C5F>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)**. 2012. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120103_comunicad_oipea127.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2016.

JORDÃO, E. F.; ADAMI, M. P. Sobre a utilidade da análise econômica do direito processual no Brasil. In: **Steven Shavell e o preço do processo: notas para uma análise econômica do direito processual. Teoria do Processo: panorama doutrinário mundial**. 2008. DIDIER Jr., F.; JORDÃO, E. F. (Org.). Salvador: Editora Jus Podivm, p. 189-218.

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. **Prospect theory: An analysis of decisions under risk**. 1979. *Econometrica*: v. 47, p. 263-291.

KAPLOW, L. **Private versus Social Costs in Bringing Suit**. 1986. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/724375?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 15 out. 2016.

KATZ, A. **Measuring the Demand for Litigation: Is the English Rule Really Cheaper?** 1987. Journal of Law, Economics, & Organization: v. 3, p. 143-176.

LIMA, R. M. G. **O Direito Administrativo e o Poder Judiciário**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora LTDA, 2005.

MACHADO JUNIOR, D. R. **A razoável duração do processo e a Fazenda Pública no CPC/2015: uma análise crítica da vedação à concessão de tutela provisória, do reexame necessário e dos prazos diferenciados**. Dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2016.

MANLEY, J. F. **Neo-pluralism: A Class Analysis of Pluralism I and Pluralism II**. 1983. Disponível em: <<http://www.uff.br/dcp/wp-content/uploads/2010/12/Pluralismo.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

MARCELLINO JÚNIOR, J. C. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Florianópolis: Editora Habitus, 2009.

_____. **O Direito de Acesso à Justiça e a Análise Econômica da Litigância: a Maximização do Acesso na Busca pela Efetividade**. 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/123198/326774.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 09 dez. 2015.

MARTINS FILHO, I. G. M. **O Princípio Ético do Bem Comum e a Concepção Jurídica do Interesse Público**. 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_13/princ-etico.htm>. Acesso em: 16 jul. 2014.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MILLER, G. P. **An Economic Analysis of Rule 68**. 1999. Journal of Legal Studies: v. 15, p. 93-125.

MIRANDA, P. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MONTAGNOLI, J. A. S. **Justiça Federal Interiorizada e o Advento dos Juizados Especiais Federais (JEFs): A Construção Brasileira de um Modelo Judiciário de Simplificada Acessibilidade Cidadã**. 2008. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/07_759.pdf>. Acesso em: 25 set. 2016.

MORAES, G. R.; FACHIN, M. G. **O papel dos estados de terceiro mundo na concretização dos Direitos Humanos: coordenando conceitos de soberania,**

globalização econômica e os direitos humanos. 2016. Disponível em: <<http://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/3634>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

MORAES, V. C. A. **Demandas repetitivas decorrentes de ações ou omissões da administração pública: hipóteses de soluções e a necessidade de um direito processual público fundamentado na Constituição**. 2012. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/mono/article/viewFile/1710/1682>>. Acesso em: 24 set. 2016.

MORAIS DA ROSA, A.; LINHARES, J. M. A. **Diálogos com a Law & Economics**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2009.

MOREIRA, H. D. R. F. **Poder Judiciário no Brasil - Crise de Eficiência**. Curitiba: Editora Juruá, 2004.

MOREIRA, J. C. B. **Temas de Direito Processual**. Rio de Janeiro: Saraiva, 1997.

MOREIRA, L. B. D. R. **A Teoria dos Jogos como Instrumento para a Administração da Justiça: Possibilidades e Desafios**. 2015. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/6l9jk46k/n7fjg30K6eP5tHVU.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2016.

NEUMANN, J.; MORGENSTERN, O. **Theory of Games and Economic Behaviour**. Princeton: Princeton Press, 1953.

NORTH, D. C. **Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance**. 1992. Occasional Papers n. 30. International Center for Economic Growth.

O'DONNELL, G. **Teoria Democrática e Política Comparada**. 1999. Dados, v. 42, n. 4.

PAMPLONA FILHO, R. **O mito da neutralidade do juiz como elemento de seu papel social**. 2012. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/2052>>. Acesso em: 09 out. 2016.

PATRÍCIO, M. C. T. **Análise Econômica da Litigância**. Coimbra: Edições Almedina, 2005.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo: Método, 2010.

PIERSON, P. **Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics**. 2000. American Political Science Review, v. 94, n. 2, p. 251-267.

PIGOU, A. C. **The Economics of Welfare**. Londres: Macmillan, 1920.

PILAGALLO, O. **Direito e Economia - O Diálogo entre Juristas e Economistas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. São Paulo: Editora Pearson, 2005.

PINHEIRO, A. C. **Judiciário, Reforma e Economia: A Visão dos Magistrados** (texto para discussão n. 966). 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0966.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2015.

_____. Direito e economia num mundo globalizado: cooperação ou confronto? In: Timm, L. B. (Org.). **Direito e Economia**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

PLUTARCO, H. M. **A Sonegação e a Litigância Tributária como Forma de Financiamento**. 2012. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/3%20EALR%20122>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

PONDÉ, J. L. **Coordenação e Aprendizado: Elementos para uma Teoria das Inovações Institucionais nas Firms e nos Mercados**. Dissertação. Campinas: IE/Unicamp, 1993

_____. (Coord.). **Custos de Transação e Inovações Institucionais** (texto para discussão n. 38). Campinas: IE/Unicamp, 1994.

POSNER, R. A. **Economic Analysis of Law**. 7. ed. New York: Aspen Publishers. 2007

_____. **Creating a Legal Framework for Economic Development**. 1998. The World Bank Research Observer, v. 13, p. 1-11.

_____. **The Economics of Justice**. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. Porto: Portucalense Editora, 1971.

PRIEST, G.; KLEIN, B. **The Selection of Disputes for Litigation**. 1984. Journal of Legal Studies, v. 13, p. 1-55.

PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e social democracia**. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.

RACHLINSKI, J. J. **Gains, Losses, and the Psychology of Litigation**. 1996. Southern California Law Review, v. 70, n. 1, p. 113-185.

RAMIM, A. **Curso de Direito Administrativo**. 2008. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalTvJustica/portalTvJusticaNoticia/anexo/Curso de Direito Administrativo Aurea Ramim.doc](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalTvJustica/portalTvJusticaNoticia/anexo/Curso%20de%20Direito%20Administrativo%20Aurea%20Ramim.doc)>. Acesso em: 20 jan. 2015.

RAMSEYER, J. M.; RASMUSEN, E. B. **Comparative Litigation Rates**. 2010. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/programs/olin_center/papers/pdf/Ramseyer_681.pdf>. Acesso em: 26 set. 2015.

REALE, M. **Função Social do Contrato**. 2003. Disponível em: <<http://www.miguelreale.com.br/artigos/funsoccont.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

REGO, F. M. **Breve análise econômica dos juizados especiais federais previdenciários**. 2015. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Frederico_Rego.html>. Acesso em: 25 set. 2016.

REINGANUM, J.; Wilde, L. L. **Settlement, Litigation, and the Allocation of Litigation Costs**. 1986. Rand Journal of Economics, v. 17, p. 557-566.

REZENDE, C. L. **Pacta Sunt Servanda? O caso dos contratos de soja verde**. 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-07042008-143732/pt-br.php>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

RHEE, R. J. **A Price Theory of Legal Bargaining: An Inquiry into the Selection of Settlement and Trial Under Uncertainty**. 2006. Emory Law Journal, v. 56, n. 3, p. 619-692.

RODRIGUES, M. A. S. **A Fazenda Pública no Processo Civil**. São Paulo: Atlas, 2016.

ROGOFF, K. **Equilibrium political budget cycles**. 1990. Disponível em: <http://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/51_aer90.pdf?m=1360041743>. Acesso em: 27 mai. 2016.

ROSA, A. M. e MARCELINO Jr, J. C. **Os Direitos Fundamentais na Perspectiva de Custos e o Seu Rebaixamento à Categoria de Direitos Patrimoniais: uma Leitura Crítica**. 2009. Disponível em: <<http://www.revistasconstitucionales.unam.mx/pdf/1/art/art6.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

ROSANVALLON, P. **A Nova Questão Social**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROSE-ACKERMAN, S.; GEISTFELD, M. **The Divergence Between Social and Private Incentives to Sue: A Comment on Shavell, Menell, and Kaplow**. 1987. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/724357?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 15 out. 2016.

RUBINSTEIN, A. **Modeling Bounded Rationality**. 1998. Disponível em: <<http://arielrubinstein.tau.ac.il/br/br.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016.

RUIZ, J. L. S. **Dimensões do Debate sobre Violência, Escola e Direitos Humanos**. 2014. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/17349>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

SADEK, M. T. A. **Judiciário: mudanças e reformas**. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000200005&script=sci_arttext>. Acesso em: 16 jan. 2016.

_____. **Justiça em Números: novos ângulos**. 2009. Disponível em: <http://www.amb.com.br/docs/noticias/2009/AMB_Sadek_Justica_em_numeros_novos_angulos.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2016.

SAMUELSON, P. A. **The Pure Theory of Public Expenditure**. 1954. Disponível em: <http://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Samuelson.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2015.

SANTOS, B. S. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, B. S.; MARQUES, M. M. L.; PEDROSO, J.; FERREIRA, P. L. **Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: o Caso Português**. Porto: Afrontamento, 1996.

SCHULZE, C. J. **A análise econômica do direito aplicada aos Juizados Especiais Federais**. 2012. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/52135/analise_economica_direito_schulze.pdf>. Acesso em: 17 out. 2016.

SENA, G. A.; SILVA, E. A.; LUQUINI, R. A. **A reforma do poder judiciário no Brasil: uma análise a partir do modelo gerencial**. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2012v14n33p68>>. Acesso em: 13 out. 2016.

SHAVELL, S. **Economic Analysis of Litigation and the Legal Process**. 2003. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/LTF_MA_24340.pdf>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____. **The Level of Litigation: Private Versus Social Optimality of Suit and of Settlement**. 1999. *International Review of Law and Economics*, v. 19, p. 99 -115.

SILVA, J. L. P. Demandas repetitivas: soluções processuais ou gerenciais? Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/CEJ-Coedi/serie-cadernos/Volume%2029%20Serie%20Cadernos.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

SILVA, P. L. B.; Melo, M. A. B. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. 2006. Disponível em:

<http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2006/gover_2006_03_metodologia_avaliacao.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2015.

SILVA, R. P. M. **Princípio da isonomia e a administração pública em juízo: A realidade brasileira**. Aspectos jurídicos. 2006. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92454/Silva%20Ricardo.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 22 set. 2016.

SILVA NETO, F. A. B. **A Improbidade Processual da Administração Pública e Sua Responsabilidade Objetiva pelo Dano Processual**. 2007. Disponível em: <http://www.repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/4117/arquivo6147_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 jan. 2016.

SILVEIRA, F. R. **Morosidade no Poder Judiciário e Seus Reflexos Econômicos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

SIMON, H. A. **A Behavioral Model of Rational Choice**. 1955. Disponível em: <<http://www.math.mcgill.ca/vetta/CS764.dir/bounded.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____. **Bounded Rationality and Organizational Learning**. 1991. Disponível em: <<http://pubsonline.informs.org/doi/pdf/10.1287/orsc.2.1.125>>. Acesso em: 15 out. 2016.

SOUZA, R. K. S. **Juizado Especial Itinerante: um Método de Democratização do Acesso à Justiça no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=424f7ef1be195c6e>>. Acesso em 17 out. 2016.

SOUZA, R. T. **Razões plurais: itinerários da racionalidade no século XX: Adorno, Bergson, Derrida, Levinas, Rosenveig**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

TAVARES, M. L. **Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2008.

TEIXEIRA, S. F. **A Efetividade do Processo e a Reforma Processual**. 1994. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/informativo/article/view/294/259>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

TENENBLAT, F. **Abuso no Acesso ao Judiciário: Custos Econômicos e Sociais**. 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=189921>. Acesso em: 13 abr. 2017.

TESSLER, M. I. B. **O fato consumado e a demora na prestação jurisdicional**. 2004. Revista CEJ, v. 8, n. 27, p. 95-101.

THEODORO JÚNIOR, H. **Curso de Direito Processual Civil - volume II**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. 2008. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3ADC4216013AFAFEB2752C3D/avaliacao%20depol%20e%20ticaspublicas.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Técnicas de Auditoria: Marco Lógico**. 2001. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054132.PDF>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

UNITED NATIONS. **Civil and Political Rights, Including the Questions of Independence of the Judiciary, Administration of Justice, Impunity**. 2005. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/01/Report-of-the-SR-on-the-independence-of-judges-and-lawyers-Mission-to-Brazil-2005.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

VARIAN, H. R. **Microeconomia - Princípios Básicos - Uma Abordagem Moderna**. Rio de Janeiro. Elsevier Editora Ltda., 2006.

VERA, F. S. **Consequências do Direito Brasileiro para o Empreendedorismo**. 2010. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-10-consequencias-do-direito-brasileiro-para-o-empresendedorismo>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

VICKREY, W. S. **Congestion Theory and Transport Investment**. 1969. The American Economic Review, n. 59, p. 251-260.

WHITTON, L. S. **Understanding Duties and Conflicts of Interest - A Guide for the Honorable Agent**. 2013. Disponível em: <http://scholar.valpo.edu/law_fac_pubs/225/>. Acesso em: 13 abr. 2017.

WILLIAMSON, O. **Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications**. New York: The Free Press, 1975.

_____. **The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes**. 1981. Journal of Economic Literature, v. 19.

_____. **The Economic Institutions of Capitalism**. New York: The Free Press, 1985.

_____. **Why Law, Economics, and Organization?**. 2005. Annual Review of Law and Social Science, v. 1, p. 369-396.

YEUNG, L. **Além dos "achismos", do senso comum e das evidências anedóticas: uma análise econômica do judiciário brasileiro**. 2010. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/8313>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

ZYLBERSZTAJN, D. e Sztajn, R. **Direito & Economia - Análise Econômica do Direito**. São Paulo: Editora Campus, 2005.

APÊNDICE A - Alterações no Código de Processo Civil de 1973

	Diploma Legal	Data	Ementa	Total de Artigos Alterados, Incluídos e Revogados	Objetivos das Alterações no CPC
	Lei nº 5.869	11/01/1973	Institui o Código de Processo Civil	-----	Novo Código com 1.219 artigos e vigência a partir de 01/01/1974, instituído em substituição ao CPC de 1939 (Decreto-Lei nº 1.608).
1	Lei nº 5.925	01/10/1973	Retifica dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que instituiu o Código de Processo Civil.	93	Alteração de quase 10% dos artigos do Código, antes mesmo da entrada em vigor.
2	Lei nº 6.246	07/10/1975	Suspende a vigência do artigo 1.215 do Código de Processo Civil.	1	Suspensão das eliminações dos processos judiciais após o arquivamento.
3	Lei nº 6.314	16/12/1975	Dá nova redação ao artigo 508 do Código de Processo Civil.	1	Uniformização dos prazos de apresentação de recursos.
4	Lei nº 6.355	08/09/1976	Altera o caput do artigo 20 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil.	1	Exclusivamente para salvaguarda de interesses remuneratórios dos advogados.
5	Lei nº 6.515	26/12/1977	Regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento, seus efeitos e respectivos processos, e dá outras providências.	4	Adaptação do CPC à instituição do divórcio.
6	Lei nº 6.745	05/12/1979	Acrescenta parágrafo ao art. 20 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.	1	Especificação da sistemática de cálculo de indenizações por ato ilícito.
7	Lei nº 6.771	27/03/1980	Introduz alterações no art. 17 do Código de Processo Civil.	1	Aperfeiçoamento do instituto da litigância de má-fé.

	Diploma Legal	Data	Ementa	Total de Artigos Alterados, Incluídos e Revogados	Objetivos das Alterações no CPC
8	Lei nº 6.780	12/05/1980	Acrescenta dispositivo ao art. 1.218 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil).	1	Manutenção da vigência de lei especial referente aos protestos formados a bordo.
9	Lei nº 6.820	16/09/1980	Dá nova redação ao art. 923 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.	1	Aperfeiçoamento das ações possessórias.
10	Lei nº 6.851	17/11/1980	Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil).	3	Aperfeiçoamento da sistemática dos leilões judiciais de bens penhorados.
11	Lei nº 7.005	28/06/1982	Altera o art. 294 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.	1	Obrigatoriedade de transcrição, nos termos das audiências, de perguntas indeferidas pelo juiz nos interrogatórios.
12	Lei nº 7.019	31/08/1982	Altera o Código de Processo Civil, para simplificar o processo de homologação judicial da partilha amigável e da partilha de bens de pequeno valor.	8	Simplificação do processo de homologação judicial da partilha amigável e da partilha de bens de pequeno valor.
13	Lei nº 7.219	19/09/1984	Dá nova redação ao art. 280 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.	1	Aperfeiçoamento do procedimento sumário.
14	Lei nº 7.270	10/12/1984	Acrescenta Parágrafos ao art. 145, da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.	1	Estabelecimento de requisitos para a nomeação de peritos judiciais.
15	Lei nº 7.359	10/09/1985	Acrescenta parágrafo ao art. 232 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.	1	Dispensa de publicação de edital de citação para beneficiários de assistência judiciária.
16	Lei nº 7.363	11/09/1985	Introduz alterações na Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, no que se refere à arrematação de bens penhorados.	1	Simplificação dos leilões judiciais de bens penhorados de pequeno valor.

	Diploma Legal	Data	Ementa	Total de Artigos Alterados, Incluídos e Revogados	Objetivos das Alterações no CPC
17	Lei nº 7.513	09/07/1986	Modifica o artigo 649 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, acrescentando dispositivo que torna impenhorável o imóvel rural até um módulo.	1	Instituição de impenhorabilidade para pequenos imóveis rurais.
18	Lei nº 8.038	28/05/1990	Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal.	11	Adaptação do CPC à nova sistemática de tramitação de processos no STF e no STJ.
19	Lei nº 8.079	13/09/1990	Altera a redação do § 2º do art. 184 e acrescenta parágrafo único ao art. 240 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.	2	Alteração na sistemática de contagem de prazos.
20	Lei nº 8.213	24/07/1991	Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.	1	Aumento de prazo de contestação em execuções contra o INSS.
21	Lei nº 8.455	24/08/1992	Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, referentes à prova pericial.	11	Aperfeiçoamento da sistemática de produção de prova pericial.
22	Lei nº 8.637	31/03/1993	Dá nova redação ao art. 132 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.	1	Reforço ao princípio da identidade física do juiz.
23	Lei nº 8.710	24/09/1993	Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.	8	Alteração na sistemática de citações e intimações.
24	Lei nº 8.718	14/10/1993	Altera o art. 294 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.	1	Permissão de alteração do pedido do autor antes da citação do réu.
25	Lei nº 8.898	29/06/1994	Altera dispositivos do Código de Processo Civil, relativos à liquidação de sentença.	4	Simplificação da sistemática de liquidação de sentenças.

	Diploma Legal	Data	Ementa	Total de Artigos Alterados, Incluídos e Revogados	Objetivos das Alterações no CPC
26	Lei nº 8.950	13/12/1994	Altera dispositivos do Código de Processo Civil, relativos aos recursos.	29	Aperfeiçoamento da sistemática de interposição e julgamento de recursos.
27	Lei nº 8.951	13/12/1994	Altera dispositivos do Código de Processo Civil sobre as ações de consignação em pagamento e de usucapião.	7	Aperfeiçoamento da sistemática de tramitação das ações de consignação em pagamento e de usucapião
28	Lei nº 8.952	13/12/1994	Altera dispositivos do Código de Processo Civil sobre o processo de conhecimento e o processo cautelar.	25	Simplificação das execuções de obrigações de fazer e instituição da antecipação de tutela.
29	Lei nº 8.953	13/12/1994	Altera dispositivos do Código de Processo Civil relativos ao processo de execução.	24	Aperfeiçoamento da sistemática de execução.
30	Lei nº 9.028	12/04/1995	Dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório, e dá outras providências.	1	Estabelecimento da competência para o patrocínio das causas judiciais de interesse do Poder Público Federal.
31	Lei nº 9.040	09/05/1995	Acrescenta alínea ao inciso II do art. 275 do Código de Processo Civil.	1	Estabelecimento de nova hipótese de utilização do procedimento sumaríssimo.
32	Lei nº 9.079	14/07/1995	Altera dispositivos do Código de Processo Civil, com a adoção da ação monitória.	3	Instituição do procedimento de ação monitória.
33	Lei nº 9.139	30/11/1995	Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil, que tratam do agravo de instrumento.	10	Aperfeiçoamento da sistemática relativa aos agravos de instrumento.
34	Lei nº 9.245	26/12/1995	Altera dispositivos do Código de Processo Civil, relativos ao procedimento sumaríssimo.	8	Transformação de procedimento sumaríssimo em procedimento sumário.

	Diploma Legal	Data	Ementa	Total de Artigos Alterados, Incluídos e Revogados	Objetivos das Alterações no CPC
35	Lei nº 9.280	30/05/1996	Acrescenta um § 2º ao art. 1.031 do Código de Processo Civil, transformando o atual parágrafo único em § 1º.	1	Simplificação do procedimento de adjudicação de bens, quando houver herdeiro único.
36	Lei nº 9.307	23/09/1996	Dispõe sobre a arbitragem.	56	Adaptação do CPC à nova Lei de Arbitragem.
37	Lei nº 9.415	23/12/1996	Dá nova redação ao inciso III do art. 82 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.	1	Estabelecimento da necessidade de intervenção do Ministério Público nas ações envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público,
38	Lei nº 9.494	10/09/1997	Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências.	3	Limitação das hipóteses de antecipação de tutela e aumento de prazo de contestação em execuções contra a Fazenda Pública.
39	Lei nº 9.642	19/06/1997	Determina seja dada maior publicidade aos editais, avisos, anúncios e quadro geral de credores na falência, na concordata e na insolvência civil.	1	Obrigatoriedade de publicação de editais de execução contra insolvente em veículos dos Estados em que o devedor tenha filiais ou representantes.
40	Lei nº 9.649	27/05/1998	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.	1	Estabelecimento da competência para o patrocínio das causas judiciais de interesse do Poder Público Federal.
41	Lei nº 9.668	23/06/1998	Altera os arts. 17 e 18 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil.	2	Aperfeiçoamento do instituto da litigância de má-fé.

	Diploma Legal	Data	Ementa	Total de Artigos Alterados, Incluídos e Revogados	Objetivos das Alterações no CPC
42	Lei nº 9.756	17/12/1998	Dispõe sobre o processamento de recursos no âmbito dos tribunais.	7	Simplificação da sistemática de julgamentos de recursos pelos tribunais.
43	Lei nº 9.868	10/11/1999	Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.	1	Adaptação do CPC à nova Lei de Ação Direta de Inconstitucionalidade.
44	Lei nº 10.173	09/01/2001	Altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, para dar prioridade de tramitação aos procedimentos judiciais em que figure como parte pessoa com idade igual ou superior a sessenta e cinco anos.	3	Prioridade na tramitação dos processos judiciais de pessoas com mais de sessenta e cinco anos.
45	Medida Provisória nº 2.180-35	24/08/2001	Acresce e altera dispositivos das Leis nºs (...) 5.869, de 11 de janeiro de 1973, e 4.348, de 26 de junho de 1964, e dá outras providências.	2	Reconhecimento de inexigibilidade de título judicial fundado em lei ou ato normativo declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.
46	Lei nº 10.352	26/12/2001	Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, referentes a recursos e ao reexame necessário.	15	Simplificação do processamento de recursos (agravos de instrumento e embargos infringentes).
47	Lei nº 10.358	27/12/2001	Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, relativos ao processo de conhecimento.	9	Instituição de multa por atos atentatórios ao exercício da jurisdição.
48	Lei nº 10.444	07/05/2002	Altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.	16	Aperfeiçoamento do instituto da antecipação de tutela.

	Diploma Legal	Data	Ementa	Total de Artigos Alterados, Incluídos e Revogados	Objetivos das Alterações no CPC
49	Lei nº 11.112	13/05/2005	Altera o art. 1.121 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, para incluir, como requisito indispensável à petição da separação consensual, o acordo entre os cônjuges relativo ao regime de visitas dos filhos menores.	1	Obrigatoriedade, nas separações consensuais, de acordo sobre o regime de visitas dos filhos menores.
50	Lei nº 11.187	19/10/2005	Altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, para conferir nova disciplina ao cabimento dos agravos retido e de instrumento, e dá outras providências.	3	Aperfeiçoamento da sistemática relativa aos agravos retidos e de instrumento.
51	Lei nº 11.232	22/12/2005	Altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, para estabelecer a fase de cumprimento das sentenças no processo de conhecimento e revogar dispositivos relativos à execução fundada em título judicial, e dá outras providências.	45	Aperfeiçoamento da sistemática das execuções de sentenças.
52	Lei nº 11.276	07/02/2006	Altera os arts. 504, 506, 515 e 518 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, relativamente à forma de interposição de recursos, ao saneamento de nulidades processuais, ao recebimento de recurso de apelação e a outras questões.	4	Simplificação na sistemática de recursos.
53	Lei nº 11.277	07/02/2006	Acresce o art. 285-A à Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil.	1	Possibilidade de prolação, em casos repetitivos, de sentença de improcedência sem citação.

	Diploma Legal	Data	Ementa	Total de Artigos Alterados, Incluídos e Revogados	Objetivos das Alterações no CPC
54	Lei nº 11.280	16/02/2006	Altera os arts. 112, 114, 154, 219, 253, 305, 322, 338, 489 e 555 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil (...) e revoga o art. 194 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.	10	Alterações pontuais relacionadas a competência, meios eletrônicos, prescrição, distribuição por dependência, exceção de incompetência, revelia, carta precatória e rogatória. ação rescisória e vista dos autos;
55	Lei nº 11.341	07/08/2006	Altera o parágrafo único do art. 541 do Código de Processo Civil - Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, para admitir as decisões disponíveis em mídia eletrônica, inclusive na Internet, entre as suscetíveis de prova de divergência jurisprudencial.	1	Admissão de decisões disponíveis na internet como prova de divergência jurisprudencial para interposição de recurso.
56	Lei nº 11.382	06/12/2006	Altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, relativos ao processo de execução e a outros assuntos.	92	Medidas de desburocratização de atos processuais e simplificação das execuções.
57	Lei nº 11.418	19/12/2006	Acrescenta à Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, dispositivos que regulamentam o § 3º do art. 102 da Constituição Federal.	2	Adaptação do CPC ao instituto da repercussão geral.
58	Lei nº 11.419	19/12/2006	Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil; e dá outras providências.	12	Adaptação do CPC ao processo eletrônico.
59	Lei nº 11.441	04/01/2007	Altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa.	4	Simplificação dos procedimentos de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual.

	Diploma Legal	Data	Ementa	Total de Artigos Alterados, Incluídos e Revogados	Objetivos das Alterações no CPC
60	Lei nº 11.672	08/05/2008	Acresce o art. 543-C à Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, estabelecendo o procedimento para o julgamento de recursos repetitivos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.	1	Adaptação do CPC ao instituto dos recursos repetitivos.
61	Lei nº 11.694	12/06/2008	Altera dispositivos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, e da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, para dispor sobre a responsabilidade civil e a execução de dívidas de Partidos Políticos.	2	Regulamentação da execução de dívidas de partidos políticos.
62	Lei nº 11.965	03/07/2009	Dá nova redação aos arts. 982 e 1.124-A da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil.	2	Participação de defensor público e concessão de gratuidade para hipossuficientes em escrituras públicas de inventário e partilha.
63	Lei nº 11.969	06/07/2009	Altera a redação do § 2º do art. 40 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil.	1	Disposição sobre retirada dos autos de cartório por advogados.
64	Lei nº 12.008	29/07/2009	Altera os arts. 1.211-A, 1.211-B e 1.211-C da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil (...), a fim de estender a prioridade na tramitação de procedimentos judiciais e administrativos às pessoas que especifica.	3	Prioridade na tramitação dos processos judiciais de pessoas com mais de sessenta anos ou portadoras de doenças graves.
65	Lei nº 12.122	15/12/2009	Altera o art. 275 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, incluindo como sujeitas ao procedimento sumário as causas relativas à revogação de doação.	1	Estabelecimento de nova hipótese de utilização do procedimento sumário.

	Diploma Legal	Data	Ementa	Total de Artigos Alterados, Incluídos e Revogados	Objetivos das Alterações no CPC
66	Lei nº 12.125	16/12/2009	Acrescenta parágrafo ao art. 1.050 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), para dispensar, nos embargos de terceiro, a citação pessoal.	1	Dispensa de citação pessoal do embargado em embargos de terceiro.
67	Lei nº 12.195	14/01/2010	Altera o art. 990 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), para assegurar ao companheiro sobrevivente o mesmo tratamento legal conferido ao cônjuge supérstite, quanto à nomeação do inventariante.	1	Isonomia de tratamento legal entre o companheiro sobrevivente e o cônjuge supérstite, no que se refere à nomeação de inventariante.
68	Lei nº 12.322	09/09/2010	Transforma o agravo de instrumento interposto contra decisão que não admite recurso extraordinário ou especial em agravo nos próprios autos, alterando dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.	4	Simplificação da sistemática interposição de recursos para STF e STJ.
69	Lei nº 12.398		Acrescenta parágrafo único ao art. 1.589 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e dá nova redação ao inciso VII do art. 888 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, para estender aos avós o direito de visita aos netos.	1	Extensão aos avós do direito de visita aos netos.
70	Lei nº 12.810	15/05/2013	Dispõe sobre o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nos (...) 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil (...).	1	Imposição, aos autores de processos de revisão de contratos de mútuo, financiamento e arrendamento mercantil, do ônus de informar na inicial quais são as obrigações controvertidas, bem como de continuar pagando os valores incontroversos.

	Diploma Legal	Data	Ementa	Total de Artigos Alterados, Incluídos e Revogados	Objetivos das Alterações no CPC
71	Lei nº 12.873	24/10/2013	Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, (...) altera as Leis nos (...) 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil (...).	1	Aperfeiçoamento das medidas introduzidas pela Lei nº 12.810/2013.

**APÊNDICE B - Alteração no Código de Processo Civil de 2015
(antes do início da vigência)**

	Diploma Legal	Data	Ementa	Total de Artigos Alterados, Incluídos e Revogados	Objetivos das Alterações no CPC
	Lei nº 13.105	16/03/2015	Código de Processo Civil.	-----	Novo Código com 1.072 artigos e vigência a partir de 18/03/2016, instituído em substituição ao CPC de 1973 (Lei nº 5.869).
1	Lei nº 13.256	04/02/2016	Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para disciplinar o processo e o julgamento do recurso extraordinário e do recurso especial, e dá outras providências.	16	Redução do número de processos no STF e no STJ.

APÊNDICE C - PROCESSOS QUE TRAMITARAM NAS VARAS FEDERAIS DE SÃO GONÇALO - RJ, AJUIZADOS POR PESSOAS FÍSICAS ENTRE 01/01/2014 E 31/05/2015, COM PEDIDO DE TRATAMENTO DE SAÚDE

Número do Processo	PARTE RÉ				Defensoria e Ministério Público		Pedido Coberto pelo SUS?		SENTENÇA						
	União	RJ	SG	Univ.	DPU	MPF	Sim	Não	Julgamento de Mérito (pedido principal)			Extinção Sem Mérito			
									Proc.	Proc. Parcial	Improc.	Falecimento do Autor	Cumprimento Antes da Sentença	Outros	
0000185-30.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---	
0000186-15.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---	
0000274-53.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0000275-38.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0000330-86.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0000422-64.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---	
0000488-44.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0000507-50.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---	
0000531-78.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0000554-24.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0000625-26.2014.4.02.5117	X	---	---	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0000780-29.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0000924-47.2014.4.02.5167	X	---	---	X	---	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0000870-37.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0000903-27.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	X	X	---	X	---	---	---	---	---	
0000924-03.2014.4.02.5117	X	X	X	---	---	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0000931-92.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0000932-77.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0001006-34.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	---	---	---	---	---	X	
0001072-14.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	---	X	X	---	---	---	---	---	

Número do Processo	PARTE RÉ				Defensoria e Ministério Público		Pedido Coberto pelo SUS?		SENTENÇA						
									Julgamento de Mérito (pedido principal)			Extinção Sem Mérito			
	União	RJ	SG	Univ.	DPU	MPF	Sim	Não	Proc.	Proc. Parcial	Improc.	Falecimento do Autor	Cumprimento Antes da Sentença	Outros	
0001073-96.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	---	X	
0001086-95.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	---	X	---	---	---	---	---	X	
0020131-36.2014.4.02.5101	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---	
0001100-79.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---	
0001105-04.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	---	X	
0001197-79.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0001266-14.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---	
0135760-10.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0001427-24.2014.4.02.5117	X	---	X	---	---	---	X	---	---	---	---	---	---	X	
0001434-16.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	---	X	
0001500-93.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---	
0001502-63.2014.4.02.5117	X	---	---	---	---	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0001556-29.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	X	X	---	X	---	---	---	---	---	
0003688-59.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---	
0003728-41.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	X	X	---	X	---	---	---	---	---	
0003767-38.2014.4.02.5117	X	X	X	1	X	---	---	X	X	---	---	---	---	---	
0003768-23.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---	
0003764-83.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0003978-74.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0020287-24.2014.4.02.5101	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---	
0167914-81.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0004006-42.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	X	X	---	X	---	---	---	---	---	
0169806-25.2014.4.02.5117	X	X	X	---	---	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0004396-12.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	---	X	
0004508-78.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---	

Número do Processo	PARTE RÉ				Defensoria e Ministério Público		Pedido Coberto pelo SUS?		SENTENÇA						
									Julgamento de Mérito (pedido principal)			Extinção Sem Mérito			
	União	RJ	SG	Univ.	DPU	MPF	Sim	Não	Proc.	Proc. Parcial	Improc.	Falecimento do Autor	Cumprimento Antes da Sentença	Outros	
0016203-14.2013.4.02.5101	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---	
0000138-56.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	---	X	---	X	---	---	---	---	
0000214-27.2014.4.02.5167	---	---	---	X	---	---	X	---	---	---	---	X	---	---	
0000432-11.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---	
0000489-29.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	---	X	
0000498-88.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	---	X	X	---	---	---	---	---	
0000499-73.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---	
0000579-37.2014.4.02.5117	X	X	X	---	---	---	X	---	---	---	---	---	X	---	
0000782-96.2014.4.02.5117	X	X	X	---	---	X	---	X	X	---	---	---	---	---	
0000894-65.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---	
0000918-93.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	---	X	
0001101-64.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---	
0001109-41.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---	
0001302-56.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	---	---	X	---	---	---	
0001303-41.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	X	X	---	---	---	X	---	---	---	
0020165-11.2014.4.02.5101	X	---	---	---	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---	
0020164-26.2014.4.02.5101	X	---	---	---	---	---	X	---	---	---	---	X	---	---	
0001333-76.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---	
0001475-80.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	
0001494-86.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---	
0001573-65.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	X	---	X	X	---	---	---	---	---	
0002568-78.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	---	---	---	---	---	X	
0002569-63.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---	
0148494-90.2014.4.02.5117	X	X	X	---	---	---	X	---	---	---	---	---	X	---	
0003550-92.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	X	X	---	---	---	---	---	---	X	

Número do Processo	PARTE RÉ				Defensoria e Ministério Público		Pedido Coberto pelo SUS?		SENTENÇA					
									Julgamento de Mérito (pedido principal)			Extinção Sem Mérito		
	União	RJ	SG	Univ.	DPU	MPF	Sim	Não	Proc.	Proc. Parcial	Improc.	Falecimento do Autor	Cumprimento Antes da Sentença	Outros
0003551-77.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---
0003574-23.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---
0003623-64.2014.4.02.5117	X	---	---	---	---	---	X	---	X	---	---	---	---	---
0003727-56.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---
0003744-92.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---
0003766-53.2014.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---
0003811-57.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	---	X	---	X	---	---	---	---
0003118-21.2014.4.02.5102	X	X	X	X	---	---	X	---	---	---	---	X	---	---
0020272-55.2014.4.02.5101	X	---	---	X	---	---	X	---	---	---	---	X	---	---
0020273-40.2014.4.02.510	X	X	---	---	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---
0003840-10.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---
0003999-50.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---
0169975-12.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	---	X	X	---	---	---	---	---
0020294-16.2014.4.02.5101	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---
0174885-82.2014.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---
0181675-82.2014.4.02.5117	X	X	X	---	---	---	X	---	---	---	---	---	---	X
0005756-45.2015.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---
0007923-35.2015.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---
0009716-09.2015.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---
0045499-62.2015.4.02.5117	X	X	X	---	X	X	X	---	X	---	---	---	---	---
0000646-65.2015.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---
0007490-31.2015.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---
0008487-14.2015.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---
0008786-88.2015.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---
0012534-31.2015.4.02.5117	X	X	X	---	---	X	---	X	X	---	---	---	---	---

Número do Processo	PARTE RÉ				Defensoria e Ministério Público		Pedido Coberto pelo SUS?		SENTENÇA					
	União	RJ	SG	Univ.	DPU	MPF	Sim	Não	Julgamento de Mérito (pedido principal)			Extinção Sem Mérito		
									Proc.	Proc. Parcial	Improc.	Falecimento do Autor	Cumprimento Antes da Sentença	Outros
0013311-16.2015.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---
0020645-04.2015.4.02.5117	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---
0500065-41.2015.4.02.5101	X	X	X	X	X	---	X	---	---	---	---	X	---	---
0036765-25.2015.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	---	---	---	---	---	X
0047076-22.2015.4.02.5167	X	X	X	---	X	---	---	X	X	---	---	---	---	---
0049940-86.2015.4.02.5117	X	X	X	X	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---
TOTAL	100	92	92	32	86	10	90	11	37	2	2	26	21	13

União: União Federal

RJ: Estado do Rio de Janeiro

SG: Município de São Gonçalo

Univ.: Universidades Públicas (UFF, UFRJ, UERJ e Unirio)

DPU: Defensoria Pública da União

MPF: Ministério Público Federal

Proc.: Procedência do Pedido

Proc. Parcial: Procedência Parcial do Pedido

Improc.: Improcedência do Pedido

ANEXO I

PORTARIA Nº 534, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2015

Estabelece procedimentos a serem adotados em caso de reconhecimento do pedido, não apresentação de contestação e não interposição ou desistência de recurso e dá outras providências.

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, VI, XIII e XVIII artigo 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, bem como o artigo 4º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e Considerando os termos do Acordo de Cooperação Técnica nº 052/2009/CNJ, de 9 de junho de 2019, celebrado entre a Advocacia-Geral da União - AGU e o Conselho Nacional de Justiça - CNJ;

Considerando os termos da Portaria Interministerial nº 1.186, de 2 de julho de 2014, subscrita pelo Advogado-Geral da União, pelo Ministro de Estado da Justiça, pelo Ministro de Estado da Previdência Social e pelo Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, resolve:

Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos Advogados da União e Procuradores Federais para reconhecer a procedência do pedido, não contestar, não recorrer e desistir dos recursos já interpostos, nos casos em que especifica.

Art. 2º Os Advogados da União e Procuradores Federais poderão reconhecer a procedência do pedido, não contestar, não recorrer e desistir dos recursos já interpostos quando a pretensão deduzida ou a decisão judicial estiver de acordo com:

I - súmula da Advocacia-Geral da União ou parecer aprovado nos termos dos artigos 40 ou 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993;

II - súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF);

III - acórdão transitado em julgado, proferido em sede de controle concentrado de constitucionalidade; e

IV - acórdão transitado em julgado proferido em sede de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, processado nos termos do artigo 543-B do Código de Processo Civil (CPC).

Parágrafo único. A Secretaria-Geral de Contencioso (SGCT) e a Procuradoria-Geral Federal (PGF) darão imediata ciência aos Advogados da União ou Procuradores Federais da publicação da súmula ou do acórdão do Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo da expedição de orientações sobre o seu alcance e parâmetros, quando necessário.

Art. 3º O Procurador-Geral da União ou o Procurador-Geral Federal, conforme o caso, poderão orientar os Advogados da União e os Procuradores Federais a reconhecer a procedência do pedido, a não contestar, a não recorrer e a desistir dos recursos já interpostos, quando a pretensão deduzida ou a decisão judicial estiver de acordo com:

I - acórdão transitado em julgado proferido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em sede de recurso especial, processado nos termos do art. 543-C do Código de Processo Civil (CPC);

II - acórdão transitado em julgado proferido pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) em sede de recurso de revista, processado nos termos do art. 896-C da Consolidação das Leis do Trabalho; e

III - acórdão transitado em julgado proferido em sede de incidente representativo de controvérsia, proferido pela Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais - TNU, processado nos termos do art. 7º, VII, "a", do Regimento Interno da TNU, nos processos que tramitem nos Juizados Especiais Federais.

Parágrafo único Na elaboração da orientação de que trata o caput, deverá ser considerada a probabilidade de reversão da respectiva tese pelo STJ ou pelo STF, devendo, nesta última hipótese, ser ouvida a SGCT.

Art. 4º Em se tratando de matéria comum à União, suas autarquias e fundações públicas, as orientações previstas nesta Portaria serão editadas em conjunto pelo Procurador-Geral da União e pelo Procurador-Geral Federal.

Parágrafo único. No caso da hipótese prevista no caput envolver matéria constitucional, as orientações deverão ser expedidas em conjunto com a SGCT.

Art. 5º Na hipótese de não apresentação de contestação, os Advogados da União e os Procuradores Federais deverão peticionar no feito no prazo da defesa.

Art. 6º Na hipótese de não interposição de apelação ou recurso ordinário nos termos desta Portaria, os Advogados da União e os Procuradores Federais deverão manifestar ao Juízo do feito a falta de interesse recursal do ente que representam, para os fins do art. 12 da Medida Provisória 2.180-35, de 24 de agosto de 2001.

Art. 7º Os recursos já interpostos, e que se enquadrem numa das hipóteses previstas nesta Portaria, poderão ser objeto de desistência, inclusive mediante a realização de mutirões, desde que observada, se for o caso, a respectiva orientação da SGCT, da PGU ou PGF.

Art. 8º A caracterização das hipóteses previstas nesta Portaria não afasta o dever de contestar, recorrer ou impugnar especificamente nos seguintes casos:

I - incidência de qualquer das hipóteses elencadas no art. 301 do CPC;

- II - existência de controvérsia acerca da matéria de fato;
- II - incompetência relativa do juízo;
- III - ocorrência de pagamento administrativo;
- IV - prescrição ou decadência;
- V - ilegitimidade ativa ou passiva;
- VI - ausência de qualquer das condições da ação;
- VII - ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;
- VIII - verificação de outras questões ou incidentes processuais que possam implicar a extinção da ação;
- IX - existência de acordo entre as partes, judicial ou extrajudicial;
- X - verificação de circunstâncias específicas do caso concreto que possam modificar ou extinguir a pretensão da parte adversa; ou
- XI - discordância quanto a valores ou cálculos apresentados pela parte ou pelo juízo.

Art. 9º Os Advogados da União e os Procuradores Federais deverão justificar a não apresentação de contestação e a não interposição ou desistência de recurso previstas nesta Portaria no Sistema Integrado de Controle das Ações da União (SICAU) ou no Sistema AGU de Inteligência Jurídica (SAPIENS), indicando, conforme o caso, o artigo e o inciso aplicados, bem como a súmula da AGU ou o parecer aprovado nos termos dos artigos 40 ou 41 da Lei Complementar nº 73/1993, ou a súmula vinculante ou o acórdão do STF, ou o acórdão do STJ, do TST ou da TNU.

Art. 10. Imediatamente após expedirem orientação para não apresentação de contestação e não interposição ou desistência de recurso com fundamento no artigo 2º ou no artigo 3º desta Portaria, o Secretário-Geral de Contencioso, o Procurador-Geral da União e o Procurador-Geral Federal, conforme o caso, darão início ao processo administrativo para edição de súmula da Advocacia-Geral da União.

Art. 11. Esta Portaria não afasta a aplicação da Portaria nº 171, de 29 de março de 2011, da Portaria nº 260, de 22 de junho 2012, da Portaria nº 46, de 13 de fevereiro de 2013, da Portaria nº 227, de 3 de julho de 2014, e da Portaria nº 380, de 15 de outubro de 2014.

Art. 12. O parágrafo único do art. 1º da Portaria nº 171, de 29 de março de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Parágrafo único. Os Advogados da União deverão justificar a desistência de recurso prevista nesta Portaria no Sistema Integrado de Controle das Ações da União (SICAU) ou no Sistema AGU de Inteligência Jurídica (SAPIENS), indicando, conforme o caso, o artigo e o inciso aplicados, bem como a súmula da AGU, ou a súmula vinculante do STF, ou a instrução normativa ou a súmula do TST." (NR)

Art. 13. O art. 4º da Portaria nº 260, de 22 de junho 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º Os Advogados da União e os Procuradores Federais deverão justificar a desistência de recurso prevista nesta Portaria no Sistema Integrado de Controle das Ações da União (SICAU) ou no Sistema AGU de Inteligência Jurídica (SAPIENS), indicando, conforme o caso, o artigo e o inciso aplicados, bem como a súmula vinculante do STF, ou a súmula do STF ou do STJ, ou o acórdão do STF ou do STJ." (NR)

Art. 14. O art. 3º da Portaria nº 46, de 13 de fevereiro de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 3º Os Procuradores Federais deverão justificar a não interposição e a desistência de recurso previstas nesta Portaria no Sistema Integrado de Controle das Ações da União (SICAU) ou no Sistema AGU de Inteligência Jurídica (SAPIENS), indicando, conforme o caso, o artigo e o inciso aplicados, bem como a súmula da AGU ou o parecer aprovado nos termos dos artigos 40, 41 ou 42 da Lei Complementar nº 73/1993, ou a súmula vinculante do STF, ou a instrução normativa ou a súmula do TST, ou o ato declaratório aprovado nos termos do art. 19, inciso II, da Lei nº 10.522/2002, ou a Súmula do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, aprovada pelo Ministro de Estado da Fazenda, ou o acórdão do STF." (NR)

Art. 15. A Portaria nº 227, de 3 de julho de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art 4º....."

Parágrafo único. Em se tratando de matéria comum à União, suas autarquias e fundações públicas, a orientação será editada em conjunto pelo Procurador-Geral Federal e pelo Procurador-Geral da União." (NR)

"Art. 5º Os Advogados da União e os Procuradores Federais deverão justificar a desistência e a não interposição de recurso previstas nesta Portaria no Sistema Integrado de Controle das Ações da União (SICAU) ou no Sistema AGU de Inteligência Jurídica (SAPIENS), indicando, conforme o caso, o artigo e o inciso aplicados, bem como a súmula vinculante do STF, ou a súmula do STF ou do STJ, ou o parecer aprovado nos termos dos artigos 40 ou 41 da Lei Complementar nº 73/1993, ou o acórdão do STF ou do STJ." (NR)

Art. 16. A Portaria nº 380, de 15 de outubro de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações redação:

"Art 4º Os Advogados da União e os Procuradores Federais poderão deixar de interpor recurso extraordinário ou recurso de agravo previsto no artigo 544 do Código de Processo Civil, bem como desistir dos recursos já interpostos quando a pretensão deduzida ou a decisão judicial estiver de acordo com:

I - súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF);

II - acórdão transitado em julgado, proferido em sede de controle concentrado de constitucionalidade; e

III - acórdão transitado em julgado proferido em sede de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, processado nos termos do artigo 543-B do Código de Processo Civil (CPC).

Parágrafo único. Nas hipóteses previstas neste artigo, a SGCT e a PGF darão imediata ciência aos Advogados da União ou Procuradores Federais da publicação da súmula ou do acórdão, sem prejuízo da expedição de orientações sobre o seu alcance e parâmetros, quando necessário." (NR)

"Art. 5º Os Advogados da União e os Procuradores Federais deverão justificar a desistência e a não interposição de recurso previstas nesta Portaria no Sistema Integrado de Controle das Ações da União (SICAU) ou no Sistema AGU de Inteligência Jurídica (SAPIENS), indicando, conforme o caso, o artigo e o inciso aplicados, bem como a súmula ou o acórdão do STF, ou a súmula da AGU ou o parecer aprovado nos termos dos artigos 40 ou 41 da Lei Complementar nº 73/1993." (NR)

"Art. 7º. Na hipótese do inciso III do artigo 4º, o Secretário-Geral de Contencioso e o Procurador-Geral Federal darão imediato início ao processo administrativo para edição de súmula da Advocacia-Geral da União ou de instrução normativa do Advogado-Geral da União." (NR)

Art. 17. Ficam revogados o inciso VIII do artigo 2º e o parágrafo único do artigo 5º da Portaria nº 380, de 15 de outubro de 2014.

Art. 18. Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação.

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

ANEXO II

PORTARIA Nº 502, DE 12 DE MAIO DE 2016

PUBLICADO NO
BP N º 20
Responsável pela Publicação
Deo
Em 13 / 05 / 2016

Revoga as Portarias PGFN Nº 294, de março de 2010, PGFN nº 276, de maio de 2015 e o item 3.8, coluna "múltiplas assinaturas (item 3.6.5)", (sic – item 3.7.5) no que se refere à nota justificativa, da Portaria PGFN nº 870, de 24 de novembro de 2014, e dispõe sobre a atuação contenciosa judicial e administrativa dos Procuradores da Fazenda Nacional.

O PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, no uso das atribuições que lhe conferem o caput e incisos XIII e XVIII do art. 82 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, aprovado pela Portaria nº. 36, de 24 de janeiro de 2014, do Ministro de Estado da Fazenda, RESOLVE que:

RESOLVE:

Art. 1º Os Procuradores da Fazenda Nacional atuarão com independência, observada a juridicidade, racionalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, uniformidade e a defesa do patrimônio público, da justiça fiscal, da segurança jurídica e das políticas públicas, bem como nos termos e limites estabelecidos pela Constituição Federal, pela legislação e pelas normas institucionais, inclusive orientações, notas e pareceres da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não exclui eventual responsabilidade do Procurador da Fazenda Nacional pelos atos e omissões que praticar, observada a legislação de regência.

Art. 2º Sem prejuízo do disposto no artigo precedente, fica dispensada a apresentação de contestação, oferecimento de contrarrazões, interposição de recursos, bem como recomendada a desistência dos já interpostos, nas seguintes hipóteses:

I - tema elencado no art. 18 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, ou sobre o qual exista Ato Declaratório de Dispensa, elaborado na forma do inc. II do art. 19 da Lei nº 10.522, de 2002;

II - tema sobre o qual exista Súmula ou Parecer do Advogado-Geral da União - AGU, ou Súmula do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, aprovada ou não pelo Ministro de Estado da Fazenda, que concluam no mesmo sentido do pleito do particular;

III - tema sobre o qual exista Nota ou Parecer vigente e aprovado pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional ou por Procurador-Geral Adjunto da Fazenda Nacional, elaborado nos termos, respectivamente, dos arts. 82 e 83 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, aprovado pela Portaria MF nº. 36, de 2014, e este ato da PGFN conclua no mesmo sentido do pleito do particular;

IV - tema fundado em dispositivo legal que tenha sido declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal – STF em sede de controle difuso e tenha tido sua execução suspensa por Resolução do Senado Federal (art. 52, inc. X, da Constituição Federal de 1988) ou por ato da Presidência da República (artigo 1º, § 3º, do Decreto nº 2.346, de 10 de outubro de 1997), ou tema que tenha sido definido pelo STF em sentido desfavorável à Fazenda Nacional em sede de controle concentrado de constitucionalidade;

V - tema definido em sentido desfavorável à Fazenda Nacional pelo Supremo Tribunal Federal - STF, pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ ou pelo Tribunal Superior do Trabalho – TST, em sede de julgamento de casos repetitivos, inclusive o previsto no art. 896-C do Decreto-Lei nº 5.542/1943;

VI - tema sobre o qual exista enunciado de súmula vinculante, de súmula do STF em matéria constitucional ou de súmula dos Tribunais Superiores em matéria infraconstitucional, em sentido desfavorável à Fazenda Nacional;

VII - tema sobre o qual exista jurisprudência consolidada do STF em matéria constitucional ou de Tribunais Superiores em matéria infraconstitucional, em sentido desfavorável à Fazenda Nacional;

VIII - quando esgotadas as vias recursais e, bem assim, quando o recurso não puder ser interposto por lhe faltar requisito de admissibilidade;

IX - quando for possível antever, fundamentadamente, que o ato processual resultaria em prejuízo aos interesses da Fazenda Nacional;

X - quando peculiaridades do direito material ou processual discutidos no caso concreto indicarem a total inviabilidade do ato processual cabível;

XI - quando se tratar de decisão interlocutória:

- a) que, embora se amolde a uma das hipóteses de cabimento de agravo (artigo 1.015 do novo CPC), verse sobre questão não preclusiva, ou cujo interesse recursal se mostre prejudicado diante das circunstâncias fáticas;
- b) proferida em execução fiscal, versar sobre questão não preclusiva ou cujo intento recursal possa ser obtido por outro meio ou noutra oportunidade.

§1º A Coordenação do Contencioso Administrativo Tributário – COCAT deverá dar ciência à CRJ sempre que aprovada súmula do CARF ou tema seja incluído em lista de teses superadas pela Câmara Superior de Recursos Fiscais - CSRF.

§2º As Coordenações-Gerais da PGFN deverão encaminhar à Coordenação-Geral de Representação Judicial – CRJ, para ciência, a nota, parecer ou ato que contenha qualquer dispensa de contestar e/ou recorrer na forma do inciso III deste artigo, ou que possa, de qualquer forma, impactar a atuação fazendária em juízo.

§3º Na hipótese prevista no inciso V, a autorização mencionada no caput será aplicável a partir da orientação da CRJ, ou, conforme o caso, da Coordenação de Atuação Judicial perante o STF – CASTF ou da Coordenação de Atuação Judicial perante os Tribunais Superiores – CASTJ, que deverá ser expedida tão logo finalizado o julgamento, ressalvada a desistência dos recursos já interpostos, que somente deverá ocorrer após a inclusão do tema em lista, conforme parágrafo subsequente.

§4º A CRJ disponibilizará lista atualizada e exemplificativa de temas que ensejam a aplicação dos incisos V e VII, podendo os Procuradores da Fazenda Nacional auxiliar na sua atualização, encaminhando àquela Coordenação-Geral críticas ou sugestões.

§5º Para fins de aplicação do inciso VII, reputa-se jurisprudência consolidada, além daquela referida em lista disponibilizada pela CRJ, caso ausente orientação em sentido diverso por parte da CRJ, CASTF ou CASTJ, aquela fundada em precedente(s) aplicável(is) ao caso, não superado(s) e firmado(s):

I - pelo Plenário do STF, em matéria constitucional, ou pela Corte Especial do STJ, em matéria infraconstitucional;

II - pela Seção ou Seções do STJ regimentalmente competentes para apreciar a matéria, desde que infraconstitucional; ou,

III - pelas turmas do STJ regimentalmente competentes para apreciar a matéria, desde que infraconstitucional.

§6º O disposto no parágrafo anterior não se aplica à dispensa de apresentação de contestação e a autorização de desistência dos recursos já interpostos, hipóteses em que a lista referida no § 4º, é exaustiva; a adequação do julgado à definição de jurisprudência pacificada na hipótese do inciso III exige a demonstração da existência de julgados reiterados e recentes das turmas vinculadas a mesma seção, quais sejam, 1ª e 2ª Turmas, 3ª e 4ª Turmas e 5ª e 6ª Turmas.

§7º Nas hipóteses dos incisos I a III do §5º, o Procurador deverá comunicar a postura adotada à chefia imediata, para que esta cientifique a CRJ no sentido de avaliar a inclusão do tema em lista ou de orientar a Carreira;

§8º Nas hipóteses dos incisos V a VII do *caput*, o disposto neste artigo não se aplica, no que couber, caso ainda seja possível a submissão da controvérsia ao STF.

§9º Também se enquadra no disposto no inciso IX do *caput* a hipótese de desproporção entre benefício almejado com o ato e os riscos e custos a este inerentes.

§10º Aplica-se o disposto neste artigo, no que couber:

I - às informações em mandado de segurança a serem prestadas pelo membro da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, na qualidade de autoridade coatora, bem como à manifestação da pessoa jurídica mencionada no art. 7º, inc. II, da Lei nº 12.016/2009;

II - aos demais meios de impugnação às decisões judiciais.

Art. 3º Caberá aos Procuradores-Regionais da Fazenda Nacional complementar e regulamentar o disposto nessa portaria, atendendo às peculiaridades locais, especialmente nas hipóteses de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR e Incidente de Assunção de Competência – IAC transitados em julgado no tribunal respectivo.

§ 1º - A regulamentação supra referida e as orientações desta decorrentes não poderão contrariar as orientações nacionais da CRJ, CASTF e CASTJ.

§ 2º - Os atos e orientações praticados com base nesse artigo deverão ser imediatamente comunicados à CRJ.

§ 3º - A regulamentação deverá tratar da hipótese de interpretação dada por Corte Regional a julgamento de demandas repetitivas, para fins de dispensa de agravo interno, nos moldes do 1.030, § 2º do nCPC, a fim de evitar a aplicação da multa de que trata o § 4º do artigo 1.021 do mesmo Código e a banalização da via excepcional da reclamação (artigo 988, § 5º).

Art. 4º - Fica dispensada, por ausência de interesse recursal, a interposição de recursos em execução fiscal e, nas causas em geral, de recursos excepcionais e respectivos agravos, na hipótese do benefício patrimonial almejado com o recurso ser inferior ao limite para ajuizamento de execução fiscal.

§1º - A ausência de interesse recursal referida no *caput* decorre da desproporção entre o benefício patrimonial almejado e os custos do processo, tal qual definido em estudo próprio e adotado pelo Ministro de Estado da Fazenda para regulamentação do disposto nos artigos 5º do decreto-Lei nº 1.569/1977 e 65, parágrafo único da Lei nº 7.799/89, atualmente regido pelo artigo 1º, II, da Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012.

§2º.O disposto nesse artigo não se aplica:

I – aos processos que tramitam no Juizado Especial Federal – JEF;

II - aos processos sujeitos a acompanhamento especial ou relativos a grandes devedores;
III - quando não for possível estimar o proveito econômico pretendido com o recurso;
IV - quando a decisão recorrida estiver em desconformidade com precedente relacionado no art. 927 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);

V – quando a questão estiver afetada à sistemática de julgamento de casos repetitivos, inclusive o previsto no artigo 896-C da CLT, e pendente de julgamento; e,

VI – quando houver orientação no sentido da interposição de recurso na hipótese, tendo em vista a relevância da tese jurídica, objetivando impedir a consolidação de jurisprudência em sentido contrário.

Art. 5º. A manifestação processual, recurso, resposta ou contestação, deverá ser corroborada por meio de Nota-justificativa, demonstrando a existência de fundamento relevante a justificar a excepcionalidade da medida, na hipótese de prática de ato processual sem observância do enquadramento do caso às hipóteses dos incisos I a VII do art. 2º e do art. 4º desta Portaria:

§1º A justificativa referida no *caput* poderá, excepcionalmente, quando couber, ser feita no corpo da própria manifestação processual, em preliminar;

§2º Para fins de aplicação do disposto no *caput*, na hipótese do inciso VII do art. 2º desta Portaria, somente se considera jurisprudência consolidada aquela relacionada na lista disponibilizada pela CRJ.

Art. 6º A não apresentação de contestação, bem como a não interposição de recursos, a sua desistência, a não apresentação de contrarrazões e, no que couber, a não utilização de outros meios de impugnação a decisões judiciais, pelos Procuradores da Fazenda Nacional, deverá ser sempre fundamentada por meio de Nota-justificativa.

§1º As Notas-justificativas serão subscritas, unicamente, pelo Procurador da Fazenda Nacional atuante no caso, prescindindo da aprovação da respectiva chefia, sem prejuízo da possibilidade da subscrição conjunta em casos relevantes ou de dúvida, caso haja concordância de ambos, hipótese que será submetida em prazo não inferior à metade daquele previsto para a interposição do recurso.

§2º A elaboração de Nota-justificativa poderá ser substituída pela utilização de modelo padrão preestabelecido em listas elaboradas com fundamento nos artigos 2º e 4º desta Portaria, bastando que o Procurador mencione o item aplicável ao caso em concreto.

§3º A justificativa prevista no *caput* será apresentada, preferencialmente, por meio de registro em sistema informatizado; caso contrário, deverá ser lançada no sistema informatizado ou entregue ao setor competente para arquivamento até o vencimento do prazo processual.

6

Art. 7º Nas hipóteses de não apresentação de contestação previstas nesta Portaria, deverá o Procurador da Fazenda Nacional oficiante no feito apresentar manifestação processual, reconhecendo a procedência do pedido, quando instado a apresentar resposta, inclusive em embargos à execução fiscal e exceções de pré-executividade, desde logo pugnano pela não condenação em honorários e inaplicabilidade do reexame necessário, nos moldes do artigo 19, § 1º e 2º, da Lei nº 10.522/02, ou, não sendo aplicável esse dispositivo, por eventual benefício previsto na legislação processual, inclusive o disposto no artigo 496, § 4º, V, do Código de Processo Civil.

§ 1º O disposto nesse artigo se aplica às hipóteses em que já houve apresentação de contestação, ou relativamente a recursos já interpostos, devendo a manifestação de desistência observar o requisito do *caput*, sem prejuízo do disposto no artigo 6º, § 3º.

§ 2º A manifestação processual prevista nesse artigo (no *caput* e § 1º) substituirá a Nota-Justificativa de que trata o artigo 6º.

Art. 8º Quando a Nota-Justificativa se fundamentar em defeito processual verificado em recurso anteriormente interposto, deverá ser encaminhada, pela respectiva chefia, para o Procurador-Chefe da Defesa que deverá comunicar a unidade de origem da peça defeituosa, dando ciência e orientando a eventual revisão da postura.

§1º A comunicação de que trata o *caput* não se destina ao autor da manifestação, tendo por finalidade precípua a difusão do conhecimento e de boas práticas, objetivando o aprimoramento da atuação na representação judicial da Fazenda Nacional.

§2º Na hipótese prevista no *caput*, quando o Procurador da Fazenda Nacional que elaborou a Nota-Justificativa entender cabível o ajuizamento de ação rescisória, deverá providenciar a remessa, à unidade da PGFN competente para tanto, de cópia dos autos do processo, ou, conforme o caso, do processo virtual, em que proferida a decisão de inadmissão do recurso defeituoso, obedecidos os termos e a forma previstos na Portaria nº. 1050, de 1º de novembro de 2006.

Art. 9º Também se aplicam à atuação da Fazenda Nacional junto ao CARF, no que couber, as hipóteses de dispensa consubstanciadas no artigo 2º, bem como no artigo 4º da presente Portaria, nos termos de ato próprio da Coordenação do Contencioso Administrativo Tributário - COCAT.

§1º Para efeitos do artigo 4º, considerar-se-á o valor originário do crédito tributário controvertido no processo administrativo fiscal.

§ 2º Para efeitos de aplicação à atuação da COCAT do disposto no artigo 2º, inciso VII, entende-se por jurisprudência consolidada do CARF aquela definida nos termos da regulamentação de que trata o *caput*.

Art. 10. As disposições contidas na presente Portaria também se aplicam, no que couber e até edição de ato próprio, à atuação da PGFN perante todas as instâncias dos Juizados Especiais Federais.

Parágrafo único. Até a edição do ato de que trata o *caput*, fica dispensada a interposição de recursos na hipótese do benefício patrimonial almejado ser inferior ao limite para inscrição do débito em Dívida Ativa da União – DAU, atualmente regido pelo artigo 1º, I, da Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012, observado o disposto artigo 4º, § 2º, II a VI, desta Portaria.

Art. 11. As Coordenações de atuação da PGFN perante os Tribunais Superiores e STF, a Coordenação de Contencioso Administrativo Tributário, bem como as Procuradorias-Regionais da Fazenda Nacional deverão disciplinar, dentro do seu âmbito de atuação, a forma das Notas-justificativas de que trata a presente Portaria, de modo a definir um padrão sucinto e objetivo, apto a conferir celeridade, segurança e eficiência ao instrumento.

Art. 12. A CRJ, a Coordenação-Geral de Assuntos Tributários – CAT, a Coordenação-Geral de Contencioso Administrativo Tributário – COCAT, a Coordenação-Geral da Dívida Ativa da União - CDA e a Coordenação-Geral Jurídica – CJU apresentarão, conjuntamente, no prazo de 120 (cento e vinte dias), contados a partir da publicação desta Portaria, propostas de atos normativos e/ou de alterações legislativas que possam reforçar a segurança e eficiência da aplicação desta Portaria, inclusive no que diz respeito a seus reflexos para os Órgãos de origem.

Art. 13. Revogam-se as disposições da Portaria PGFN nº 294, de março de 2010, e da Portaria PGFN nº 276, de maio de 2015.

Art. 14. Fica revogado o item 3.8, coluna "*múltiplas assinaturas (item 3.6.5)*", (*sic* – *item 3.7.5*) no que se refere à nota justificativa, da Portaria PGFN nº 870, de 24 de novembro de 2014, inclusive por contrariar o disposto no artigo 22 da Portaria PGFN nº 641, de 8 de setembro de 2011, em sua versão republicada.

Art. 15. Esta Portaria será objeto de revisão quando decorridos 6 (seis) meses de sua vigência.

Art. 16. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.


FABRÍCIO DA SOLLER
Procurador-Geral da Fazenda Nacional