

O Instituto Nacional do Seguro Social como *repeat player* nos Juizados Especiais Federais



Ewerton Teixeira Bueno

Juiz Federal Substituto, da Seção Judiciária de São Paulo. Mestrando em Direito Processual pela Universidade de São Paulo. Especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto Toledo de Ensino.

RESUMO: Tomando por base a abordagem de Marc Galanter, o presente estudo analisará o comportamento processual estratégico do Instituto Nacional do Seguro Social e o seu impacto na administração da justiça nos Juizados Especiais Federais, cujos autores, via de regra, são pessoas socialmente desfavorecidas. Para tal propósito, adere-se ao pressuposto de que a *expertise* adquirida por essa autarquia como litigante habitual confere-lhe vantagens estratégicas, as quais podem desestabilizar intensamente a balança processual. Diante desse cenário, será ponderado em que medida o Poder Judiciário pode atuar para que o litigante vulnerável tenha acesso a uma experiência minimamente equilibrada no curso do processo judicial.

PALAVRAS-CHAVE: Juizados Especiais Federais. Litigância repetitiva. INSS. Equilíbrio processual.

ABSTRACT: Based on Marc Galanter's approach, this study proposes to analyze the strategic procedural behavior of the Instituto Nacional do Seguro Social and its impact on the administration of justice in Small Federal Courts, whose authors, as a rule, are socially disadvantaged people. For this purpose, it adheres to the budgets that the expertise that this autarchy acquires as a regular litigator gives it strategic advantages that can intensely destabilize the procedural balance. Given this scenario, it was questioned to what extent the Judiciary can act so that the vulnerable litigant has access to a minimally balanced experience in the Judiciary.

KEYWORDS: Small Federal Courts. Mass litigation. INSS. Procedural balance.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 A tipologia das partes de Galanter nos Juizados Especiais Federais. 3 Reequilíbrio das assimetrias. 4 Conclusão. Referências.

1 Introdução

Em agosto de 2022, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu o *Painel dos Grandes Litigantes*¹, uma promissora ferramenta eletrônica que permite identificar de forma acessível os maiores litigantes da Justiça brasileira. Com base em seu banco de dados, esse instrumento é capaz de fornecer subsídios para a implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento do acesso à justiça.

É possível constatar, a partir desse expediente – ainda em fase de homologação – que a Administração Pública continua sendo o maior litigante do país, destacando-se, entre os entes federais, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)². Embora esse dado não revele circunstancialmente qualquer novidade, torna evidente que a supremacia do INSS como litigante nas Cortes brasileiras não apresentou sinal de declínio na última década³.

As possíveis causas para esse cenário, assim como seu impacto no Judiciário, passam por questões sociais e políticas, as quais não constituem objeto desse trabalho. É importante ressaltar, porém, que a maior parte dessas ações são endereçadas aos Juizados Especiais Federais (JEFs)⁴.

Nesse aspecto, imprescindível assentar que, nos dias atuais, é consenso que o acesso à justiça não se resume ao mero ajuizamento de uma ação, envolvendo também a remoção de barreiras, bem como a implementação de mecanismos que garantam a paridade de condições entre as partes⁵.

Com efeito, ainda que a igualdade seja um ideal a ser perseguido, as características de cada litigante tornam essa missão extremamente difícil, principalmente no que tange às demandas ajuizadas nos JEFs.

Nos JEFs, a grande maioria dos demandantes são pessoas físicas, normalmente inseridas em condições socioeconômicas adversas, que compartilham o fato de possuírem pouca experiência com processos judiciais. Usualmente, tais litigantes buscam o Poder Judiciário como último recurso para a implementação de direitos previdenciários ou assistenciais que foram negados na esfera administrativa, perante o INSS⁶.

¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *DataJud* - base nacional de dados do Poder Judiciário. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

² Tanto no que concerne aos casos pendentes de julgamento, como em relação aos casos novos.

³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *100 maiores litigantes*. Brasília: CNJ, 2012. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 15 jan. 2023.

⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Diagnóstico dos Juizados Especiais*. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_LIVRO_JUIZADOS_ESPECIAIS.pdf. Acesso em: 09 jan. 2023.

⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 28.

⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório final Juizados Especiais Federais*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/relatorio-final-juizados-especiais-federais-1.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2023.

No lado oposto dessas lides, situa-se o INSS, maior litigante do Brasil, cuja atuação recorrente em demandas confere a essa autarquia federal e aos seus representantes elevada experiência em sua área de atuação.

Decerto, a participação reiterada em litígios conduz ao acúmulo de conhecimento, permitindo que a parte tome decisões processuais pautadas em razoável previsibilidade. Ademais, o litigante experiente detém uma assimilação mais clara das normas, da jurisprudência, bem como das melhores táticas que podem ser utilizadas, de modo eficaz, perante o Judiciário.

Nesse contexto, de evidente disparidade entre os litigantes nas demandas em trâmite nos JEFs, denota-se de suma importância o estudo publicado na *Law and Society Review*⁷ pelo professor Marc Galanter, em 1974, apresentando as particularidades dos diferentes tipos de demandantes, cujas principais premissas serão abordadas a seguir⁸.

2 A tipologia das partes de Galanter nos Juizados Especiais Federais

Sob uma perspectiva eminentemente sociológica, Marc Galanter desenvolveu uma teoria em que classifica os diferentes tipos de litigantes a partir de sua maior ou menor presença em processos judiciais. E, conforme a sua categorização, há duas espécies de demandantes, os habituais (*repeat players*) e os eventuais (*one-shotters*)⁹.

Os *repeat players* são os litigantes que detêm reiterada participação em contendas judiciais (como autor ou réu), adquirindo relevante *expertise*, decorrente de sua atuação em juízo¹⁰.

Segundo o estudo de Galanter, o litigante habitual, graças à sua vivência processual, angaria maior previsibilidade sobre o que normalmente acontece a partir de determinados fatos, construindo condições favoráveis para tomada de decisões racionais e mais eficazes.

⁷ GALANTER, Marc. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, v. 9, n. 1, 1974. Disponível em: <https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/whythehavescomeoutahead-33.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁸ Para os fins desse estudo, considerou-se desnecessário declinar todas as definições apontadas por Galanter em seu trabalho. Assim, os esforços serão concentrados nos aspectos teóricos aplicáveis aos demandantes dos JEFs.

⁹ De acordo com Galanter, essas espécies de demandantes não são opostas, mas representam extremidades de uma unidade. GALANTER, Marc. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, v. 9, n. 1, 1974, p. 14. Disponível em: <https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/whythehavescomeoutahead-33.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

¹⁰ *Ibidem*, p. 5.



Fonte: www.gov.br

No âmbito dos JEFs, o INSS destaca-se como sendo o principal litigante habitual¹¹, cuja postura estratégica têm diversas consequências para a administração da justiça nos JEFs.

Em parte significativa dos casos, a atuação do INSS inviabiliza a realização de acordos na fase inicial do processo¹². Contando com o tempo a seu favor, a autarquia previdenciária exime-se de fixar acordos antes do término da instrução processual. É que, após esse estágio, valendo-se de sua experiência, o procurador federal é capaz de projetar quais são as reais chances de êxito de cada uma das partes. Desse modo, encerrada a instrução, o INSS continua litigando se o cenário lhe parecer favorável, propondo acordos tão somente se a probabilidade de sucesso do autor for elevada. E, mesmo assim, via de regra, as minutas preveem perdas consideráveis para a parte contrária.

Os litigantes habituais podem, ainda, estabelecer prognoses para adoção de estratégias que maximizem os seus ganhos globais, mesmo quando isso acarrete perdas em determinados contextos¹³. Assim, se a adesão à determinada postura contiver potencialidade de influenciar favoravelmente decisões futuras, a aposta, ainda que alta, poderá valer à pena. E, a despeito disso, o seu risco tende a ser diluído pela sua participação recorrente em grande número de casos¹⁴.

¹¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Juizados Especiais Federais*: sumário executivo. Brasília: CNJ, 2022, p. 14. Disponível em: www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/sumario-executivo-juizados-especiais-federais-260522.pdf. Acesso em: 02 mar. 2023

¹² CPC, art. 334: “Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência”.

¹³ Corroborando com isso, interessante estudo realizado recentemente por Ananda Palazzin de Almeida demonstrou que o INSS, na tentativa para emplacar a tese da necessidade de prévio requerimento administrativo para caracterização do interesse processual em demandas previdenciárias, passou a defender-se apenas com base nessa questão preliminar, deixando de contestar as ações em seu mérito. Diante disso, assumiu o grave risco de sucumbir em certos casos, para que, com o passar do tempo, pudesse ser vitorioso em sua tese preliminar. ALMEIDA, Ananda Palazzin de. A atuação do INSS como litigante habitual no recurso extraordinário nº 631.240. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, 2020, p. 22-24. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/45953>. Acesso em: 10 jan. 2023.

¹⁴ GALANTER, Marc. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, v. 9, n. 1, 1974, p. 5-6. Disponível em: <https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/whythehavescomeoutahead-33.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

Há, por outro lado, demandantes cujo perfil é caracterizado pela reduzida experiência com litígios judiciais. Esses sujeitos processuais, também conhecidos como litigantes eventuais (*one-shotters*), apenas acidentalmente compõem relações processuais. Com estratégias menos sofisticadas, visam obter resultados tangíveis e a curto prazo¹⁵.

De fato, pessoas que iniciam ações judiciais nos JEFs (em regra, *one-shotters*) não têm a intenção de utilizar o processo como uma forma de investimento de risco. Considerando, sobretudo, a natureza das ações ajuizadas¹⁶, os demandantes buscam acesso a direitos sociais indispensáveis ao seu mínimo existencial. Dessa maneira, é razoável supor que, para eles, pouco importa a orientação jurisprudencial que prevalecerá após o julgamento de seu processo¹⁷. Provavelmente, aos olhos de quem vive perto ou abaixo da linha da pobreza, seria inócua a sua adesão a táticas destinadas à percepção de benefícios eventuais em litígios futuros.

Além disso, existem circunstâncias de caráter institucional que conferem vantagens específicas aos litigantes com mais recursos.

Com efeito, a sobrecarga de trabalho e acúmulo de processos no Poder Judiciário acabam beneficiando o demandante que possui capacidade para melhor gerenciar os efeitos do tempo do processo¹⁸.

Sendo assim, como o Procurador Federal não detém relação pessoal e direta com o objeto litigioso, é razoável supor que pouco lhe importa a maior ou menor duração de um determinado processo. Em sentido oposto, porém, aquele que litiga em face do INSS busca a adjudicação de um direito essencial à sua vida, tratando-se de verdadeira corrida contra o tempo¹⁹. Por isso, em alguns casos, tais litigantes firmam acordos de questionável justiça para tentar se esquivar dos prejuízos causados pela demora do processo²⁰.

¹⁵ *Ibidem*, p. 8.

¹⁶ A grande maioria das demandas propostas nos JEFs são relacionadas a direitos previdenciários e assistenciais. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2022*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁷ Consoante Galanter, "Because his stakes in the immediate outcome are high and because by definition OS is unconcerned with the outcome of similar litigation in the future, OS will have little interest in that element of the outcome which might influence the disposition of the decision-maker next time around". GALANTER, Marc. Why the "haves" come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, v. 9, n. 1, 1974, p. 7. Disponível em: <https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/whythehavescomeoutahead-33.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

¹⁸ *Ibidem*, p. 28-29.

¹⁹ Não é incomum casos em que a parte autora falece enquanto aguarda o desfecho do seu processo.

²⁰ "In several ways overload creates pressures on claimants to settle rather than to adjudicate: (a) by causing delay (thereby discounting the value of recovery); (b) by raising costs (of keeping the case alive); (c) by inducing institutional incumbents to place a high value on clearing dockets, discouraging full-dress adjudication in favor of bargaining, stereotyping and routine processing". GALANTER, Marc. Why the "haves" come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, v. 9, n. 1, 1974, p. 29. Disponível em: <https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/whythehavescomeoutahead-33.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

Ademais, outra especificidade que pode desequilibrar a balança processual é a discrepância entre a qualificação jurídica dos profissionais que defendem os interesses de cada uma das partes.

Hoje em dia, um profissional jurídico bem capacitado pode ser a chave para que os direitos de uma pessoa sejam reconhecidos judicialmente. Interpretando a legislação e a jurisprudência adequadamente, formulando estratégias eficientes, empregando argumentos coerentes, o advogado pode atuar decisivamente para que o seu cliente obtenha o melhor resultado possível dentro das regras do jogo²¹.

Por outro lado, a ausência de orientação efetiva e um suporte técnico desqualificado podem reduzir severamente as chances êxito no processo. Sob essa perspectiva, é forçoso reconhecer que a natureza e características da prestação jurídica interferem na capacidade de captar proveitos do sistema normativo.

Embora estudo empírico seja imprescindível para definir esse ponto – e não faltará quem manifeste legítimo interesse em investigar essa hipótese –, parece que, comumente, os patrocinadores dos litigantes ocasionais nos JEFs são oriundos de classes econômicas intermediárias, compondo o baixo escalão da profissão. Acredita-se que a sua especialização jurídica seja, notadamente, inferior se comparada com a dos procuradores do INSS²².

Nesse contexto, enquanto estes formam relacionamentos duradouros e contínuos com a autarquia, aqueles estabelecem vínculos episódicos e eventuais com os seus clientes. Em relações dessa natureza²³, a preocupação do advogado

²¹ Segundo Galanter, "We might assume that RPs (tending to be larger units) who can buy legal services more steadily, in larger quantities, in bulk (by retainer) and at higher rates, would get services of better quality. They would have better information (especially where restrictions on information about legal services are present). Not only would the RP get more talent to begin with, but he would on the whole get greater continuity, better record-keeping, more anticipatory or preventive work, more experience and specialized skill in pertinent areas, and more control over counsel". GALANTER, Marc. Why the "haves" come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, v. 9, n. 1, 1974, p. 22. Disponível em: <https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/whythehavescomeoutahead-33.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

²² Galanter esclarece que "Most specializations cater to the needs of particular kinds of RPs. Those specialists who service OSs have some distinctive features: First, they tend to make up the lower echelons of the legal profession. Compared to the lawyers who provide services to RPs, lawyers in these specialties tend to be drawn from lower socioeconomic origins, to have attended local, proprietary or part-time law schools, to practice alone rather than in large firms, and to possess low prestige within the profession. (Of course the correlation is far from perfect; some lawyers who represent OSs do not have these characteristics and some representing RPs do. However, on the whole the difference in professional standing is massive)". GALANTER, Marc. Why the "haves" come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, v. 9, n. 1, 1974, p. 24. Disponível em: <https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/whythehavescomeoutahead-33.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

²³ Normalmente, a remuneração do advogado que atua nos JEFs está atrelada ao êxito que o seu cliente obtém na demanda. Observou-se, a propósito, que "os escritórios de advocacia de massa conseguem oferecer formas de cobrança bastante atraentes, por vezes vinculadas ao êxito da demanda, de tal sorte que o cliente só terá de arcar com os honorários caso obtenha algum proveito econômico com a sua demanda. Havendo gratuidade processual, o ajuizamento representa para o segurado somente um possível ganho, não implicando quaisquer ônus com a contratação de advogado ou com despesas

com quantidade de ações propostas se sobrepõe à qualidade dos serviços oferecidos. Isso, normalmente, conduz à produção de peças patronizadas, com pouco espaço para a inovação ou criação de teses.

Como consequência, é possível observar, no segmento previdenciário²⁴, a adoção de métodos de trabalho consistentes na distribuição sistemática de petições praticamente idênticas, com reduzida, às vezes nenhuma, consideração pelas particularidades do caso concreto²⁵. Não raro, tais processos são mal instruídos e não apresentam adequadamente a causa de pedir e pedido, limitando o objeto de cognição judicial²⁶. Esse acesso meramente formal à Justiça detém potencial altamente nocivo, tornando-se terreno fértil para o florescimento de decisões injustas.

Em contrapartida, a representação judicial do INSS compete à Procuradoria Federal Especializada, que integra a Advocacia Geral da União²⁷. Seu quadro de advogados conta com servidores públicos de reconhecida *expertise*, selecionados mediante concursos públicos de provas e títulos. O êxito no certame confere aos aprovados uma série de benefícios, além da estabilidade e da possibilidade de trabalho remoto²⁸, a remuneração dos procuradores federais chega a montantes consideráveis²⁹. Em acréscimo, esses profissionais lograram obter um relevante privilégio remuneratório: o direito à percepção de honorários advocatícios. Diante disso, os subsídios dos advogados autárquicos podem atingir o teto funcionalismo público³⁰. Supõe-se que essa gama de vantagens contribui (ou, no mínimo, deveria contribuir) para a qualidade dos serviços prestados.

processuais”. GABBAY, Daniela; GROSS CUNHA, Luciana. *Litiosidade e morosidade e litigância repetitiva do judiciário* - uma análise empírica. São Paulo: Saraiva, 2012.

²⁴ “Reservado o papel dos escritórios menores e mais antigos que ainda atuam nessa área, há um crescente segmento de escritórios grandes que focam sua atuação em uma advocacia contenciosa massiva no âmbito previdenciário, que operam, dentre outras frentes, por meio da reprodução de teses jurídicas. Esses escritórios são vistos como os maiores responsáveis pelo ingresso de demandas consideradas repetitivas no âmbito previdenciário”. *Ibidem*.

²⁵ “Third, the episodic and isolated nature of the relationship with particular OS clients tends to elicit a stereotyped and uncreative brand of legal services. Carlin and Howard (1965:385) observe that: The quality of service rendered poorer clients is ... affected by the nonrepeating character of the matters they typically bring to lawyers (such as divorce, criminal, personal injury): this combined with the small fees encourages a mass processing of cases. As a result, only a limited amount of time and interest is usually expended on any one case—there is little or no incentive to treat it except as an isolated piece of legal business. Moreover, there is ordinarily no desire to go much beyond the case as the client presents it, and such cases are only accepted when there is a clear-cut cause of action; i.e., when they fit into convenient legal categories and promise a fairly certain return”. GALANTER, Marc. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, v. 9, n. 1, 1974, p. 25. Disponível em: <https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/whythehavescomeoutahead-33.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

²⁶ WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*. 3. ed. São Paulo: DPJ, 2005.

²⁷ Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022.

²⁸ Portaria Normativa AGU nº 3/2021, de 28 de janeiro de 2021.

²⁹ No total de R\$ 27.303,70 (Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016).

³⁰ Fixado em R\$ R\$ 41.650,92, a partir de abril de 2023 (art. 1º, I, da Lei nº 14.520, de 9 de janeiro de 2023).

3 Reequilíbrio das assimetrias

Em teoria, uma decisão judicial deveria depender apenas dos argumentos jurídicos e das provas apresentadas pelas partes, mas as assimetrias processuais, como reflexo das disparidades sociais, podem ter relevantes impactos no resultado de um processo³¹.

Foi possível perceber que as características do INSS, como principal litigante habitual dos JEFs, conduzem a uma situação de cristalina superioridade dessa autarquia, quando em perspectiva com os litigantes eventuais.



Fonte: www.freepik.com

Por óbvio, não são valores juridicamente relevantes que justificam essas assimetrias, mas questões conjunturais de cunho econômico-social. Assim, o sistema deve trabalhar para a equalização progressiva desses contrastes.

Nesse âmbito, Galanter traça possíveis estratégias para redistribuição das forças entre os litigantes, visando, basicamente, a concessão de vantagens aos demandantes eventuais³². Para o objeto deste trabalho, porém, os esforços serão concentrados nas possibilidades de atuação judicial.

É pacífico que o juiz não pode compactuar com disparidades processuais que ofendam os ideais do Estado Democrático de Direito³³. Isso significa que, na condução do processo, o magistrado deve levar em consideração a realidade social dos demandantes que recorrem ao Judiciário, especialmente, quando se tratar de pessoas com poucos recursos e reduzida experiência com demandas judiciais.

Sem dúvida, até mesmo a mera aplicação de normas aparentemente neutras pode trazer graves consequências à parte hipossuficiente. Isso pode ocorrer por uma série de fatores, incluindo a falta de representação dos grupos

³¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 15.

³² Segundo Galanter, "Our categorization of four layers of advantage (Figure 3) suggests a typology of strategies for reform (taken here to mean equalization conferring relative advantage on those who did not enjoy it before). We then come to four types of equalizing reform: (1) rule-change (2) improvement in institutional facilities (3) improvement of legal services in quantity and quality (4) improvement of strategic position of have-not parties". GALANTER, Marc. Why the "haves" come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, v. 9, n. 1, 1974, p. 45. Disponível em: <https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/whythehavescomeoutahead-33.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

³³ Aliás, o artigo 139, I, do CPC determina que o juiz deve assegurar às partes igualdade de tratamento.

afetados no processo de criação da regra, ou mesmo porque a norma foi criada com o objetivo de proteger os interesses de certos grupos em detrimento de outros.

A título de ilustração, o artigo 51, § 1º, da Lei nº 9.099/1995 dispensa a intimação das partes para a extinção do processo. Assim, se por qualquer motivo, o autor não comparecer à audiência de conciliação ou de instrução³⁴, seu processo será extinto, sem que lhe seja concedida a possibilidade de apresentar justificativa.

Não se pode ignorar, porém, que o descumprimento de ônus processuais por vulneráveis pode ocorrer por déficits de diversas ordens, como informação deficiente, dificuldade de compreensão, ausência de acesso à internet³⁵ e, até mesmo, falta de dinheiro para a sua locomoção ao fórum³⁶.

Por tais razões, não se pode aquiescer com o Enunciado nº 176 do Fórum Nacional dos JEFs³⁷, que defende a extinção do processo sem a intimação da parte, na medida em que essa proposição desconsidera o contexto social desafiador de boa parcela dos litigantes.

Por conseguinte, a despeito da previsão legal, espera-se que o magistrado conceda prazo razoável para que a parte hipossuficiente tenha a oportunidade de apresentar justificativas, bem como sanar eventuais vícios formais, antes de extinguir o processo.

Sem embargo, exegeses que estabeleçam diferenciações não decorrentes de lei pressupõem a demonstração de seu embasamento empírico e jurídico para a sua aplicação racional e validade constitucional³⁸. Com isso, interpretações análogas devem restringir-se aos litigantes eventuais vulneráveis³⁹.

³⁴ Lei nº 9.099/1995, art. 51: “Extingue-se o processo, além dos casos previstos em lei: I - quando o autor deixar de comparecer a qualquer das audiências do processo”.

³⁵ Pesquisa realizado pela PwC Brasil revela que menos de um terço da população tem acesso pleno à internet, e que as pessoas das classes C, D e E acham-se sem conexão durante quase metade do mês. PWC. O abismo digital no Brasil. *Pricewaterhouse Coopers Brasil* [s.d.]. Disponível em: <https://www.pwc.com.br/pt/estudos/preocupacoes-ceos/mais-temas/2022/o-abismo-digital-no-brasil.html>. Acesso em: 08 mar. 2023.

³⁶ Estudo do IPEA apontou que a tarifa do transporte público muito elevada pode gerar exclusão e imobilidade para a população mais pobre. MEKARI, Danilo. Aumento da tarifa do transporte público gera imobilidade e exclusão social nas cidades brasileiras. *Portal do Aprendiz*, 20 jan. 2016. Disponível em <https://portal.aprendiz.uol.com.br/2016/01/20/aumento-da-tarifa-transporte-publico-gera-imobilidade-e-exclusao-social-nas-cidades-brasileiras/>. Acesso em: 01 fev. 2023.

³⁷ O Enunciado nº 176 do Fórum Nacional dos JEFs prescreve que a previsão contida no artigo 51, § 1º, da Lei nº 9.099/1995 afasta a aplicação do artigo 317 do CPC/2015. E o artigo 317 do CPC determina que “antes de proferir decisão sem resolução de mérito, o juiz deverá conceder à parte oportunidade para, se possível, corrigir o vício”.

³⁸ “Essa fórmula distingue-se da norma de tratamento igual expressa em na medida em que exige uma fundamentação procedente para o dever de tratamento desigual, enquanto, de acordo com a norma de tratamento igual, para o dever de tratamento igual basta que não seja possível uma fundamentação da permissão (admissibilidade) de uma discriminação. É exatamente nessa assimetria que reside o ônus argumentativo em favor do tratamento igual. A assimetria entre a norma de tratamento igual e a norma de tratamento desigual tem como consequência a possibilidade de compreender o enunciado geral de igualdade como um princípio da igualdade, que *prima facie* exige um tratamento igual e que permite um tratamento desigual apenas se isso for justificado por

Sob outra perspectiva, considerando que INSS detém uma ampla estrutura, experiência e capital humano qualificado, deve responder integralmente pelos ônus decorrentes de sua estratégia processual.

Em sua atuação na seara previdenciária, além de reiteradamente abster-se de participar de audiências, é comum que essa autarquia federal apresente contestações genéricas, sem análises circunstanciais dos casos concretos. Nessas situações, opta por inaugurar a sua defesa efetiva apenas em segunda instância.



Fonte: www.gov.br

Isso não ocorre por acaso. Capitalizando esse procedimento como uma vantagem estratégica, o INSS pode concentrar sua atuação jurídica em demandas que, aos seus olhos, são mais relevantes. Economizando recursos e tempo, essa participação seletiva permite que a autarquia se manifeste de forma mais eficiente em ações específicas, seja buscando a reversão de uma decisão desfavorável ou intervindo para a formação de um precedente que atenda aos seus interesses.

Essa forma de litigar, entretanto, vem acompanhada de consequências. O Código de Processo Civil reputa preclusas as matérias não arguidas tempestivamente⁴⁰. Não se discute que os efeitos materiais da revelia não incidem em demandas em que se questionam direitos indisponíveis (CPC, art. 342, II). Mesmo assim, o Poder Público submete-se ao sistema de preclusões, conseqüentemente, qualquer alegação após a contestação está restrita às exceções previstas no artigo 342 do Código de Processo Civil⁴¹. Do mesmo modo, questões não arguidas em audiência de instrução, não podem ser deduzidas em segunda instância.

Flexibilizar a norma processual, permitindo que o *repeat player* suscite, posteriormente, teses não levantadas em momento oportuno, certamente,

princípios contrapostos”. ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 408.

³⁹ Segundo Tartuce, vulnerabilidade processual é a suscetibilidade do litigante que o impede de praticar atos processuais em razão de uma limitação pessoal involuntária, que pode decorrer de fatores de saúde e/ou de ordem econômica, informacional, técnica ou organizacional de caráter permanente ou provisório. TARTUCE, Fernanda. *Igualdade e vulnerabilidade no processo civil*. São Paulo: Forense, 2012, p. 184.

⁴⁰ CPC, art. 342: “Depois da contestação, só é lícito ao réu deduzir novas alegações quando: I - relativas a direito ou a fato superveniente; II - competir ao juiz conhecer delas de ofício; III - por expressa autorização legal, puderem ser formuladas em qualquer tempo e grau de jurisdição”.

⁴¹ Segundo Dinamarco, “o artigo 302 do Código de Processo Civil (atual 341) dá por ineficazes as inconvenientes e às vezes maliciosas contestações por negação geral, consistentes em dizer simplesmente que os fatos não se passaram conforme descritos na inicial, mas sem esclarecer por que os nega, nem como, na versão do réu, os fatos teriam acontecido”. DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. V. III. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 464.

aprofundaria as desigualdades processuais, em descompasso com os ideais de justiça.

Ademais, a realização da justiça exige que o Judiciário vele pelo equilíbrio entre as partes durante todo trâmite processual⁴², inclusive na homologação de acordos. É certo que o estímulo à conciliação é obrigação de todos os operadores do Direito. Também é fato que o magistrado não pode interferir ou modificar o conteúdo de transações judiciais. Contudo, uma negociação minimamente justa pressupõe que nenhuma das partes logre vantagem excessiva sobre a outra. Consequentemente, a validade de um acordo depende da igualdade de condições entre os envolvidos na negociação, o que inclui equilíbrio de informação, conhecimento técnico, organização e poder econômico.

Se a proposta de acordo apresentada pelo INSS representar uma manifesta injustiça, o juiz deve rejeitá-la, assegurando que a lei seja aplicada de forma justa e coerente, protegendo os direitos fundamentais da parte vulnerável⁴³. Com efeito, a imparcialidade não pode ser confundida com indiferença ou neutralidade diante dos fatos.

4 Conclusão

O Brasil é um país socialmente injusto – e isso é inequívoco⁴⁴. Essa desigualdade, naturalmente, reverbera em todas as esferas da coletividade, nos setores públicos e privados, ensejando diversos impactos na vida dos brasileiros, desde a saúde, a educação, os serviços básicos, refletindo também no acesso à justiça⁴⁵.

⁴² CPC, art. 139: “O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: I - assegurar às partes igualdade de tratamento”.

⁴³ Ressalte-se que fato de a parte possuir advogado constituído não altera essa assertiva, uma vez que os interesses nem sempre se identificam “largest [personal injury] claims an attorney loses money by thoroughly preparing a case and not settling it early”. GALANTER, Marc. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, v. 9, n. 1, 1974, p. 26. Disponível em: <https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/whythehavescomeoutahead-33.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁴⁴ “O Brasil continua sendo o nono país mais desigual do mundo, quando se trata de distribuição de renda dos cidadãos, e ao longo do tempo a situação vem piorando. É o que aponta a Síntese de Indicadores Sociais, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e com base nos parâmetros do Banco Mundial (Bird). Em 2019, a extrema pobreza se agravou em relação a 2012: nos últimos sete anos, a quantidade de pessoas que estão na miséria passou de 6,5% da população para 13,5%. Isso significa que o total dos extremamente pobres eram 13,6 milhões de pessoas. Os pretos e pardos, principalmente as mulheres, são os mais afetados”. BATISTA, Vera. IBGE: Brasil continua sendo 9º país mais desigual do mundo. *Estado de Minas – Economia*. Minas Gerais, 12 nov. 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/11/12/internas_economia,1204108/ibge-brasil-continua-sendo-9-pais-mais-desigual-do-mundo.shtml. Acesso em: 08 mar. 2023.

⁴⁵ Segundo Rebecca Sandefur, “experiences thus reflect the distribution of resources, such as money, information, and useful social Differences in civil justice connections, and of the estimated costs of taking particular courses of action, such as the money at stake in a dispute, lawyers’ fees, or relationships that may be disrupted by open conflict”. SANDEFUR, Rebecca. Access to civil justice and

Nesse quadrante, a classificação de Galanter facilita a compreensão dos efeitos das desigualdades no sistema de justiça. Especificamente nos JEFs, permite identificar as vantagens estratégicas que o INSS detém e evidencia o seu impacto no equilíbrio processual.

É possível questionar, a partir desse cenário, se os JEFs estão realmente conseguindo cumprir a sua missão de promoção igualitária do acesso à justiça.

Deveras, não basta que o acesso seja exclusivamente formal, é essencial que as barreiras sejam removidas, de modo que a experiência em juízo seja isonômica, tempestiva e mais democrática⁴⁶.

Por essa razão, é essencial que o membro do Judiciário esteja atento à realidade subjacente aos autos e evite tomar decisões que possam restringir, indevidamente, a participação equânime dos demandantes vulneráveis no processo.

Decerto, embora a importância de sua atuação seja indiscutível, o juiz não detém capacidade institucional⁴⁷ para resolver de forma isolada a questão da disparidade judicial. Roga-se, contudo, que o magistrado, ciente dos desafios sociais, oriente a sua atuação para que o processo não constitua um mero instrumento a serviço da preservação de assimetrias em desfavor da parte mais fraca.

race, class, and gender inequality. *Annual Review online of Sociology*, California, v. 34, ago. 2008, p. 352. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5379189/mod_resource/content/1/annurev.soc.34.040507.134534.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023

⁴⁶ “Insistir na ideia de acesso universal à justiça é mascarar a realidade e dar margem à apropriação do acesso ao Poder Judiciário pelos grandes litigantes, o que se viu acontecer nas últimas décadas. É necessário pensar em uma concepção de acesso à justiça redistributiva, que amplie acesso dos ‘que não tem’, pelo reconhecimento de direitos e a implementação de políticas públicas voltadas a ultrapassar óbices financeiros e institucionais, mas com a consciência de que essas políticas devem vir em detrimento dos que já tem e concentram o acesso à justiça”. GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, ABraSD, v. 6, n. 3, set./dez. 2019, p. 177. Disponível em: <https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/312>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁴⁷ Isso porque “A questão da capacidade diz respeito aos recursos de que os tribunais dispõem para levar a cabo eficazmente a política judiciária. A capacidade dos tribunais é questionada por duas vias. Por um lado, num quadro processual fixo e com recursos humanos e infraestruturas relativamente inelásticos, qualquer acréscimo ‘exagerado’ da procura da intervenção judiciária pode significar o bloqueio da oferta e, em última instância, redundar em denegação da justiça. Por outro lado, os tribunais não dispõem de meios próprios para fazer executar as suas decisões sempre que estas, para produzir efeitos úteis, pressupõem uma prestação ativa de qualquer setor da administração pública. Nesses domínios, que são aqueles em que a ‘politização dos litígios judiciais’ ocorre com maior frequência, os tribunais estão à mercê da boa vontade de serviços que não estão sob sua jurisdição e, sempre que tal boa vontade falha, repercute direta e negativamente na própria eficácia da tutela judícia”. SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, José. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo: ANPOCS, n. 30, 1996. Disponível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/30/rbcs30_07.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Ananda Palazzin de. A atuação do INSS como litigante habitual no recurso extraordinário nº 631.240. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/45953>. Acesso em: 10 jan. 2023.

ASPERTI, Maria Cecília de Araújo. *Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

BATISTA, Vera. IBGE: Brasil continua sendo 9º país mais desigual do mundo. *Estado de Minas – Economia*. Minas Gerais, 12 nov. 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/11/12/internas_economia,1204108/ibge-brasil-continua-sendo-9-pais-mais-desigual-do-mundo.shtml. Acesso em: 08 mar. 2023.

BRASIL. *Código de Processo Civil*. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *100 maiores litigantes*. Brasília: CNJ, 2012. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *DataJud* - base nacional de dados do Poder Judiciário. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Diagnóstico dos Juizados Especiais*. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_LIVRO_JUIZADOS_ESPECIAIS.pdf. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Juizados Especiais Federais: sumário executivo*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/sumario-executivo-juizados-especiais-federais-260522.pdf. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2022*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório final Juizados Especiais Federais*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/relatorio-final-juizados-especiais-federais-1.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 10.995*, de 14 de março de 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10995.htm#art7. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. *Lei nº 9.099*, de 26 de setembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.327*, de 29 de julho de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13327.htm. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. *Lei nº 14.520*, de 9 de janeiro de 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14520.htm. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. *Portaria Normativa AGU nº 3/2021*, de 28 de janeiro de 2021. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/governanca/portaria-normativa-agu-no-3_28-01-2021_regulamenta-o-teletrabalho-para-membros-da-agu-e-pgf-entre-outros.pdf. Acesso em: 02 mar. 2023.

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

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. V. III. São Paulo: Malheiros, 2003.

GABBAY, Daniela; GROSS CUNHA, Luciana. *Litigiosidade e morosidade e litigância repetitiva do judiciário - uma análise empírica*. São Paulo: Saraiva, 2012.

GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, ABraSD, v. 6, n. 3, p. 152-181, set./dez. 2019. Disponível em: <https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/312>. Acesso em: 10 jan. 2023.

GALANTER, Marc. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, v. 9, n. 1, 1974. Disponível em: <https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/whythehavescomeoutahead-33.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MEKARI, Danilo. Aumento da tarifa do transporte público gera imobilidade e exclusão social nas cidades brasileiras. *Portal do Aprendiz*, 20 jan. 2016. Disponível em <https://portal.aprendiz.uol.com.br/2016/01/20/aumento-da-tarifa-transporte-publico-gera-imobilidade-e-exclusao-social-nas-cidades-brasileiras/>. Acesso em: 01 fev. 2023.

PWC. O abismo digital no Brasil. *Pricewaterhouse Coopers Brasil* [s.d.]. Disponível em: <https://www.pwc.com.br/pt/estudos/preocupacoes-ceos/mais-temas/2022/o-abismo-digital-no-brasil.html>. Acesso em: 08 mar. 2023.

SANDEFUR, Rebecca. Access to civil justice and race, class, and gender inequality. *Annual Review online of Sociology*, California, v. 34, p. 339-358, ago. 2008. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5379189/mod_resource/content/1/annurev.soc.34.040507.134534.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, José. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo: ANPOCS, n. 30, 1996. Disponível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/30/rbcs30_07.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.

TARTUCE, Fernanda. *Igualdade e vulnerabilidade no processo civil*. São Paulo: Forense, 2012.

WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*. 3. ed. São Paulo: DPJ, 2005.

