

Litigiosidade e Gratuidade da Justiça: Verdades e Pós-verdades

Tema: Políticas públicas e práticas de gestão de acesso à justiça

Karinne Emanuela Goettens dos Santos

Universidade Federal de Pelotas

RESUMO

O presente estudo analisa a suposta correlação entre a concessão da gratuidade da justiça e o cenário da litigiosidade no Brasil, levando em consideração os dados do CNJ e os indicadores socioeconômicos da população brasileira (IBGE). Por meio do método hipotético-dedutivo, é possível verificar um descompasso entre as políticas públicas “eficientistas” e o quadro da desigualdade social, que miram no regime de gratuidade com vistas à racionalidade do acesso ao sistema de justiça, na contramão da perspectiva democrática do acesso à justiça e da realidade social brasileira.

Palavras-Chave: Litigiosidade; Gratuidade; Políticas Públicas; Descompassos; Acesso à Justiça.

ABSTRACT

The present study analyzes the supposed correlation between the legal aid and the litigation scenario in Brazil, taking into account data from the CNJ and the socioeconomic indicators of the Brazilian population (IBGE). Through the hypothetical-deductive method, it is possible to check the mismatch between “efficient” public policies and the frame of social inequality, which aim at the free regime with a view to the rationality of access to the justice system, contrary to the democratic perspective of access to justice and Brazilian social reality.

Keywords: Litigation; Legal Aid; Public Policies; Mismatch; Access to justice.

1 Introdução

De acordo com o art. 99 do Código de Processo Civil, para a concessão da gratuidade, o interessado deverá firmar declaração de insuficiência financeira. Portanto, o critério legal exigido ao cidadão é a referida declaração, inexistindo outros critérios objetivos legalmente definidos para a avaliação e concessão do direito à gratuidade. E na ausência de outros critérios legais, vozes e narrativas têm se levantado com o intuito de correlacionar a concessão da gratuidade aos números da litigiosidade no país.

No Congresso Nacional, os projetos de Lei nº 5900/2016 e nº 6160/2019 foram propostos sob o argumento de que a “litigância sem risco” é produto da gratuidade concedida sem critérios objetivos para a pessoa natural. Nesta linha, os projetos pretendem padronizar a concessão da



gratuidade em número de três salários mínimos, entre outros, bem como impor a cobrança de custas nos Juizados Especiais Federais.

Já no Superior Tribunal de Justiça, a Corte Especial afetou os Recursos Especiais 1.988.687, 1.988.697 e 1.988.686 ao rito dos recursos especiais repetitivos, sob o tema nº 1.178, para definir se é legítima a adoção de critérios objetivos para aferição da hipossuficiência diante do pedido de gratuidade de justiça formulado por pessoa natural. Enquanto isso, no Conselho Nacional de Justiça, por meio da Portaria 113/2022, foi instituído grupo de trabalho com a finalidade de realizar estudos, avaliar e apresentar políticas judiciárias de ampliação do acesso à justiça e propostas de melhoria dos regimes de custas, taxas, despesas judiciais e gratuidade de justiça.

A Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE (2022) demonstra que mais de 80% da população brasileira se encontra em um patamar de rendimento médio *per capita* de até três salários mínimos. Um país de vulneráveis, portanto, levando em consideração apenas a renda como marcador socioeconômico. Diante desse quadro, algumas pesquisas já foram conduzidas pelo CNJ, mas até o momento ainda não conclusiva e sem resultados que apontem ou sustentem a correlação entre gratuidade e litigiosidade.

O que motiva, então, a racionalização da concessão da gratuidade? A quem serve a padronização de critérios objetivos? Se os direitos são isonômicos, por que sua reivindicação deve ser seletiva? Quem de fato está acessando de forma indiscriminada o sistema de justiça? Quem são os predadores? O regime da gratuidade deve ser pensado sob o viés de custeio do sistema de justiça?

Ovídio Baptista da Silva (2009) de longa data já anunciava as chamadas “reformas de superfície”, não compatíveis com a realidade socioeconômica do país e distantes dos fatores que desencadeiam a litigiosidade e que alcançam o sistema de justiça. Ainda, além de circunscritas em um cenário neoliberal que se restringe à defesa da eficiência e gestão, desenhado a partir dos anos 1980 do século passado, a racionalização do regime de gratuidade, por meio de uma padronização de critérios objetivos, tal qual ocorre em uma sociedade historicamente oligárquica, parece reforçar ainda mais a distinção do acesso à justiça que já ocorre no país.

A hipótese aqui aventada é de que as políticas públicas “eficientistas” que miram no regime de gratuidade, a pretexto de imprimir racionalidade, continuarão em descompasso com a realidade social brasileira e contribuirão ainda mais com a desigualdade social. Por este caminho, o presente trabalho, valendo-se do método hipotético-dedutivo e usando pesquisa bibliográfica e documental, pretende demonstrar esse descompasso, que vai na contramão da perspectiva democrática do acesso à justiça.

2 A definição de critérios objetivos para o regime da gratuidade: é possível padronizar a vulnerabilidade?

Em 2016 iniciou a tramitação do projeto de lei nº 5900/2016 na Câmara dos Deputados, com a pretensão de criar critérios objetivos para a concessão da gratuidade da justiça, dentre os quais está a proposta de renda de até três salários mínimos. Outros projetos satélites a ele foram



vinculados, com propostas de até dois e um salário mínimo (Santos, 2023). Em 2022, o projeto nº 5900/2016 foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça, e restou definido com o seguinte texto para ser incluído no art.99 do Código de Processo Civil:

§ 2º O juiz deferirá o pedido de gratuidade da justiça postulado pela pessoa natural que comprove pelo menos uma das seguintes hipóteses:

I – estar dispensada, nos termos da legislação tributária, de apresentar Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda;

II – ser beneficiária de programa social do governo federal;

III – auferir renda mensal de até 3 (três) salários mínimos;

IV – tratar-se de mulher em situação de violência doméstica e familiar, nos termos do art. 28 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha);

V – comprovar ser membro de comunidades indígenas mediante apresentação de declaração expedida por suas entidades representativas ou por órgão indigenista oficial;

VI - estar representada em juízo pela Defensoria Pública.

§ 3º O requerente pessoa natural não enquadrado nas hipóteses taxativas do § 2º deste artigo poderá pleitear e obter o benefício de gratuidade da justiça, desde que comprove a insuficiência de recursos, por meio da apresentação de documentação idônea ou por outro meio de prova admitido, e ao juiz caberá apreciar fundamentadamente o pedido”.

O projeto seguiu para o Senado Federal, onde se encontra em tramitação por meio do projeto nº 2239/2022.

Já o projeto de lei nº 6160/2019, por sua vez, segue em tramitação na Câmara dos Deputados, agora apensado ao projeto de lei 5266/2019, e pretende exigir a cobrança de custas processuais no âmbito dos Juizados Especiais Federais.

Inicialmente, é preciso deixar claro que o número de salários mínimos não reflete de forma exclusiva a vulnerabilidade do cidadão. Trata-se de uma medida insuficiente para avaliar a (in)capacidade financeira para custear o processo. Problemas como saúde e superendividamento notadamente comprometem o contexto familiar. Para além da renda, a escolaridade, a idade, o local e o perfil de moradia, o acesso à tecnologia digital, a cor da pele e eventuais deficiências físicas e cognitivas igualmente são métricas de avaliação da vulnerabilidade do cidadão, sobretudo em um país de cultura historicamente escravocrata, elitista, branca e patriarcal (Santos, 2023).

Sob outro aspecto, ainda que o parágrafo 3º considere hipóteses de “não enquadramento nas hipóteses taxativas”, o ritmo das decisões judiciais na atualidade já sinaliza para a oneração dos mais vulneráveis, com “presunção” de boa condição financeira quando, por exemplo, a parte está representada por advogado particular, a despeito da própria lei (art.99, § 4º do CPC).¹

A tentativa de padronizar um perfil de vulnerabilidade não enfrenta diversos fatores que podem ser encontrados em cada caso em particular e que somente uma avaliação pormenorizada e atenta do perfil do cidadão será capaz de constatar. A abertura normativa para além dos critérios taxativos e então legalizados não garante o acesso à justiça do cidadão, pois dependerá de uma hermenêutica não solipsista que saiba evitar a cisão entre decidir primeiro e fundamentar depois (Santos, 2016, p.282).

Em dezembro de 2022, o tema alcançou o Superior Tribunal de Justiça. A Corte Especial, sob o tema nº 1.178, afetou os Recursos Especiais 1.988.687, 1.988.697 e 1.988.686 ao rito dos recursos especiais repetitivos, a fim de definir “se é legítima a adoção de critérios objetivos para aferição da hipossuficiência na apreciação do pedido de gratuidade de justiça formulado por pessoa natural”.

A afetação, em primeiro lugar, reforça o argumento de que não há, no presente momento, para além da declaração de hipossuficiência exigida pelo Código de Processo Civil, outros critérios legais, em número de salários mínimos, por exemplo, para distinguir o cidadão que possui daquele que não possui direito à gratuidade da justiça. Não obstante, são infundáveis as decisões judiciais que criam seus próprios critérios e negam a concessão do direito à gratuidade.ⁱⁱ

O fato é que, atualmente, impõem-se as regras do jogo democrático, determinadas pelo Código de Processo Civil: requerimento acompanhado da declaração e, se houver elementos nos autos contrariando a presunção legal, poderá o juízo indeferir; à parte contrária caberá impugnar a gratuidade concedida (Santos, 2023).

Nesse mesmo sentido é o voto da Ministra Nancy Andrighi, nos autos do Recurso 2055899/MG, em 20 de junho de 2023:

[...] 19. Dito de outro modo, da atenta leitura dos dispositivos legais mencionados depreende-se que não é lícito ao juiz, ao tomar conhecimento do pedido de gratuidade da justiça formulado pela parte, determinar, em decisão genérica, a comprovação da hipossuficiência sem indicar elementos concretos constantes dos autos capazes de ilidir a presunção estabelecida pela própria lei. 20. Entendimento diverso, isto é, admitir que o juiz, em todas as hipóteses, simplesmente determine a intimação da parte requerente para que comprove a sua situação de pobreza, significaria ignorar e inverter a presunção estabelecida no §3º, do art. 99 do CPC, retirando toda a eficácia do referido dispositivo legal. De fato, se cabe à parte comprovar a sua alegação de insuficiência de recursos, presunção não há, sequer relativa. 21. Impõe-se observar, a propósito, a antiga regra de hermenêutica segundo a qual “não se presumem, na lei, palavras inúteis” (verba cum effectu, sunt accipienda) (...).

Lamentavelmente, o entendimento da ilustre ministra não tem preponderado no Judiciário brasileiro. Mas se as propostas de racionalização do acesso partem da ideia de um suposto abuso do sistema de justiça, é preciso avaliar as pesquisas e diagnosticar os “predadores”. É o que se pretende realizar na continuidade da presente reflexão.

3 Quem são os predadores?

Embora amplos públicos comprem boa parte da versão da “explosão de litigâncias” difundida por corporações, mídia e elites políticas, há uma percepção generalizada permanente de que o afastamento entre direito e justiça não é casual, sendo que favorece sistematicamente o rico e poderoso. Que aqueles com recursos financeiros e organizacionais superiores usufruam vantagens na litigância já foi constatado por muitos observadores—não apenas à esquerda—por um longo tempo.

Embora pesquisadores que coletam dados pareçam evitar perguntas sobre a potência das organizações, as respostas a eventuais questões sobre o tratamento



dado ao rico e ao pobre revelam uma vívida apreciação pública de que o sistema jurídico é tendenciosamente favorável a “quem tem”.
(Marc Galanter, 2018, p.31)

Inicialmente, para além dos números, a litigiosidade ou o acervo de processos do Poder Judiciário precisa ser analisado a partir do perfil das demandas e dos litigantes que mais acessam o sistema de justiça.

Quanto às demandas, de acordo com o último Relatório Justiça em Números (CNJ, 2023a), se avaliada a série histórica dos últimos cinco anos, na justiça estadual são mais frequentes os litígios relacionados a contratos, obrigações e responsabilidade civil e de consumo. Já na justiça federal, a recorrência encontra-se notadamente nos litígios previdenciários e tributários.

Quanto ao perfil dos litigantes, primeiramente, o Relatório Índice de Acesso à Justiça (CNJ, 2021) deixa claro, ao final, que o acesso à justiça ocorre proporcionalmente ao grau de escolaridade e do poder aquisitivo, ou seja, são inúmeros os obstáculos que distanciam e precisam ser transpostos pela população mais vulnerável para acessar o sistema de justiça. Tal mobilização exige conhecimento, condições de deslocamento ou de acesso à internet e assistência jurídica. A Defensoria Pública, como instituição representativa dessa mobilização democrática, está presente em apenas 49,8% das comarcas do país (Esteves et al, 2023).

Tal constatação refuta a falsa premissa de que o cidadão “abusa” do sistema de justiça quando amparado pela gratuidade. Além disso, esvazia a tese sofisticada que tem sido utilizada pela economia comportamental, amparada em Daniel Kahneman (2012), para sustentar que o brasileiro litiga em demasia por emoção, já que, segundo o referido psicólogo e economista, as decisões humanas são tomadas em 95% com base na emoção e apenas 5% de forma racional.

Na verdade, com base nos dados coletados no Relatório de 2021 antes mencionado, se a hipótese aventada é de que o acesso se dá na proporção do poder aquisitivo, a sofisticada tese de Kahneman pode bem servir à elite esclarecida, que tem o tempo a seu favor para pensar se litiga ou se recua. O sofrimento e as necessidades suportadas pela população mais vulnerável, com a sorte de obter assistência jurídica, não lhe permitem esperar. Sua rapidez em 95% é por sobrevivência. A judicialização não é uma opção, como bem sinaliza Paulo Eduardo Alves da Silva (2022, p.169), mas sim uma necessidade.

Sob a análise quantitativa, de acordo com o último Relatório Justiça em Números (CNJ, 2023a, p.102), para cada grupo de 1000 (mil) habitantes, 127 ajuizaram casos novos em 2022. Em termos quantitativos, é preciso reconhecer que 13% não se apresenta como um percentual excessivo de litigiosidade. Poderia ser muito maior. Para dizer o mínimo, é preciso reconhecer que ainda há uma litigância contida (Watanabe, 2019, p.12) que coloca conflitos em subnotificação, eis que são absorvidos pelo cidadão em razão dos inúmeros obstáculos a serem transpostos para o alcance do sistema de justiça, sobretudo a dificuldade de obter assistência jurídica gratuita.

Por outro lado, a série histórica da litigiosidade no Brasil revela um padrão estável de casos novos, casos pendentes e taxa de congestionamento a cada período de análise (Santos, 2016). Desde a Emenda 45/2004, diversas foram as medidas adotadas para racionalizar o



sistema de justiça, do uso de precedentes ao processo eletrônico, da desjudicialização de procedimentos ao incentivo do consenso e, mais recentemente, a adoção de inteligência artificial. Mas os números parecem não dar trégua e, atualmente, a tentativa de vincular a litigiosidade no país à proporção da concessão da gratuidade é, além de um palpite, uma grande ironia.

Primeiro, o percentual da população que litiga não se relaciona diretamente ao nível de congestionamento dos processos (Santos, 2016, pp.73-74). Esse argumento também afasta a narrativa de que a Constituição Federal garantiu ou facilitou em demasia o acesso a direitos (Watanabe, 2019, p.123). Segundo, o Painel dos Grandes Litigantes do CNJ (2023d) confirma quem são e com que frequência os chamados litigantes organizacionais e habituais transitam pelo sistema de justiça, corroborando os dados dos Relatórios “100 Maiores Litigantes” apresentados pelo CNJ em duas edições (2011 e 2012).

Portanto, há mais de 10 anos é de conhecimento claro a presença marcante de grandes grupos financeiros e da própria Fazenda Pública nos *rankings* de litígio. Atualizado até 18 de julho de 2023, o painel apresenta o INSS em primeiro lugar, seguido da Caixa Econômica Federal, Banco Bradesco, Banco do Brasil, Estado de São Paulo, Estado do Rio Grande do Sul, Fazenda Nacional e Banco Pan (CNJ, 2023d).

Para Marc Galanter (2018), entre outras evidências, os litigantes habituais possuem uma performance distinta dos litigantes eventuais, pois atuam em economias de grande escala, minimizando seus riscos, além das relações informais e privilegiadas que estabelecem no ambiente de processo legislativo e judicial. Além disso, a litigância automatizada tem se tornado uma estratégia que amplia ainda mais o trânsito distinto pelo sistema de justiça.

Da teoria para a realidade, um caso concreto pode auxiliar na compreensão do argumento. Levando em conta as demandas mais frequentes (contratos e responsabilidade civil) e os litigantes habituais (INSS e Bancos), a fraude em empréstimos consignados nos benefícios previdenciários, notoriamente deflagrada em todo o país,ⁱⁱⁱ mostra-se como um exemplo. A fraude ocorre com o lançamento de um crédito na conta do segurado, sem o seu consentimento e sem a existência de contrato de empréstimo por ele firmado, dinâmica esta facilitada pelo uso indevido e compartilhado de dados. A partir disso, o benefício previdenciário passa a sofrer desconto das parcelas relativas ao referido contrato, podendo alcançar o número de 84 descontos (7 anos). A operação é viabilizada pela existência de termos de cooperação entre a autarquia previdenciária e os bancos concedentes do crédito. A par de algumas ações coletivas já propostas sobre o tema,^{iv} são inúmeras as ações individuais propostas por segurados vitimados pela fraude em todo o país.

O caso concreto admite, ao menos, duas análises. Primeiro, trata-se de um problema cujo silêncio ou a falta de regulação do Estado revela a contribuição do poder público para o retorno do problema em forma de litígio. De acordo com Paulo Eduardo Alves da Silva (2022, p.139), é preciso conhecer a trajetória das disputas desde o seu nascimento na sociedade até desaguardem em processos judiciais, assim como a maior recorrência de demandas deve ser avaliada como um sinal de que aquele direito material reivindicado em maior número está sendo igualmente

afetado com maior frequência (Silva, 2022, p.169). Parece evidente que a falta de regulação revela uma oportunidade perdida de prevenção de litígios (Santos, 2016, pp.173-174).

Segundo, trata-se de um crime que afeta de forma sistêmica cidadãos vulneráveis em todo o país, seja pela idade, pela carência informacional e digital, pelo local de moradia distante dos grandes centros, pela dificuldade de custear advogado particular e, como não se não bastasse, cidadãos com grande vulnerabilidade financeira que acabam utilizando o crédito lançado à sua disposição. A mobilização para litigar exige um grande esforço e o cidadão não deveria ser taxado por isso. Ao menos não lhe deveria ser imposto a prova da sua miserabilidade para a obtenção da gratuidade. Ademais, como cidadão que busca denunciar o crime de fraude para proteger direito difuso ou individual homogêneo, assim como ocorre nas ações civis públicas, deveria ter a garantia da gratuidade da justiça a seu favor.

Tal casuística, entre outras que poderiam ser citadas, denotam uma escolha política de Estado: deixar o mercado financeiro se autorregular e suportar o risco do problema social causado pelos grandes litigantes, que retorna ao Estado na forma de litígio, onerando duplamente os cofres públicos, ou seja, o custo da política pública regulatória e preventiva para conferir maior segurança ao cidadão e o custo do litígio. Uma verdadeira investida contrária ao princípio da eficiência e um claro contributo para o exercício de uma cidadania indigna. Os mais vulneráveis não devem pagar essa conta.

Sob outro aspecto, as escolhas políticas de gestão do sistema de justiça parecem ignorar a ofensiva neoliberal que deseja e ao mesmo tempo desafia a eficiência administrativa. As políticas públicas de eficiência, propostas para o regime da gratuidade, estão na contramão da desigualdade social e não atendem ao desiderato constitucional previsto no art.3º da Constituição para promover o desenvolvimento do país. E, se o perfil de gestão pública está relacionado à capacidade financeira do Estado, é preciso falar do custo dos direitos.

4 O custo dos direitos e o custo da justiça: afinal, quem paga e quem deve pagar a conta?

O primeiro que, tendo cercado um terreno, se lembrou de dizer: Isto é meu, e encontrou pessoas bastantes simples para o acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil.
(Rousseau, 1712-1778).

A renda não pode ser o único marcador da vulnerabilidade, mas ela simboliza, em alguma medida, a carência ou a limitação de acesso aos direitos mais elementares, como moradia, saúde e educação. Além disso, a renda é o critério objetivo que se destaca nas discussões que buscam padronizar o regime de concessão da gratuidade. A desigualdade, por essa razão, será considerada neste tópico a partir desde marcador.

De acordo com a última publicação da Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE (2022, pp.52-53), para o ano de 2021, o rendimento médio domiciliar *per capita* da população brasileira foi de R\$ 1.353, sendo o menor valor apurado desde o início da série em 2012.

O rendimento médio das pessoas brancas foi R\$ 1.866,00, enquanto das pretas ou pardas foi de R\$ 949,00. Em termos regionais, o sul, sudeste e centro-oeste ficam com as melhores médias, enquanto o norte e nordeste possuem as médias mais inferiores.



A desigualdade social é uma evidência amarga que acompanha a história brasileira de longa data. Na avaliação de Barbosa, Souza e Soares (2022, p.196), para o período de 2012 a 2019, se na primeira década do século XXI o país viveu uma época dourada, a partir de 2015 a recessão econômica passou a afetar os estratos sociais de forma diferenciada, ou seja, afetando de forma mais aguda os pobres, colocando-os em uma posição de forte dependência de políticas públicas redistributivas, enquanto para os mais ricos, a crise foi suportada de forma pontual e com rápida recuperação.

O argumento confirma-se pelos dados do IBGE (2022, p.55): entre 2012 e 2021 houve uma queda do rendimento domiciliar *per capita* médio em 4,5% no geral, mas avaliada por classe, foi a população dos 10% mais pobres que mais sofreu esse declínio em sua renda, com uma perda de rendimentos em 31,3%.

Sob outro aspecto, levando em consideração o número de salários mínimos (IBGE, 2022) 14,6% da população (cerca de 31 milhões de pessoas) vivia em 2021 com até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, e 34,4% (cerca de 73,1 milhões de pessoas) com até $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita; 29,1% com até 1 salário mínimo e 19,8% de 2 a 3 salários mínimos. No topo, 3,3% da população (7 milhões de pessoas) contava, em 2021, com rendimento per capita superior a 5 salários mínimos. Dito de outro modo, de acordo com o IBGE (2022, p.56), apenas 7,5% da população apresentou renda acima de 3 salários mínimos no período.

Os dados são coletados a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) e, portanto, valem-se da declaração espontânea dos cidadãos. Quando observados os dados fiscais a partir do Imposto de Renda, a concentração de renda no topo fica ainda mais evidente, elevando o patamar da desigualdade (Candia, Bridi & Silveira, 2022, p.458).

Diante disso, é inevitável questionar qual é o sentido de padronização do regime de concessão da gratuidade, como política pública de racionalização do acesso, tomando-se a renda de até 3 salários mínimos como critério econômico, ao tempo em que mais de 80% da população encontra-se justamente dentro desta faixa de rendimento *per capita*.

Por outro lado, se as pesquisas já desenham o perfil dos grandes litigantes há mais de 10 anos, para “racionalizar” o acesso ao sistema de justiça parece claro que a mirada deve estar lançada sobre os *repeat players*, o que inclui o papel regulamentador do Estado. Da análise dos Grandes Litigantes (CNJ, 2023d) é possível apontar para uma ineficiência de gestão da autarquia previdenciária. No caso específico da fraude nos empréstimos consignados, há um vácuo silencioso deixado pela instituição. No âmbito privado, as instituições financeiras têm atuado sem regulação, lucrando com a falha de seus serviços que, ainda que venham a se reverter em litígio, continuam sendo lucrativos, sobretudo porque as custas judiciais e eventuais condenações ainda são menos dispendiosas frente ao custo ou investimento que deveriam realizar em respeito aos direitos dos consumidores e à legislação brasileira.

Por essa razão, correta a avaliação de Paulo Eduardo Alves da Silva, no sentido de que, interpretar a judicialização como abuso do acesso à justiça é não olhar para a falha do sistema regulatório estatal, nem para a oportunidade que ela traz para o Estado sanar essa falha (Silva, 2022, p.169).



Ainda, a análise do custo público também precisa alcançar a financeirização da economia, modelo adotado a partir do incremento das políticas neoliberais na década de 1980 do século passado. Líderes como Reagan e Thatcher adotaram medidas de elevação das taxas de juros para controle da inflação, flexibilização de legislações trabalhistas e introdução de um modelo tributário regressivo para desonerar os mais ricos (Candia et al, 2022, p.463). Para Ugo Mattei e Laura Nader (2013, p.105), a cartilha neoliberal também incluía a redução máxima do orçamento do Estado e a reforma dos tribunais para facilitar o trânsito dos gestores financeiros.

Nesse âmbito de análise, a desigualdade está diretamente relacionada à redução da progressividade tributária, porque é produto de escolhas políticas com reflexos sobre o endividamento das famílias, rebaixamento de salários e redução de direitos dos cidadãos. (Dowbor, 2022). No Brasil, a tributação sobrecarrega o consumo, afetando de forma desproporcional a parcela mais vulnerável da população e, com isso, alivia o patrimônio e a renda dos mais ricos, facilitando o acúmulo e concentração de riqueza, sobretudo na forma de uma economia rentista que sequer investe na produção e no emprego (Dowbor, 2022). Ao mesmo tempo, o Estado adota uma posição benevolente para subsidiar o setor privado com financiamentos, renúncias e isenções tributárias em favor dos mais ricos (Candia et al, 2022, pp.462-463). Dito de outra forma, a concentração de riqueza (10%) se dá às custas do endividamento e empobrecimento da população (90%).

Sob outro aspecto, o custo do Judiciário sobre o PIB também permaneceu estável no mesmo período (em média 1,3% do PIB). Ao mesmo tempo, a justiça estadual é aquela que detém o maior estoque de processos e o ramo da justiça que apresenta o menor percentual de gratuidade concedida, o que também demonstra a indevida correlação entre a gratuidade e a sustentação financeira do sistema de justiça (Santos, 2023).

Nesse contexto de análise, o critério de três salários mínimos para padronizar o regime da gratuidade não resolve o déficit de arrecadação, uma vez que 80% da população já se encontra nesta faixa de rendimentos. Além disso, repete a mesma lógica da tributação sobre o consumo que afeta a maioria da população mais vulnerável, pois a proposta não onera de forma correta os grandes litigantes, a fim de que o cálculo do litígio seja um estímulo à correção da sua gestão e de suas estratégias de litigância. Por fim, onera cidadãos com vulnerabilidade econômico-social multifacetada, impondo obstáculos de acesso e favorecendo novamente os grandes litigantes.

Notadamente todo e qualquer direito possui um custo (Holmes & Sunstein, p.13), assim como está claro que o Estado nada realiza sem recursos (Holmes & Sunstein, p.59). Contudo, também parece claro que o problema está na gestão dos recursos existentes, e não na sua escassez. E o quadro de tributação no Brasil, a partir das escolhas políticas de gestão, tem de fato taxado os mais vulneráveis e aliviado o poder aquisitivo de quem está no comando.

O direito tem um custo, mas para uma parcela expressiva da população, sequer direito há. Há cidadãos que conhecem o custo dos direitos. Há cidadãos que sequer seus direitos conhecem.



5 O que as pesquisas sobre a gratuidade revelam?

Inicialmente, no âmbito da primeira onda de acesso à justiça (Cappelletti & Garth, 1988), a gratuidade existe para superar obstáculos econômicos dos mais vulneráveis, o que garante o acesso à justiça com a promoção da igualdade de condições no exercício de direitos.

O percentual de gratuidade concedida no Poder Judiciário está disponibilizado no Relatório Justiça em Números (2023a, p.105) e leva em consideração os processos judiciais arquivados em cada período de análise.

Nos últimos cinco anos, enquanto o estoque de processos se manteve estável, ocorreu redução do percentual de processos arquivados com concessão da gratuidade, ou seja, de 34% em 2018 para 29% em 2022. ^v De pronto já se observa o equívoco na motivação dos projetos de lei antes analisados: enquanto o período trouxe aumento de casos novos, apresentou redução da concessão da gratuidade nos processos arquivados, ou seja, incorreta a correlação entre aumento da litigiosidade frente à concessão da gratuidade.

Por outro lado, em 2019 o CNJ divulgou outra pesquisa sobre o tema. O Relatório “Diagnóstico das Custas Processuais praticadas pelos Tribunais” constatou que o Judiciário não arrecada o suficiente para sustentar as suas despesas e concluiu pela “necessidade de novas investigações sobre a questão e seus efeitos sobre a judicialização”. Em 2023, o mesmo Relatório (CNJ, 2023b, p.32) ratifica a discrepância que ocorre na justiça estadual quanto à cobrança de custas: é alto o valor das despesas processuais iniciais em estados com baixo IDH e PIB per capita, como Piauí, Paraíba, Bahia e Maranhão, enquanto é baixa a cobrança no TJDF e TJSP, pertencentes a estados com alto IDH e PIB per capita.

Também em 2023, o CNJ (2023c) publica o Relatório denominado “O Perfil dos Jurisdicionados na Gratuidade de Justiça e da Isenção de Custas Processuais”, desenvolvido a partir de pesquisa empírica na forma de questionário aplicado no período de 18 de abril a 18 de maio de 2022, respondido por 2370 cidadãos de forma remota. ^{vi}

De acordo com a pesquisa, o grupo que requereu gratuidade - ou teve isenção em razão da inexistência de custas no processo (dos juizados especiais, por exemplo) - e que mais exerceu esse direito apresentou renda de até R\$ 3.300 (72,4% do público com renda inferior a R\$ 1.100 e 71,3% dos que possuem renda entre R\$ 1.100 e R\$ 3.300). Ainda, foi constatado que 33,6% dos respondentes, pertencentes ao grupo com renda entre \$ 5.500 e R\$ 11.000, teria a gratuidade concedida em processos judiciais. O Relatório presume que “tanto salários acima de R\$ 5.500, quanto os acima de R\$11.000 são consideravelmente maiores que a média nacional e que, portanto, o (a) solicitante deveria ter condições de arcar com as custas de seu processo judicial” (CNJ, 2023c, p.22).

Primeiro, os dados decorrem de pesquisa de percepção, respondida de forma remota, sendo que o próprio relatório alerta para a falta de representatividade da população respondente (CNJ, 2023c, p.13). Segundo, não é possível identificar, dentro deste percentual com capacidade financeira distinta da média, se foram detectadas outras vulnerabilidades para além da renda dos respondentes (local de moradia, superendividamento e doenças familiares).

Segundo, por outro lado, os resultados se aproximam dos dados de rendimento médio *per capita* do IBGE, anteriormente apresentados, confirmando que a maior parte dos litigantes (2/3)



possui renda compatível com o quadro de vulnerabilidade para a concessão da gratuidade. E, se a renda deve ser o critério econômico preponderante, presumindo-se que a partir de R\$ 5.500 o cidadão teria poder aquisitivo compatível para custear o processo judicial, o número de três salários mínimos não está adequado como política pública de racionalização do acesso, mas sim cinco salários mínimos.

Terceiro, o relatório ainda aponta, ao final, quais as causas judiciais nas quais a gratuidade é demonstrada de forma mais predominante (CNJ, 2023c, p.24). Os pedidos de gratuidade aparecem com maior frequência nos assuntos de família (64,6%) e também nas ações do INSS ou previdenciárias (63,9%). Já os deferimentos de gratuidade, por sua vez, ocorrem majoritariamente nas ações do INSS (88,7% de deferimento), nas ações sobre serviços de água, luz e telefonia (86,3% de deferimento) e nas ações trabalhistas (82,3% de deferimento).

Notadamente, tais demandas revelam uma recorrência de litígios que denunciam a vulnerabilidade do cidadão nas relações de consumo, nas relações previdenciárias e trabalhistas, confirmando a hipótese argumentada anteriormente no sentido de que, enquanto o litígio não é uma aventura para o cidadão, mas sim uma necessidade para a reivindicação dos seus direitos, os grandes litigantes continuam relegando à esfera judicial, se o cidadão conseguir litigar, o cumprimento de suas obrigações. É possível constatar que a litigância financeiramente compensa (baixo custo e alta lucratividade). Dito de outro modo, não onerar corretamente os grandes litigantes é um incentivo à judicialização e um desestímulo à qualificação dos serviços por eles prestados.

Por fim, de acordo com a Constituição Federal, o instituto da gratuidade deve ser organizado para assegurar o direito fundamental de acesso à justiça da população vulnerável. Mirar na gratuidade sob o argumento de garantir o custeio da justiça, sem avaliar o perfil da litigiosidade, é escandaloso. Além de naturalizar uma justiça elitista, tal mirada subverte o mais básico direito humano (Cappelletti & Garth, 1988, p.8) a uma racionalidade neoliberal (Dardot & Laval, 2016, p.17) que invisibiliza os mais vulneráveis. Ainda, a criação e o uso de critérios sem sustentação empírica reforça uma cultura oligárquica (Souza, 2019) e bovarista (Kehl, 2018), que se apropria de um espaço público do qual deseja afastar os “indignos” (Butler, 2021) ou as “vidas nuas” (Agamben, 2004).

Resta saber se as políticas públicas que estão a caminho sinalizarão, de forma suficiente, e não apenas eficiente, pela democracia do acesso à justiça, e não por uma racionalidade excludente como expressão de uma justiça oligárquica e opressora. Tal qual nos ensina Ladislav Dowbor (2022), “A história da humanidade tem sido dominada por minorias que se apropriam do excedente social e que geram sucessivas narrativas ou contos de fadas para justificar a exploração”. Os discursos de pós-verdade e seus vieses neoliberais pretendem nos manter neste ambiente “místico”. Traços de extremismo, propagandas falsas personalizadas, ódio e racismo têm desenhado e editado a realidade contemporânea a partir da manipulação das emoções humanas (Castells, 2018, p.29), sufocando uma sociedade assediada pelo capitalismo de vigilância (Zuboff), pelo consumismo (Bauman) e pelo espetáculo (Debord). Esse é o cenário que enfraquece a nossa democracia e afronta sobremaneira o acesso à justiça.



Se o significado das palavras estiver nas mãos de quem está no comando (Carrol, 2017, p.83), a resistência à opressão, que pode ser representada na figura de Humpt Dumpt, ainda remonta ao Projeto Florença do século passado, cujo relatório final defendia uma justiça efetiva como pressuposto da justiça social (Cappelletti & Garth, p.8). E isso se faz por meio de uma democracia radicalmente internalizada no comportamento, de viés solidário, de todos os profissionais eticamente comprometidos com o acesso à justiça e com a justiça social. Desafio lançado.

6 Considerações Finais

(...)

*A cidade apresenta suas armas
 Meninos nos sinais, mendigos pelos cantos
 E o espanto está nos olhos de quem vê
 O grande monstro a se criar
 Os negros apresentam suas armas
 As costas marcadas, as mãos calejadas
 E a esperteza que só tem quem tá
 cansado de apanhar*
(Selvagem, Paralamas do Sucesso, 1986)

O significado para a palavra “verdade” pode ser buscado na filosofia, nas artes e até mesmo na psicanálise. Sua definição é complexa, portanto. Este trabalho não pretendeu eleger verdades, mas sim contrastar o que é e o que não é possível ser sustentado a partir das pesquisas empíricas oficiais sobre a realidade socioeconômica brasileira e sobre o sistema de justiça. Fora dos dados, a desinformação pode sustentar narrativas “terraplanistas” e até mesmo tirânicas.

Pois os discursos de pós-verdade bradam narrativas que não resistem a uma única pesquisa empírica. A tese da “litigância sem risco” suscitada pelos projetos de lei como fator que levaria ao excesso de processos, por exemplo, além de ser confundida com “litigância predatória”, não se confirma pelos dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça.

O fato é que, primar pela eficiência do acesso à justiça a partir da padronização de critérios para a concessão do regime da gratuidade é, além de perverso, ignorar os dados oficiais que deixam claro o *layout* da litigiosidade no Brasil, há mais de dez anos caracterizado por grandes litigantes que desrespeitam o ordenamento jurídico e saem em larga vantagem a partir dos seus critérios de litigância de baixo custo.

Portanto, se o acesso à justiça deve ser reconhecido como o mais básico direito humano (Cappelletti & Garth, 1988, p.12), “racionalizar o acesso” mediante a criação e uso de critérios objetivos para a concessão da gratuidade, no contexto brasileiro, além de não garantir a eficiência do sistema de justiça, representará mais uma medida antidemocrática, excludente ou limitadora do acesso.

O acesso à justiça não é mérito e tampouco sorte, mas sim a máxima expressão do exercício da cidadania e da nossa democracia (Santos, 2023). Por isso, a política pública que se espera, minimamente compatível com a Constituição Federal, deverá, a partir das evidências empíricas, mirar nos grandes litigantes, verdadeiros predadores do espaço público, oferecendo



critérios racionalmente compatíveis para onerar o litigante habitual e desestimulá-lo a jogar a sua estratégia lucrativa sobre o sistema de justiça. Que “a esperteza de quem está cansado de apanhar” se converta em movimento de resistência e que o Estado não assista espantado, e imóvel, “o grande monstro a se criar”.

Referências

Agamben, G. *Estado de exceção: [Homo Sacer, II, I]* (2004). São Paulo, SP: Boitempo Editorial.

Barbosa, R. J., Souza, P.H.G. F. & Soares, S.S.D. (2022) *Desigualdade e Distribuição de renda no Brasil dos anos 2010, uma década perdida*. In Mattos, F. A. M. de; Hallak, João & Silveira, F.G. (Org) *Desigualdades: Visões do Brasil e do mundo*. São Paulo, SP: Hucitec.

Candia, L., Bridi.V. & Silveira, F. G. (2022). *Ricos, Finanças E Tributos: apontamentos sobre a desigualdade contemporânea*. In Mattos, F. A. M. de; Hallak, João & Silveira, F.G. (Org) *Desigualdades: Visões do Brasil e do mundo*. São Paulo, SP: Hucitec.

Conselho Nacional de Justiça (2023a). *Relatório Justiça em Números*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>

Conselho Nacional de Justiça (2023b). *Diagnóstico das Custas Processuais praticadas pelos Tribunais*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/05/diagnosticos-das-custas-processuais-v2-2023-05-05.pdf>

Conselho Nacional de Justiça (2023c). *O Perfil dos Jurisdicionados na Gratuidade de Justiça e da Isenção de Custas Processuais*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/03/relatorio-gratuidade-nos-processos-v6-2023-04-17.pdf>

Conselho Nacional de Justiça (2023d). *Painel Grandes Litigantes*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>

Conselho Nacional de Justiça (2019). *Diagnóstico das Custas Processuais praticadas pelos Tribunais*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/11/relatorio_custas_processuais2019.pdf

Conselho Nacional de Justiça (2011). *100 Maiores Litigantes*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf

Conselho Nacional de Justiça (2012). *100 Maiores Litigantes*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf



Conselho Nacional de Justiça (2021). *Índice de Acesso à Justiça*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Relatorio_Indice-de-Acesso-a-Justica_LIODS_22-2-2021.pdf

Butler, J. (2021) *A força da não violência*. São Paulo, SP: Boitempo.

Cappelletti, M; Garth, B. (1988) *Acesso à Justiça*. Porto Alegre, RS: Fabris.

Carroll, L. (2017) *Alice através do espelho*. Belo Horizonte, MG: Autêntica.

Castells, M. (2018) *Ruptura*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.

Dardot, P., Laval, C. (2016) *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, SP: Boitempo editorial.

Dowbor, L. (2022). A Base Financeira da Retomada do Desenvolvimento. In Marques, R., Cardoso Jr., J.C. (Org). Brasília, DF: Fonacate. Recuperado em <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Domina%CC%82ncia-Financeira-e-Privatizac%CC%A7a%CC%83o-das-Financ%CC%A7as-Pu%CC%81blicas-no-Brasil.pdf>

Esteves, D. et al (Org). (2023) *Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023*, Brasília, DF: DPU. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2023-ebook.pdf>

Galanter, M. (2018). *Por que quem tem sai na frente: especulações sobre os limites da transformação do direito*. São Paulo, SP: FGV. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/25816>

Holmes; S & Sunstein, C. R. (2019). *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. São Paulo, SP: Martins Fontes.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022). *Síntese dos Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro, RJ: Autor. Recuperado de <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101979>

Kahneman, D. (2012). *Rápido e devagar*. Rio de Janeiro, RJ: Objetiva.

Mattei, U., Nader, L.(2013) *Pilhagem – Quando o Estado de Direito é ilegal*. São Paulo, SP: Martins Fontes.

Projeto de Lei 5900/2016. *Altera o art. 99, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que institui o Código de Processo Civil. Dispõe sobre critérios para concessão da assistência jurídica gratuita*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2092728&ord=1>



Projeto de Lei 6160/2019. *Altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para regulamentar a utilização do seguro-garantia em substituição aos depósitos recursais trabalhistas, a Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966, a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e a Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, e disciplina o procedimento de homologação de acordo extrajudicial no Contrato de Trabalho Verde e Amarelo.* Brasília, DF: Autor. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2230638>.

Rousseau, J. (2017). *A origem da desigualdade entre os homens*. São Paulo, SP: Lafonte.
Santos, K.E.G. (2023) Gratuidade, litigância excessiva e *gaslighting*: responsabilização perversa dos vulneráveis e restrição do acesso à justiça. *Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia*, v. 46, n. 2. Recuperado de <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/67592>.

Santos, K.E.G.(2016) *Processo Civil e Litigiosidade*. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris.

Silva, P.E.A.(2022). *Acesso à Justiça e Direito Processual*. Curitiba, PR: Juruá.

Silva, O.A.B.(2009). *Epistemologia das ciências culturais*. Porto Alegre, RS: Verbo Jurídico.

Souza, J. (2019) *A elite do atraso*. Rio de Janeiro, RJ: Estação Brasil.

Watanabe, K. (2019) *Acesso à ordem jurídica justa*. Belo Horizonte, MG: DelRey.

Zuboff, S. (2021). *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. Rio de Janeiro, RJ: Intrínseca.

ⁱ Ver decisão no Agravo de Instrumento n.º 5056921-16.2021.8.24.0000 do TJSC, no qual se presumiu a condição financeira, entre outros critérios, pelo fato de a parte autora estar representada por advogado particular.

ⁱⁱ Sobre a criação de critérios, ver a conclusão n.49 do Grupo de Estudos do TJRS que orienta o critério de 5 salários mínimos para a análise de concessão da gratuidade. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/centro-de-estudos/conclusoes/>.

ⁱⁱⁱ Em 2022, foram 6 (seis) denúncias de fraude por hora. Ver em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2023/04/09/golpe-do-consignado-que-atormenta-aposentados-e-pensionistas-ganha-nova-versao-entenda.ghtml>.

^{iv} Ver o banco de dados do Instituto de Defesa Coletiva do Consumidor em: <https://defesacoletiva.org.br/site/banco-de-dados-das-acoes-coletivas-2/>.

^v Ainda que haja dificuldade de extração destes dados dos Tribunais, em razão da catalogação ou identificação das decisões judiciais que deferem ou indeferem a gratuidade, a série histórica sobre o percentual de gratuidade em processos arquivados é o que está disponível no momento para a análise dessa proporção.

^{vi} A pesquisa ainda tem a escolaridade, a idade e a cor da pele como marcadores, mas a renda será destacada na presente análise em razão dos critérios utilizados pelos projetos de lei 5900 e 6160.