
O ABUSO DO DIREITO AO ACESSO À JUSTIÇA EM AÇÕES DE BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE NO JEF

*ABUSE OF THE RIGHT TO ACCESS TO JUSTICE IN
INCAPABILITY BENEFITS IN JEF*

Clarissa Teixeira Paiva

*Especialista em Direito Constitucional, Procuradora Federal, atua na Equipe de
Trabalho Remoto em Benefícios por Incapacidade do Paraná (ETR-BI/PR)*

SUMÁRIO: Introdução; 1. O início de tudo: quando o Juizado Especial Federal foi criado; 2. O que deu errado com as ações de incapacidade que faz questionar a própria função do JEF; 3. Todo abuso deve ser coibido: possíveis soluções para regulação do acesso à justiça; 4. Conclusão; Referências.

RESUMO: Este artigo aborda o acesso à justiça no âmbito do Juizado Especial Federal nas ações de benefícios por incapacidade. O que se procura explicar é como o JEF proporcionou a multiplicação de demandas descabidas sob o ímpeto de proporcionar o mais amplo acesso à justiça. Então, o que se constata é que o principal responsável pela maior crise orçamentária da Justiça Federal é a concessão indiscriminada de assistência judiciária gratuita. A falta de critérios objetivos para a aferição da hipossuficiência e a presunção por mera declaração estimulam ações temerárias, pois o processo corre a custo zero. Apesar disso, aponta que o problema pode ser resolvido com algumas mudanças, a exemplo do que ocorreu com a reforma trabalhista.

PALAVRAS-CHAVE: Juizados Especiais Federais. Benefícios Por incapacidade. Abuso de Direito.

ABSTRACT: This article deals with access to justice in the Federal Special Court in incapability benefits causes. What we are trying to explain is how the JEF provided the multiplication of unreasonable demands under the impetus to provide the widest access to justice. So, it turns out that the main responsible for the biggest budget crisis of the Federal Justice is the indiscriminate granting of free legal assistance. The lack of objective criteria for gauging hypo-sufficiency and presumption by mere declaration stimulate reckless actions, as the process runs at zero cost. Nevertheless, it points out that the problem can be solved with some changes, as happened with the labor reform.

KEYWORDS: Federal Special Courts. Incapability Benefits. Abuse of rights.

INTRODUÇÃO

Este artigo aborda uma questão muito séria que envolve a judicialização dos benefícios por incapacidade. O acesso dos segurados à Justiça hoje é tão amplo que está à beira de levar o sistema ao caos. Por anos, a notícia se espalhou e as pessoas correram ao Judiciário para tentar obter o que não conseguiam no INSS. É tudo muito simples, prático, rápido e não custa nada.

E a razão de envolver os benefícios por incapacidade em meio ao caos é que esse tipo ação é o campeão de volume nos Juizados Especiais Federais (JEF). É um tipo de demanda que pode ser ajuizada várias vezes por um mesmo segurado. Como o benefício por incapacidade tem natureza precária, a sua simples cessação administrativa pode levar ao Judiciário o interesse de reativá-lo. Isso significa que um único benefício pode gerar várias ações judiciais e, portanto, o segurado ou beneficiário por incapacidade é o maior consumidor do Juizado Especial Federal (JEF).

O modelo do Juizado Especial como um instrumento de concretização rápida e eficiente de direitos previdenciários é uma ideia que funciona muito bem. Ninguém questiona isso. Nunca foi tão fácil ajuizar uma ação, pois até a representação por advogado é dispensada. Isso trouxe popularidade para o Judiciário, porque finalmente o Brasil conseguiu elaborar um sistema jurisdicional que funciona.

Porém, passados quase 20 anos da Lei 10. 259/01, é preciso refletir profundamente no que o JEF se tornou. Este artigo então pretende tratar da evolução do JEF como ferramenta de amplo acesso à Justiça juntamente com o aumento das ações previdenciárias. O objeto deste estudo é demonstrar que as ações de benefícios por incapacidade são as responsáveis pela maior parte das demandas e como isso levou o amplo acesso a se transformar em abuso de direito. Em que ponto o acesso à justiça se tornou tão amplo a permitir que os seus usuários disponham dele de forma abusiva.

A primeira parte irá explicar o contexto histórico da criação do JEF e o principal motivo de promover o amplo acesso à justiça. Na segunda parte será abordado o crescimento e amadurecimento do JEF, no que ele se tornou hoje, a concessão indiscriminada de assistência judiciária gratuita (AJG), a crise dos honorários periciais, as ações reiteradas dos segurados e a crise de identidade da Justiça. A terceira parte apresenta soluções para o problema, como evitar que acesso à Justiça se torne amplo demais e leve a situações de abuso.

1 O INÍCIO DE TUDO: QUANDO O JUIZADO ESPECIAL FEDERAL FOI CRIADO

Legalmente, a criação do JEF foi autorizada pela Emenda Constitucional 22/99, que acrescenta o parágrafo único ao art. 98. Até então, o juizado especial existia apenas em âmbito estadual, a partir da Lei 9.099/95.

O que motivou a criação do juizado especial também na esfera federal foi a existência de um processo que superasse formalismos, valorizasse os princípios da oralidade e da economia processual. A ideia principal era alcançar uma prestação jurisdicional rápida e simples, tendo como inspiração o já criado e bem-sucedido juizado especial estadual.

Interessante notar que na exposição de motivos da proposta de emenda (nº 526 de 1997), foi expressamente considerado que os juizados federais seriam “o foro competente para julgar os pedidos dos segurados para a concessão ou reimplantação de benefícios junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS”.

Ou seja, o JEF seria o âmbito de discussão perfeito para causas previdenciárias, especialmente envolvendo benefícios por incapacidade. Quando se fala em “reimplantação”, o sentido é fazer do JEF o principal meio para os segurados obterem o restabelecimento dos seus auxílios-doença, pois essas causas envolveriam majoritariamente valores pequenos.

Claramente, o JEF surge como uma promessa de revolucionar a prestação jurisdicional, pois era visto como um instrumento de modernização e democratização da Justiça. E aqui está a palavra chave: “democratização”, pois implica necessariamente no amplo acesso. Para que essa ideia se concretizasse, era preciso disponibilizar alguns facilitadores do acesso à Justiça: os principais são a dispensa de advogado para atuação em primeiro grau e a assistência judiciária gratuita, que livra o autor do pagamento de custas, exame pericial, elaboração de cálculos de execução e de honorários advocatícios. Todos esses custos são importantes nas ações de benefício por incapacidade.

Na prática, todos os segurados que requerem assistência judiciária gratuita estão aptos a receber esse benefício, considerando a flexibilidade das disposições legais e sua aplicação. Isso ocorre pelo simples fato de o teto dos benefícios previdenciários já funcionar como um limitador de renda, pois nenhum benefício tem renda superior a R\$ 5.839,45, em 2019. Então, se um segurado quer demandar no JEF, é certo que ele litigará de graça. Basta afirmar que não tem condições financeiras de arcar com as custas do processo.

E assim, posteriormente com a Lei 10.259/2001, foi criado o JEF e foram abertas as portas para os segurados do INSS que tivessem algum interesse em recorrer à Justiça para receber ou manter os seus benefícios.

A criação do JEF repercutiu de forma instantânea na Justiça Federal. A expectativa inicial de que as varas comuns seriam desafogadas não se confirmou, pois o volume se manteve e o JEF absorveu um quantitativo cada vez maior de processos, provando que existia uma enorme demanda reprimida de conflitos não jurisdicionalizados. A prova disso são os números divulgados pelo CJF¹ em pesquisa comemorativa aos 10 anos de juizados especiais. Nesse estudo, foi divulgado que entre 2002 e 2005, o número de processos distribuídos aumentou em 5 vezes, passando de 350 mil para 1,5 milhão. Depois esse número se estabilizou até a data final da pesquisa em 2011.

Isso prova que não houve uma simples “migração” de um rito para o outro. O que aconteceu foi que pessoas que jamais tinham cogitado em entrar com uma ação na justiça, passaram a ser clientes do JEF. Parece óbvio que a certeza de poder litigar de graça, bem como a falta do risco da sucumbência, fez com que o JEF atraísse muita gente. O crescimento em apenas 5 anos é assombroso.

Porém, o principal ponto que interesse a este estudo é que o CJF apurou que 70% das ações em trâmite no JEF em 2011 eram de natureza previdenciária. Naquele momento, os pedidos de auxílio-doença só ficavam atrás dos benefícios de origem rural².

Com isso, a vocação previdenciária do JEF está mais do que provada. De fato, o juizado se consolidou como a segunda casa do segurado, tanto que popularmente passou a ser chamado de “balcão do INSS”, embora o tom seja mais crítico do que inicialmente possa parecer.

2 O QUE DEU ERRADO COM AS AÇÕES DE INCAPACIDADE QUE FAZ QUESTIONAR A PRÓPRIA FUNÇÃO DO JEF

Diante dos números apurados pelo CJF nos 10 primeiros anos de JEF, é possível observar que houve, sim, uma grande democratização da justiça. Diante de um panorama inicial tão favorável, o que pensar do JEF 20 anos depois da sua criação?

1 CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Acesso À Justiça Federal: Dez Anos De Juizados Especiais*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2012. p. 12.

2 Idem, páginas 108 e 109.

O JEF foi criado para ocupar um espaço inexistente e então muito carente, que era o da judicialização de direitos sociais. Em um contexto como esse, para se atingir a meta do amplo acesso, era necessário retirar todos os obstáculos. Uma vez que eles não existem mais e o JEF se consolidou como meio eficaz de concretização de direitos, já é possível passar a uma nova etapa, que é a de aprimoramento do processo. É preciso repensar o papel do JEF.

Pode-se dizer que, passada a maioridade, o JEF demanda hoje um outro tipo de reflexão. A discussão não pode mais se restringir apenas a números e estatísticas, porque o JEF já atingiu as expectativas iniciais de amplo acesso e celeridade. Com o nível de amadurecimento que se tem hoje, é possível analisar além dos números e questionar se a meta do Judiciário é simplesmente abraçar um número cada vez maior de processos a custo zero de maneira indiscriminada. É óbvio que o grande volume só cria obstáculos à qualidade da prestação jurisdicional. O JEF já se provou como uma excelente ferramenta democrática, mas precisa encontrar um equilíbrio.

Quando se pensa nas ações de benefícios por incapacidade, o equilíbrio está longe de existir. O que se observa hoje é uma realidade que mais reflete o abuso do direito ao amplo acesso. Tanto se concedeu e se permitiu, sem exigir quase nada dos autores/segurados, que as ações são ajuizadas sem nenhuma responsabilidade e o JEF virou loteria.

Quando se aponta o dedo para a Justiça, o que se costuma ouvir em resposta é que a culpa é toda do INSS. Se o serviço fosse bem prestado, as pessoas não seriam obrigadas a procurar a Justiça.

Ao contrário do que se costuma ouvir, o INSS é um grande conessor de auxílio-doença. A grande maioria dos requerimentos administrativos é deferida. No Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS, de 2017³, 71% das perícias realizadas foram favoráveis aos segurados. Isso prova que não é verdade a fama de que os peritos do INSS são muito rigorosos e que esse seria o principal motivo de tantas pessoas recorrerem ao Judiciário. As pessoas entram com ações no JEF, porque elas não têm nada a perder.

A estatística de concessões administrativas se inverte completamente quando se analisa o resultado das ações judiciais em benefícios por incapacidade. O índice de sucesso de muitas procuradorias especializadas, como a do Paraná, é de 70% em média. Ou seja, 70% das pessoas tem sentenças de improcedência ou extinção em primeiro grau. Nesses casos, o indeferimento administrativo é confirmado. Apenas a minoria dos processos obtém um resultado que reforma a decisão do INSS.

3 MINISTÉRIO DA FAZENDA, DATAPREV, INSS. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. V. 24. Brasília, 2017. p. 549.

É muito claro que o JEF está sendo usado sem nenhum critério. Os casos incontestáveis de incapacidade estão sendo deferidos pelo INSS já na via administrativa e, portanto, nem chegam ao Judiciário. O que sobra são os casos duvidosos, mais interpretativos do quadro de saúde do segurado, e os manifestamente indevidos. Estes últimos são os que enchem o JEF de ações desnecessárias. São esses que vão compor a grande parte dos 70% de improcedências que se observam na prática.

Uma pessoa que tem o benefício negado pelo INSS não tem hoje nenhum obstáculo para entrar com uma ação no JEF. Nenhum obstáculo formal, mas também nenhum filtro moral. A concessão indiscriminada de assistência judiciária gratuita tem uma grande parcela de culpa nisso. Basta o segurado afirmar que não tem como arcar com as custas do processo que o benefício lhe é automaticamente concedido, por presunção. E assim o processo todo se desenrola sem nenhum ônus: perícia médica, recurso e honorários advocatícios de sucumbência a custo zero. Essa falta de contrapartida elimina qualquer tipo de análise quanto ao uso responsável da máquina judiciária.

Ninguém precisa avaliar os riscos da demanda, as chances de sucesso, ninguém precisa sequer construir uma causa bem fundamentada. Se nunca há custo, nem risco, também não se pode esperar qualidade ou responsabilidade.

Essa já é uma preocupação da Justiça Federal, que elaborou estudo sobre a gratuidade judiciária, através da nota técnica 22/2019 do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal⁴. Esse estudo reforça que a assistência judiciária gratuita é um instrumento importante na garantia do acesso à justiça, mas reconhece que a sua concessão indiscriminada pelo Judiciário tem relação direta com a propositura de ações “aventureiras”:

A não atenção a essas questões favorece o ajuizamento de demandas aventureiras e lotéricas. Não há sequer análise de custo-benefício no ingresso com uma demanda judicial. Mesmo nos casos em que a parte tem pouca expectativa de ver reconhecido o direito ao que postula, é estimulada a postular, pois nada tem a perder com a movimentação da máquina judiciária para avaliação de sua pretensão. Não paga custas (que já são mínimas), não pagará perícias nem honorários de advogados, acaso resulte vencida no processo.

4 CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. *Gratuidade Judiciária: Critérios e Impactos na Concessão*. Nota técnica 22/2019. p. 26.

Talvez não se deva esperar dos jurisdicionados e respectivos advogados uma mudança de atitude no ajuizamento de demandas com baixo potencial de procedência. Afinal, é o próprio Poder Judiciário Federal que, ao deixar de realizar um maior controle das condições para concessão da gratuidade, ampliando-a, criou o contexto favorável para que todos pudessem tentar a sorte através dos processos.

Há um reconhecimento de que a própria atuação da Justiça ajudou a criar esse monstro. É muito importante que o Judiciário esteja despertando para isso e veja que o amplo acesso não pode ser celebrado apenas por números. Na prática, o JEF se afoga em processos, mas a maioria é manifestamente improcedente e já acaba com a conclusão pericial contrária, pois sequer há incapacidade.

Tamanho volume de ações gerou a recente crise dos honorários periciais no JEF. Quando se concede a assistência gratuita, a Justiça antecipa o pagamento dos honorários do perito, de forma que a prova possa ser realizada sem nenhum custo para o autor. Posteriormente, se vencedor na causa, o réu (INSS) restitui a Justiça do pagamento; caso vencido, o ônus permanece com a Justiça.

Recentemente, as alterações legislativas trazidas pela MP nº 739/16, posteriormente convertida na Lei 13.457/17, levaram à realização do BILD (Programa de Revisão dos Benefícios por Incapacidade) pelo INSS. Isso implicou na revisão em massa dos benefícios por incapacidade concedidos judicialmente, que até então não tinham obrigação de fixar uma data estimada para a cessação. Essa regra é válida para os benefícios administrativos desde 2010, quando se inverteu ao segurado o ônus de comprovar a persistência da incapacidade através do pedido de prorrogação, sem o qual o benefício é cessado na data limite. Então, com o BILD, o INSS passou o popularmente conhecido como “pente fino” nos benefícios por incapacidade e cessou vários benefícios de longa data após perícia administrativa.

Esse movimento de revisão dos benefícios, naturalmente, elevou o número de processos no JEF. De acordo com números estatísticos do CJF⁵, os anos de 2016, 2017 e 2018 registraram mais de 1,5 milhão de ações distribuídas no JEF e 2018 contou com o recorde de mais de 2 milhões de processos julgados. Também de acordo com estudo realizado pelo CNIJF, através da Nota Técnica n. 24/2019⁶, “as despesas com perícias

5 Disponível em: <<https://daleth.cjf.jus.br/atlas/Internet/JuizadosTABELA.htm>>.

6 CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. Custo das Perícias Judiciais a Cargo do Orçamento da Justiça Federal. Nota técnica 24/2019. p. 10.

na Justiça Federal cresceram 4.995% entre 2001 e 2018, elevando-se de 4.7 milhões para 240 milhões”. É um número impressionante e que desestrutura qualquer orçamento. A falta de dinheiro para pagar as perícias é considerado hoje o problema mais grave enfrentado pela Justiça Federal e ainda não há solução definitiva à vista.

No final de 2018, foi editada a MP n. 854, 2018, prevendo a transferência, para o Poder Executivo, do ônus orçamentário relativo ao pagamento de perícias médicas nos processos contra o INSS no JEF. Porém, em 13 de março de 2019, a MP perdeu efeito e não foi convertida em Lei. Então, essa medida teve pouca utilidade prática, pois não houve tempo hábil para repasse das verbas e o caos se instalou.

Foram meses sem dinheiro para o pagamento de perícias, já que essa despesa não foi prevista para o orçamento da Justiça Federal de 2019. O problema é nacional e afeta todos os JEFs. Houve evasão dos peritos, que se recusaram a trabalhar sem receber, e as ações ficaram parcialmente paralisadas, prosseguindo apenas as que não dependiam de exame pericial, que é a minoria.

Depois da MP n. 854, foi encaminhado o PL 2.999/2019, que foi transformado na Lei ordinária n. 13.876 de 20 de setembro de 2019. Nessa Lei, o Executivo assume o pagamento dos honorários periciais, inclusive das perícias já realizadas, mas com vigência de apenas 2 anos. Outro ponto importante é que a Lei limitou uma perícia por processo, permitindo outro exame apenas em casos excepcionais por determinação de instâncias superiores.

O problema está temporariamente resolvido, mas é um paliativo. Transferir o ônus ao Executivo não é uma medida que ataca o problema pela raiz. O problema é o grande volume de processos; é a concessão de assistência judiciária gratuita em todos; são os autores que entram com várias ações em curto período; é a realização de mais de uma perícia por processo. Tudo isso precisa ser pensado e combatido.

O volume de ações continua aumentando e a obrigatoriedade de fixação de DCB nas concessões judiciais tende a manter fluxo contínuo de ações no JEF. Tão logo o benefício é cessado pelo INSS, o segurado corre para rediscutir no JEF, sem nenhuma autocritica e sem custo algum. Assim, o JEF se tornou praticamente uma instância recursal do INSS. Isso quando os segurados não recorrem diretamente à Justiça, sem nem ao menos pleitear seus direitos perante a autarquia primeiro. Por isso, foi necessário o STF se pronunciar em 2014, no RE 631240, sobre a necessidade do prévio requerimento para que restasse caracterizado o interesse de agir como condição da ação.

Parece um tanto óbvio que uma regra processual válida de forma geral por estar prevista no CPC também fosse aplicada às ações previdenciárias

no JEF. Afinal, o interesse de agir é uma das condições da ação e é a própria razão de ser da Justiça, pois se não existe pretensão resistida, não há que se falar em processo. Sem requerimento e sem o indeferimento do INSS, não se pode ajuizar uma ação previdenciária.

No entanto, em certo momento, o JEF passou a flexibilizar de tal maneira as regras que passou a funcionar como agência do INSS, analisando questões jamais discutidas administrativamente. Daí o apelido de “balcão do INSS”.

Então, por maioria de votos, o plenário do STF acompanhou o relator e decidiu que a exigência do prévio requerimento não fere a garantia do amplo acesso à Justiça, pois sem isso não fica caracterizada lesão a direito.

Porém, a ideia de flexibilização de regras e direitos é uma prática comum que vem sendo aperfeiçoada no JEF ao longo do tempo. Historicamente, a jurisprudência tem sido alterada para admitir exceções que não eram aplicadas nos primeiros anos de JEF. Em benefícios por incapacidade especificamente, podem ser observadas as seguintes mudanças:

- a) Conversão de auxílio-doença em aposentadoria por invalidez meramente com base em análise de condições sociais do segurado (idade, escolaridade, experiência laboral, mercado de trabalho etc.). Com isso, admite-se uma exceção à exigência de que a incapacidade seja total e permanente (súmula 47 da TNU);
- b) Prorrogação do período de graça em 24 meses para todo e qualquer caso em que o segurado afirme que ficou desempregado. A súmula 27 da TNU afasta a necessidade do recebimento de seguro desemprego e admite a prova do desemprego “por outros meios admitidos em Direito”. Na prática, o segurado precisa apenas apresentar declarações de terceiros reduzidas a termo. Ou seja, não precisa nem ser depoimento de testemunha;
- c) Ampliação do termo “acidente de qualquer natureza”. Passaram a ser admitidas doenças repentinas de grande repercussão, como infarto, AVC e gravidez de risco, dispensando essas causas da carência (Tema 220 da TNU);
- d) Na concessão de auxílio-acidente, foi afastada a exigência de enquadramento da lesão nos anexos do Decreto 3.048. Por consequência, o benefício passou a ser concedido mesmo em caso de lesão mínima.

Todas essas flexibilizações de exceções e regras restritivas ao longo dos anos também contribuiu como um atrativo para a judicialização dos pedidos de concessão de benefícios por incapacidade.

Recentemente, tem ocorrido muitos pedidos de auxílio-acidente, referentes a eventos antigos. As pessoas se recuperaram dos acidentes, ficaram com lesões mínimas, praticamente insignificantes, e tocaram as suas vidas muitas vezes até no mesmo emprego e função. Então, agora, com a flexibilização das regras de concessão de auxílio-acidente, elas se dão conta de que tem direito a uma compensação. A questão nunca foi discutida ou judicializada, porque nunca foi verdadeiramente um obstáculo na vida da pessoa. O grande lapso entre o acidente e o ajuizamento das ações foi o que motivou a recente afetação do tema 862 pelo STJ para se definir qual a data de início do auxílio-acidente: se na data em que cessou o auxílio-doença ou quando o segurado requereu posteriormente o benefício.

Nesse contexto, a ideia do amplo acesso foi consolidada no JEF, mas agora passa por um momento em que é posta à prova. Depois de quase 20 anos de JEF, a realidade é que os instrumentos oferecidos para viabilizar o amplo acesso, como a gratuidade, acabam favorecendo ações irresponsáveis e desnecessárias. O momento é oportuno para se pensar em uma reforma que possa forçar uma judicialização mais criteriosa e consciente.

3 TODO ABUSO DEVE SER COIBIDO: POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA A REGULAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

O amplo e irrestrito acesso ao JEF criou um monstro, mas existe solução. A própria Justiça Federal já vem criando consciência disso ao elaborar estudos recentes através do seu Centro de Inteligência, o CNIJF, em que se discute especificamente a concessão da gratuidade judiciária e sua repercussão⁷, bem como o custo das perícias no orçamento da Justiça Federal⁸. Os assuntos estão interligados e em ambos há o reconhecimento de um problema sério a ser enfrentado.

O caminho para se pensar em um ajuizamento de demandas consciente passa pela inevitável reavaliação da assistência judiciária gratuita. O modo como esse benefício vem sendo tratado, com base na mera presunção da hipossuficiência, acaba por permitir que ele seja concedido a todos que o requerem, inclusive aos que teriam condições de pagar pelo processo⁹.

7 CNIJF. Nota técnica 22/2019.

8 CNIJF. Nota técnica 24/2019.

9 Embora a jurisprudência dos tribunais afirme que a presunção gerada pela declaração é apenas relativa, devendo ser complementada com outras provas caso existam elementos que indiquem o contrário, na prática,

O fato de uma ação ser ajuizada no JEF, por ser de pequeno valor ou por ser de natureza previdenciária, não pressupõe a falta de recursos por quem ajuíza. Boa parte dos benefícios por incapacidade tem renda mínima, provando a necessidade da assistência, mas muitos segurados têm salários próximos ao teto e os contribuintes individuais possuem renda difícil de precisar apenas a partir do extrato de contribuições. Ou seja, existe um campo a ser explorado, pois criou-se a cultura de que se a ação é do JEF, então é gratuita.

A jurisprudência do STJ não é favorável à ideia de se estabelecer critérios objetivos para a aferição da hipossuficiência¹⁰, determinando que se faça uma análise caso a caso. Porém, é possível encontrar vários julgados de instâncias inferiores aplicando critérios objetivos, como: o teto do INSS; limite de isenção do imposto de renda; renda média do trabalhador brasileiro etc.

Nesse ponto a Justiça do Trabalho deu um passo a frente com a reforma trabalhista de 2017, o que deve servir de inspiração ao JEF. De uma vez só, foi fixado um critério objetivo para a concessão da justiça gratuita, para renda inferior a 40% do teto do INSS (art. 790, § 3º); e foi prevista condenação em honorários de sucumbência mesmo se o vencido foi beneficiário de justiça gratuita (art. 791-A).

Em relação aos honorários de sucumbência, é interessante destacar o julgamento da 3ª Turma do TRT¹¹ sobre a constitucionalidade da reforma. O relator destacou que se trata de uma “alteração de paradigma” e assim fundamenta:

No âmbito do processo do trabalho, a imposição pelo legislador de honorários sucumbenciais ao reclamante reflete a intenção de desestimular lides temerárias. É uma opção política.

Outra alteração significativa da reforma trabalhista foi quanto ao custeio das perícias. O art. 790-B da CLT foi alterado e passou a ter a seguinte redação:

essa não é uma preocupação existente no JEF.

10 STJ, AgRg no AREsp 257.029/RS, Rel. Min. Herman Benjamin; AgRg no AgRg no REsp 1402867/RS, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 1ª Turma.

11 TRT. Processo: 2054-06.2017.5.11.0003. 3ª Turma. Relator: Ministro Alberto Bresciani

A responsabilidade pelo pagamento de honorários periciais é da parte sucumbente na pretensão do objeto da perícia, ainda que beneficiária da justiça gratuita.

Então, o reclamante passa a arcar com valor dos honorários periciais caso conclusão pericial lhe seja contrária. Esse custo ficaria a cargo da União apenas se o reclamante não tiver obtido em juízo créditos capazes de suportar a despesa, ainda que em outro processo¹².

Após um ano da reforma trabalhista, o TST divulgou notícia com os reflexos das mudanças¹³. Entre janeiro e setembro de 2017, as Varas do Trabalho receberam 2.013.241 reclamações trabalhistas. No mesmo período de 2018, o número caiu para 1.287.208. Isso corresponde a uma queda de 36% das ações, o que é muito significativo, porque comprova o efeito imediato da reforma.

Em relação às perícias, o número deve ter diminuído ainda mais proporcionalmente, já que nem todos os processos demandam esse tipo de prova. A sensação esboçada pelos peritos¹⁴ é de que o número de perícias favoráveis aos reclamantes tem aumentado de forma expressiva, o que só reforça a tese de que a exigência do pagamento dos honorários funciona como um bloqueio a pedidos imprudentes.

A Justiça Trabalhista e os JEFs previdenciários sempre compartilharam das mesmas críticas por possuírem um grande volume de ações e pelo caráter assistencialista/paternalista. Ou seja, ambas sofriam dos mesmos males e a concessão ampla da assistência gratuita gerava os mesmos efeitos: muitos processos temerários.

Agora, com a reforma trabalhista, operou-se uma verdadeira mudança de paradigma, pois é necessário desvincular a ideia do amplo acesso à inexistência de limites. O acesso deve ser amplo, mas não irrestrito. Todos podem ingressar, mas de forma responsável, e somente o risco financeiro é capaz de fazer alguém refletir sobre a razoabilidade de um processo.

Enquanto o JEF continuar adotando um conceito aberto e discricionário para a concessão da justiça gratuita, o benefício continuará sendo concedido indiscriminadamente. É imperativo que a Justiça Federal

12 Esse e outras alterações trazidas pela reforma trabalhista foram objeto de questionamento perante o STF na ADI 5766, ainda pendente de julgamento.

13 TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Primeiro ano da reforma trabalhista: efeitos.

14 VENDRAME, Antonio Carlos. *A Perícia Judicial Após Seis Meses Da Reforma Trabalhista*

se espelhe na reforma trabalhista para moralizar as ações de incapacidade no JEF e restringir as causas manifestamente improcedentes que só oneram o erário.

4 CONCLUSÃO

A realidade de hoje quanto ao acesso à justiça é muito diferente de quando os Juizados Especiais Federais foram criados quase 20 anos atrás. Era necessário criar uma forma de julgar processos simples de maneira rápida e barata. A população abraçou a ideia e o que se vê hoje são milhões de processos e uma atuação cada vez mais ativa da Justiça em matéria previdenciária.

Esse amplo acesso, necessário em primeiro momento, hoje promove muitos casos de abuso a esse direito. Como não se paga pelo processo e nem pelo recurso, os autores enchem o JEF de causas sem sentido e de recursos sem qualquer cabimento. Se não custa nada ajuizar uma ação ou recorrer no JEF, tudo é judicializado e recorre-se de qualquer coisa. É um verdadeiro abuso ao direito de amplo acesso à justiça.

Nesse ponto, é inevitável que se questione como o acesso ao JEF se tornou tão amplo a permitir que os seus usuários disponham dele de forma abusiva. O JEF cuidou de eliminar todos os obstáculos que inibiam as pessoas de litigarem: a concessão ampla de assistência gratuita livra os autores de pagarem custas, perícia, cálculos de liquidação e honorários sucumbenciais. Tudo isso funcionou como um atrativo e o JEF viu seus números aumentarem 5 vezes em apenas 4 anos de existência. O grande volume de ações e os altos índices de improcedência levam à necessidade de se repensar o papel do JEF, para que o processo seja aprimorado depois de quase 20 anos de funcionamento.

A assistência judiciária gratuita é um instrumento importante na garantia do acesso à justiça, mas a sua concessão indiscriminada pelo Judiciário tem relação direta com a propositura de ações temerárias.

A grande insistência com que as ações são ajuizadas também acabam influenciando os juízes a adotarem entendimentos mais flexíveis, admitindo exceções a regras restritivas na concessão de benefícios por incapacidade que também contribuem para a judicialização de pedidos.

A atual crise dos honorários, que compromete o próprio funcionamento do JEF, exige mudanças de paradigmas. É preciso que se proceda a uma verdadeira reforma, a exemplo da recente reforma trabalhista, que mudou o jeito de litigar na Justiça do Trabalho. Isso pode ser feito com a definição de um critério objetivo para concessão da gratuidade judiciária ou invertendo o ônus da prova para o autor; com o pagamento das perícias e definição de

sucumbência no próprio objeto da prova; com pagamento de honorários de sucumbência e; com a possibilidade de se compensar esses custos com os créditos recebidos no processo.

Em conclusão, passados quase 20 anos de JEF, seria hora de restringir o acesso para que as pessoas litiguem com mais responsabilidade.

REFERÊNCIAS

CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. Gratuidade Judiciária: Critérios e Impactos na Concessão. *Nota técnica 22/2019*. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/notas-tecnicas>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

_____. Custo das Perícias Judiciais a Cargo do Orçamento da Justiça Federal. *Nota técnica 24/2019*. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/notas-tecnicas>>. Acesso em: 10 set. 2019

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Acesso À Justiça Federal: Dez Anos De Juizados Especiais*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2012.

MINISTÉRIO DA FAZENDA, DATAPREV, INSS. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. v. 24. Brasília, 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. *Primeiro Ano Da Reforma Trabalhista: Efeitos*. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/noticia-destaque/-/asset_publisher/NGo1/content/id/24724445>. Acesso em: 8 out. 2019.

VENDRAME, Antonio Carlos. *A Perícia Judicial Após Seis Meses Da Reforma Trabalhista*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI282895,81042A+pericia+judicial+apos+seis+meses+da+reforma+trabalhista>>. Acesso em: 8 out. 2019.