

Perfil da litigância no Estado de São Paulo – Volume I

Coordenação da pesquisa e elaboração do relatório

Danilo Carlotti - Pesquisador CPJA (Direito SP - GV)

Professores supervisores

Profa. Luciana Gross Cunha – FGV CPJA (Direito SP – GV)

Prof. Ciro Biderman – FGV EAESP SP

Prof. Renato Sérgio de Lima – FGV EAESP SP

Organização do banco de dados

Cláudia Cerqueira do Nascimento – Pesquisadora CEPESP (EAESP – GV)

Levantamento dos dados

Rodrigo Teixeira – SEPLAN (TJ/SP)

Apresentação

Em fevereiro de 2014 foi firmado um acordo de cooperação técnica entre o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a Fundação Getúlio Vargas, representada pela Escola de Matemática Aplicada (EMAP) e pela Escola de Direito de São Paulo (Direito SP), visando a produção de pesquisas de interesse mútuo.

Para implementar uma primeira fase desta cooperação foi solicitado o levantamento de dados referentes a todos processos distribuídos em primeira instância no Estado de São Paulo de janeiro de 2008 a outubro de 2014. O ano de 2010 foi excluído das análises tendo em vista problemas na extração dos dados que tornaram as informações a respeito deste ano não confiáveis. O ano de 2011 apresentou problemas quanto a situação dos processos, já que há uma quantidade razoável de processos sem informações a respeito da situação dos processos, algo que será novamente indicado no relatório a seguir. A partir deste levantamento, foi efetuada uma cooperação entre o CPJA (Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada) e o CEPESP (Centro de Política e economia do setor público) para elaboração de um banco com os dados referentes a estes processos. Nesta etapa da pesquisa, os dados levantados são capazes identificar o número dos processos, os autores e réus, a “competência”, geográfica e de acordo com temas, a “classe” de acordo com a qual eles estão classificados e os “assuntos” que visam indicar o objeto dos litígios, estes tendo sido sistematicamente cadastrados somente a partir do ano de 2012.

Os dados referentes aos processos são gerenciados por uma empresa privada a partir de um contrato com o Tribunal de Justiça. Portanto, para que esta pesquisa se concretizasse, foi necessário que o tribunal fizesse uma solicitação do levantamento dos dados para a empresa responsável e depois os dados foram repassados para a FGV para continuar com pesquisas dentro do escopo do acordo de cooperação técnica.

O escopo da pesquisa é identificar a litigância no Estado de São Paulo tendo em vista a primeira instância e, para tanto, excluiu da análise os registros de processos identificados a partir de classes listadas no ANEXO II.

Considerou-se que a contabilização de registros classificados de acordo com as classes excluídas a que se alude anteriormente levaria a contabilização por mais de uma vez do mesmo litígio. Quanto ao sistema de classificação, é importante ressaltar, segundo

informações obtidas do Tribunal de Justiça, que as ‘classes’ apresentadas foram padronizadas pelo Conselho Nacional de Justiça e os ‘assuntos’ foram cadastrados pelo próprio Tribunal. Importante destacar que este relatório assume o conjunto de categorias utilizado por estas instituições.

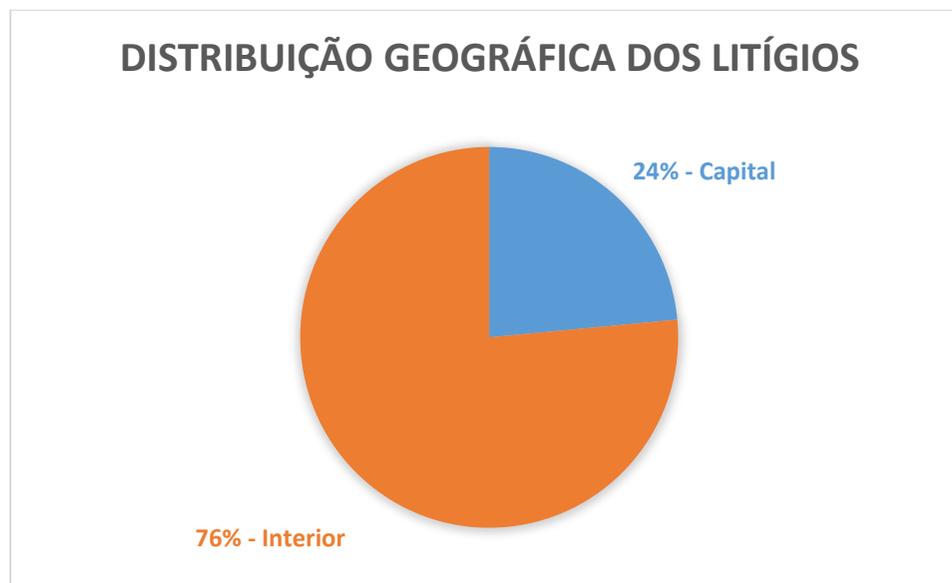
O relatório foi dividido em seis partes. A primeira parte apresenta o perfil de distribuição geográfica da litigância no Estado de São Paulo, dando ênfase para as demandas distribuídas na capital. A segunda parte apresenta a situação dos processos, visando determinar em que medida os processos distribuídos de 2008 a 2014 foram extintos ou ainda continuam em andamento. A terceira parte enuncia os principais grupos de ações encontrados que são destacados no restante do relatório. A quarta parte apresenta o perfil das execuções fiscais. A quinta parte apresenta o perfil das demandas relacionadas a instituições financeiras. A sexta parte apresenta o perfil das ações relacionadas a direito penal. A sétima parte apresenta breves conclusões e sugestões de encaminhamento tendo em vista os dados levantados.

I - Perfil da distribuição geográfica 2008 a outubro de 2014

Apresenta-se abaixo a quantidade de processos distribuídos nos foros da capital do Estado de São Paulo e no interior dos anos de 2008 a outubro de 2014.

Tabela 1 - Número de processos distribuídos separados por ano de distribuição

Ano	2008	2009	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Capital	1.459.626	892.241	836.984	876.499	798.343	638.714	5.502.407
Interior	3.152.760	3.514.989	3.345.676	3.123.102	2.897.641	1.860.171	17.894.339



Apresenta-se abaixo os dados referentes aos processos distribuídos na capital e em anexo a lista completa da quantidade de processos distribuídos por cada foro do Estado (ANEXO I). A distribuição de processos, de maneira geral, obedece à lógica do tamanho abrangido pelos foros regionais. O Foro de Santo Amaro, por exemplo, abrange uma área muito maior do que a área abrangida pelo Foro do Ipiranga. Isso, em si, justifica a divergência no número de processos distribuídos. Contudo, como não se encontram disponíveis digitalmente os limites territoriais e sua relação com as áreas de competência dos diferentes foros não foi possível realizar uma pesquisa mais aprofundada a esse respeito. Para tanto, é necessário a realização de estudos que relacionem a população atendida com a região abrangida por cada Foro. Destaca-se o Foro Central Cível que recebe uma quantidade maior de processos do que outros, possivelmente, tendo em vista as regras de distribuição de processos que prevê que todas as causas cujos valores excedam 500 salários mínimos, de acordo com resolução nº 148/2001 do Tribunal de Justiça de São Paulo, são distribuídas necessariamente a este foro.

Tabela 2 - Quantidade de processos distribuídos na capital de 2008 até outubro/2014 (Comparação entre fóruns regionais e fórum central, incluindo juizados especiais)

Capital	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Foro Central Cível	199.015	204.711	180.901	192.244	178.444	135.578
Foro Regional I - Santana	54.836	57.807	46.114	47.775	47.529	35.309
Foro Regional II - Santo Amaro	81.580	89.192	77.684	79.355	77.130	55.573
Foro Regional III - Jabaquara	33.003	34.701	27.932	28.414	28.744	20.704
Foro Regional IV - Lapa	29.029	28.782	21.912	21.897	22.743	16.778
Foro Regional IX - Vila Prudente	18.826	19.107	17.915	18.148	18.452	13.296
Foro Regional V - São Miguel Paulista	40.943	40.561	35.498	38.026	37.043	24.930
Foro Regional VI - Penha de França	24.780	26.984	21.565	21.081	20.596	15.313
Foro Regional VII - Itaquera	47.774	48.751	43.305	42.559	41.223	28.619
Foro Regional VIII - Tatuapé	25.906	27.501	21.590	22.418	22.514	15.955
Foro Regional X - Ipiranga	15.785	15.415	9.926	10.183	9.413	7.439
Foro Regional XI - Pinheiros	30.752	31.564	24.143	18.577	18.106	12.269
Foro Regional XII - Nossa Senhora do Ó	18.965	21.483	18.460	19.591	19.415	13.467
Foro Regional XV - Butantã	25	125	2.306	8.421	8.851	7.522

II – Situação dos processos

Destaca-se abaixo a frequência com que cada situação dos processos aparece como tendo sido registrada em outubro de 2014. A situação dos processos é registrada tendo em vista as seguintes categorias: *arquivado, em andamento, em grau de recurso, encaminhado a outro tribunal, extinto, remetido a outro foro e suspenso*. Os processos foram agrupados de acordo com as categorias “em andamento”, sendo que os registros de processos “em grau de recurso” foram somados aos processos “em andamento”, e “extinto”, sendo que os outros foram agrupados na categoria “outros”, criada para efeitos de exposição da pesquisa, tendo em vista que a situação destes é mais imprecisa.

Esta série é apresentada como controle para se determinar a média de processos que, no prazo de no mínimo 5 anos, conseguem ser extintos e os que continuam em andamento, independentemente de variáveis como assuntos, classes ou litigantes. A partir dela é possível comparar a situação dos processos em geral com eventuais agrupamentos, como os processos relacionados a execuções fiscais ou instituições financeiras, como destacado no decorrer do relatório. Apresenta-se abaixo tabela com os resultados da pesquisa a partir dos registros que continham informações sobre a situação dos processos:

Tabela 3 - Processos organizados de acordo com o ano de distribuição e sua situação como registrada em outubro de 2014

Situação dos processos	2008		2009		2011		2012		2013	
	Em andamento	1.477.406	32,03%	1.755.450	39,83%	1.863.829	48,33%	2.427.431	60,70%	2.674.841
Extinto	2.618.594	56,77%	2.094.701	47,53%	1.497.034	38,82%	1.339.191	33,48%	929.195	25,14%
Outros	516.332	11,20%	557.074	12,64%	495.139	12,85%	232.975	5,82%	91.941	2,48%
TOTAL	4.612.332		4.407.225		3.856.002		3.999.597		3.695.977	

É importante ressaltar que os processos de execução fiscal representam quase metade de todos os processos distribuídos nestes anos que ainda estavam registrados como em andamento em outubro de 2014, sendo 667685 processos de 2008 e 841544 processos de 2009. Também é importante ressaltar que menos de 10% dos processos cuja situação consta como “em andamento” ou “suspensão” destes anos possuem sentenças prolatadas.

III - Principais grupos de ações

Anexo a este relatório (ANEXO II) encontra-se um ranking da frequência em que as classes e assuntos são associadas a cada registro dos processos, bem como uma lista para verificação das categorias, “classes” e “assuntos”, utilizadas para se classificar os processos de acordo com a lista fechada de classes elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça e de acordo com a lista fechada de assuntos elaborada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

Questões relativas a execuções fiscais e que discutem contratos bancários são predominantes. Para se determinar quais registros estariam relacionados a execuções fiscais foi feita uma pesquisa na base selecionando-se todos os registros de processos em que “execução fiscal” consta na classe de processos. Para se determinar quais registros estariam relacionados a instituições financeiras e empresas LTDA foi feita uma busca na base e selecionados todos os registros em que constava a palavra “banco” no polo passivo ou ativo e a sigla “LTDA” no polo passivo ou ativo.

Interessante notar como as “classes” e “assuntos”, apesar de não serem capaz de esgotar o conteúdo ou objeto dos litígios, indicam os principais assuntos discutidos nos juizados especiais (perdas e danos, indenizações por danos morais, acidentes de trânsito), na esfera criminal (tráfico de drogas, contravenções penais, crimes de trânsito), os principais impostos cobrados pelo poder público (IPTU, IPVA e ISS), assuntos de competência de varas de família (dissolução de uniões, inventários e alimentos), entre outros.

Apresenta-se os principais grupos de ações que foram distribuídas no Estado de São Paulo de 2008 até outubro de 2014: execuções fiscais, ações propostas por ou contra instituições financeiras e ações propostas por ou contra empresas LTDA. É importante ressaltar que parte das execuções fiscais é proposta contra instituições financeiras, portanto, na série abaixo foram desconsiderados processos de execução fiscal na contabilização de processos relacionados a instituições financeiras e empresas LTDA. A partir da análise dos anexos III, IV e V é possível fazer análises de quais são os tipos de processos associados a cada grupo. Foram excluídos a quantidade de processos

patrocinados por instituições financeiras contra outras instituições financeiras por ser uma quantidade absolutamente desprezível. Abaixo apresenta-se o peso que cada uma destas ações representa para a totalidade de ações distribuídas nestes anos em termos percentuais.

Tabela 4 - Relação de quantidade de processos distribuídos e o peso proporcional de cada grupo de ações em relação à quantidade total de processos distribuídos nestes anos

	2008	%TOTAL	2009	%TOTAL	2011	%TOTAL	2012	%TOTAL	2013	%TOTAL	2014	%TOTAL
Execução fiscal	1.697.733,00	36,81%	1.230.323,00	27,92%	1.236.252,00	29,56%	1.313.955,00	32,85%	1.196.715,00	32,38%	652.493,00	26,11%
Instituições financeiras	459.947,00	9,97%	433.453,00	9,83%	302.131,00	7,23%	338.979,00	8,48%	350.948,00	9,52%	249.008,00	9,96%
Empresas LTDA	317.812,00	6,89%	373.386,00	8,47%	322.498,00	7,71%	348.131,00	8,70%	351.685,00	9,51%	261.301,00	10,46%

Nas partes seguintes serão apresentadas breves análises sobre estes dois principais grupos.

As ações penais representam também um importante grupo de ações, não tanto por sua representatividade em termos numéricos, mas por sua repercussão em termos de políticas públicas. Apresenta-se um ranking das ações penais tendo em vista os anos de 2013.

IV – Perfil das execuções fiscais

Os processos de execução fiscal representam um volume absolutamente significativo de processos, sem dúvida nenhuma sendo o maior grupo específico de ações. A presente pesquisa levanta a hipótese de que o procedimento, da maneira como é estruturado atualmente, é uma prática ineficiente de administração de recursos públicos.

A execução fiscal visa satisfazer créditos devidos ao município, Estado e em alguns casos raros, União Federal. Diferentemente de outras instituições como Bancos, a satisfação do crédito é uma obrigação dos gestores, não uma faculdade. Mas, a litigância sistemática é realmente o único e mais eficaz meio para satisfação destes créditos? Há outros meios de se efetuar estas cobranças? Apresenta-se dados demonstrando que o nível de satisfação do crédito é muito inferior ao total devido tendo em vista a quantidade absolutamente significativa de processos que ainda estão em andamento aguardando prosseguir.

Apresenta-se abaixo uma tabela com a proporção de processos arquivados ou extintos em relação aos outros processos distribuídos no mesmo ano e que ainda estavam em andamento em outubro de 2014:

Tabela 5 – Quantidade e percentual de processos relacionados a execução fiscal cujos andamentos foram registrados como “extintos” ou “arquivados” em out/2014

	2008		2009		2011		2012		2013		2014	
Quantidade de ações registradas como extintas ou arquivadas até 2014	1005687	59%	361455	29%	186905	14%	98754	8%	69839	6%	8630	1%

Com relação aos assuntos mais frequentes dentre os processos relacionados a execução fiscal, o IPTU aparece como o “assunto” mais frequente em todos os anos analisados. No período de seis anos analisados as ações de IPTU somam 1.644.617 processos. Ações relacionadas a cobrança de taxas somam 882.520 processos, sendo que a maioria diz respeito a taxa de coleta de lixo. As ações de IPVA somam 410.894 processos. As ações de ISS somam 356.764 processos.

V – Perfil das ações relacionadas a instituições financeiras

Instituições financeiras representam um caso especial de agentes que litigam e que são alvos de processos no Estado de São Paulo. Em termos comparativos, no mesmo período analisado instituições financeiras foram responsáveis pela mesma quantidade ou mais de processos que todas as sociedades limitadas, como apresentado acima. O objetivo deste relatório é apresentar a lista extensiva da classe e assunto dos processos em que figuram instituições financeiras, uma breve análise levantando hipóteses ou perguntas de pesquisa para futuras investigações e um ranking apontando as principais instituições responsáveis pela litigância no Estado.

As ações que instituições financeiras são autoras revelam um padrão de utilização do judiciário como uma forma de cobrança compulsória (ANEXO IV). Os principais assuntos indicam que alienações fiduciárias motivam o maior número de cobranças. Ademais, títulos extrajudiciais parecem ser também mecanismos instrumentais para que estas instituições busquem satisfação de seus créditos. Isto levanta o questionamento: seriam estes mecanismos suficientes e eficientes na garantia da satisfação do crédito?

As ações em que instituições financeiras são réus também revela padrões interessantes descritos no ANEXO V.

Apresenta-se abaixo uma tabela com os anos, as principais classes relacionadas a processos em que instituições financeiras são autoras de demandas e a situação dos processos. Apresenta-se as duas classes mais frequentes de processos registradas: execução de título extrajudicial e alienação fiduciária. O presente gráfico, apesar de somente ser capaz de indicar algumas hipóteses, sugere a necessidade de se comparar a certeza com que as pretensões do credor são satisfeitas em situações com diferentes tipos de garantia e como isto eventualmente afeta o crédito.

Tabela 6 - Situação em out/2014 dos principais grupos processos em que instituições financeiras são autoras

	2008		2009		2011		2012		2013		2014	
	BAAF	ETE										
Em andamento	11.495	10.437	10.787	17.964	9.744	22.762	16.849	37.532	31.111	49.539	25.261	30.694
Extinto	67.517	7.666	58.837	11.154	29.947	7.238	25.051	7.556	27.158	5.472	5.320	937
Outros	74.167	7.128	6.457	11.386	3.214	10.987	2.810	11.554	1.851	6.422	136	841

Nesta tabela, a sigla “**BAAF**” representa o conjunto de processos classificados como “busca e apreensão em alienação fiduciária” e “**ETE**” representa o conjunto de processos classificados como “execução de título extrajudicial”. A discrepância no número de processos cuja situação consta como “outros” no ano de 2008 se deve a uma predominância de ações que constam como “arquivadas” deste ano.

É interessante observar como assuntos relacionados a execução de títulos extrajudiciais ou judiciais são absolutamente predominantes no rol de ações relacionadas a LTDAs. Sociedades LTDAS ajuizaram, no período entre 2008 e outubro de 2014, 260769 processos com intuito de executar títulos. Será que estes títulos têm realmente representado a garantia a que espera que eles tivessem?

Infelizmente, tendo em vista a classificação dos processos não foi possível fazer uma análise comparativa com critérios semelhantes para ações em que instituições financeiras são réis em processos. Mas a partir dos dados coletados apresenta-se a tabela abaixo com os principais assuntos de ações cadastradas nos anos de 2011 a 2014, já que “assuntos” não foram preenchidos para os anos de 2008 e 2009. A maioria das ações ajuizadas dizem respeito a contratos bancários, provavelmente solicitando uma revisão dos termos do contrato, e questionando cobranças indevidas das instituições.

Instituições financeiras, dado a estrutura da qual dispõem, sempre têm um custo marginal para lidar com demandas individuais, enquanto que pessoas físicas ou jurídicas de pequeno porte que litigam devem a cada novo caso contratar um profissional, coletar provas e

documentos e tudo mais que é necessário para o início de um procedimento. Estes custos são levados em consideração no momento da decisão judicial? As decisões judiciais são capazes de, além de garantir segurança jurídica suficiente para que as instituições emprestem a taxas menores, também garantir a punição proporcional ao dano causado, não só individualmente, mas sistematicamente pelas práticas abusivas ou ilícitas destas entidades?

Tabela 7 - Situação em out/2014 do principal grupo de processos (“contratos bancários”) em que instituições financeiras são rés

	2011	2012	2013	2014
Em andamento	9.205	30.086	33.271	23.530
Extinto	14.801	27.940	15.596	2.811
Outros	1.392	1.955	976	110

Os serviços de atendimento ao consumidor (SAC) de empresas como grandes bancos é realmente suficientemente eficaz para evitar que estas demandas sejam ajuizadas? Há mecanismos institucionais eficazes e regras padronizadas de apresentação de documentos que evitem que tantas cautelares para exibição de extratos ou outros documentos sejam ajuizadas? Há um setor que investigue as eventuais cobranças indevidas e apresente compensações financeiras para os indivíduos lesados?

A alta taxa de litigância é fruto, talvez também, da ineficiência dos agentes econômicos no Brasil que lucram com o fato de que sua ineficiência gera uma demanda tão grande para o judiciário que os processos se tornam custosos demais para os consumidores e, portanto, nem todos possuem recursos para acessar a Justiça.

VI – Perfil das ações relacionadas a direito penal

Para tentar traçar um perfil dos processos relacionados ao cometimento de crimes no Estado de São Paulo foram selecionados todos os processos cuja classe continha os termos ‘penal’ e ‘crime’. É importante ressaltar um processamento privilegiado de crimes patrimoniais, crimes contra a integridade pessoal, em especial violência contra mulheres e crimes associados com o tráfico ou consumo de entorpecentes ilícitos.

O ano base para esta pesquisa foi o ano de 2013 (ANEXO VI), já que em anos anteriores, apesar dos esforços para se limpar a base, não foi possível determinar com segurança quais registros representariam processos e quais seriam inquéritos.

Esta pesquisa apontou 103708 registros que se presume sejam processos que visaram apurar crimes cometidos no Estado de São Paulo, sendo eles apresentados no anexo de acordo com o ano, o assunto e a frequência com que aparecem nos registros.

Apresenta-se abaixo uma tabela com o número de processos associados a crimes que também são contabilizados pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

Tabela 8 – Principais grupos de ações relacionadas a direito penal distribuídas em 2013

Assuntos utilizados para classificar processos relacionados a direito penal	Quantidade
Roubo	13.579
Furto	18.149
Homicídio Simples e Qualificado	2.514

No ano de 2013, segundo a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, houve o seguinte número de ocorrências registradas no Estado de São Paulo:

Tabela 9 – Número de delitos registrados pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo

Delitos com ocorrência registrada segundo a SSP/SP	Quantidade
Roubo	257.067
Furto	758.413
Homicídio doloso	4.444

Fonte: <http://www.ssp.sp.gov.br/novaestatistica/Pesquisa.aspx>

VII – Conclusões finais

A presente pesquisa espera-se ser o primeiro produto de uma cooperação institucional entre a Fundação Getúlio Vargas e o Tribunal de Justiça. Neste primeiro momento o material de pesquisa foi limitado, porém, a partir dele valiosas informações foram extraídas da base de dados dos processos de primeira instância. Há limites a respeito do que é possível inferir a partir desta base, mas, o que se busca é apresentar questionamentos a respeito da eficiência da prestação do serviço jurisdicional e apresentar material para futuras pesquisas.

A partir dos dados sistematizados neste relatório é possível indicar algumas medidas que poderiam ser adotadas pela Presidência do Tribunal de Justiça, principal interlocutora a quem se destina este relatório.

Em primeiro lugar, sugere-se a elaboração pela presidência do Tribunal de um memorando com os principais achados da pesquisa que relacionam as execuções fiscais a processos muito pouco eficazes do ponto de vista do retorno para os cofres públicos a ser enviado a Prefeitos e aos Procuradores Gerais do Municípios do Estado de São Paulo. A escolha sobre como litigar e cobrar os passivos devidos depende de escolhas políticas destes atores. Ademais, ainda a respeito do mesmo tema, sugere-se averiguar se a principal dificuldade pela qual as cobranças não conseguem ser efetivadas é decorrente da falta de informação a respeito dos contribuintes ou se há dificuldade em encontrar bens para liquidar as dívidas. De qualquer forma, meios extrajudiciais como o mecanismo do protesto podem ser mecanismos mais eficazes que poderiam ser adotados.

Em segundo lugar, a respeito da alta litigância por agentes privados, sugere-se um esforço de discussão com magistrados e desembargadores, eventualmente por seminários e atividades a serem realizadas pela Escola de Magistratura, a respeito de teses mais comuns que poderiam acelerar os processos de cobrança e, também, criar maiores entraves para que grandes agentes se beneficiem do custo marginal que representa para eles as altas taxas de litigância. É importante a segurança jurídica sobre o cumprimento de contratos ou sobre como se efetua a revisão destes, para que não haja decisões episódicas conflitantes e que, por serem conflitantes, geram custos indevidos.

VIII – Anexos

Os links podem ser encontrados no site <http://cpja.fgv.br/publicacoes>

Os anexos também podem ser acessados através do link: <https://carlotti.shinyapps.io/TJSP>