

LITIGIOSIDADE RESPONSÁVEL:

CONTEXTOS, CONCEITOS E DESAFIOS DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Coordenadores

FABRÍCIO CASTAGNA LUNARDI
FREDERICO AUGUSTO LEOPOLDINO KOEHLER
TAÍS SCHILLING FERRAZ

Autores

André Luiz Cavalcanti Silveira
Cristhiane Trombini Puia Baggio
Fabrício Castagna Lunardi
Felipe Albertini Nani Viaro
Frederico A. Leopoldino Koehler
Gisele Lemos Kravchychyn
Jurema Carolina da Silveira Gomes

Leandro Murilo Pereira
Lucas Cavalcanti da Silva
Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia
Rodrigo Martins Faria
Sérgio Cruz Arenhart
Taís Schilling Ferraz
Vânila Cardoso André de Moraes

LITIGIOSIDADE RESPONSÁVEL:

CONTEXTOS, CONCEITOS E DESAFIOS DO SISTEMA DE JUSTIÇA



Escola Nacional
de Formação
e Aperfeiçoamento
de Magistrados

Conselho Superior da Enfam

Mauro Campbell Marques (Presidente)

Diretor-Geral da Enfam

Ministro Raul Araújo

Vice-Diretor da Enfam

Ministro Og Fernandes

Diretor do CEJ do Conselho da Justiça Federal

Ministro Antonio Carlos Ferreira

Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Ministra Isabel Gallotti

Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Desembargadora Federal Therezinha Cazerta

Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3)

Desembargador José Maria Câmara Junior

Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)

Desembargador Roberto Carvalho Veloso

Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1)

Juíza Renata Gil de Alcantara Videira

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ)

Juiz Federal Cássio André Borges dos Santos

Secretário-Geral

Fabiano da Rosa Tesolin

Secretário Executivo

Programa de Pós-Graduação Profissional da Enfam – Mestrado

Professor Samuel Meira Brasil
Júnior (Desembargador TJES)

Coordenador Acadêmico

Professora Taís Schilling Ferraz
(Desembargadora Federal TRF4)

Vice-Coordenadora Acadêmica

Coordenadores

FABRÍCIO CASTAGNA LUNARDI

FREDERICO AUGUSTO LEOPOLDINO KOEHLER

TAÍS SCHILLING FERRAZ

LITIGIOSIDADE RESPONSÁVEL:

CONTEXTOS, CONCEITOS E DESAFIOS DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Autores

André Luiz Cavalcanti Silveira

Cristhiane Trombini Puia Baggio

Fabrício Castagna Lunardi

Felipe Albertini Nani Viaro

Frederico A. Leopoldino Koehler

Gisele Lemos Kravchychyn

Jurema Carolina da Silveira Gomes

Leandro Murilo Pereira

Lucas Cavalcanti da Silva

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

Rodrigo Martins Faria

Sérgio Cruz Arenhart

Taís Schilling Ferraz

Vânila Cardoso André de Moraes

2023



Escola Nacional
de Formação
e Aperfeiçoamento
de Magistrados

Editoria

Fabiano da Rosa Tesolin
Lorena Caroline Lyra de Oliveira

Revisão Bibliográfica

Karoline dos Santos Rodrigues
Maria Fernanda Pereira Neves Leite Silva

Revisão textual

Gabriel Gomes Vieira
Luciana Silva Cantanhede Lobo
Mariana Ribeiro Reino da Silva
Yasmin Correia de Barros

Projeto Gráfico

Wanderson Oliveira dos Reis

Créditos Institucionais

Biblioteca Ministro Oscar Saraiva - SED/STJ
Seção de Serviços Gráficos - SAD/CJF

Tiragem

150 exemplares

Distribuição gratuita

Impressa em 2023

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte e indicada a autoria do texto.



Esta publicação foi produzida de acordo com a política de sustentabilidade e está disponível também em versão eletrônica.

Endereço:

Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam
SCES – Trecho 3, Polo 8, Lote 9, 1º andar
Brasília-DF, Brasil. CEP 70.200-003
www.enfam.jus.br

A publicação deste livro é proveniente da produção intelectual de alunos e professores do curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação Profissional da Enfam – PPGPD/Enfam.

Os conceitos e as opiniões expressos nesta obra são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não refletem, necessariamente, a posição da Enfam.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L776r

Litigiosidade responsável [recurso eletrônico] : contextos, conceitos e desafios do sistema de justiça / coordenadores: Fabrício Castagna Lunardi, Frederico Augusto Leopoldino Koehler, Tais Schilling Ferraz ; autores: André Luiz Cavalcanti Silveira ... [et al.]. — Brasília : Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2023.
Dados eletrônicos (1 arquivo : PDF 298 páginas).

Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/>
eISBN: 978-65-88022-24-5
DOI: <https://doi.org/10.54795/e-ISBN978-65-88022-24-5>

1. Litígio, coletânea, Brasil. 2. Demanda judicial, Brasil. 3. Precedente judicial, Brasil. I. Lunardi, Fabrício Castagna. II. Koehler, Frederico Augusto Leopoldino. III Ferraz, Tais Schilling.

CDU 347.9(81)

PREFÁCIO

Dentre os desafios do Poder Judiciário, a litigiosidade ocupa especial posição. Captada nos indicadores de ajuizamento de novas demandas e nas altas taxas de recorribilidade, o fenômeno se manifesta de diversas formas e sob variados contextos.

Em um cenário em que as relações humanas e institucionais se tornaram mais complexas e fluidas, novas formas de abordagem dos conflitos são necessárias, entre elas: decidir menos, construir espaços de diálogo, monitorar iniciativas, rever estratégias e, especialmente, construir soluções de forma colaborativa, em ambiente de corresponsabilidade e de maior horizontalidade. Modelos predeterminados e pouco flexíveis de processamento de ações judiciais, baseados essencialmente na expectativa da construção individual de soluções substitutivas, encartadas em sentenças e acórdãos, revelam-se, frequentemente, insuficientes, pouco efetivos e, não raro, conduzem a um quadro de maior litigiosidade, sob a forma de recursos e mais judicialização.

Os Grupos de Estudos e Pesquisa Centros de Inteligência, Precedentes e Demandas Repetitivas e Centros de Inteligência e Formação Judicial em Prevenção de Conflitos e Gestão de Precedentes, vinculados ao Mestrado Profissional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, dedicam-se ao estudo do fenômeno da litigiosidade, buscando compreender suas diversas características, fatores determinantes e impactos, traçando diagnósticos e visando soluções preventivas e de tratamento adequado dos conflitos.

O livro Litigiosidade Responsável: contextos, conceitos e desafios do sistema de justiça é produto desse dedicado e inovador trabalho de pesquisa. A proposta dos autores é coletar e consolidar elementos teórico-metodológicos que permitam identificar as muitas manifestações

do fenômeno da litigiosidade, definindo-as, distinguindo-as em tipologias, mapeando os contextos em que se apresentam, na busca de estratégias de intervenção adequadas e efetivas.

Nesse caminho, colhendo referências no direito comparado e consolidando diretrizes e princípios, a obra apresenta uma inovadora base epistemológica para o estudo do fenômeno, além de uma avaliação crítica dos mecanismos pelos quais vem sendo tradicionalmente endereçado através das políticas judiciárias.

O trabalho é desafiador, uma vez que se trata de estudar e elaborar conceitos e um arcabouço teórico sobre fenômeno de grande complexidade. A litigiosidade se manifesta sob a forma de recursos e demandas individuais, repetitivas, coletivas, estruturais, entre outras e, mais recentemente, vem se apresentando sob características desviantes, a reclamar diagnósticos e soluções que, a um só tempo, preservem o direito de acesso à justiça, previnam desvios de finalidade e garantam o tratamento adequado dos conflitos.

É com muita satisfação, portanto, que a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam apresenta à comunidade jurídica e científica mais esta importante obra, construída no âmbito de seu mestrado, com o esforço coletivo de professores, alunos, pesquisadores e especialistas convidados.

**Uma boa leitura a todos.
Ministro Mauro Campbell Marques**

SUMÁRIO

9 APRESENTAÇÃO

15 PARTE I

LITIGIOSIDADE: O CONTEXTO, AS RAÍZES DO PROBLEMA E OS CONCEITOS

17 ACESSO À JUSTIÇA E EXCESSO DE LITIGIOSIDADE: JUSTIÇA EM NÚMEROS
CRISTHIANE TROMBINI PUJA BAGGIO

29 A CORRESPONSABILIDADE NO FENÔMENO DA LITIGÂNCIA E A
IMPORTÂNCIA DA TOMADA DE CONSCIÊNCIA

TAÍS SCHILLING FERRAZ
JUREMA CAROLINA DA SILVEIRA GOMES*

49 EM BUSCA DE CONCEITOS

FELIPE ALBERTINI NANI VIARO

95 O ABUSO DO DIREITO DE AÇÃO NO DIREITO COMPARADO

RODRIGO MARTINS FARIA

133 PARTE II

TRATAMENTO DA LITIGIOSIDADE PELO SISTEMA DE JUSTIÇA

135 ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA E O TRATAMENTO DE DEMANDAS
LATENTES E IMINENTES SOB A ÓTICA DA PREVENÇÃO DE LITÍGIOS

ANDRÉ LUIZ CAVALCANTI SILVEIRA
FREDERICO AUGUSTO LEOPOLDINO KOEHLER

153 A MISSÃO INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO E O TRATAMENTO
DA LITIGIOSIDADE: PROPORCIONALIDADE E RELEITURA DE INSTITUTOS
PROCESSUAIS

LUCAS CAVALCANTI DA SILVA

191 O TRATAMENTO INSTITUCIONAL DA LITIGIOSIDADE NO BRASIL: CENTRO DE INTELIGÊNCIA, NUGEP, NUPEMEC, CEJUSC E NUMOPEDE

FABRÍCIO CASTAGNA LUNARDI
PEDRO MIGUEL ALVES RIBEIRO CORREIA

229 O FENÔMENO DAS DEMANDAS REPETITIVAS E A ATUAÇÃO DOS CENTROS DE INTELIGÊNCIA JUDICIÁRIOS

VÂNILA CARDOSO ANDRÉ DE MORAES

253 LITIGÂNCIA REPETITIVA E O MINISTÉRIO PÚBLICO

SÉRGIO CRUZ ARENHART

281 QUAIS AS MELHORES ESTRATÉGIAS PARA O REAL DESJUDICIALIZAR PREVIDENCIÁRIO

GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
LEANDRO MURILO PEREIRA

APRESENTAÇÃO

O fenômeno da litigiosidade tem ocupado grande espaço nas pesquisas e nos estudos acerca dos sistemas de justiça em diferentes países. Como tratar as necessidades crescentes da sociedade por justiça diante dos recursos materiais e humanos limitados do poder público? Como garantir acesso à justiça e, ao mesmo tempo, que as instituições consigam dar respostas adequadas e tempestivas às demandas? Essas perguntas têm sido ponto de partida de diversas pesquisas no Brasil, seja no âmbito acadêmico, como também nas instituições do sistema de justiça.

Essas inquietações também guiaram as pesquisas dos autores deste livro. Assim, esta obra é produto de intensos estudos e pesquisas realizados pelos coordenadores e membros dos grupos de pesquisa Centros de Inteligência, Precedentes e Demandas Repetitivas; e Centros de Inteligência e Formação Judicial em Prevenção de Conflitos e Gestão de Precedentes, bem como por autores convidados, que participaram das pesquisas e discussões no grupo. Trata-se de um percurso de pesquisa que durou quase dois anos e que busca analisar o fenômeno da litigiosidade e suas causas e consequências, assim como mapear o tratamento dado pelas instituições judiciais, a fim de apresentar propostas concretas para o sistema de justiça.

Apesar da grande importância do tema, o fenômeno da litigiosidade é, ainda, pouco explorado sob a visão sistêmica e do direito comparado. Nesse sentido, este livro tem o objetivo de apresentar conceitos, criar categorizações que auxiliem a entender o fenômeno (a partir das causas e de como a litigiosidade se manifesta), lançar as bases para pesquisas futuras e analisar a atuação das diversas instituições do sistema de justiça em relação ao tratamento da litigiosidade. Para tanto, o livro é dividido em duas partes: a primeira, com caráter conceitual, busca analisar as causas e categorizar a

litigiosidade; e a segunda pretende analisar o tratamento dado internamente pelo Judiciário e por outras instituições do sistema de justiça.

Na parte inicial da obra, analisam-se o contexto em que emerge a litigiosidade e as raízes do problema, bem como tem-se como objetivo traçar conceitos, características e apresentar uma tipologia que seja útil para pesquisar acerca do fenômeno.

Assim, o capítulo inaugural da primeira parte busca analisar, a partir de dados, o acesso à justiça e as causas da litigiosidade. Nessa linha, a autora Cristhiane Trombini Puia Baggio investiga a “explosão de transformações das necessidades do jurisdicionado no que se refere às suas expectativas quanto ao resultado buscado judicialmente oriundo do direito de acessar à justiça”, somado ao “fato de a sociedade moderna assumir uma complexidade cada vez maior”. Desse modo, propõe que a litigiosidade seja estudada de forma sistêmica, por ser um fato complexo, a fim de permitir “ao Poder Judiciário combater a litigiosidade excessiva e irresponsável”, bem como “entregar ao cidadão o direito de acesso à justiça de forma responsável, com credibilidade e eficiência, de forma permanente e ampliativa a uma maior diversidade de potenciais usuários”.

A seguir, as autoras Taís Schilling Ferraz e Jurema Carolina da Silveira Gomes buscam analisar a corresponsabilidade no fenômeno da litigância e a importância da tomada de consciência. Partem do pressuposto de que a litigiosidade precisa ser analisada em sua complexidade, pois se apresenta com variadas características, em diferentes contextos, além de que há várias causas que concorrem e se influenciam mutuamente. Nesse sentido, o capítulo aborda o fenômeno em perspectiva sistêmica, que significa observar alguns pressupostos. As autoras propõem que causa e efeito não estão relacionados de forma próxima nem linear e que é preciso olhar para as estruturas e para o propósito do sistema, apostando na corresponsabilidade.

No terceiro capítulo, Felipe Albertini Nani Viaro busca propor alguns conceitos para analisar a litigiosidade. Nesse tocante, aborda, inicialmente, “os temas da explosão da litigiosidade e da litigância predatória, para, a partir de algumas noções relacionadas e casos identificados, auxiliar na caracterização dos fenômenos no cenário brasileiro”. O autor analisa a litigiosidade como gênero e, a seguir, propõe conceitos como litigiosidade contida, litigiosidade exacerbada e litigiosidade repetitiva. A seguir, trata da “litigiosidade (ou litigância) predatória” e, a partir dela, analisa demandas ou condutas fraudulentas, demandas ou condutas temerárias, demandas ou condutas frívolas, demandas ou condutas procrastinatórias, assédio processual, “Sham litigation” e “Spam processual”.

No capítulo seguinte, segue-se uma investigação sobre o abuso do direito de ação no direito comparado. O autor Rodrigo Martins Faria mostra que não se pode dizer que se trata de um problema atual, e tampouco exclusivamente nacional. Ao analisar o fenômeno da explosão de litigiosidade em outros ordenamentos jurídicos, sobretudo em países de tradição anglo-saxã e, em especial, a experiência norte-americana, o autor aborda a litigância ilícita (*tortious litigation*), a acusação maliciosa (*malicious prosecution*), o abuso processual (*abuse of process*), a litigância predatória (*predatory litigation*), a litigância frívola (*frivolous litigation*), a litigância de má-fé, a litigância vexatória (*vexatious litigation*), a litigância fraudulenta (*sham litigation*) e a litigância pelo valor indesejável (*nuisance value*).

Enquanto a primeira parte busca trazer uma base epistemológica para o estudo da litigância, a segunda parte dedica-se ao tratamento da litigiosidade pelo sistema de justiça.

O primeiro capítulo dessa segunda parte, de autoria de André Luiz Cavalcanti Silveira e Frederico Augusto Leopoldino Koehler, trata da relação entre o acesso à justiça e o tratamento de demandas latentes e iminentes sob a ótica da prevenção de litígios. Após analisar as três ondas do

acesso à justiça, sob a visão de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, o capítulo aborda a evolução dessa garantia no panorama jurídico nacional ao longo dos anos. A seguir, analisa a prevenção de litígios. Afirmam os autores que ela “não é propriamente forma de tratamento de conflitos, mas de eliminação ou mitigação do seu potencial proliferador”, devendo ser garantida “a igualdade perante a lei para situações idênticas, inclusive quando não submetidas a meios judiciais ou extrajudiciais de solução de controvérsias”. Nesse tocante, os autores propõem que, “para enfrentar a explosão de litigiosidade e prevenir o surgimento ou proliferação de demandas, é preciso sair do processo e dialogar com os litigantes”, e que isso deve ocorrer “numa relação de horizontalidade, cooperação e compartilhamento de informações, livre dos ônus, riscos e limitações inerentes às intervenções endoprocessuais”.

A seguir, é analisada a missão institucional do Poder Judiciário e o tratamento da litigiosidade. O autor Lucas Cavalcanti da Silva aborda a importância de considerar a própria missão institucional do Poder Judiciário na forma de tratar a litigiosidade. Nesse sentido, a partir da concepção de que a atividade jurisdicional deve ser compreendida como um serviço público, trata da postura do juiz e das partes nesse cenário, bem como propõe a revisão do alcance de determinados institutos processuais, com o objetivo de tratar a litigiosidade de acordo com a proporcionalidade e com a necessária visão da atividade jurisdicional a partir do papel institucional do Poder Judiciário.

No capítulo seguinte, Fabrício Castagna Lunardi e Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia buscam analisar o tratamento institucional da litigiosidade no Brasil, a partir da atuação dos Centros de Inteligência do Judiciário, dos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes – Nugeps, dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos – Nupemecs, dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejuscs e dos Núcleos de Monitoramento de Perfil de Demandas –

Numopedes. Nesse sentido, os autores propõem que haja gestão profissional da litigiosidade, bem como que esses órgãos e a administração dos tribunais busquem tomar decisões gerenciais estratégicas a partir de dados.

É analisado, na sequência, o fenômeno das demandas repetitivas e a atuação dos centros de inteligência judiciários. A autora Vânia Cardoso André de Moraes analisa, inicialmente, as origens e a relação entre as demandas repetitivas, assim como a explosão da litigiosidade. Após investigar os impactos no sistema de justiça das demandas de direito público e de direito privado, a autora apresenta a correlação histórica entre o estudo das demandas repetitivas e a institucionalização dos centros de inteligência judiciários.

O autor Sérgio Cruz Arenhart, no quinto capítulo da segunda parte, analisa a litigância repetitiva e o papel do Ministério Público. Após indagar se a litigância repetitiva seria um fenômeno indesejável, trata da “proporcionalidade panprocessual” e do “desperdício de recursos judiciários”. Nesse contexto, o autor aborda os instrumentos de coletivização no Código de Processo Civil à luz da panprocessualidade e, a seguir, qual deveria ser o papel do Ministério Público.

No último capítulo, Gisele Lemos Kravchychyn e Leandro Murilo Pereira investigam quais as melhores estratégias para o “real desjudicializar previdenciário”. Os autores examinam as causas do aumento na demanda previdenciária brasileira, o porquê de o acervo de processos nessa área não reduzir, bem como o que poderia ser feito para, além de refrear a judicialização previdenciária, buscar efetivas soluções para os problemas dos trabalhadores brasileiros e construir uma sociedade com mais eficiente proteção social.

Imbuídos do propósito de buscar o equilíbrio entre acesso à justiça e tratamento adequado dos conflitos, os autores deste livro cunharam a expressão litigiosidade responsável, que contém, em si, anseios de um

novo olhar para o fenômeno e a possibilidade de que cada um dos atores do sistema da justiça, de dentro e de fora do Judiciário, assumam as suas responsabilidades.

A partir dos conceitos, das definições, características, reflexões e propostas lançadas, esperamos que este livro seja um convite para que professores, pesquisadores, estudantes e juristas em geral possam refletir teórica e praticamente sobre o fenômeno da litigiosidade, identificar as suas causas, propor novas teorias e buscar soluções viáveis para o tratamento dos conflitos, com o objetivo de aprimorar o sistema de justiça e obter a realização de direitos.

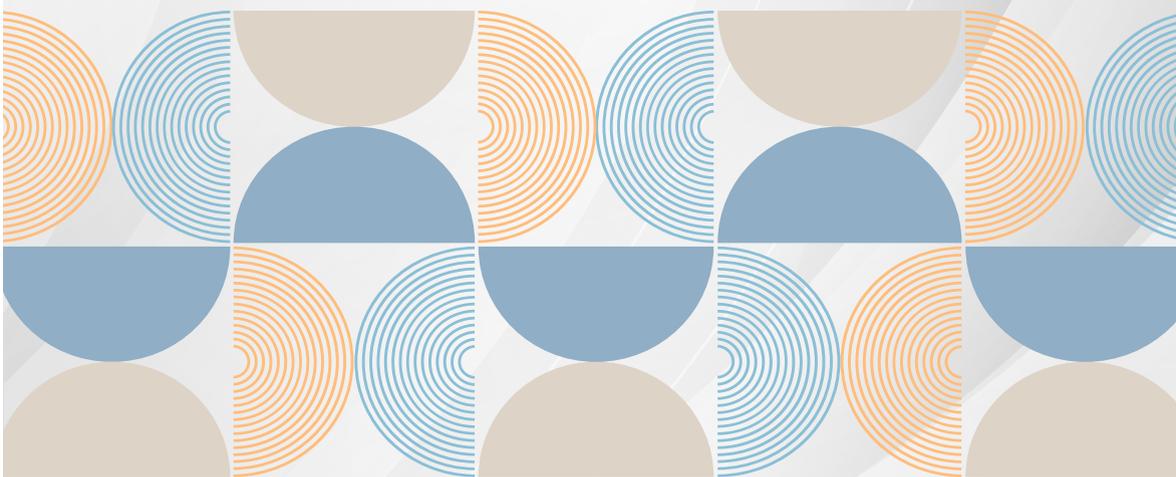
Bons estudos e boas reflexões!

Brasília/DF, Recife/PE, Porto Alegre/RS, janeiro de 2023.

Fabício Castagna Lunardi
Frederico Augusto Leopoldino Koehler
Taís Schilling Ferraz
(Coordenadores)

PARTE I

LITIGIOSIDADE: O CONTEXTO, AS RAÍZES DO PROBLEMA E OS CONCEITOS



ACESSO À JUSTIÇA E EXCESSO DE LITIGIOSIDADE: JUSTIÇA EM NÚMEROS

CRISTHIANE TROMBINI PUIA BAGGIO*

Acessar a Justiça como forma de atender à necessidade jurídica não satisfeita é um direito de todo cidadão, disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, visto que a lei não excluirá do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.¹

Nos últimos anos, houve uma explosão de transformações das necessidades do jurisdicionado no que se refere às suas expectativas quanto ao resultado buscado judicialmente oriundo do direito de acessar a justiça somada ao fato de a sociedade moderna assumir uma complexidade cada vez maior.

A referida complexidade atinge todos os campos de atuação da sociedade, seja social, econômica, jurídica, bem como suas respectivas atividades, conforme se extrai do ensinamento de Kazuo Watanabe, em sua obra *Acesso à Ordem Jurídica Justa*:

[...] não apenas a estrutura da sociedade e as atividades econômicas pela multiplicidade de campos de atuação e pelos conhecimentos especializados que tais atividades reclamam, como também o cidadão em suas diversas atividades cotidianas e em sua vida de relação presidida pela economia em massa assistemática de informações por um cipoal de leis e orientada por uma massa assistemática de informações de todas as espécies.²

* Juíza de direito do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso – TJMT. Mestranda do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito e Poder Judiciário pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Graduação em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco. Pós-Graduação *lato sensu* – MBA em Direito – Poder Judiciário.

¹ Art. 5º, XXXV, da CF: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”.

² WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: (conceito atualizado de acesso à justiça). Processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2019. p. 6.

Paralelamente, as revoluções virtuais conduziram a sociedade a vivenciar uma onda de expectativa de celeridade e resultado imediato de suas buscas, desejos e ambições, extensivos ao aspecto jurisdicional e à capacidade de pretensão célere à adjudicação de seu direito como consequência do acesso à justiça.

A soma desses fatores tem gerado um aumento significativo de conflitos de interesses que deságuam no Poder Judiciário.

Esse acesso tem sido efetivado e mensurado nacionalmente na quantidade de processos existentes em trâmite no Poder Judiciário Brasileiro, cujo patamar alcançou, no final de 2021, o número de 77,3 milhões, conforme último relatório Justiça em Números publicado em 2022, pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ,³ sendo que a efetividade do órgão judiciário, que também é mensurada no referido relatório, revela que, em 2021, “o número de processos baixados cresceu em 10,4% em relação a 2020”.⁴

É possível extrair daí que o direito ao acesso à justiça, em seu sentido literal, é uma realidade nacional concreta colocada à disposição do usuário do serviço, bem como a efetividade do Poder Judiciário, tanto que a quantidade de acessos atingiu um número histórico superior a 77 milhões e, a redução, também histórica do acervo, foi efetiva em 2021.

Por outro lado, os números revelados, apesar de positivos, não significam que a litigiosidade, enquanto volume de casos novos e recursos que, a cada ano, aportam no Poder Judiciário, seja caracterizada como responsável, até porque, não raras vezes, é possível se deparar com demandas frívolas, predatórias, fraudulentas (conceitos que adiante serão detalhados nesta obra) e, até mesmo,

³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Relatório Justiça em Números**. Brasília, DF: CNJ, 2019. p. 120-123. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2022.

⁴ Ibid.

“um intenso confronto que se estabelece no curso do processo, evidenciado especialmente nas taxas de recorribilidade e na linguagem violenta empregada”.⁵

Além disso, a quantidade de demandas em massa e passíveis de serem solucionadas de forma extrajudicial, mas que ingressam no Judiciário (cujo número não reduziu), é também uma realidade que vai de encontro à observância dos princípios constitucionais e legais do Direito e, ainda, aos números positivos mencionados, “cuja prática em nada auxilia na estabilidade ou na redução da cultura da judicialização de litígios”.⁶

Os avanços na capacidade humana e suas expectativas crescentes, tanto de adjudicação de um direito quanto de maior celeridade na aquisição desse direito, resultam uma tendência ao sentimento de injustiça social, de modo que o cidadão tem buscado o acesso a ela, em muitas ocasiões, como primeira opção para resolução do seu conflito, o que implica o fato de a Justiça ser utilizada em momento que poderia ter servido como *ultima ratio*.

Ainda, as inovações tecnológicas agregadas ao serviço judiciário possibilitaram uma entrega efetiva da prestação jurisdicional, gerando maior credibilidade na busca do seu serviço, tanto que, na pesquisa realizada com o cidadão-usuário dos serviços do Poder Judiciário, “52% responderam confiar na instituição e 65% informaram valer a pena recorrer à justiça”,⁷ o que, de certa forma, pode revelar-se como dado positivo.

De outro lado, a litigiosidade excessiva tornou-se uma realidade nacional capaz de, em muitos casos, exceder os limites da responsabilidade

⁵ FERRAZ, Tais Schilling. O excesso do acesso à justiça e a insistente aposta nos sintomas como forma de dar tratamento à litigiosidade. **Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 23, n. 128, p. 46, jul./ago. 2021.

⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Relatório Justiça em Números**. Brasília: CNJ, 2019. p. 120-123. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2022.

⁷ ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS; INSTITUTO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO. **Estudo da imagem do Judiciário Brasileiro**. São Paulo: Conjur, dez. 2019. p. 95. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/estudo-imagem-judiciario-brasileiro.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2021.

em seu acesso, especialmente quando grande parte desse direito é exercido por poucos ou como primeira opção para o conflito e até, por vezes, de forma totalmente desnecessária.

Por isso, a judicialização excessiva vem sendo objeto de pesquisa e preocupação do CNJ com o fito de preservar a litigiosidade responsável e a redução constante e permanente do acervo nacional, cujo acesso à justiça se faz necessário como última opção.

Na lição de Kazuo Watanabe, pode-se dizer que a judicialização excessiva possui obstáculos ao seu pleno acesso e podem assim ser elencados sob três ângulos: “a) os que dizem com a organização do Poder Judiciário; b) os de natureza econômica e cultural; e c) os ligados à mentalidade dos profissionais do Direito”.⁸

A organização do Poder Judiciário deve estar caracterizada de forma a garantir uma proteção rápida do direito buscado pelo cidadão, visto que a lentidão do Judiciário é um grande obstáculo ao acesso à ordem jurídica justa.

As custas judiciais e os problemas de ordem cultural somados à legislação numerosa e complexa aliada ao baixo nível de instrução da grande maioria da população fazem com que muitos nem sequer tenham conhecimento do que é o seu direito, do modo como buscá-lo ou se efetivamente possuem seu direito violado para busca da garantia constitucional do acesso à Justiça.

E, ainda, “os obstáculos decorrentes da mentalidade são representados pelo imobilismo e pelo reacionarismo ou repulsa a toda solução inovadora”.⁹ Os profissionais do Direito devem estar aptos a garantir o direito à solução do litígio de forma responsável e como *ultima ratio*.

Aliás, o comportamento dos litigantes que mais frequentam o Judiciário é uma temática de pesquisa importante que também tende a buscar

⁸ WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: (conceito atualizado de acesso à justiça). Processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2019. p. 27.

⁹ Ibid., p. 28.

soluções a enfrentar diretamente as causas da litigiosidade, especialmente da litigiosidade em excesso.

Exemplo disso são as pesquisas publicadas pelo CNJ acerca dos grandes litigantes que dão conta de que “tão importante quanto monitorar continuamente o quantitativo de processos existentes, qual é a estrutura disponível e quais são os níveis de produtividade que o Poder Judiciário brasileiro dispõe para dar conta dos litígios, é o conhecimento sobre quem são os principais demandantes”.¹⁰

Sobre essa temática, os dados revelam que o Estado é um grande gerador de conflitos ao lado das instituições financeiras e empresas de telefonia.

Com efeito, o setor público (federal, estadual e municipal), os bancos e a telefonia representam aproximadamente 35,5% do total de processos ingressados, sendo que, com relação ao total de ações ajuizadas de cada Justiça, “esse percentual quase atinge o patamar de 32,5% na Justiça Estadual, 93,5% na Justiça Federal e 5,5% na Justiça do Trabalho”.¹¹

De posse desses dados, é possível estabelecer um conjunto de análises e atividades sobre as dimensões possíveis de serem exploradas com os dados atualmente disponíveis e estabelecer diretrizes para uma governança nacional sobre o direito de acessar à justiça de forma responsável.

Por outro lado, a insuficiência de pesquisa sobre as causas da litigiosidade (em sentido amplo, não somente as causas socioeconômicas, como também as de natureza moral ou comportamental), bem como de quem são seus clientes, também tende a obstaculizar o acesso à justiça de forma justa e responsável.

Pesquisas dessa magnitude terão condições de buscar e angariar soluções que enfrentem diretamente as causas, e não os efeitos da litigiosidade, de

¹⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **100 maiores litigantes**. Brasília, DF: CNJ, 2012. p. 7. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 5 fev. 2022.

¹¹ *Ibid.*, p. 7.

forma a se ter informações voltadas a facilitar o acesso ao processo e não dificultá-lo ainda mais, até mesmo porque “as causas da litigiosidade, quicá culturais, quando se direcionam esforços apenas aos seus sintomas, permanecem ativas e se manifestam de outras formas”,¹² podendo retornar a qualquer momento, apesar dos esforços envidados no sentido contrário.

Por este ponto de vista, é o ensinamento de Kazuo Watanabe:

[...] fica registrada a afirmativa de que o Judiciário deve adotar uma postura mais ativa, [...], com vistas ao estabelecimento de uma abrangente política pública de tratamento dos conflitos de interesses, atacando suas causas, não limitando seus cuidados tão somente aos modos e mecanismos de sua solução, pois somente assim estaremos cuidando de uma verdadeira racionalização do Sistema de Justiça.¹³

A facilitação do acesso à justiça com a finalidade de garantir ao cidadão o direito constitucional previsto no art. 5º, XXXV, não pode estar atrelada ao uso inadequado do Sistema de Justiça, razão pela qual o CNJ realiza pesquisas, também, no sentido de identificar as causas da judicialização excessiva e, uma das conclusões apresentadas pelo seu Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ, em 2011, na pesquisa Demandas Repetitivas e a Morosidade na Justiça Cível Brasileira, foi a seguinte:

Os relatórios, de forma sintética, identificaram os seguintes desafios que se colocam para o Judiciário: 1) uma trajetória de judicialização em que vários atores (governo, mídia e advocacia) fomentam o crescimento da litigiosidade; 2) uma conjuntura socioeconômica que colaborou para um crescimento vertiginoso de demandas ligadas ao sistema de crédito no Brasil; e 3) um quadro de variados incentivos

¹² FERRAZ, Taís Schilling. O excesso do acesso à justiça e a insistente aposta nos sintomas como forma de dar tratamento à litigiosidade. **Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 23, n. 128, p. 50, jul./ago. 2021.

¹³ WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: (conceito atualizado de acesso à justiça). Processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2019. p. 120.

para a litigação e para a interposição de recursos, o que só reforça a morosidade e o congestionamento do sistema judicial, em um ciclo vicioso e em um contexto em que a cultura de conciliação ainda encontra pouco espaço. [...] [...] em face da crise da morosidade judicial, o Judiciário não pode agir mais reativamente ao aumento sistemático da litigância processual. Ações de caráter proativo, capitaneadas pelo Poder Judiciário, incluindo o CNJ, são necessárias para o efetivo combate do problema e passam pelo aperfeiçoamento da gestão judicial, pela legitimação dos mecanismos alternativos de resolução de conflito, pela elaboração de política de redução e filtro das demandas judiciais e pela cooperação interinstitucional com órgãos da Administração Pública (no caso presente com INSS, Ministério da Previdência Social e Banco Central) e com instituições privadas ligadas ao maior número de litígios (bancos, empresas de telefonia, etc.).¹⁴

Neste sentido, e consciente da litigiosidade em demasia, bem como da necessidade da busca de sua causa com o fim de encontrar soluções para a garantia do acesso à justiça de forma justa, consciente e responsável, o CNJ estabeleceu uma de suas atuações voltadas a reverter a cultura da judicialização excessiva, criando, por exemplo, os Centros de Inteligência que oportunizam “a abertura de um espaço dialógico entre todas as esferas do Poder Judiciário para permitir, a partir de uma visão sistêmica e com auxílio de novas tecnologias, uma reflexão coletiva em busca de soluções cooperativas em benefício da celeridade e da efetividade”.¹⁵

Com a mesma finalidade, o CNJ editou, também, por meio do Ato Normativo n. 0000092-36.2022.2.00.0000, recomendação aos tribunais

¹⁴ WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: (conceito atualizado de acesso à justiça). Processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2019. p. 124.

¹⁵ MORAES, Vânia Cardoso André de. Centro Nacional (e locais) de Inteligência da Justiça Federal: um sistema organizacional para a construção de uma instituição eficaz e inclusiva em todos os níveis. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília, DF: CJF, 2018. (Série CEJ. Notas técnicas e ações do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, v. 1). p. 15.

brasileiros orientando-os a coibir a judicialização predatória que possa acarretar o cerceamento de defesa e a limitação da liberdade de expressão, e a adotar medidas destinadas a agilizar a análise da ocorrência de prevenção processual, da necessidade de agrupamento de ações, bem como a análise de eventual má-fé dos demandantes para que o demandado possa efetivamente defender-se judicialmente.

Nas palavras do Ministro Luiz Fux, quando da edição da referida recomendação, o “acesso à justiça é um direito que não pode ser usado de maneira frívola, indiscriminadamente, de maneira a dificultar o pleno exercício da liberdade de expressão”,¹⁶ pelo contrário, deve ser utilizado de forma responsável por todos os participantes nele envolvidos.

Observa-se, pois, que a litigiosidade necessita ser analisada como forma de garantir o acesso à justiça, com efetividade (qualidade e celeridade), àqueles que dela se utilizam de forma necessária e responsável. E para atingir esse objetivo, deve ser conduzida, analisada de forma sistêmica e estudada a partir de sua complexidade a fim de obter “resultados sustentáveis que impliquem a estabilização ou a redução da judicialização de novos conflitos”.¹⁷

Uma empreitada assim ambiciosa requer, “antes de mais nada, uma nova postura mental de sorte que o problema do acesso à justiça traz à tona não apenas um programa de reforma como também um método de pensamento”.¹⁸

O aumento da efetividade com uma maior produtividade de seus integrantes, “como meio utilizado para contabilizar o acesso à justiça, considerado

¹⁶ OTONI, Luciana; ANDRADE, Paula. **Tribunais são orientados a adotar cautela para coibir judicialização predatória**. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tribunais-sao-orientados-a-adotar-cautela-para-coibir-judicializacao-predatoria/>. Acesso em: 9 fev. 2022.

¹⁷ FERRAZ, Taís Schilling. O excesso do acesso à justiça e a insistente aposta nos sintomas como forma de dar tratamento à litigiosidade. **Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 23, n. 128, p. 47, jul./ago. 2021.

¹⁸ WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: (conceito atualizado de acesso à justiça). Processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2019. p. 4.

por si só, não implicará correspondente diminuição na quantidade de sentimento de injustiça pelo usuário do serviço jurídico, de forma duradoura”.¹⁹

Não há uma quantidade fixa de injustiças no mundo capaz de limitar o acesso à justiça até porque os avanços tecnológicos, a evolução da sociedade, bem como a imediatidade dos anseios sociais, conforme mencionado, tendem a gerar crescente anseio por justiça.

Todos esses aspectos devem ser concretamente enfrentados de forma sistemática para que o ideal de acesso à justiça possa ser plenamente atingido.

Tratar e estudar a litigiosidade como causa complexa e sistêmica permitirá ao Poder Judiciário combater a litigiosidade excessiva e irresponsável, bem como entregar ao cidadão o direito ao acesso à justiça de forma responsável, com credibilidade e eficiência, de forma permanente e ampliativa a uma maior diversidade de potenciais usuários.

¹⁹ GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun., 2015.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS; INSTITUTO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO. **Estudo da imagem do Judiciário Brasileiro**. São Paulo: Conjur, dez. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/estudo-imagem-judiciario-brasileiro.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 9 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Relatório Justiça em Números**. Brasília, DF: CNJ, 2019. p. 120-123. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **100 maiores litigantes**. Brasília, DF: CNJ, 2012. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 5 fev. 2022.

FERRAZ, Taís Schilling. O excesso do acesso à justiça e a insistente aposta nos sintomas como forma de dar tratamento à litigiosidade. **Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 23, n. 128, p. 45-58, jul./ago. 2021.

GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun., 2015.

MORAES, Vânia Cardoso André de. Centro Nacional (e locais) de Inteligência da Justiça Federal: um sistema organizacional para a construção de uma instituição eficaz e inclusiva em todos os níveis. *In*: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília, DF: CEJ, 2018. (Série CEJ: Notas técnicas e ações do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. v. 1). p. 13-20.

OTONI, Luciana; ANDRADE, Paula. **Tribunais são orientados a adotar cautela para coibir judicialização predatória**. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tribunais-sao-orientados-a-adotar-cautela-para-coibir-judicializacao-predatoria/>. Acesso em: 9 fev. 2022.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: (conceito atualizado de acesso à justiça). Processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2019.

A CORRESPONSABILIDADE NO FENÔMENO DA LITIGÂNCIA E A IMPORTÂNCIA DA TOMADA DE CONSCIÊNCIA

TAÍS SCHILLING FERRAZ*

JUREMA CAROLINA DA SILVEIRA GOMES**

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Causa e efeito não estão relacionados de forma próxima nem linear. 3 É preciso olhar para as estruturas e para o propósito do sistema. 4 Apostando na corresponsabilidade. 5 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Fenômeno complexo que é, a litigiosidade pode se originar de conflitos bilaterais versando sobre direitos puramente individuais, conflitos que envolvem direitos individuais homogêneos – que resultam (ou não) em

* Doutora em Ciências Criminais e mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Especialista em docência no ensino superior pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci – Uniasselvi. Desembargadora do Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF4. Professora do corpo docente permanente da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Integrante do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal – CIn.

** Juíza de direito do Tribunal de Justiça do Paraná – TJPR. Mestranda em Direito e Poder Judiciário pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Pós-graduação em Processo Civil pelo Instituto Brasileiro de Ensino Jurídico – Ibej e em Direito *lato sensu* pela Escola da Magistratura do Paraná – Emap. Membro do Comitê Gestor de Justiça Restaurativa do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

demandas repetitivas –, conflitos estruturais, conflitos sobre direitos sociais, coletivos e difusos.

Em cada uma dessas manifestações de litigiosidade, podem surgir desvios ou abusos, sob a forma de demandas fraudulentas, frívolas, procrastinatórias e outras, que, quando ganham escala, tomam a qualificação de predatórias. Surgem também situações anômalas, não necessariamente abusivas ou desviantes, mas que reclamam um olhar e um tratamento diferenciados, como é o caso das demandas repetitivas.

A identificação e a classificação das formas anômalas ou mesmo abusivas de litigiosidade não são tarefas simples, e a sistematização proposta nesta obra não tem a pretensão de esgotar as diversas manifestações do fenômeno dentro de conceitos fechados.

A litigiosidade, por sua complexidade, apresenta-se sob variadas características, em diferentes contextos, e tem várias causas que concorrem e se influenciam mutuamente.

Daí que será insuficiente identificar anomalias e apontar possíveis culpados, se o que se pretende é um tratamento sustentável da problemática.

A abordagem dos fenômenos complexos requer perspectiva sistêmica, o que significa observar alguns pressupostos. Este capítulo é dedicado a alguns desses pressupostos.

2 CAUSA E EFEITO NÃO ESTÃO RELACIONADOS DE FORMA PRÓXIMA NEM LINEAR

Quando se observam os efeitos da litigiosidade, há uma tendência à busca de causas próximas e de soluções rápidas para essas causas. Assim ocorre, por exemplo, com o congestionamento do Poder Judiciário, que tende a ser creditado à demora na prestação jurisdicional, à omissão do Estado na

implementação de políticas, ao excesso de advogados no mercado, à judicialização abusiva de conflitos, ao uso excessivo de recursos ou à tentativa de ganhar tempo, entre outros fatores.

Essas causas pressupostas atraem soluções simplistas, como: definição de metas de produtividade cada vez mais desafiadoras; criação de jurisprudência defensiva; mudança legislativa para eliminar determinado recurso; aplicação de penalidades por litigância de má-fé; endurecimento da análise de pedidos de gratuidade judiciária; julgamentos em bloco e várias outras conhecidas estratégias.

Por que elas não funcionam no longo prazo?

A resposta está na característica complexa do fenômeno da litigiosidade, que reclama abordagem sistêmica, pois as relações de causa e efeito entre os elementos desse fenômeno não são lineares, são, muitas vezes, circulares e até mesmo tautológicas.¹

Ainda que os fatores acima referidos possam influenciar os índices de litigiosidade, eles também são influenciados, entre si, pelo próprio fenômeno e por outros fatores, nem sempre percebidos. Um mesmo evento pode ser causa e consequência, inclusive dele próprio. Morin refere-se a este efeito como recursividade, e explica que determinados eventos poderão ser, a um só tempo, produtor e produto de efeitos.² A espiral do conflito bem ilustra esse efeito.

Essa circularidade na interação entre os elementos de um sistema é poucas vezes percebida. Há uma tendência a enxergar linhas retas entre eventos,³ pressupondo-se a existência de uma relação de causalidade direta e exclusiva entre aquilo que é visível e mensurável. Trata-se do paradigma mecanicista e cartesiano em funcionamento, que absorve a doutrina do determinismo e

¹ FERRAZ, Tais Schilling. **Um olhar sistêmico sobre a violência no Brasil**: a insuficiência dos mecanismos de controle e repressão. Londrina: Thoth, 2022. p. 211-212.

² MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Tradução de Maria D. Alexandre e Maria A. S. Dória. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 60-61.

³ SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**: a arte e a prática da organização que aprende. Tradução de OP Traduções e Gabriel Zide Neto. Rio de Janeiro: Best Seller, 2017. p. 135.

concebe o universo como uma grande cadeia de relações causais, na qual cada efeito é visto como causa para a interação subsequente.⁴

Um exemplo pode tornar clara essa afirmação:

Se a cada ano aumenta o volume de novas ações na Justiça e mais advogados ingressam no mercado, originados das faculdades de Direito, que também aumentam, há uma tendência de achar que os eventos estão relacionados de forma linear e unidirecional. Isso convida a concluir que uma diminuição no número de faculdades de Direito, ao resultar na produção de menos advogados, diminuirá o número de novos processos na Justiça.

Será?

Por mais que possa existir correlação entre os três elementos mensuráveis: número de novas ações; número de novos advogados e número de faculdades de Direito, não é possível estabelecer uma relação de causalidade linear e direta entre os eventos e se eles produzem alguma influência, um sobre o outro, ela talvez não seja unidirecional, possa ser circular e condicionada por outros fatores que interferem sobre o sistema. O todo não equivale à soma das partes.

As pessoas são treinadas no mecanicismo e condicionadas ao pensamento linear. O Direito é fortemente alicerçado no raciocínio cartesiano e dedutivo, daí que a solução para problemas – simples ou complexos – tende a ser procurada em fórmulas e silogismos, numa tentativa de aprisionar a realidade naquilo que possa ser controlado.

O paradigma mecanicista – embora tenha se revelado absolutamente necessário e adequado para explicar diversos eventos físicos e químicos, com contributos revolucionários para a estruturação da civilização contemporânea –

⁴ Rapoport e Hovarth, 1959 apud KASPER, Humberto. **O Processo de pensamento sistêmico**: um estudo das principais abordagens a partir de um quadro de referência proposto. 2000. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. f. 24. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/9013>. Acesso em: 20 mar. 2022.

não é suficiente para lidar com a complexidade de determinados fenômenos ou com a complexidade do contexto em que ocorrem.⁵

3 É PRECISO OLHAR PARA AS ESTRUTURAS E PARA O PROPÓSITO DO SISTEMA

Um sistema pode ser definido como um conjunto de elementos, inter-relacionados, coerentemente organizados, dirigido a alcançar uma função ou um propósito.⁶ O Poder Judiciário é um sistema cujos elementos são, entre outros, magistrados, servidores e demais colaboradores, as ferramentas de TI e a estrutura física. As relações entre os elementos do Judiciário e os que formam outros sistemas são definidas pela forma como tais elementos se comunicam e interagem, e por muitas normas – escritas e não escritas, que formam a cultura, a estrutura deste sistema, as suas políticas e as dinâmicas de poder.

Quanto ao propósito do Judiciário, talvez possa ser buscado no preâmbulo da Constituição: pacificação de conflitos, promoção da igualdade, embora pouco se debata sobre qual é, de fato, a sua razão de ser.

O Judiciário funciona dentro de um todo maior, que é o sistema de justiça, e se relaciona com diversos sistemas, dentre os quais o Poder Executivo, com seus vários subsistemas: saúde, seguridade social, tributário etc. Há também inter-relações com o sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes, com o sistema bancário, com o sistema de telefonia e com muitos outros.

Atuar em perspectiva sistêmica pressupõe acolher a ideia de que os elementos, dentro de um todo, estão relacionados entre si e com outros conjuntos de elementos; pressupõe agir tendo em conta a complexidade dessas inter-

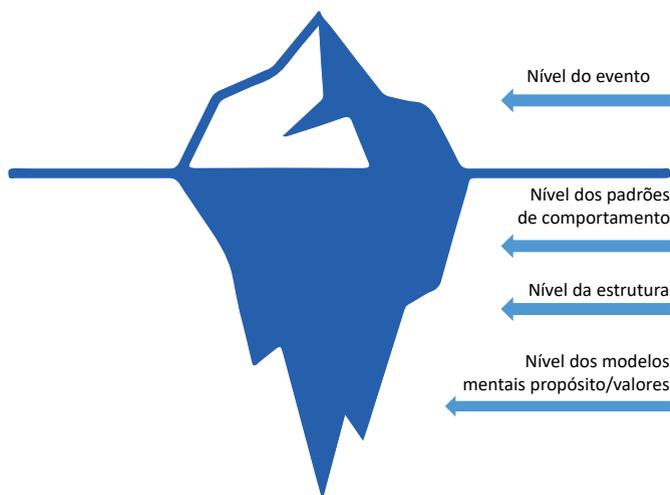
⁵ FERRAZ, Tais Schilling. **Um olhar sistêmico sobre a violência no Brasil**: a insuficiência dos mecanismos de controle e repressão. Londrina: Thoth, 2022. p. 197.

⁶ MEADOWS, Donella H. **Thinking in systems**: a primer. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2008. *E-book*.

relações, as engrenagens do sistema e o seu propósito de existência. Quanto mais profundamente se compreende as dinâmicas e os valores que estão na estrutura do sistema, mais será possível idealizar mudanças de comportamento que se sustentem no longo prazo. Não por outra razão, Morin reconhece que o sistema está na raiz da complexidade.⁷

Albert Rutherford utiliza a figura do *iceberg* para caracterizar um fenômeno complexo.

Imagem 1 – Níveis de percepção dos fenômenos complexos – O iceberg



Fonte: Albert Rutherford (2018).⁸

Um evento, no topo do *iceberg*, por ser visível, é o que capta a atenção e, muitas vezes, gera perplexidade, motivando a tomada de iniciativas. Um olhar,

⁷ MORIN, Edgar. **O método**: 1. A natureza da natureza. Sintra: Publicações Europa-américa, 1987. p. 142.

⁸ RUTHERFORD, Albert. **The systems thinker**: essential thinking skills for solving problems, managing chaos, and creating lasting solutions in a complex world. [S. l.]: ARB Publications, 2018. *E-book*.

porém, um pouco abaixo da superfície, talvez pudesse gerar menos surpresa, ao permitir perceber padrões dinâmicos de comportamento, como, *v.g.*, ações estão se repetindo, na busca de um mesmo direito, originado de fato ocorrido num dado lugar; o valor do pedido de danos morais nas ações judiciais vem aumentando; em mais de 80% dos processos, tem sido requerida a gratuidade judiciária; em uma certa agência da Previdência Social, mais de 80% dos pedidos de benefício por incapacidade são negados. O comportamento de um sistema é sua performance ao longo do tempo,⁹ daí a importância de observar além do nível dos eventos, para enxergar padrões e buscar compreender o que vem contribuindo para a performance. A resposta tende a ser encontrada ao nível da estrutura e dos modelos mentais do sistema.

Litigiosidade, por sua complexidade, é um problema a ser abordado de forma estrutural.

Essa perspectiva não se coaduna com soluções que atuam diretamente sobre os elementos visíveis (as exterioridades, que estão no nível dos eventos) de um problema, que não cogitam dos possíveis impactos, decorrentes das relações desse elemento com outros dentro e fora do sistema em que atua. Medidas que não consideram as inter-relações são tipicamente mecanicistas e fragmentárias. A ciência clássica dividia os fenômenos, na tentativa de compreendê-los, pressupondo que, analisando detidamente cada parte e, depois, somando as partes, seria possível entender o funcionamento do todo.

Isolar, porém, um elemento do seu contexto, para observá-lo, pouco contribui para compreender seu comportamento, que é contextual. Há propriedades que as partes só revelam na interação com outros elementos dentro do sistema.¹⁰ É preciso observá-los em seu contexto, num cenário mais amplo,

⁹ MEADOWS, Donella H. **Thinking in systems: a primer**. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2008. *E-book*.

¹⁰ MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Tradução de Maria D. Alexandre e Maria A. S. Dória. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 180.

ao longo do tempo e sob várias perspectivas, tendo em conta que uma mudança de perspectiva, muda a compreensão do fenômeno.

Ao descrever o nível mais profundo do *iceberg*, onde estão arraigados os valores e o propósito das instituições e de seus elementos, Rutherford sugere a formulação de algumas perguntas, entre elas, quais os pressupostos, as crenças e os valores que as pessoas têm sobre o sistema? Que crenças mantêm o sistema no seu atual modelo de funcionamento?¹¹ Trata-se do nível dos modelos mentais, em que muitas escolhas são feitas de forma subconsciente. Trazer à luz essas escolhas pode ser fundamental para mudar o comportamento de um fenômeno.

E o que isso tudo tem a ver com a litigiosidade?

É que os elementos mais visíveis da litigiosidade, aqueles eventos que se pode medir, colocar em gráficos, comparar, são insuficientes para diagnosticar, compreender e atuar sobre as causas do fenômeno, que precisam ser encontradas nas suas estruturas e no *mindset* daqueles que atuam no sistema de justiça e com o sistema de justiça.

Antes de escolher como agir diante do aumento do volume de processos sobre um determinado tema, em uma determinada comarca ou subseção, e antes mesmo de classificar esse fenômeno como litigiosidade meramente repetitiva, ou mesmo frívola, fraudulenta, protelatória e predatória, é preciso avaliar o que pode estar contribuindo para que ele ocorra. O aumento dos processos é facilmente notável. Abaixo da superfície desse evento, porém, há padrões de comportamentos que precisam ser observados e compreendidos, buscando-se o que gera essas repetições.

Do contrário, esse fenômeno sistêmico se reorganizará, pois há uma tendência de preservação.

Assim, aumentam-se vertiginosamente as ações de segurados da Previdência Social contra instituições bancárias em razão de empréstimos

¹¹ RUTHERFORD, Albert. **The systems thinker**: essential thinking skills for solving problems, managing chaos, and creating lasting solutions in a complex world. [S. l.]: ARB Publications, 2018. *E-book*.

consignados em suas contas-benefício, que esses segurados alegam não terem contratado. Antes de o juiz adotar medidas de gerenciamento em massa do acervo, é preciso perguntar o que pode estar gerando esse padrão de comportamento. Nas estruturas desse sistema poderá ser identificado, de forma mais visível, um grupo de advogados que têm concentrado essas ações, assim como poderá ser constatado que determinadas instituições bancárias têm concentrado os empréstimos. Um olhar mais atento, porém, encontrará alguma ligação entre os empréstimos e as datas de início dos benefícios e as relacionará às alegações frequentes dos segurados, nas iniciais, de que receberam propostas de empréstimo antes mesmo de terem seus benefícios implantados, obrigando que se cogite a possibilidade de os bancos possuírem prévio acesso aos dados dos segurados.

Outros vários fatores poderão contribuir para o quadro de judicialização, e tais fatores reclamarão atenção, antes de se concluir que se está diante de uma hipótese de litigância frívola e predatória, e de se adotar qualquer providência de caráter repressivo.

Quando um problema complexo é abordado a partir das suas estruturas, torna-se possível perceber que disfunções que deixam de ser identificadas e tratadas na sua origem acabam por produzir reações que adquirem com o tempo. Surgem subsistemas dentro de sistemas disfuncionais. Um exemplo aqui pode auxiliar: atualmente, há muita dificuldade de realizar o pagamento e o próprio gerenciamento das perícias judiciais nas ações previdenciárias, que cresceram mais de 4.995% entre 2001 e 2018.¹² Peritos estão descontentes com a demora no pagamento dos honorários, diante da escassez de recursos orçamentários específicos. Advogados públicos e privados,

¹² CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA (Brasil). **Nota Técnica n. 6/2018**. Relator: Juiz Marco Bruno Miranda Clemente, 2018. 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: 21 mar. 2022; CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA (Brasil). **Nota Técnica n. 24/2019**. Tema 6. Custo das perícias judiciais a cargo do orçamento da Justiça Federal. Relator: Juiz Marco Bruno Miranda Clemente, 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: 21 mar. 2022.

bem como magistrados, não aceitam que os processos sejam instruídos sem perícia (muitas vezes mais de uma). Um olhar superficial apenas percebe a necessidade de buscar mais recursos para o pagamento das perícias. Mas um olhar mais profundo revelará que padrões de comportamento foram construídos ao longo do tempo, tornando os conflitos totalmente dependentes das perícias; transformando a perícia na prova essencial; tornando os peritos judiciais cada vez mais necessários; criando inclusive uma nova categoria de profissionais: a de auxiliar da Justiça. Olhando ainda mais abaixo, transferiu-se, com o tempo, grande volume de conflitos sobre incapacidade laborativa para o Judiciário, deixou-se de investir no processo administrativo, reduziu-se o número de servidores e surgiram novas oportunidades de trabalho para os advogados, que se multiplicaram na especialidade do direito previdenciário nos últimos 10 anos. O Judiciário assumiu a responsabilidade por substituir grande parte das decisões da administração previdenciária e criou diversas facilidades para a tramitação mais rápida dos processos por incapacidade, seja favorecendo a rápida realização de perícias ou criando facilidades com uso de tecnologia e gerando forte expectativa nos jurisdicionados de que a judicialização é o caminho e de que não há como provar incapacidade sem perícia judicial. Talvez todo esse conjunto de fatores seja determinante para que as ações por incapacidade hoje sejam o maior volume de processos em matéria previdenciária nas cinco regiões da Justiça Federal e no contexto da competência delegada.

A tendência é olhar e atuar sobre a falta de recursos, mas é evidente que qualquer medida que apenas trate desse sintoma não terá efeitos sustentáveis. Hoje, vários subsistemas estão contribuindo para produzir os resultados.

Há mais fatores envolvidos no quadro atual de judicialização, recorribilidade e litigância, o que exige a formulação de mais perguntas e a adoção de uma postura resistente ao *jump to conclusions*, que conduz, no pequeno, médio ou longo prazo, a consequências não intencionais provenientes do agir

reativo e cartesiano. Para usar a alegoria de Senge, quanto mais se empurra, mais o sistema empurrará de volta.¹³

Ademais a reação, quando provém do Judiciário, chega potencializada pela carga de autoridade que encerra, e pode gerar consequências não intencionais na mesma ou em maior intensidade.

O conflito é algo natural às relações humanas. É o propulsor da mudança.¹⁴ Atualmente, dissocia-se a ideia do conflito de algo negativo e se reconhece que há meios adequados para tratar cada um.¹⁵

Diante disso, que fatores fazem com que as pessoas apostem na judicialização dos conflitos? Por que entregar o conflito a um juiz? Por que tantos conflitos sobre tantos temas? Por que se tornou tão simples litigar em juízo? Qual o papel dos juízes? Em que medida a virtualização dos processos está contribuindo? Qual o papel dos demais atores do sistema de justiça? Qual o papel das escolas e da formação? Faltam caminhos para acessar direitos, antes de tentar a Justiça? Será que o Judiciário está alimentando a judicialização? Por que tanta recorribilidade nos processos? O que mais não está sendo considerado?

Agir tendo em conta a perspectiva sistêmica é um agir mais responsivo do que reativo e os principais pontos de alavancagem em um sistema não são óbvios,¹⁶ não estão no nível dos eventos nem dos padrões de comportamento. Eles se concentram nas suas estruturas (redes de relações) e no seu propósito. Assim, muito mais do que atuar diretamente sobre um sintoma visível de disfunção (eliminando processos repetitivos, punindo atitudes supostamente irresponsáveis), é preciso investigar a forma de relacionamento entre os elementos, melhorando em especial a comunicação entre eles. Este tende

¹³ SENGE, Peter M. **A quinta disciplina: a arte e a prática da organização que aprende**. Tradução de OP Traduções e Gabriel Zide Neto. Rio de Janeiro: Best Seller, 2017. p. 117.

¹⁴ AZEVEDO, André Gomma. **Manual de mediação judicial**. Brasília, DF: CNJ; Ministério da Justiça, 2013. p. 39-41.

¹⁵ BACELLAR, Roberto P. **Mediação e arbitragem**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 18.

¹⁶ SENGE, Peter M. **A quinta disciplina: a arte e a prática da organização que aprende**. Tradução de OP Traduções e Gabriel Zide Neto. Rio de Janeiro: Best Seller, 2017. p. 126.

a ser um movimento de forte impulso para uma mudança mais sustentável nas estruturas do sistema.

E esta é uma missão para todos os atores do sistema de justiça. O tema da litigiosidade responsável precisa ultrapassar os debates que ocorrem intensamente no contexto do Poder Judiciário, para alcançar a advocacia privada e pública, o Ministério Público, a Defensoria Pública e, de modo especial, dentre as instituições da sociedade civil, as escolas e as universidades.

4 APOSTANDO NA CORRESPONSABILIDADE

Há uma tendência, essencialmente humana, de olhar para os fenômenos de uma perspectiva externa: o problema sempre está lá fora. É mais fácil encontrar e apontar culpados fora do próprio sistema do que ponderar em que medida a própria atuação ou o funcionamento desse sistema pode contribuir para um resultado indesejável.

Na medida em que se acredita que o problema foi causado por forças externas, dificilmente se percebe qual o papel que o próprio sistema pode desempenhar para provocar o mesmo resultado.¹⁷

Essa tendência é um subproduto do pensamento cartesiano e determinista, que olha para o mundo através das lentes da causa e efeito e avalia os eventos passo a passo, como se fossem produto de um processo linear, com início e fim muito específicos.¹⁸

Ela convida a uma atuação reativa e não sistêmica, ao pressuposto de que atuando sobre o inimigo (que está lá fora), será possível resolver o problema.

¹⁷ RUTHERFORD, Albert. **The systems thinker**: essential thinking skills for solving problems, managing chaos, and creating lasting solutions in a complex world. [S. l.]: ARB Publications, 2018. *E-book*.

¹⁸ RUTHERFORD, Albert. **The systems thinker**: essential thinking skills for solving problems, managing chaos, and creating lasting solutions in a complex world. [S. l.]: ARB Publications, 2018. *E-book*.

É interessante perceber o quanto essa forma de pensar e agir está arraigada no pensamento ocidental e é adotada em grande parte das políticas públicas. Meadows afirma que isso ocorre desde a Revolução Industrial, e que psicologicamente e politicamente, “é quase irresistível culpar algo ou outra pessoa, transferir a responsabilidade de nós mesmos e procurar o botão de controle, o produto, a pílula, a correção técnica que fará com que um problema desapareça.”¹⁹

Ao alertar para essa tendência, e recolhendo *insights* de diversos autores, Stroh afirma que os sistemas são perfeitamente desenhados para alcançar os resultados que eles normalmente alcançam.²⁰ “Não importa o quão disfuncional um sistema pareça ser, ele está produzindo benefícios para as pessoas que participam dele.”²¹

A chave, segundo o mesmo autor, é ajudar os elementos de um sistema a cultivar uma profunda consciência da realidade atual como algo que eles criaram, em vez de algo que existe fora e independentemente deles.²²

Transpondo essas reflexões para o tema desta obra, é fundamental perguntar: que papel cada um dos atores e das instituições do sistema de justiça está desempenhando para que a litigiosidade se mantenha em níveis tão elevados e para que surjam tantas formas anômalas e abusivas de litigiosidade? Que papel estão desempenhando também as instituições de ensino e outras instituições da sociedade civil?

Medidas de grande impacto, como extinção em massa de processos, aplicação de punições disciplinares, processuais ou até penais aos eventuais envolvidos nas formas anômalas de litigiosidade, ainda que possam ser em algum momento necessárias, diante de situações específicas, não solucionam,

¹⁹ MEADOWS, Donella H. **Thinking in systems: a primer**. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2008. *E-book*.

²⁰ STROH, David. **Systems thinking for social change**. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2015.

²¹ *Ibid.*, p. 5.

²² *Ibid.*, p. 5.

de fato, os problemas de base e tendem a produzir, no médio e no longo prazos, uma reacomodação das estruturas do sistema. A litigiosidade poderá assumir novas formas, manifestando-se sob novos sintomas, se não for adequadamente compreendida e tratada.

A solução definitiva não está em buscar culpados, mas em buscar soluções. Para tanto, é necessário alinhar propósitos e encontrar alternativas de reestruturação das relações e do *mindset* dos elementos e dos vários sistemas que interagem na base da litigiosidade. Para isso não há solução, mas há possibilidades de múltiplas alavancagens nas estruturas dos vários sistemas que interagem.

Se o que se pretende é prevenir, em vez de remediar, é importante a tomada de consciência de que a litigiosidade, sob qualquer das suas formas, reproduz-se nas estruturas de todas as instituições do sistema de justiça, entre advogados, juízes, servidores, membros do Ministério Público, procuradores, defensores públicos, para não falar nas demais instituições públicas e privadas.

Ações de formação, especialmente quando adotadas com a introdução de várias perspectivas, tendem a ter boa alavancagem no tratamento de problemas sistêmicos.

Pontos de alavancagem são como pontos de poder dentro de um sistema,²³ que, se acionados, podem produzir efeitos sobre o todo. Descobri-los requer o reconhecimento de que os problemas não estão necessariamente lá fora e de que várias perspectivas devem ser tomadas em consideração, pois soluções sistêmicas irradiam efeitos sobre muitos elementos inter-relacionados.

É inestimável o valor dessa tomada de consciência quanto à responsabilidade de cada elemento na busca de soluções que considerem as necessidades e os impactos sobre o todo, Rutherford alerta para a importância deste movimento de corresponsabilidade:

²³ MEADOWS, Donella H. **Thinking in systems: a primer**. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2008. *E-book*.

É mais do que um objetivo; é uma causa, um propósito. Pessoas focadas e comprometidas colocam a conquista dessa causa à frente de seus próprios interesses pessoais. Eles se sentem capacitados para fazer mudanças significativas e duradouras. Eles alinham seus esforços para manter os olhos na causa, sabendo o que precisa ser feito.²⁴

A repetição de demandas, por exemplo, talvez seja mais sintoma do que causa da litigiosidade, e aumentar, sistematicamente, a produtividade, como resposta, assim como ampliar o número de juízes e servidores ou criar embaraços para o ingresso de novas ações e recursos, dificilmente mudará o comportamento do problema maior diante da sua complexidade.²⁵

Demandas frívolas, consideradas individualmente ou em escala, não são meras consequências do desejo irresponsável de quem as intenta, são também produto de outros fatores, como a forma tradicionalmente substitutiva de dar tratamento aos litígios, ou as dificuldades de comunicação entre pessoas e instituições, ou a ausência de canais por onde as reclamações possam ser encaminhadas e tratadas, ou até mesmo o baixo risco de tentar a sorte em juízo. Essas e muitas outras razões podem concorrer e não são apenas causa da litigiosidade, elas podem ser, em grande medida, consequência da forma como se dá tratamento ao fenômeno. A relação entre os elementos, como se afirmou antes, não é linear, mas circular ou mesmo tautológica.

Por isso que a atuação sobre qualquer desses possíveis fatores requer um olhar mais contextual e abrangente.

²⁴ RUTHERFORD, Albert. **The systems thinker**: essential thinking skills for solving problems, managing chaos, and creating lasting solutions in a complex world. [S. l.]: ARB Publications, 2018. *E-book*.

²⁵ FERRAZ, Tais S.; MUNCH, Luciane A. C. Inovação a serviço de um Judiciário transformador: uma perspectiva sistêmica. **Revista Judicial Brasileira**, Brasília, DF, n. 1, p. 11-36, jul./dez. 2021.

5 CONCLUSÃO

Fenômenos complexos, como a litigiosidade, são como organismos vivos²⁶ e precisam ser observados e avaliados como quem vê um filme e não uma foto instantânea, na busca de padrões de comportamento e, mais profundamente, compreendendo as dinâmicas e as relações entre os muitos fatores que podem intervir nos resultados.

Se o que se pretende é atuar sobre esse fenômeno e, especialmente, sobre suas formas anômalas, é preciso trabalhar com probabilidades, e não com certezas, fazer mais perguntas antes de partir para a adoção de estratégias e evitar soluções cartesianas, uma vez que a ambiência da complexidade não se coaduna com a previsibilidade típica das CNTPs.

Trata-se de um problema multidimensional, multicausal, plurifacetado e que não está restrito a uma ou a outra instituição do sistema de justiça, é multipolar, de modo que seu tratamento requer corresponsabilidade, abandono da tentação de atribuir culpas e disposição para refletir sobre o papel que, individualmente ou no coletivo, cada um pode estar desempenhando na alimentação das estruturas do fenômeno.

²⁶ FERRAZ, Taís S. Problemas complexos são organismos vivos: a adoção da perspectiva sistêmica na atuação dos Centros de Inteligência. *In*: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (coord.). **Inovação Judicial**: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto. Brasília, DF: Enfam, 2021. p. 413-438.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, André Gomma. **Manual de mediação judicial**. Brasília, DF: CNJ; Ministério da Justiça, 2013. p. 39-41.

BACELLAR, Roberto P. **Mediação e arbitragem**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 18.

CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA (Brasil). **Nota Técnica n. 6/2018**. Relator: Juiz Marco Bruno Miranda Clemente, 2018. 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: 21 mar. 2022.

CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA (Brasil). **Nota Técnica n. 24/2019**. Tema 6. Custo das perícias judiciais a cargo do orçamento da Justiça Federal. Relator: Juiz Marco Bruno Miranda Clemente, 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: 21 mar. 2022.

FERRAZ, Taís S.; MUNCH, Luciane A. C. Inovação a serviço de um judiciário transformador: uma perspectiva sistêmica. **Revista Judicial Brasileira**, Brasília, DF, n. 1, p. 11-36, jul./dez. 2021.

FERRAZ, Taís Schilling. **Um olhar sistêmico sobre a violência no Brasil: a insuficiência dos mecanismos de controle e repressão**. Londrina: Thoth, 2022.

FERRAZ, Taís S. Problemas complexos são organismos vivos: A adoção da perspectiva sistêmica na atuação dos Centros de Inteligência. *In*: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (coord.). **Inovação judicial**: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto. Brasília, DF: Enfam, 2021. p. 413-438.

KASPER, Humberto. **O processo de pensamento sistêmico**: um estudo das principais abordagens a partir de um quadro de referência proposto. 2000. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/9013>. Acesso em: 20 mar. 2022.

MEADOWS, Donella H. **Thinking in systems**: a primer. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2008. *E-book*.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Tradução de Maria D. Alexandre e Maria A. S. Dória. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MORIN, Edgar. **O método**: 1. A natureza da natureza. Sintra: Publicações Europa-américa, 1987.

RUTHERFORD, Albert. **The systems thinker**: essential thinking skills for solving problems, managing chaos, and creating lasting solutions in a complex world. [S. l.]: ARB Publications, 2018. *E-book*.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**: a arte e a prática da organização que aprende. Tradução de OP Traduções e Gabriel Zide Neto. Rio de Janeiro: Best Seller, 2017. p. 135.

STROH, David. **Systems thinking for social change**. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2015.

EM BUSCA DE CONCEITOS

FELIPE ALBERTINI NANI VIARO*

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Explosão da litigiosidade; 2.1 Conflito; 2.2 Judicialização; 2.3 Recorribilidade; 2.4 Litigiosidade como gênero; 2.4.1 Litigiosidade contida; 2.4.2 Litigiosidade exacerbada. 3 Litigiosidade repetitiva. 4 Litigiosidade (ou litigância) predatória; 4.1 Demandas ou condutas fraudulentas; 4.2 Demandas ou condutas temerárias; 4.3 Demandas ou condutas frívolas; 4.4 Demandas ou condutas procrastinatórias; 4.5 Assédio processual; 4.6 *Sham litigation*; 4.7 *Spam* processual. 5 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem por objetivo abordar a explosão da litigiosidade e da litigância predatória para, a partir de algumas noções relacionadas ao tema e aos casos identificados, auxiliar na caracterização dos fenômenos no cenário brasileiro. Para que esse esforço seja possível, a exposição será dividida em duas partes: na primeira, serão tratados alguns conceitos associados à ideia de explosão de litigiosidade; e, na segunda, temas relativos à litigância predatória no Poder Judiciário.

* Mestre e doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo. Juiz de direito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Professor da Escola Paulista da Magistratura.

2 EXPLOÇÃO DA LITIGIOSIDADE

Desde a promulgação da Constituição de 1988, estimativas indicam que o número de processos nas instâncias ordinárias aumentou cerca de 270 vezes, saltando de 350 mil para mais de 96 milhões de processos em 2012.¹ Apesar da leve diminuição depois de ter ultrapassado a marca dos 100 milhões de feitos em andamento em 2014, o Brasil ainda é considerado o recordista mundial em processos judiciais, muito à frente da segunda colocada, a Índia, com cerca de 30 milhões de ações.² Esse fenômeno, que decorre da ampla judicialização dos mais variados conflitos, pode ser chamado de explosão de litígios ou da litigiosidade.

A explosão da litigiosidade tem sido apontada por diferentes doutrinadores em diversas partes do mundo³, associada a fatores como a transformação e a ampliação do escopo do Estado, na passagem do modelo do Estado Liberal para o Estado Provedor, a massificação da produção, do consumo e da distribuição de bens e serviços, e, mais recentemente, a globalização econômica e o avanço da tecnologia da informação, que levam ao surgimento de novos tipos de conflitos que passam a desaguar no Judiciário.

Os novos tipos de conflitos e a forma como essas relações são estruturadas acabam produzindo um efeito multiplicativo. Enquanto anteriormente a violação de um direito podia ser compreendida pelo escopo da relação jurídica individual, a violação de um direito social assumido pelo Estado ou uma falha na fabricação de um produto ou no fornecimento de um serviço colocado à disposição de toda a população tem a capacidade de afetar um número enorme de pessoas e o potencial de gerar igual quantidade de litígios repetitivos e de massa.

¹ CHAER, Márcio (dir.). Anuário da Justiça no Brasil 2014. **Conjur**, São Paulo, 2014.

² SUSSKIND, Richard. **Online courts and the future of justice**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

³ SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **Oficina do CES**, [Coimbra], n. 65, 1995. Disponível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/30/rbcs30_07.pdf. Acesso em: 12 abr. 2015.

Toda essa problemática é ainda agravada se, pelo raciocínio dos agentes econômicos, orientados pela maximização dos lucros, a violação passa a ser parte de uma estratégia maior para aumentar seus ganhos ou desincumbir-se de suas obrigações, confiando na lógica de que indivíduos não procurarão o Poder Judiciário, sobretudo se os danos forem de pequena monta ou se o custo de reparar for simplesmente inferior ao custo de prevenir (o que, em linhas gerais, alguns chamam de ilícito lucrativo ou lucros ilícitos).

Alguns dados da movimentação judiciária confirmam essa constatação no Brasil. A partir de uma análise da movimentação judiciária relacionada à litigiosidade cível do país, é possível perceber que, de fato, os litígios são concentrados no próprio Poder Público e outros litigantes habituais,⁴ como instituições financeiras, concessionárias de serviços públicos, além de grandes fornecedores de produtos e serviços no mercado, que, juntos, respondem por mais de metade dos processos em trâmite no país.⁵

Ademais, a despeito dos esforços em torno do fomento do processo coletivo e da construção de um sistema de precedentes no Brasil, é comum encontrar processos envolvendo as mesmas questões de direito ou os mesmos tipos de relações massificadas,⁶ o que parece corroborar tanto a ideia do efeito multiplicativo quanto a possibilidade de se valer da judicialização em estratégia oposta à da prevenção de conflitos.

⁴ GALANTER, Marc. **Why the haves come out ahead**: the classic essay and new observations. New Orleans: Quid Pro Books, 2014.

⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **100 maiores litigantes**. Brasília, DF: CNJ, 2011. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/0/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 25 mar. 2016.

⁶ A título de exemplo, conforme se extrai do Painel do CNJ, no início de 2021, 1.620.756 processos repetitivos estavam sobrestados na Justiça Estadual aguardando a definição de temas no âmbito dos tribunais superiores ou dos próprios tribunais. Esses números refletem apenas processos sobrestados pela verificação de repetitividade de questão jurídica e não consideram processos pendentes de verificação ou que tratam de questões ainda não afetadas. Cf. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Banco Nacional de demandas repetitivas e precedentes obrigatórios**. Brasília, DF: CNJ, [20--]. Disponível em: <https://paineis.cnj.jus.br>. Acesso em: 28 mar. 2021.

Feitas as considerações iniciais, o debate acerca da explosão da litigiosidade costuma revolver em torno de noções como conflito, judicialização e recorribilidade. Vale a pena, então, tecer algumas ponderações acerca de cada um deles para, assim, voltar a tratar da própria litigiosidade, mencionando algumas categorias trabalhadas na doutrina para, a partir daí, prosseguir com a ideia de uso abusivo e massificado da jurisdição.

2.1 Conflito

A palavra conflito é originária do latim *conflictus*, de *confligere*, sendo aplicada como sinônimo das situações de embate, oposição, controvérsia, disputa, desacordo, lide.⁷ Em sentido amplo, o conflito é um fenômeno social e multifacetado, referenciando qualquer tipo de divergência ou disputa que costuma fazer parte da vida em sociedade. Por exprimir diferenças, espelhando um clima de oposição e hostilidade, a palavra conflito costuma ser associada a uma carga negativa e/ou destrutiva. O conceito, no entanto, também tem uma dimensão positiva, visto que, pela sua dinâmica, leva à mudança, que pode conduzir ao avanço da sociedade e da civilização.

Alguns doutrinadores, como Morton Deustch,⁸ classificam os conflitos de diversas formas, tais como: verídico, que existe objetivamente e é acuradamente percebido; contingente, que depende de circunstâncias prontamente rearranjáveis, mesmo que esse fato não seja prontamente reconhecido pelas partes; deslocado, em que as partes discutem sobre a coisa errada; mal atribuído, que se dá entre pessoas erradas e sobre questões

⁷ FERRARESI, Camilo Stangherlim; MOREIRA, Silmara Bosso; Conflitos e formas de resolução: da autotutela à jurisdição. **Revista JurisFIB**, São Paulo, v. 4, n. 4, 2013. Disponível em: <https://revistas.fibbauru.br/jurisfib/article/view/178>. Acesso em: 20 fev. 2022.

⁸ DEUTSCH, Morton. A resolução do conflito: processos construtivos e destrutivos. In: AZEVEDO, André Gomma de (org.). **Estudos em arbitragem, mediação e negociação**. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004, v. 3. p. 29-100. Disponível em: <http://www.arco.org.br/livros/estudos-de-arbitragem-mediacao-e-negociacao-vol3/parte-iidoutrina-parte-especial/a-resolucao-do-conflito>. Acesso em: 10 abr. 2022.

equivocadas; latente, que deveria estar ocorrendo, mas não está; e falso, quando não há base para sua ocorrência.

Conquanto os conflitos sempre tenham existido e muito provavelmente continuarão existindo, as formas de resolvê-los têm variado consideravelmente ao longo da história. Como apontam Cintra, Grinover e Dinamarco,⁹ nas fases primitivas, inexistia estrutura organizada de poder, de modo que os indivíduos deveriam valer-se da autotutela ou da autocomposição para a solução dos conflitos. Aos poucos, entretanto, os indivíduos passaram a se valer também da heterocomposição, recorrendo a anciões e sacerdotes para que pudessem atuar como árbitros dos conflitos.

Atualmente, a doutrina, de maneira geral – e às vezes com algumas divergências terminológicas e tipológicas – mantém essa divisão entre processos, métodos ou meios de resolução de disputas. Para além da autotutela, que permanece de maneira reduzida na legislação a casos especialíssimos, como a legítima defesa e o desforço imediato,¹⁰ tomando por base o Manual de Mediação do CNJ,¹¹ pode-se mencionar a autocomposição pela negociação, mediação ou conciliação; a heterocomposição extrajudicial, em decisão administrativa ou arbitragem; e, finalmente, a heterocomposição por decisão judicial.

Assim, vale salientar, como há diversas formas de conflitos, há vários meios de resolvê-los. A heterocomposição por decisão judicial, conforme esse raciocínio, é apenas um dos meios de solução e, na atualidade, a partir da célebre proposta do Professor Frank Sander, na chamada *Multidoor Courthouse* (Fórum Multiportas), baseando-se na premissa de que existem vantagens e desvantagens

⁹ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 21.

¹⁰ FREGAPANI, Guilherme Silva Barbosa. Formas alternativas de solução de conflitos e a Lei dos Juizados Especiais. **Revista do Senado**, Brasília, DF, v. 34, n. 133, jan./mar. 1997.

¹¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Manual de mediação judicial**. De acordo com a Lei n. 13.140/15 (Lei de Mediação), a Lei n. 13.105/15 (Novo Código de Processo Civil) e a Emenda n. 2 da Resolução n. 125/10. Brasília, DF: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2ddd9fec54.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2022.

em cada procedimento que devem ser consideradas em função das características de cada conflito, diversos outros métodos passaram a ser integrados à própria rotina do Poder Judiciário.¹²

Por fim, se a ideia de conflito é normalmente tomada em sentido amplo, na esfera jurídica o termo mais utilizado é litígio ou lide, cuja clássica definição, segundo Carnelutti, corresponde a um conflito de interesses caracterizado por uma pretensão resistida.¹³ Nessa linha de raciocínio, segundo Catarina Frade: “Só quando os conflitos são formalmente assumidos e exigem a intervenção de uma instância para os pacificar [...] passam a designar-se por litígios”.¹⁴

2.2 Judicialização

“Judicializar” é uma expressão comumente empregada para referenciar o ato de se levar algo à apreciação do Poder Judiciário por meio de um processo judicial.¹⁵ A judicialização, nesse sentido, refere-se ao ato ou, mais ainda, a uma tendência geral de se levar para discutir por meio de processos judiciais

¹² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Manual de mediação judicial**. De acordo com a Lei n. 13.140/15 (Lei de Mediação), a Lei n. 13.105/15 (Novo Código de Processo Civil) e a Emenda n. 2 da Resolução n. 125/10. Brasília, DF: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2022.

¹³ CARNELUTTI, Francesco. **Sistema de derecho procesal civil**. Trad. Niceto Alcalá-Zamora y Castilho e Santiado Sentís Melendo. Buenos Aires: Uteha, 1944. v. 1. p. 11.

¹⁴ FRADE, Catarina. A resolução alternativa de litígios e o acesso à Justiça: a mediação do sobre-endividamento. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [s. l.], n. 65, p. 108, 2003. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/65/RCCS65-107-128-Catarina%20Frade.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2022.

¹⁵ Os vocábulos “judicializar” e “judicialização”, até maio de 2016, não constavam dos principais dicionários de língua portuguesa: HOUAISS, Antonio. **Dicionário Houaiss de língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001; FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio de língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. Tampouco do vocabulário ortográfico da Academia Brasileira de Letras ou do vocabulário ortográfico do português (ambos *online*). Ainda que não dicionarizados, tais neologismos são necessários para designar fenômeno jurídico novo Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios fundamentais do direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

conflitos que até então eram tratados fora de Poder Judiciário, nas demais esferas políticas ou sociais. Entretanto, essa é apenas uma das formas – mais básicas – como o tema é tratado.

Com efeito, na doutrina nacional e internacional, o termo judicialização tem servido para se referir a um fenômeno complexo, que se condensa em múltiplas formas ou processos distintos que envolvem, além do próprio elemento jurídico, elementos políticos, institucionais, sociais, econômicos e até culturais, e que interagem em diferentes níveis e de inúmeras maneiras nos diversos cenários, estabelecendo tendências das mais variadas espécies.

Em linhas gerais, condensando alguns desses tipos de interações, é possível destacar três formas ou processos pelos quais o fenômeno se estabelece: a “juridificação”, isto é, a expansão do direito para âmbitos que até então não eram normatizados; a “judicialização por transferência”,¹⁶ pela qual os conflitos tendem a, cada vez mais, serem levados ao Poder Judiciário; e a “judicialização por incorporação”,¹⁷ pela internalização de argumentos, critérios, métodos e procedimentos jurídicos fora da esfera judicial.

Essas três formas são, ainda, tratadas pela doutrina a partir de três movimentos de judicialização: “a judicialização em nível abstrato”, pela normatização em dimensões cada vez mais amplas e a (re)adequação das realidades a esses novos padrões; a “judicialização vinda de baixo”, por pressão da sociedade na reivindicação de novos direitos; e a “judicialização vinda de cima”, decorrente do comportamento estratégico da classe política e de elites.¹⁸

¹⁶ Ou, na terminologia de Marcos Paulo Verissimo, “judicialização vinda de fora”. VERISSIMO, Marcos Paulo. **A judicialização dos conflitos de justiça distributiva no Brasil: o processo judicial pós-1988**. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

¹⁷ Ou, na terminologia de Marcos Paulo Verissimo, “judicialização vinda de dentro”. Cf. Ibid.

¹⁸ HIRSCHL, Ran. **Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism**. Cambridge, MA: Harvard University, 2007.

Essas formas e movimentos costumam ser trabalhados a partir de duas perspectivas distintas, embora complementares entre si: a perspectiva da “judicialização da política”, analisando a questão pelo prisma político-institucional, com foco no Estado e na relação entre os Poderes; e a perspectiva da “judicialização das relações sociais”, que trata o problema pelo prisma sociocultural, com maior atenção à modificação nas relações na sociedade¹⁹.

Tomando por base as ideias que vêm sendo trabalhadas nesta obra, a proposta é tratar da “judicialização por transferência”, correspondente à ida ao Poder Judiciário para discutir (e tentar solucionar) um conflito, associando-se, portanto, ao significado de litigiosidade, seja por um movimento “vindo de baixo”, por reivindicação de direito da sociedade, seja por um movimento “vindo de cima”, pelas disputas das classes políticas. Litigiosidade, porém, como se verá, incorpora, também, o fenômeno da recorribilidade.

2.3 Recorribilidade

A expressão “recorribilidade” é normalmente empregada pela doutrina processualista como possibilidade de se apresentar recurso visando obter a nulidade ou a reforma de determinada decisão judicial. Nesse sentido, é comum que os doutrinadores citem o princípio da recorribilidade ou irrecorribilidade das decisões interlocutórias, conforme o sistema adotado em determinado ordenamento.²⁰

Entretanto, esse é apenas um dos possíveis sentidos da expressão. Outro possível sentido, mais comumente utilizado em análises de movimentação

¹⁹ CARVALHO, Ernani Rodrigues de; MARONA, Marjorie Corrêa. Por um conceito operacional de judicialização da política. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIAS POLÍTICA, 7., 2010, Recife. **Anais [...]**. Recife: ABCP, 2010.

²⁰ Aliás, uma das questões candentes por ocasião do início da vigência do Código de Processo Civil de 2015 era justamente a taxatividade do rol do art. 1.015, que previu as hipóteses de interposição do agravo de instrumento. BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 3 mar. 2022.

judiciária, refere-se ao índice que apura o número de recursos manejados no Poder Judiciário. Nesse âmbito, a recorribilidade pode ser dividida em interna, dada pela relação entre o número de recursos que serão julgados pelo mesmo órgão jurisdicional e o número de decisões por ele proferidas, e externa, calculada pela proporção entre o número de recursos dirigidos a órgãos jurisdicionais de instância superior ou outros órgãos com competência revisora em relação ao órgão prolator da decisão e o número de decisões passíveis de recursos dessa natureza.

Em uma perspectiva mais ampla, seria possível associar ao fenômeno da recorribilidade o uso de outros mecanismos de impugnação das decisões judiciais, os chamados sucedâneos recursais, de que são exemplos as reclamações, a remessa obrigatória para reexame, o pedido de suspensão de segurança ou de tutela antecipada e a correição parcial.

Não apenas em consideração às categorias criadas pelo CNJ, vale mencionar, ainda, a possibilidade de refinar os índices da recorribilidade por litigantes ou por classes e assuntos processais, apurando-se, ainda, a taxa de reversibilidade das decisões impugnadas. Nesse sentido, uma interessante iniciativa é o Painel, criado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF, com o objetivo de avaliar a interposição e o êxito de recurso dos maiores litigantes naquele tribunal, com o objetivo de gerar dados para a gestão dos processos e a prevenção de demandas repetitivas ou com potencial de repetitividade.²¹

Seguindo a mesma ideia apresentada ao se analisar a judicialização, para os fins da presente obra, vale a pena restringir o uso do termo recorribilidade à segunda acepção, ou seja, o movimento de interposição de recursos, ainda que

²¹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Comitê Gestor Regional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição**: Plano de ação 2020-2022. Brasília, DF: TJDF, 2021. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/institucional/governanca/priorizacao/plano-de-acao/relatorio_acompanhamento_plano-de-acao_nov_2021.pdf. Acesso em: 3 abr. 2022.

sem especificar se para o mesmo órgão ou outro, desde que do próprio Poder Judiciário.

2.4 Litigiosidade como gênero

Finalmente, vale a pena endereçar a própria ideia de litigiosidade. A expressão litigiosidade também pode ser utilizada em sentido amplo, para remeter a todo e qualquer tipo de conflito. Não obstante, na terminologia empregada na publicação *Justiça em Números 2021*, do CNJ,²² é possível perceber que os termos litígio e litigiosidade são utilizados em um sentido muito mais estrito e específico, servindo para designar conflitos efetivamente levados às diferentes instâncias do Poder Judiciário, por meio de processos ou recursos judiciais.

A litigiosidade, seguindo esse raciocínio, pode ser tomada como gênero que congrega as duas espécies acima referidas: a judicialização, na acepção estrita, tomada como número de conflitos que ingressam para discussão no Poder Judiciário por meio de processos judiciais, e a recorribilidade, também na acepção selecionada, como número de recursos direcionados ao mesmo julgador que proferiu a decisão ou a outros órgãos, mas manejados dentro de uma mesma relação processual com o objetivo de anular ou reformar o entendimento do magistrado.

Nesse contexto, a litigiosidade serve como termômetro para medir a inaptidão das pessoas para resolver conflitos em outras ambiências fora do sistema de Justiça formal, ao ingressar com processo no sistema de Justiça para tentar resolvê-lo (índice de litigiosidade originária), e, mesmo dentro dele, com a indisposição em aceitar seus julgamentos iniciais, valendo-se de recursos para

²² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2021. p. 102. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 17 out. 2021.

tentar modificar as decisões contrárias a seus interesses (índice de litigiosidade endoprocessual).

Ainda em sua relação com a judicialização de conflitos, a doutrina costuma tratar a litigiosidade a partir de duas ideias principais: litigiosidade contida, quando conflitos deveriam ser formalmente judicializados, mas, por ausência de condições, não o são; e litigiosidade exacerbada, quando litígios poderiam ser resolvidos fora do Judiciário, mas não o são por motivos diversos.

2.4.1 Litigiosidade contida

A noção de litigiosidade contida parte da ideia de que, dentro da normalidade, os conflitos sociais são solucionados sem a necessidade de intervenção estatal, por meio de negociação direta entre os interessados ou por intermédio de terceiros (parentes, vizinhos, amigos, líderes comunitários etc.). Conforme as comunidades se tornam mais populosas e as relações mais formais e impessoais, esses mecanismos perdem a eficiência ou então simplesmente não se mostram mais suficientes.

A impossibilidade de todos esses conflitos serem levados à apreciação do Poder Judiciário, pelas mais variadas barreiras (custas, necessidade de advogado, impossibilidade de produzir provas), levaria àquilo que Kazuo Watanabe denominou de litigiosidade contida.²³ A defesa de que a litigiosidade contida gera a degradação do conflito social, aliada à visão tradicional de acesso à justiça, por sua vez, serviram de justificativa para uma série de medidas visando ampliar o acesso ao Poder Judiciário, como, por exemplo, a criação dos juizados especiais, com um rito mais simples e sem custo inicial.

²³ WATANABE, Kazuo (coord.). **Juizados especiais de pequenas causas** (Lei n. 7.244, de 7 de novembro de 1984). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

2.4.2 Litigiosidade exacerbada

Não obstante, se de um lado é possível cogitar diversos conflitos que deveriam, mas não chegavam ao Poder Judiciário, é possível cogitar o fenômeno inverso, ou seja, conflitos que poderiam ou, ainda, deveriam ser resolvidos fora do Poder Judiciário, mas que, por razões diversas – ou distorções –, acabam sendo veiculados por meio de processos judiciais em detrimento de outros meios de solução que seriam mais apropriados à espécie e/ou menos custosas para as partes ou, sobretudo, para a sociedade.

Muito embora não exista consenso para as razões da litigiosidade exacerbada, comumente aparecem algumas das questões tangenciadas ao longo da exposição, como a ideia de inafastabilidade do controle judicial, por vezes associada a leituras que desconsideram a necessidade de prévia tentativa de requerimento administrativo ou conciliação extrajudicial²⁴ e ampla concessão de gratuidade processual, no mais das vezes, a partir da mera declaração, e, uma vez deferida, a isenção dos riscos da demanda, cujos custos são integralmente transferidos para a sociedade, entre outros.²⁵

²⁴ ROQUE, André Vasconcelos; DELLORE, Luiz; GAJARDONI, Fernando da Fonseca; MACHADO, Marcelo Pacheco; OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte. Releitura do princípio do acesso à Justiça: a necessidade do prévio requerimento e o uso da plataforma consumidor. gov. **Migalhas**, [s. l.], n. 5.536, 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/tendencias-do-processo-civil/304544/releitura-do-principio-do-acesso-a-justica--a-necessidade-de-previo-requerimento-e-o-uso-da-plataforma-consumidor-gov-br>. Acesso em: 20 mar. 2021.

²⁵ “Assim, faz-se esclarecer que os juizados especiais foram criados com uma missão específica: ampliar o acesso a uma ordem jurídica justa, buscando-se eliminar o que se convencionou de litigiosidade contida, na medida em que permitiu o ajuizamento de ações perante tal rito procedimental facilitado ou desburocratizado. No entanto, se por um lado diminuiu a litigiosidade contida, por outro contribuiu para uma litigiosidade exacerbada, pois também se incentivou, mediante rito célere e informal, a propositura de ações de bagatela ou de aventuras jurídicas que não seriam propostas regularmente no âmbito do Poder Judiciário. [...] Acontece que esses grandes benefícios dados pelos juizados especiais acabam fazendo com que as pessoas ajuizem ações muitas vezes desnecessárias, gerando assim grandes volumes ao Judiciário e muitas vezes atrapalhando a celeridade. Esse fenômeno é denominado por alguns autores de litigiosidade exacerbada e vem a ser o contraponto lógico da litigiosidade contida. Ocorre aquela quando o cidadão, tendo em vista a facilidade e a gratuidade evidente dos juizados especiais no tocante ao ajuizamento de ações, usa o Judiciário para tentar obter uma vantagem com pedidos absurdos ou até mesmo irrelevantes. São inúmeros os casos de cidadãos que vão até um juizado especial para lutar por causas ínfimas, apenas para ‘ver

Dentre os casos de litigiosidade exacerbada, dois fenômenos, por sua anomalia, ganham especial importância: a litigiosidade repetitiva e a litigiosidade predatória.

3 LITIGIOSIDADE REPETITIVA

O princípio do acesso à justiça, diante de lesão ou ameaça a direitos, interpretado como direito de acesso a um juiz, tem possibilitado e, em alguma medida, induzido a judicialização massiva de conflitos de natureza repetitiva, grande parte originada da (má) execução de políticas públicas ou de relações de consumo.

Trata-se do fenômeno da litigiosidade repetitiva, consubstanciado no ajuizamento de demandas semelhantes, com a mesma tese jurídica ou conflito de origem única, por centenas ou milhares de vezes, com o objetivo de fazer valer direitos.²⁶

A recorrência de processos versando sobre um mesmo tema pode ser considerado um fenômeno típico do sistema brasileiro, cuja sistemática processual, de cunho privatista e predominantemente individual, foi desenhada

no que vai dar'. Estes indivíduos movem a máquina do Judiciário para tentar, na maioria das vezes, ganhar dinheiro com estas causas que normalmente não resultariam em nada. O fato de o indivíduo não ter nada a perder ajuizando a ação, leva-os a tentarem se beneficiar a qualquer custo." Cf. RIBEIRO, Ricardo. Litigiosidade contida e litigiosidade exacerbada no âmbito dos Juizados Especiais Brasileiros. **JusBrasil**, [Brasília, DF], 2017. Disponível em: <https://limaribeiro83.jusbrasil.com.br/artigos/378589346/litigiosidade-contida-e-litigiosidade-exacerbada-no-ambito-dos-juizados-especiais-brasileiros#:~:text=Litigiosidade%20%C3%A9%20tudo%20que%20est%C3%A1,contra%20resist%C3%Aancia%20a%20essa%20pretens%C3%A3o>. Acesso em: 6 mar. 2022.

²⁶ MORAES, Vânia Cardoso André de. Demandas repetitivas sobre direitos sociais e a proposta do Código Modelo Euro-Americano para a realização da igualdade. In: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília, DF: Enfam, 2016. p. 54.

para resolver demandas isoladas entre litigantes, sem pensar na possibilidade de padronização coletiva.²⁷

É importante mencionar que o problema vem sendo tratado de forma reativa pelo Poder Judiciário, que, diante da judicialização massiva de demandas sobre direitos sociais e questões consumeristas e tributárias, entre outras, buscou se aparelhar, com aumento de estruturas, uso de tecnologia e técnicas de gestão.

A relevância do fenômeno da litigiosidade repetitiva, diante da dificuldade de ser administrado de forma racional, tornou-se fonte de instabilidade jurídica e de soluções de desprestígio à isonomia, passando a exigir investigações e abordagens diferenciadas. As pesquisas e os estudos desenvolvidos, especialmente a partir de 2011,²⁸ após a consolidação periódica de dados, indicaram que o direito positivo e a forma como é tratada a judicialização pelo Poder Judiciário pudessem ser indutores de litígios e que a multiplicação de demandas exigiria tratamento diferenciado.²⁹

Alguns instrumentos processuais foram especialmente desenvolvidos para dar racionalidade ao processamento de demandas repetitivas, como a repercussão geral nos recursos extraordinários, o regime de julgamento de recursos repetitivos no STJ e os incidentes de uniformização, no âmbito dos juizados especiais, mas foi no Código de Processo Civil de 2015 que “a terminologia foi empregada de forma expressa, para designar um instrumento que ostenta o

²⁷ Cf. FACÓ, Juliana Dias. Litigiosidade repetitiva no CPA/2015 e sua aplicação ao Processo do Trabalho. **Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da Bahia**, Bahia, n. 7, mar. 2016. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/146192/2016_faco_juliane_litigiosidade_repetitiva.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 27 set. 2022.

²⁸ Cf. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **100 maiores litigantes**. Brasília: CNJ, 2011.

²⁹ Cf. ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **O uso da Justiça e do litígio no Brasil**. São Paulo: AMB, 2015.

conceito em sua materialidade: o incidente de resolução de demandas repetitivas, regulado no art. 976”.³⁰

Com o objetivo de dar tratamento racional à litigiosidade repetitiva, com uso de estratégias adequadas de tratamento do acervo de processos, prevenção de novas demandas e gestão de precedentes, nasceu, em 2017, o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal – CIn e os centros locais no âmbito das seções judiciárias,³¹ que, adotando perspectiva sistêmica, monitoram e propõem soluções com potencial de alavancagem, direcionadas ao fenômeno da litigiosidade repetitiva. Mais recentemente, por meio da Resolução n. 349/2020, o CNJ institucionalizou a estratégia para todo o país, criando o CIn e orientando a criação de centros semelhantes nos demais ramos do Poder Judiciário.

Conquanto sejam inegáveis os avanços, a solução definitiva do problema parece passar pelo aprimoramento da aplicação da regra do precedente no país, não apenas como mecanismo para gerar estabilidade de decisões judiciais, mas também de forma preventiva, a partir da indução de comportamentos de agentes externos voltados à prevenção de um litígio, cujo resultado, caso judicializado, será de antemão previsível.

³⁰ MORAES, Vânia Cardoso André de. Demandas repetitivas sobre direitos sociais e a proposta do Código Modelo Euro-Americano para a realização da igualdade. In: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília, DF: Enfam, 2016. p. 35.

³¹ O Centro Nacional de Inteligência foi inicialmente criado no âmbito da Corregedoria-Geral da Justiça Federal, pela Portaria n. 369, de 19 de setembro de 2017, e foi institucionalizado por meio da Resolução n. 499, de 1º de outubro de 2018. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Portaria n. 369, de 19 de setembro de 2017**. Dispõe sobre a instituição do Centro Nacional e Local de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. Brasília, DF: CJF, 2017. Disponível em: https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUBI/clisp/Portaria_CJF_369-2017_retif.pdf. Acesso em: 24 set. 2022.; CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Resolução n. 499, de 1º de outubro de 2018**. Dispõe sobre a instituição do Centro Nacional e dos Centros Locais de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. Brasília, DF: CJF, 2018. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/atos-normativos>. Acesso em: 24 set. 2022.

4 LITIGIOSIDADE (OU LITIGÂNCIA) PREDATÓRIA

No contexto de explosão de litigiosidade, verificou-se outro fenômeno: alguns juízes perceberam que, em diversos casos, as coincidências eram exageradas, com o ajuizamento em série de demandas com petições iniciais idênticas ou muito semelhantes, com o mesmo relato fático, pelos mesmos advogados ou grupos de advogados, e seguindo determinados padrões, como pedidos de gratuidade, dispensa de conciliação e instrução e pessoas domiciliadas em comarcas distantes, dentre outros.³²

Ao aprofundar na instrução, os juízes passaram a perceber que os mesmos vícios se repetiam nas ações. Em alguns casos, verificou-se que o relato era absolutamente dissociado da versão apresentada pelo autor; em outros, os próprios autores não tinham conhecimento ou interesse na distribuição da ação; e, em casos mais graves, foram identificadas ações que se valiam de documentos fraudados. Não apenas fatos isolados, as condutas, por grupos diversos de pessoas, revelaram um autêntico *modus operandi* de uso abusivo do Poder Judiciário. Essas ações, por sua vez, passaram a ser conhecidas como demandas predatórias ou demandas agressoras.

Em 2016, foi criado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP, o Núcleo de Monitoramento de Perfis de Demandas – Numopede, com o objetivo de monitorar demandas que, pelas suas características, impactam de forma substancial na organização dos serviços judiciais.³³ Vale destacar que um dos motivos apontados no parecer de criação do Numopede foi justamente a constatação de ocorrência de “práticas fraudulentas reiteradas”, sendo

³² VIARO, Felipe Albertini Nani. Litigiosidade predatória: o fenômeno das “fakes lides”. **Conjur**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-02/felipe-viario-fenomeno-fake-lides>. Acesso em: 6 mar. 2022.

³³ Cf. SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Corregedoria Geral da Justiça cria Núcleo de Monitoramento de Perfis de Demandas**. São Paulo: TJSP, 2016. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/noticia?codigoNoticia=36713&Id=36713>. Acesso em: 4 abr. 2021.

“equivocado tratar tais fenômenos apenas e tão somente como intercorrências processuais”.

O Comunicado n. 02/2017 do Numopepe-TJSP³⁴, por sua vez, descreveu algumas das principais características indicativas do uso abusivo reiterado do Poder Judiciário, tratando-se, até hoje, de uma das principais referências para a identificação e boas práticas no tratamento de demandas predatórias:

O NÚCLEO DE MONITORAMENTO DE PERFIS DE DEMANDA – NUMOPEDE da Corregedoria-Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo COMUNICA aos Juizes de Direito que: 1) Constatou a existência de diversos expedientes em trâmite nesta Corregedoria-Geral da Justiça em que se apreciavam notícias de uso abusivo do Poder Judiciário por partes e advogados, observadas especialmente em ações com pedidos de exibição de documentos, de declaração de inexistência de débito, de consignação em pagamento ou atinentes ao dever de informar. 2) Constatou-se um conjunto de características comuns a tais ações, se não em sua integralidade, pelo menos em sua maioria, a seguir indicadas: (i) elevado número de ações distribuídas por mesmo advogado ou grupo de advogados em nome de diversas pessoas físicas distintas, em um curto período de tempo; (ii) ações que versam sobre a mesma questão de direito, sem apresentação de particularidades do caso concreto e/ou documentos que tragam elementos acerca da relação jurídica existente entre as partes; (iii) ações contra réus que são grandes instituições/corporações (financeiras, seguradoras, etc.); (iv) solicitação indistinta do benefício da justiça gratuita para os autores; (v) solicitação indistinta de concessão de tutela de urgência *inaudita altera pars*; (vi) pedidos “preparatórios”, como as antigas cautelares de exibição de documentos, consignatórias, condenatórias em obrigação de dar ou

³⁴ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Comunicado CG n. 02/2017**. (Processo n. 2016/181072) O NÚCLEO DE MONITORAMENTO DE PERFIS DE DEMANDA - NUMOPEDE da Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo comunica aos Juizes de Direito [...]. São Paulo: TJSP, 2017. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Corregedoria/Comunicados/Comunicado?codigoComunicado=7997>. Acesso em: 10 abr. 2022.

declaratórias de inexigibilidade de débito; (vii) notificações extrajudiciais geralmente subscritas por parte ou advogado, encaminhadas por AR e não pelos serviços de atendimento ao consumidor ou canais institucionais da empresa para comunicação; e (viii) fragmentação dos pedidos deduzidos por uma mesma parte em diversas ações, cada uma delas versando sobre um apontamento específico questionado ou sobre um documento específico cuja exibição se pretende, independentemente de serem deduzidos perante o mesmo réu. 3) Em diversos casos, após a oitiva dos autores em juízo, verificava-se que estes não tinham conhecimento ou interesse na distribuição da ação. 4) Foram identificadas boas práticas para enfrentamento da questão indicada acima, a seguir listadas: (i) processar com cautela ações objeto deste comunicado, em especial para apreciar pedidos de tutelas de urgência; (ii) analisar ocorrência de prevenção, conexão ou continência. Indica-se, para tanto, a pesquisa de processos, no site do E. TJSP, identificando-se como magistrado (ícone 'identificar-se' no canto direito superior), realizando a pesquisa pelo nome da parte. Atentar que, aos magistrados, se o feito for digital, é possível acessar o seu conteúdo clicando com o botão do *mouse* na frase "este processo é digital", escrita em vermelho, logo acima do extrato de movimentação processual. Dispensa-se, assim, conceder prazo para que as partes apresentem as cópias processuais necessárias para identificação da prevenção, conexão, continência ou litispendência; (iii) designar audiência de conciliação ou de instrução e julgamento, com determinação de depoimento pessoal do autor, para apurar a validade de sua assinatura em procuração ou o seu conhecimento quanto à existência da lide e do seu desejo de litigar; (iv) apreciar com cautela pedido de concessão do benefício da justiça gratuita, sobretudo em ações em que, paradoxalmente, os autores não se valem da regra do art. 101, I, do CDC, para justificar a competência territorial em São Paulo, especialmente quando residem em outro estado e os fatos por eles narrados ocorreram em outro estado, não guardando pertinência com a competência territorial do TJ/SP; (v) homologar com cautela acordos extrajudiciais firmados sem a participação da parte; e (vi) apreciar com cautela pedido de inversão do ônus da prova nos termos do art. 6º, VIII, do CDC, especialmente para se aferir se, diante

das provas produzidas, houve comprovação satisfatória da verossimilhança dos fatos alegados pelo autor em sua fase inicial e se não há necessidade de documentos adicionais, sobretudo quando somada a pedido de gratuidade de justiça.

Vale destacar, ainda, que após estudos realizados pelo Numopede-TJSP a respeito de movimentações relacionadas ao perfil de demandas predatórias, em uma comarca de grande porte do interior paulista, foi apurado que a atuação de um mesmo grupo de quatro advogados levou ao ajuizamento de 50.612 ações, elevando a média de demanda de 23 mil para 27 mil casos novos por ano e um atraso no tempo médio de sentença, que passou de 364, dias em 2012, para 930 dias, além de prejuízo, apenas no que tange à arrecadação de custas iniciais, de mais de R\$ 110 milhões.³⁵

O modelo de atuação do Numopede-TJSP foi replicado em outros tribunais, sobretudo na Justiça Estadual, especialmente a partir das deliberações do 75º Encontro do Colégio Permanente de Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça do Brasil – Encoge, recomendando a “importância do enfrentamento e diminuição dos impactos das demandas predatórias, a fim de assegurar o bom funcionamento do Poder Judiciário”,³⁶ sendo adotado, por exemplo, no Tribunal de Justiça de Minas Gerais e no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

A partir da criação dos centros de inteligência do Poder Judiciário, a questão passou a ser tratada em âmbito nacional e local. A respeito de

³⁵ SANTOS, Alexandre Andreta dos. **Apresenta palestra na 7ª Caravana Virtual dos Centros de Inteligência**. São Paulo: TJSP, 2021. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=72312&pagina=1#:~:text=NOT%C3%8DCIA-,TJSP%20instala%20Centro%20de%20Intelig%C3%AAncia%20durante,7%C2%AA%20Caravana%20Virtual%20dos%20CI%E2%80%9D&text=Evento%20debateu%20demandas%20predat%C3%B3rias%20e%20repetitivas>. Acesso em: 9 abr. 2022.

³⁶ Cf. ENCONTRO DO COLÉGIO PERMANENTE DOS CORREGEDORES-GERAIS DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL, 75., 2017, Belo Horizonte, MG. **Carta de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, MG: TJMG, 2017. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/E6/75/38/19/76D1D51014A991D5B04E08A8/Carta%20de%20BH.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2021.

alguns estudos produzidos, vale destacar as notas publicadas pelo Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do Rio Grande do Norte,³⁷ da Justiça Estadual de Pernambuco³⁸ e, mais recentemente, de Mato Grosso do Sul³⁹, que procedeu ao exame da movimentação processual de 64.037 ações ajuizadas sobre o tema empréstimo consignado e análise de 300 processos, além de entrevistas com atores processuais.

A noção litigiosidade predatória congrega duas ideias principais: a ideia de litigiosidade, como conflito efetivamente levado para análise nas diferentes instâncias do Poder Judiciário, por meio de ações ou recursos judiciais, e a conduta de predar, ou seja, consumir os recursos do Poder Judiciário ou de defesa da parte contrária, impactando de forma considerável a sua viabilidade (no caso, a viabilidade de sua atuação).⁴⁰

Essa noção cresceu ligada ao ajuizamento de ações em massa, porque normalmente a conduta passa a ter sentido (econômico ou estratégico) a partir de certa escala (embora não seja estritamente necessário que essa escala tenha sido atingida para que seja caracterizada), e seja plenamente possível

³⁷ Cf. RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte. **Nota Técnica n. 01/2020**. Relator: Paulo Luciano Maia Marques. Natal, RN: TJRN, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/justica-rn-advogados-usam-aco.es.pdf>. Acesso em: 29 out. 2021. Essa nota técnica descreveu o fenômeno da litigiosidade predatória, o que foi posteriormente ratificado pela Rede dos Centros de Inteligência, em ofício endereçado ao CNJ, em fevereiro de 2021, como o "ajuizamento de causas fabricadas em lotes imensos de processos, geralmente trazidas por poucos escritórios de advocacia que praticam captação de clientela em massa".

³⁸ Cf. PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Estado de Pernambuco. **Nota Técnica n. 02/2021**. Identificação das demandas agressoras, em especial no âmbito do Sistema dos Juizados do Estado de Pernambuco, e proposição de medidas de gestão visando coibir e reprimir as referidas lides, conforme prevê o Ato do Cijuspe n. 03/2021, de 9 de agosto de 2021. Recife: TJPE, 2021.

³⁹ Cf. MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. Centro de Inteligência. **Nota Técnica n. 01/2022**. Campo Grande, MS: TJMS, 2022. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/storage/cms-arquivos/62a318e6cbe7019b873fa0a4d8d58599.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2022.

⁴⁰ VIARO, Felipe Albertini Nani. Litigiosidade predatória: conceitos e casos. **Conjur**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-02/felipe-viario-fenomeno-fake-lides>. Acesso em: 24 set. 2022.

também sua realização por meio de outras condutas processuais (inclusive no polo passivo da ação).

No entanto, o número de ações, por si só, não é elemento suficiente para caracterizar a litigância predatória (se fosse assim, toda demanda repetitiva poderia ser caracterizada dessa forma). Ademais, também não se amoldam com perfeição aos conceitos de litigância de má-fé e de ato atentatório à dignidade, que, em regra, conformam-se dentro da mesma relação processual. Essa noção, pelo método de reiteração em diversos processos, adquire uma dimensão extraprocessual, ingressando na própria esfera do abuso do direito.

Aliás, por vezes, é a própria reiteração em um elevado número de processos que despe de credibilidade a pretensão e dá o sentido abusivo à conduta. Ou seja, nesses casos, não é possível entender o problema a partir da árvore, senão apenas da visão da floresta.

Ao distorcer o conceito de acesso à justiça, é viabilizado o ajuizamento de ações sem litigiosidade real, ou, numa terminologia mais contemporânea, autênticas *fake lides*. Esse tipo de conduta, além de prejudicar a parte contrária, prejudica toda a sociedade, pois consome recursos materiais e humanos do Poder Judiciário, inclusive o tempo de análise das ações pelos juízes, colabora para o aumento dos índices de morosidade e congestionamento e prejudica as pessoas que efetivamente precisam da jurisdição.

Feitas essas considerações, estabelecido que a litigiosidade predatória seria sobretudo um método para o uso abusivo (e reiterado) do Poder Judiciário e que as formas de abuso estejam limitadas apenas pela imaginação, vale a pena citar alguns casos documentados, para facilitar a compreensão do fenômeno, sem descurar, desde logo, que uma mesma prática predatória pode envolver mais de um tipo de conduta entre as indicadas.

4.1 Demandas ou condutas fraudulentas

Trata-se da litigiosidade que se aproveita de um processo judicial para convalidar a prática de uma fraude. Entre os casos documentados, estão demandas de declaratórias de inexigibilidade de débito e condenação em dano moral pela inscrição indevida em cadastros de inadimplentes com base em extrato de órgãos de proteção ao crédito adulterados, excluindo outras inscrições precedentes, na tentativa de afastar a aplicação da Súmula n. 385 do STJ,⁴¹ ou casos em que a própria procuração era adulterada e a demanda ajuizada sem o conhecimento ou interesse do autor.⁴²

4.2 Demandas ou condutas temerárias

Trata-se do litígio que se baseia em conduta afoita ou de pessoa que tem consciência do injusto, de que não tem razão.⁴³ Na literatura internacional, aproxima-se do conceito de *frivolous litigation*, como a ação ajuizada sem

⁴¹ "Ao formular pretensão de declaração de inexigibilidade de débito e indenização por danos morais alegando desconhecimento da existência de qualquer dívida com o réu e a ilegitimidade da negativação de seu nome, e, ainda, mesmo diante da prova trazida aos autos pelo demandado, continuar negando a existência da dívida, o autor buscou a tutela jurisdicional com o fim de se locupletar em face do réu desconstituindo dívida que sabia devida, excedendo, assim, os limites da boa-fé processual, movimentando a máquina estatal com objetivo de obter vantagem manifestamente ilegal e alterando a verdade dos fatos. Além disso, ao comparar o documento de fls. 29 com o de fls. 167/168, verifica-se que a pesquisa apresentada pelo autor na instrução da inicial foi, claramente, adulterada, de modo a aparentar que naquele momento apenas uma inscrição desabonadora existia em seu nome." SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível n. 1000093-39.2020.8.26.0003**. Apelante: Rodrigo R. Rodrigues. Apelado: Banco Itaucard. São Paulo: TJSP, 6 nov. 2020.

⁴² SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível n. 1000956-92.2021.8.26.0218**. Apelante: Nair C. de Souza. Apelado: Banco Bmg. São Paulo: TJSP, 21 ago. 2021.

⁴³ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 498.

a diligência esperada ou sem base legal.⁴⁴ Dentre os casos indicados, estão as ações de inexigibilidade propostas com base em alegação de que a parte “não se recorda” da dívida ou do empréstimo recebido, mesmo tendo plena consciência da sua validade⁴⁵ e ações revisionais contrárias a teses firmadas em precedentes qualificados, sem alegações sérias, ou contra teses consolidadas pela jurisprudência (sem fazer o necessário *distinguish* ou sustentar *overruling*),⁴⁶ dentro da lógica do “se colar, colou”.⁴⁷

4.3 Demandas ou condutas frívolas

Para além da sua utilização como sinônimo de demanda ou conduta temerária, a litigância frívola pode ser considerada aquela que é faticamente desnecessária ou que discute de maneira propositadamente fragmentada questões de baixo valor econômico ou social, significativamente inferior aos próprios custos do processo, como forma de gerar ou multiplicar ganhos do autor ou do patrono. Entre os exemplos de demandas frívolas, conforme citado anteriormente, estão as ações preparatórias, como exibição de documentos, sem prévio pedido administrativo e fragmentação de pedidos, inclusive relacionados

⁴⁴ Cf. KEELING, Byron C. Toward a balance approach to frivolous litigation: a critical review of federal rule 11 and state sanctions provisions. **Pepperdine Law Review**, Malibu, CA, v. 21, n. 4, 1994. Na mesma linha, Patrício estabelece que “a litigância frívola pode ser definida como a litigância com baixa probabilidade de êxito provocada pelo queixoso”. PATRÍCIO, Miguel Carlos Teixeira. **Análise econômica da litigância**. Rio de Janeiro: Almedina, 2005. p. 61.

⁴⁵ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. Centro de Inteligência. **Nota Técnica n. 01/2022**. Campo Grande, MS: TJMS, 2022. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/storage/cms-arquivos/62a318e6cbe7019b873fa0a4d8d58599.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2022.

⁴⁶ SILVA, Jorge Luis da Costa. Fatores determinantes da litigância frívola. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 165-191, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/44599/31770>. Acesso em: 28 fev. 2022.

⁴⁷ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Comunicado NUPOMEDE n. 04/2019**. Porto Alegre, RS: TJRS, 2019. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/static/2019/08/CO_04-2019_NUMOPEDE-TJRS.pdf Acesso em: 8 abr. 2022.

a um mesmo contexto fático, apostando na desorganização da parte contrária e/ou fixação de honorários em cada processo.⁴⁸

4.4 Demandas ou condutas procrastinatórias

São aquelas utilizadas para postergar o resultado previsível e esperado de uma consequência jurídica, reduzindo sua eficácia. Comumente estão associadas a condutas praticadas pelo polo passivo das demandas, porém, não raro, podem ser também por meio do exercício do direito de ação, quando utilizadas como instrumento para protelar o cumprimento de uma obrigação. Dentre os casos, estão ações que visam à suspensão de inscrição de nome de devedores em lote, ainda que sem base real para a contestação da dívida;⁴⁹ ações revisionais de contratos de financiamento com pretensão de suspender a retomada de garantias mesmo contrária a teses pacificadas e sem o pagamento do incontroverso;⁵⁰ interposição de recursos meramente protelatórios; além de condutas de patronos credenciados que são remunerados por acompanhar

⁴⁸ Compra e venda de imóvel. Alegação que a área real da garagem não corresponde à metragem adquirida. “[...] Sentença de improcedência mantida. 3. Litigância de má-fé do autor. Propositura de diversas ações para formulação de pedidos relativos a um mesmo contrato (fragmentação de demandas), visando à aplicação artificial do art. 85, §8º, do CPC. Multa reduzida diante da condição econômica da parte. Afastada a indenização decorrente da conduta de má-fé, visto que não comprovado o dano. 4. Recurso parcialmente provido.” SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível n. 1048336-12.2018.8.26.0576**. Apelante: Anderson R. Paschoal. Apelado: mrv Engenharia e Participações. São Paulo: TJSP, 18 out. 2019.

⁴⁹ YEUNG, Luciana; TIMM, Luciano Benetti; ARAÚJO, Flávia. Efeitos deletérios da “indústria de limpeza de nomes” no mercado de crédito. **Jota**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abde/efeitos-deleterios-industria-limpeza-de-nomes-mercado-credito-04012022>. Acesso em: 10 abr. 2022.

⁵⁰ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível n. 1010387-56.2020.8.26.0002**. Apelante: Maria das G. P. T. Tavares dos Santos. Apelado: BV Financeira. SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível n. 1010387-56.2020.8.26.0002**. Apelante: Maria das G. P. T. Tavares dos Santos. Apelado: BV Financeira. São Paulo: TJSP, 21 set. 2020; SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação n. 1016477-65.2020.8.26.0007**. Apelante: Luciane F. Santos da Silva. Apelado: BV Financeira. São Paulo: TJSP, 9 mar. 2021.

processos enquanto estiverem ativos⁵¹ e que se valem de estratégias, como pedir diligências sem recolher custas ou ofícios manifestamente descabidos para postergar a suspensão do feito e, assim, incrementar seus ganhos.

4.5 Assédio processual

O denominado assédio processual refere-se à conduta desproporcional da parte que exerce o direito de ação e/ou de defesa de forma abusiva, sobretudo mediante o uso de diversos processos judiciais contra pessoa ou de um grupo de pessoas para prejudicar ou subjugar um adversário (aproximando-se da ideia de *vexatious litigation* da doutrina norte-americana) ou inibir o livre exercício de um direito. Entre os exemplos, está o caso tratado na Recomendação CNJ n. 127, relacionado ao uso de ações para prejudicar o exercício da liberdade de expressão. Em outro contexto, a expressão foi mencionada no Recurso Especial n. 1.817.845, sob a relatoria, em divergência, da Ministra Nancy Andrighi, para descrever o ajuizamento de diversas ações para obstar o exercício de um direito reconhecido em uma outra ação transitada em julgado.⁵²

⁵¹ Cf. no Edital n. 2013/16655 do Banco do Brasil – Credenciamento de sociedades de advogados para prestação de serviços advocatícios e técnicos, de natureza jurídica, há previsão de acompanhamento do processo por 24 meses, desde que não esteja arquivado, sendo comum os casos de pedidos de pesquisa sem o prévio recolhimento, na forma do art. 82 do CPC, o que, além de prejudicar a efetividade, atrasa o desfecho. BANCO DO BRASIL. **Edital n. 2013/16655(7421)**. Credenciamento de sociedades de advogados para prestação de serviços advocatícios e técnicos de natureza jurídica. [Brasília, DF]: Banco do Brasil, 2013. <https://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/dilog/dwn/edCred13.16655.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2022.

⁵² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp. 1.817.845**. Desapropriação indireta. Ação indenizatória de direito real. Art. 1.238, *caput* ou parágrafo único, do Código Civil de 2002. Prescrição. Regra. Prazo decenal. Condicionado à construção de obras ou serviços de caráter produtivo. Presunção relativa. Prazo de 15 anos. Relatora: Min. Nancy Andrighi, 17 de outubro de 2019.

4.6 Sham litigation

O termo *sham*⁵³ advém da língua inglesa e significa “aquilo que é falso ou simulado”. A expressão, entretanto, costuma ser utilizada no contexto específico do direito concorrencial, que se manifesta pelo uso abusivo do direito de petição, meio de prejudicar ou inviabilizar o concorrente.⁵⁴ Entre os exemplos, estão as ações como meio de interferir direta ou indiretamente em suas relações comerciais ou de simplesmente impor ônus (financeiro ou não) aos seus competidores⁵⁵ e, em contexto diverso, mas seguindo a mesma lógica, as ações (sobretudo ações populares) cujo objetivo é desgastar a imagem do adversário político.⁵⁶

⁵³ “Sham - noun - /ʃæm/ - something that is pretended, not genuine - farsa - The whole trial was a sham. sham - adjective - pretended, artificial or false - falso - a sham fight - Are those diamonds real or sham? - sham - verb - past tense, past participle - shammed to pretend (to be in some state) - fingir - He shammed sleep/anger. He shammed dead. I think she’s only shamming.” CAMBRIDGE Dictionary. Cambridge: Cambridge University Press, c2023. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/sham>. Acesso em: 9 mar. 2022.

⁵⁴ MEDINA, José Miguel Garcia. Assédio Judicial através de demandas opressivas e judicialização predatória. **Conjur**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-16/processo-assedio-atraves-demandas-opressivas-judicializacao-predatoria>. Acesso em: 8 abr. 2022.

⁵⁵ MORGULIS, Maria Clara de Azevedo. **Monopólio postal e litigância predatória**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Economia, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13431/Dissertacao_MariaClaraMorgulis_20150223_completa.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 20 mar. 2021.

⁵⁶ Seguindo a referência mais recente de *lawfare*, muito embora existam referências a práticas semelhantes a partir da ação popular. Nesse sentido, Manuel Gonçalves Ferreira Filho, “[...] a ação popular tornar-se-ia mais tarde – especialmente no período militar (sob a Constituição de 1967 e a Emenda n. 1/69) – um eficiente instrumento político. De fato, por uma ampliação do entendimento do conceito de lesividade, os atos de governo passaram a sofrer um rigoroso controle do Judiciário, num momento em que o Legislativo estava “domesticado”. Soube a oposição muito bem usar disto, a pretexto de combater a “corrupção”, um dos objetivos declarados do movimento de março de 1964”. Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 212-213.

4.7 Spam processual

É um tipo de abuso de litigiosidade predominantemente intraprocessual, relacionado ao manejo em massa de petições sem prévio exame dos autos (como manifestações ou pedidos temerários), estruturadas de tal forma a transferir os custos da análise do caso (notadamente o tempo) para a parte contrária ou para o Poder Judiciário, gerando uma série de incidentes desnecessários. Dentre os casos, estão pedidos condicionais ou manifestamente contrários ao histórico processual,⁵⁷ apresentados em massa em diversos processos, denotando tratar-se de uma estratégia própria de atuação.

5 CONCLUSÃO

A explosão de litigiosidade é um fenômeno praticamente mundial, que está relacionado a diversos fatores. Muito embora não esteja circunscrito ao cenário nacional, fatores específicos relacionados ao sistema brasileiro potencializaram a sua ocorrência. O uso predatório do sistema de justiça pode ser considerado a categoria mais recente dentro do fenômeno da explosão de litigiosidade. Trata-se de um conceito que cresceu bastante ligado ao ajuizamento de ações em massa, porque normalmente a conduta só faz sentido em escala, embora o ajuizamento de um certo número de ações não seja condição necessária ou suficiente para sua caracterização.

Na verdade, para além do ajuizamento de muitas ações, a litigância predatória se revela pelo abuso de direito, deturpando a noção de acesso à justiça e de diversos institutos processuais. Tais condutas, deve-se salientar, podem ser praticadas tanto por autores quanto por réus, consumidores ou fornecedores,

⁵⁷ HIGÍDIO, José. Juiz Condena Banco do Brasil a pagar multa por "spam processual". **Conjur**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-28/juiz-condena-bb-pagar-multa-spam-processual>. Acesso em: 10 abr. 2022.

não havendo distinção em tal sentido, como se pode ver a partir de diversos exemplos documentados. Embora a discussão tenha surgido de ações ajuizadas por consumidores, em alguns casos os mesmos fornecedores, que são supostas vítimas da conduta, valem-se de práticas predatórias em outro contexto. E não se pode desconsiderar, ainda, a influência do ilícito lucrativo e da falta de adoção de condutas preventivas, que pode potencializar ainda mais o ajuizamento de demandas e, dentre elas, as predatórias.

A partir de alguns dos exemplos mencionados, por sua vez, é possível perceber que algumas condutas são viabilizadas apenas pela forma como o custeio do processo e o benefício da gratuidade da justiça foram estruturados no Brasil, praticamente isentando de qualquer responsabilidade os litigantes pela ação ajuizada, e transferindo todo o custo do litígio para a sociedade, desincentivando a adoção de condutas preventivas. A diminuição exagerada – ou a própria exclusão dos custos –, aliás, deixa o Poder Judiciário vulnerável à superexploração e a congestionamentos, quando não à seleção adversa, incentivando que alguns sujeitos se valham do sistema para postergar suas obrigações.

Dentro desse escopo, pensar no problema da litigância predatória envolve também refletir sobre as condições que permitiram sua existência. É necessário, assim, repensar alguns “lugares comuns”. Custas baixas nem sempre beneficiam o acesso às camadas mais pobres, acabam beneficiando os maiores litigantes – que se valem do sistema com mais frequência – que repassam para os mais pobres, por meio de tributos indiretos (e, por vezes, regressivos), o financiamento do sistema. Da mesma forma, a gratuidade, ao estabelecer preços diferenciados, tem vantagens, mas deve ser pensada na proporção da necessidade, e a isenção não pode aproveitar o litigante não beneficiário em caso de vitória nem excluir por completo os riscos da demanda em caso de derrota.

Enfim, o debate sobre a litigância predatória encontra raízes em distorções na estrutura do sistema. Repensar essa estrutura é importante tanto

para esse debate quanto para a construção da ideia de litigiosidade responsável, buscando encontrar o equilíbrio e evitar que o excesso de litigiosidade seja mais prejudicial e custoso para a sociedade que o próprio litígio.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

AGUIAR, Alexandre Lopez Rodriguez; SANTOS, Raphael Correia. Prefeitura de São Paulo cobra indevidamente valores de ITBI. **Migalhas**, [s. l.], n. 5.534, 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/309923/prefeitura-de-sao-paulo-cobra-indevidamente-valores-de-itbi>. Acesso em: 28 mar. 2021.

ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda; MORAES, Vânia Cardoso André de. A criação dos Centros de Inteligência da Justiça Federal: novas perspectivas de enfrentamento da litigiosidade repetitiva. **JOTA**, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-criacao-dos-centros-de-inteligencia-da-justica-federal-14052018>. Acesso em: 4 abr. 2021.

ARENHART, Fernando Santos. **Análise econômica da litigância**: teoria e evidências. 2009. Monografia (Bacharel em Ciências Econômicas) – Faculdade de ciências econômicas, Universidade Federal do Rio do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25355/000738187.pdf>. Acesso em: 29 out. 2021.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **Estudo da imagem do judiciário brasileiro**. Brasília, DF: AMB, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/estudo-imagem-judiciario-brasileiro.pdf>. Acesso em: 17 maio 2020.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **O uso da justiça e do litígio no Brasil**. São Paulo: AMB, 2015. Disponível em: <https://cpj.amb.com.br/wp-content/uploads/2021/05/2015-O-uso-da-justica-e-do-litigio-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 24 set. 2022.

AZEVEDO, André Gomma de (org.). **Estudos em arbitragem, mediação e negociação**. Brasília, DF: Grupos de Pesquisa, 2004. v. 3.

BACELO, Joice; OLIVON, Beatriz. Milhões de processos estão parados à espera de decisões do Supremo e STJ. **Valor econômico**, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2020/02/06/milhoes-de-processos-estao-parados-a-espera-de-decisoes-do-supremo-e-stj.ghtml>. Acesso em: 18 abr. 2021.

BANCO DO BRASIL. **Edital n. 2013/16655(7421)**. Credenciamento de sociedades de advogados para prestação de serviços advocatícios e técnicos de natureza jurídica. [Brasília, DF]: Banco do Brasil, 2013. <https://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/dilog/dwn/edCred13.16655.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2022.

BISSOLI, Luciano Guedes; ANDRADE, Luciana M. de Abreu. Análise Econômica do Direito Processo Consumerista. 4., 2021, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: AMDE, 2021. p. 8.

BLICHNER, Lars; MOLANDER, Anders. **What is juridification?** Oslo: OsloMet, 14 Mar. 2005. Disponível em: https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2005/wp05_14.pdf. Acesso em: 4 set. 2015.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 6 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp. n. 1.817.845**. Desapropriação indireta. Ação indenizatória de direito real. Art. 1.238, *caput* ou parágrafo único, do Código Civil de 2002. Prescrição. Regra. Prazo decenal. Condicionado à construção de obras ou serviços de caráter produtivo. Presunção relativa. Prazo de 15 anos. Relatora: Min. Nancy Andrighi, 17 de outubro de 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2021.

CAMBRIDGE Dictionary. Cambridge: Cambridge University Press, c2023. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/sham>. Acesso em: 9 mar. 2022.

CARLOTTI, Danilo; SALAMA, Bruno; YEUNG, Luciana. **As decisões da Justiça Trabalhista são imprevisíveis?** São Paulo: Insper, 2018. (Série: O Judiciário destrinchado pelo Big Data). Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/09/Decisoes-Justica-Trabalhista-Serie-Judiciario-Big-Data.pdf>. Acesso em: 15 maio 2021.

CARNELUTTI, Francesco. **Sistema de derecho procesal civil**. Trad. Niceto Alcalá-Zamora y Castilho e Santiado Sentís Melendo. Buenos Aires: Uteha, 1944. v. 1.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de; MARONA, Marjorie Corrêa. Por um conceito operacional de judicialização da política. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIAS POLÍTICA, 7., 2010, Recife. **Anais** [...]. Recife: ABCP, 2010.

CAVALCANTE, Henrique Haruki Arale; GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. De graça até injeção na testa: análise juseconômica da gratuidade de justiça. **Economic Analysis of Law Review**, [s. l.], n. 5. p. 166-178, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/284274771_De_Graca_ate_Injecao_na_Testa_Analise_Juseconomica_da_Gratuidade_de_Justica. Acesso em: 8 maio 2021.

CHAER, Márcio (dir.). Anuário da Justiça no Brasil 2014. **Conjur**, São Paulo, 2014.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria geral do processo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CLEMENTINO, Marco B. M. As demandas repetitivas de direito público e o princípio da procedimentalização da isonomia. *In*: MORAES, Vânia Cardoso André (coord). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília, DF: Enfam, 2016. p. 32-52.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Portaria n. 369, de 19 de setembro de 2017**. Dispõe sobre a instituição do Centro Nacional e Local de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. Brasília, DF: CJF, 2017. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica->

federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/atos-normativos. Acesso em: 24 set. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Resolução n. 499, de 1º de outubro de 2018**. Dispõe sobre a instituição do Centro Nacional e dos Centros Locais de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. Brasília, DF: CJF, 2018. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/atos-normativos>. Acesso em: 24 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **100 maiores litigantes**. Brasília, DF: CNJ, 2011. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/100-maiores-litigantes-justica-cnj.pdf>. Acesso em: 24 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **100 maiores litigantes**. Brasília, DF: CNJ, 2012. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 2 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Banco Nacional de dados de demandas repetitivas e precedentes obrigatórios**. Brasília, DF: CNJ, [20- -]. Disponível em: <https://paineis.cnj.jus.br>. Acesso em: 28 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Demandas repetitivas e a morosidade da justiça civil**. Brasília, DF: CNJ, 2011. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/f7b1f72a0d31cc1724647c9147c4b66b.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2015**. Brasília, DF: CNJ, 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 17 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2019**. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/>. Acesso em: 20 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2020: ano-base 2019**. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/rel-justica-em-numeros2020.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 17 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Manual de mediação judicial**. De acordo com a Lei n. 13.140/15 (Lei de Mediação), a Lei n. 13.105/15 (Novo Código de Processo Civil) e a Emenda n. 2 da Resolução 125/10. Brasília, DF: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Painel de consulta ao Banco Nacional de dados de demandas repetitivas e precedentes obrigatórios**. Brasília, DF: CNJ, [20--]. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shDRGraficos. Acesso em: 28 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Perfil da fixação das custas judiciais no Brasil e análise comparativa da experiência internacional.**

Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/relatoriosdepesquisapj/>. Acesso em: 2 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Relatório analítico**

propositivo. Justiça pesquisa: políticas públicas do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, [2021]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/28383cca082cb68ac79144e7b40f5568.pdf>. Acesso em: 4 maio 2021.

COSTA, João Ricardo dos Santos (coord.). **O uso da Justiça e o litígio no Brasil.** Pesquisa elaborada pela Associação dos Magistrados Brasileiros. [Brasília, DF]: AMB, 2015. Disponível em: <http://jota.info/wp-content/uploads/2015/08/O-uso-da-Justi%C3%A7a-e-o-lit%C3%ADgio-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2015.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da *et al.* **Direito, instituições e políticas públicas.** O papel do jusidealista na formação do Estado. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Comitê Gestor Regional da Polícia de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição:** Plano de ação 2020-2022. Brasília, DF: TJDFT, 2021. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/institucional/governanca/priorizacao/plano-de-acao/relatorio_acompanhamento_plano-de-acao_nov_2021.pdf. Acesso em: 3 abr. 2022.

DEUTSCH, Morton. A resolução do conflito: processos construtivos e destrutivos. In: AZEVEDO, André Gomma de (org.). **Estudos em arbitragem, mediação e negociação**. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004. v. 3. p. 29-100. Disponível em: <http://www.arcos.org.br/livros/estudos-de-arbitragem-mediacao-e-negociacao-vol3/parte-iidoutrina-parte-especial/a-resolucao-do-conflito>. Acesso em: 10 abr. 2022.

ENCONTRO DO COLÉGIO PERMANENTE DE CORREGEDORES-GERAIS, 75., 2017, Belo Horizonte, MG. **Carta de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, MG: TJMG, 2017. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/E6/75/38/19/76D1D51014A991D5B04E08A8/Carta%20de%20BH.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2021.

FACÓ, Juliana Dias. Litigiosidade repetitiva no CPA/2015 e sua aplicação ao processo do trabalho. **Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da Bahia**, Bahia, n. 7, mar. 2016. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/146192/2016_fac0_juliane_litigiosidade_repetitiva.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 27 set. 2022.

FARIA, José Eduardo. **Sociologia: direito e conjuntura**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FARIA, Rodrigo Martins. **O sistema de precedentes qualificados como técnica adequada da gestão processual no contexto do fenômeno da explosão da litigiosidade**. Belo Horizonte: TJMG, [20--]. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/11974/1/O%20sistema%20de%20precedentes%20qualificados.pdf>. Acesso em: 16 maio 2021.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio de língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios fundamentais do direito towards**. São Paulo: Saraiva Jurídico, 2017.

FERRARESI, Camilo Stangherlim; MOREIRA, Silmara Bosso. Conflitos e formas de resolução: da autotutela à jurisdição. **Revista JurisFIB**, São Paulo, v. 4, n. 4, 2013. Disponível em: <https://revistas.fibbauru.br/jurisfib/article/view/178>. Acesso em: 20 fev. 2022.

FIGUEIREDO, Bianca Fernandes. **Consumidor.gov.br**: a exigência de utilização da plataforma digital de solução adequada de conflitos antes do ajuizamento de ação de consumo como fator de ineficiência do Poder Judiciário, à luz da análise econômica do direito. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

FRADE, Catarina. A resolução alternativa de litígios e o acesso à Justiça: a mediação do sobreendividamento. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [s. l.], n. 65, p. 107-28, 2003. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/65/RCCS65-107-128-Catarina%20Frade.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2022.

FREGAPANI, Guilherme Silva Barbosa. Formas alternativas de solução de conflitos e a Lei dos Juizados Especiais. **Revista do Senado**, Brasília, DF, v. 34, n. 133, jan./mar. 1997.

GALANTER, Marc. **Why the haves come out ahead**: the classic essay and new observations. New Orleans: Quid Pro Books, 2014.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista do Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 267, 163-198, set./dez. 2014.

HOUAISS, Antonio. **Dicionário Houaiss de língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HIGÍDIO, José. Juiz condena Banco do Brasil a pagar multa por “spam processual”. **Conjur**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-28/juiz-condena-bb-pagar-multa-spam-processual>. Acesso em: 10 abr. 2022.

HIRSCHL, Ran. **Towards Juristocracy**: the origins and consequences of the new constitutionalism. Cambridge, MA: Harvard University, 2007.

KEELING, Byron C. Toward a balance approach to frivolous litigation: a critical review of federal rule 11 and state sanctions provisions. **Pepperdine Law Review**, Malibu, CA, v. 21, n. 4, 1994.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. O sistema de precedentes obrigatórios e o incremento da eficiência na prestação jurisdicional: aplicar a ratio decidendi sem rediscuti-la. **Revista ANNEP de Direito Processual**, Salvador, v. 1, n. 1, 2020. Disponível em: <https://revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/9>. Acesso em: 13 maio 2021.

MAGRO, Maíra. Milhares de ações contra bancos são fraudulentas. **Valor Econômico**, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://valor.globo.com/>

legislacao/noticia/2012/03/07/milhares-de-aco-es-contra-bancos-sao-fraudulentas.ghtml. Acesso em: 25 abr. 2021.

MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. **Análise econômica do acesso à justiça: a tragédia dos custos e a questão do acesso inautêntico**. Prefácio do Min. Teori Zavascki. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. Centro de Inteligência. **Nota Técnica n. 01/2022**. Campo Grande, MS: TJMS, 2022. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/storage/cms-arquivos/62a318e6cb e7019b873fa0a4d8d58599.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2022.

MEDINA, José Miguel Garcia. Assédio Judicial através de demandas opressivas e judicialização predatória. **Conjur**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-16/processo-assedio-atraves-demandas-opressivas-judicializacao-predatoria>. Acesso em: 8 abr. 2022.

MORAES, Vânia Cardoso André de. Demandas repetitivas sobre direitos sociais e a proposta do Código Modelo Euro-Americano para a realização da igualdade. *In*: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro**. Brasília, DF: Enfam, 2016. p. 53-70.

MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de Justiça brasileiro**. Brasília, DF: Enfam, 2016.

MORGULIS, Maria Clara de Azevedo. **Monopólio postal e litigância predatória**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Economia,

Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13431/Dissertacao_MariaClaraMorgulis_20150223_completa.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 20 mar. 2021.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 17. ed. São Paulo: RT, 2018.

OLIVEIRA, Thais Hirata de. **Mecanismos processuais de gestão das demandas repetitivas pelo Poder Judiciário**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

PATRÍCIO, Miguel Carlos Teixeira. **Análise económica da litigância**. Rio de Janeiro: Almedina, 2005.

PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Estado de Pernambuco. **Nota Técnica n. 02/2021**. Identificação das demandas agressoras, em especial no âmbito do Sistema dos Juizados do Estado de Pernambuco, e propositura de medidas de gestão visando coibir e reprimir as referidas lides, conforme prevê o Ato do CIJUSPE n. 03/2021, de 09 de agosto de 2021. Recife: TJPE, 2021.

RIBEIRO, Ricardo. Litigiosidade contida e litigiosidade exacerbada no âmbito dos Juizados Especiais Brasileiros. **JusBrasil**, [Brasília, DF], 2017. Disponível em: <https://limaribeiro83.jusbrasil.com.br/artigos/378589346/litigiosidade-contida-e-litigiosidade-exacerbada-no-ambito-dos-juizados-especiais-brasileiros#:~:text=Litigiosidade%20%C3%A9%20tudo%20que%20est%C3%A1,contra%20resist%C3%Aancia%20a%20essa%20pretens%C3%A3o>. Acesso em: 6 mar. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte. **Nota Técnica n. 01/2020**. Relator: Paulo Luciano Maia Marques. Natal, RN: TJRN, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/justica-rn-advogados-usam-acoes.pdf>. Acesso em: 29 out. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Comunicado NUMOPEDE n. 04/2019**. Porto Alegre, RS: TJRS, 2019. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/static/2019/08/CO_04-2019_NUMOPEDE-TJRS.pdf. Acesso em: 8 abr. 2022.

ROQUE, André Vasconcelos; DELLORE, Luiz; GAJARDONI, Fernando da Fonseca; MACHADO, Marcelo Pacheco; OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte. Releitura do princípio do acesso à justiça: a necessidade do prévio requerimento e o uso da plataforma consumidor.gov. **Migalhas**, [s. l.], n. 5.536, 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/tendencias-do-processo-civil/304544/releitura-do-principio-do-acesso-a-justica--a-necessidade-de-previo-requerimento-e-o-uso-da-plataforma-consumidor-gov-br>. Acesso em: 20 mar. 2021.

SANTOS, Alexandre Andreta dos. **Apresenta palestra na 7ª Caravana Virtual dos Centros de Inteligência**. São Paulo: TJSP, 2021. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=72312&pagina=1#:~:text=NOT%C3%8DCIA-,TJSP%20instala%20Centro%20de%20Intelig%C3%AAncia%20durante,7%C2%AA%20Caravana%20Virtual%20dos%20CI%E2%80%9D&text=Evento%20debateu%20demandas%20predat%C3%B3rias%20e%20repetitivas>. Acesso em: 9 abr. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **Oficina do CES**, [Coimbra], n. 65, 1995. Disponível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/30/rbcs30_07.pdf. Acesso em: 12 abr. 2015.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível n. 1000093-39.2020.8.26.0003**. Apelante: Rodrigo R. Rodrigues. Apelado: Banco Itaucard. São Paulo: TJSP, 6 nov. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível n. 1000956-92.2021.8.26.0218**. Apelante: Nair C. de Souza. Apelado: Banco BMG. São Paulo: TJSP, 21 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível n. 1048336-12.2018.8.26.0576**. Apelante: Anderson R. Paschoal. Apelado: MRV Engenharia e Participações. São Paulo: TJSP, 18 out. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível n. 1010387-56.2020.8.26.0002**. Apelante: Maria das G. P. T. Tavares dos Santos. Apelado: BV Financeira. São Paulo: TJSP, 21 set. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação n. 1016477-65.2020.8.26.0007**. Apelante: Luciane F. Santos da Silva. Apelado: BV Financeira. São Paulo: TJSP, 9 mar. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Comunicado CG n. 02/2017**. (Processo n. 2016/181072) O NÚCLEO DE MONITORAMENTO DE PERFIS DE DEMANDA - NUMOPEDE da Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo comunica aos Juízes de

Direito [...]. São Paulo: TJSP, 2017. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Corregedoria/Comunicados/Comunicado?codigoComunicado=7997>. Acesso em: 10 abr. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Corregedoria-Geral da Justiça cria Núcleo de Monitoramento de Perfis de Demandas**. São Paulo: TJSP, 2016. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/noticia?codigoNoticia=36713&Id=36713>. Acesso em: 4 abr. 2021.

SHAVELL, Steven. The social versus the private incentive to bring suit in a costly legal system. **Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 11, n. 333, 1982.

SILVA, Jorge Luis da Costa. Fatores determinantes da litigância frívola. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 165-191, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/44599/31770>. Acesso em: 28 fev. 2022.

SUSSKIND, Richard. **Online courts and the future of justice**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

VERISSIMO, Marcos Paulo. **A judicialização dos conflitos de Justiça distributiva no Brasil**: o processo judicial pós-1988. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

VIARO, Felipe Albertini Nani. Litigiosidade predatória: conceitos e casos. **Conjur**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-02/felipe-viario-fenomeno-fake-lides>. Acesso em: 24 set. 2022.

VIARO, Felipe Albertini Nani. Litigiosidade predatória: o fenômeno das “fakes lides”. **Conjur**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-02/felipe-viario-fenomeno-fake-lides>. Acesso em: 24 set. 2022.

VIARO, Felipe Albertini Nani. **Judicialização**: análise doutrinária e verificação no cenário brasileiro. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

WATANABE, Kazuo (coord.). **Juizados especiais de pequenas causas** (Lei n. 7.244, de 7 de novembro de 1984). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do processo civil**: como a economia o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

YEUNG, Luciana; TIMM, Luciano Benetti; ARAÚJO, Flávia. Efeitos deletérios da “indústria de limpeza de nomes” no mercado de crédito. **Jota**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abde/efeitos-deleterios-industria-limpeza-de-nomes-mercado-credito-04012022>. Acesso em: 10 abr. 2022.

O ABUSO DO DIREITO DE AÇÃO NO DIREITO COMPARADO

RODRIGO MARTINS FARIA*

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 O abuso do direito de ação no direito comparado; 2.1 Litigância ilícita (*tortious litigation*); 2.2 Acusação maliciosa (*malicious prosecution*); 2.3 Abuso processual (*abuse of process*); 2.4 Litigância predatória (*predatory litigation*); 2.5 Litigância frívola (*frivolous litigation*); 2.6 Litigância de má-fé; 2.7 Litigância vexatória (*vexatious litigation*); 2.8 Litigância fraudulenta (*sham litigation*); 2.9 Litigância pelo valor indesejável (*nuisance value*). 3 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

No capítulo Em busca de conceito, de Felipe Albertini Nani Viaro, foram abordados e propostos conceitos relacionados com a litigiosidade, seguindo-se com o diagnóstico do complexo problema da litigância predatória e o detalhamento tipológico-conceitual do fenômeno da explosão da litigiosidade no contexto brasileiro.

Entretanto, embora o Brasil seja exemplo mundial do fenômeno da explosão de litigiosidade – que comporta uma multiplicidade de tipologias –,

* Juiz auxiliar da Presidência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG na Diretoria de Informática. Coordenador do Laboratório de Inovação e coordenador adjunto do Centro de Inteligência do mesmo tribunal. Membro do Grupo Operacional do Centro de Inteligência do Poder Judiciário – CIPJ/CNJ. Mestrando em Direito na Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Especialista em inovação judicial pela Enfam. Tem capacitação em ciência de dados pela Enfam.

não se pode dizer que esse seja um problema atual, e tampouco exclusivamente nacional.¹

Por isso, no presente capítulo, veremos que a doutrina estrangeira também se debruça sobre o tema e é rica em exemplos do fenômeno da explosão de litigiosidade em outros ordenamentos jurídicos, sobretudo em países de tradição anglo-saxã, destacando-se a experiência norte-americana.²

2 O ABUSO DO DIREITO DE AÇÃO NO DIREITO COMPARADO

Registros bíblicos apontavam para o uso indevido do sistema de justiça desde os tempos mesopotâmicos.³ Na Grécia antiga, por exemplo, havia

¹ There apparently is a great similarity between abuse of process and malicious prosecution. Both theories require proof of malice and that the defendant was motivated by an improper purpose. In an abuse of process action, however, malice may be shown by merely demonstrating an improper purpose.” The elements common to abuse of process and malicious prosecution have caused many courts to confuse the two theories and upon occasion to equate them. Important differences nevertheless exist, making them applicable to different types of situations. One significant difference is that the plaintiff in an abuse of process suit need not prove that there was no probable cause for the issuance of the process. Indeed, abuse of process is appropriate in situations where probable cause exists for the issuance of process, but its subsequent use is wrongful. Another distinction between the two actions is that the plaintiff in an abuse of process action need not show that he was able to prevail against the prior abuse. The essential difference between the two torts, therefore, relates to the point at which the improper purpose is effectuated. In abuse of process, the tortfeasor’s vicious intent is carried out after the rightful issue of process. In contrast, vicious intent in a malicious prosecution action is manifested in the resort to the judicial process itself. BEERS, John H. Attorney’s Liability to Client’s Adversaries for Instituting Frivolous Lawsuits: A Reassertion of Old Values. *St. John’s Law Review*, New York, v. 53, n. 4, p. 783, 1979. Disponível em: <https://scholarship.law.stjohns.edu/lawreview/vol53/iss4/5/>. Acesso em: 14 ago. 2022.

² BERLIN, Leonard. Countersuing the Attorney to Stop Frivolous Lawsuits. *Medicolegal News. American Society of Law*, Washington D. C., v. 5, n. 46, p. 3, 1977.

³ It is commonly alleged that a substantial proportion of lawsuits are frivolous or “strike” suits, that is, lacking merit and filed only in the hopes of obtaining a favorable settlement.’ The handling of such suits has given rise to popular and scholarly criticisms of American civil procedure, on grounds both of efficiency and fairness. Indeed, in certain areas such as medical malpractice, antitrust, and corporation law, the asserted prevalence of frivolous suits is commonly cited as an argument for law reform. AVERY, Katz. The effect of frivolous lawsuits on the settlement of litigation. *International Review of Law and Economics*, Michigan, v. 10, n. 1, p. 3, May 1990.

uma preocupação com o bom uso do direito de acesso ao sistema de justiça e o respeito ao dever de lealdade processual.

Ali, havia um ritual de juramento em que as partes se comprometiam com a correção dos atos processuais a serem praticados ao longo do curso do processo, proibindo-se aquilo que, desde o início do século XX, Chiovenda denominou de “lide temerária”.

Mas foi no direito romano que surgiu pela primeira vez um instituto jurídico especificamente destinado a combater o uso indevido do direito de ação, o *improbus litigator*, descrito por Chiovenda como aquele que “sabe que o que pede não é justo, e que o que se lhe pede é justo, e não obstante, litiga”.⁴

Uma das causas universais para o fenômeno da explosão da litigiosidade é o surgimento da chamada sociedade de consumo, uma característica das sociedades contemporâneas, em especial da sociedade norte-americana, a partir do paradigma político-econômico do estado de bem-estar social (*welfare state*), que tem berço nos Estados Unidos, com o fomento intenso do consumo e a conseqüente industrialização e massificação da produção, distribuição de bens e prestação de serviços.

Abaixo, trazemos uma proposta de análise do fenômeno da explosão da litigiosidade e da litigância predatória no cenário internacional, a fim de que seja possível estabelecer uma correlação com a experiência brasileira. A metodologia utilizada é a revisão bibliográfica com abordagem descritiva.

2.1 Litigância ilícita (*tortious litigation*)

Litigância ilícita é uma terminologia de gênero usada no contexto norte-americano para indicar ações que cuidam de segredos comerciais.

⁴ Black’s law dictionary: definitions of the terms and phrases of American and English jurisprudence, ancient and modern. SAINT, Paul. Law dictionary. 6th ed. MN: West Publishing Co., 1990 apud STUDDERT, David M. *et al.* Claims, errors, and compensation payments in medical malpractice litigation. **The New England Journal of Medicine**, Massachusetts, n. 354, p. 2024, 2006.

A conduta ilícita pode ser praticada tanto pelo autor como pelo réu, que, confrontado com um processo fundado, pede reconvenção contra o autor, alegando acusação maliciosa ou abuso de processo.⁵ Ambos visam proteger a integridade do sistema judicial, impondo responsabilidade por uso indevido.⁶

⁵ FARINA, Fernanda Mercier Querido. A hora e a vez da litigância de má-fé. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 35, n. 190, p. 1 passim, dez. 2010.

⁶ Suppose that the cost to the plaintiff of filing a claim is \$25; that the cost to the defendant of defending himself would be \$200; that the cost to the plaintiff of then litigating through trial would be \$100; that the probability of the plaintiff prevailing at trial would be only 1 per cent (in the opinions of both parties); and that the amount the plaintiff would obtain were he to prevail at trial or by default judgment is \$1000.1 Thus the plaintiff's case is weak, and because his 'expected' or probability discounted judgment from litigation would be only 1 per cent×\$1000 or \$10, which is substantially less than his litigation costs of \$100, he would not litigate the case through trial. 2 Now let us verify that although the plaintiff would withdraw were the defendant to defend himself, the defendant would be willing to pay the plaintiff in settlement an), amount up to his defense costs of \$200. Suppose, for instance, that the plaintiff files a claim and demands \$180 in settlement. The defendant will then reason as follows (see Figure 1). If he settles, his costs will be \$180. If he rejects the demand and does not defend himself, he will lose \$1000 by default judgment. If he rejects the demand and defends himself, the plaintiff will withdraw, but he will have spent \$200 to accomplish this. Hence, the defendant's costs are minimized if he accepts the plaintiff's demand for \$180; and the same logic shows that he would have accepted any demand up to \$200. It follows that the plaintiff will find it profitable to file his nuisance claim; indeed, this will be so whenever the cost of filing is less than the defendant's cost of defense. Because the plaintiff is able to obtain from the defendant in settlement as much as his \$200 defense costs, the plaintiff will clearly decide to file if the filing costs are less than \$200; 4 the fact that they are only \$25 makes filing extremely attractive. » Consider next the situation where the plaintiff's case is meritorious but he would still be unwilling to go to trial because the costs of litigation would exceed the expected judgment. This situation is qualitatively similar to that of the nuisance case in that the plaintiff may still find it profitable to file a claim. Suppose for example that the plaintiff would have a 70 percent chance of winning at trial; that the judgment amount would be \$300; that his litigation costs would be \$250; and that the defendant's defense costs would be \$200. Then as the plaintiff's expected judgment would be only \$210, he would not be willing to go to trial. But by the reasoning used above, the plaintiff nevertheless can obtain in a settlement as much as the defendant's defense cost of \$200, so that he would certainly choose to file a claim if the filing cost is \$25. Now consider the situation where the plaintiff's likelihood of prevailing and the judgment amount are sufficiently high that he would be willing to engage in litigation. Suppose that not only is the likelihood of the plaintiff prevailing 70 per cent, but also that the judgment amount would be \$1000, as originally assumed. Then the plaintiff's expected judgment from litigation would be \$700, which exceeds his litigation costs of \$250; thus the plaintiff would indeed be willing to litigate. In this situation, it is clear that the plaintiff can obtain in a settlement any up to the defendant's costs of defense plus the expected judgment, that is, \$200+ \$700 or \$900. 6 For were the defendant to reject a settlement demand and defend himself at a cost of \$200, then, unlike before, the plaintiff would litigate and the defendant would bear expected liability of \$700, meaning that his total expected costs would be \$900. Of course, because the plaintiff's credible threat to

2.2 Acusação maliciosa (*malicious prosecution*)

Nos Estados Unidos, a expressão “acusação maliciosa” refere-se à conduta processual de natureza acusatória em que o processo judicial e o próprio sistema de justiça são utilizados para submeter a pessoa acusada a uma situação de opressão ou preconceito.

Uma das situações comuns para se alegar a acusação maliciosa é a defesa oferecida no contexto de ações frívolas ou vexatórias.⁷ A configuração da

litigate enables him to obtain a higher settlement than before, he will file a claim more often than before; he will do so whenever the cost of filing is less than the defense costs plus his expected judgment. Last, briefly reconsider the analysis assuming that the prevailing party's costs of litigation would be shifted to the losing party, that is, that the so-called British system for the allocation of litigation costs applies. ⁷ Under the British system, a plaintiff who would be unwilling to litigate never file a claim; in particular, nuisance suits would never occur. The reason for this conclusion is that if the defendant defended himself against a plaintiff who would then withdraw, the defendant, being the winning party, would recover his defense costs of \$200. Hence his defense would turn out to be costless, and this in turn means that the plaintiff would not be able to extract a settlement from him and so would not be able to profit from filing a claim. A related point is that under the British system the willingness of the plaintiff to litigate and to file a claim will be less than under the usual American system if the likelihood of prevailing is low. The explanation for this is simply that if the likelihood of prevailing is low, then the plaintiff's expected litigation costs will be high under the British system. For instance, if the likelihood of prevailing is near 0, the plaintiff's expected litigation costs under the British system will be close to his actual (unshifted) costs plus the defendant's; thus the expected costs will exceed those under the American system, and the chance that the plaintiff will be willing to litigate will therefore be less than under the American system. On the other hand, if the likelihood of prevailing is high, then the willingness of the plaintiff to file a claim and litigate will be greater under the British system than under the American; thus the bringing of highly meritorious suits will be encouraged. In the case where the likelihood of prevailing is near 1, for example, the plaintiff's expected litigation costs under the British system will be almost 0, so that his willingness to file and to litigate will clearly be greater than under the American system. Note that an implication of these latter points is that use of the British system may or may not lead to a decrease in the number of claims filed, depending on the distribution of the likelihoods of the plaintiff prevailing. ROSENBERG, D.; SHAVELL, Steven. A model in which suits are brought for their nuisance value. **International Review of Law and Economics**, Cambridge, MA, n. 5, p. 4-6, 1985.

⁷ At the federal level, the primary method of deterring frivolous conduct is through Federal Rule of Civil Procedure 11, which constitutes the federal sanctioning provision. Since its inception in 1938, Rule 11 has undergone a number of alterations, with each amendment reflecting slight changes in the common understanding of what constitutes frivolous behavior. The original rule required attorneys to certify that they had read the pleadings they filed, that to the best of their knowledge the pleadings were well grounded, and that the pleadings were not filed for the purpose of delaying litigation. ¹ If a judge did find a Rule 11 violation, that judge had

situação de acusação maliciosa pressupõe a constatação dos seguintes elementos:

- 1) falta de fundamento para a instauração do processo (“ausência de causa provável”);
- 2) motivação real diversa da busca pela tutela jurisdicional alegada (“intenção maliciosa”);
- 3) extinção do processo em favor do autor da acusação maliciosa;
- e 4) lesão ou dano real ao réu resultante da acusação maliciosa.⁸

sole discretion on whether or not to impose sanctions. 2 The Rule imposed a relatively high threshold, requiring both a finding of subjective bad faith as well as a finding that the pleading completely lacked any possible foundation. Because of this difficult standard courts did not often invoke the Rule, and thus the Rule did not have the deterrent effect that its framers intended. 3 Although the language of the Rule only mentioned pleadings, courts applied it to motions and other court papers by incorporating it through Federal Rule of Civil Procedure 7(b)(2). As dockets became more crowded and the costs of civil lawsuits grew, lawmakers amended Rule 11 in an attempt to increase its deterring effect. In 1983, lawmakers reformed the Rule and required attorneys to read and sign each document they submitted to a court.6 The signature certified: (1) that the attorney had read the document; (2) that to the best of the attorney’s belief, after reasonable inquiry into both facts and law, sufficient grounds existed to support the document; and (3) that the document was warranted by existing law or a good faith argument for the extension, modification, or reversal of existing law. 7 The new Rule explicitly applied to all motions, pleadings, and other papers filed in court, and prohibited filings with an improper purpose, such as to harass or delay. 8 Thus, the new rule imposed both objective and subjective duties: the court used an objective standard to decide if the attorney had conducted a reasonable inquiry, and a subjective standard to determine if the document was filed in good faith. 9 Finally, the Rule made sanctions mandatory if the court determined -that the signing attorney did not conduct a reasonable inquiry. 10 The scope of the sanctions, however, remained largely within the judge’s discretion. 1’ In 1993, rulemakers again amended Rule 11, largely ‘due to the flood of satellite litigation that arose over application of -the 1983 Rule. 12 The 1993 version expanded the scope of the Rule by applying it to all presentations made to the court, and reverted to the discretionary imposition of sanctions. 3 The new Rule also aimed to make application of the Rule more predictable by enacting a more objective standard for attorney behavior.’4 Specifically, the 1993 version replaced the subjective “good faith” requirements with a requirement that the pleading be warranted by existing law or a “nonfrivolous argument for the extension, modification, or reversal of existing law or the establishment of new law.”15 The new Rule also limited the scope of sanctions “to what is sufficient to deter repetition of such conduct or comparable conduct by others similarly situated.”16 Finally, the 1993 version of the Rule imposed a twenty-one-day safe harbor provision, which allows violators of the Rule twenty-one days within which to withdraw or appropriately correct the challenged document. 17 In sum, Rule 11 has undergone significant changes to adapt to the prevailing views of the legal community. Currently, Rule 11 is less harsh than the 1983 version, largely because both the twenty-one-day safe harbor provision and the discretionary imposition of sanctions reflect a preference for deterrence over discipline. SCHILLER, Erin; WETKIN, Jeffrey A. frivolous filings and vexatious litigation. **Georgetown Journal of Legal Ethics**, Georgetown, v. 14, n. 4, p. 910-911, Summer 2001.

⁸ “Rapid expansion of liability” and a concomitant rise in the average damage award have characterized recent tort litigation, especially in the area of medical malpractice. 2 As plaintiffs

Em razão da constatação do fenômeno da acusação maliciosa, o magistrado tem excepcionalmente o poder de suspender o andamento de uma ação por abuso processual para proteger o réu contra um processo e um julgamento injustos.

Assim, a condenação da parte por litigância de má-fé nos tribunais estadunidenses exige a prova robusta de que uma ação foi movida sem causa fática ou jurídica substancial para amparar o pedido subjacente,⁹ além de dolo da parte (má-fé)¹⁰ combinada com a extinção da ação e ocorrência de prejuízo.¹¹

have been enriched by this development, so too have their attorneys, who frequently are compensated for their services under contingent fee arrangements. The potential for considerable financial gain may account for an increased number of apparently frivolous lawsuits, which is evidenced by the growing number of situations where defendants subjected to baseless actions have brought countersuits against their adversaries' attorneys. Yet, whether brought under traditional or novel tort theories, such countersuits generally have been unsuccessful. BEERS, John H. Attorney's Liability to Client's Adversaries for Instituting Frivolous Lawsuits: A Reassertion of Old Values. *St. John's Law Review*, New York, v. 53, n. 4, p. 776, 1979. Disponível em: <https://scholarship.law.stjohns.edu/lawreview/vol53/iss4/5/>. Acesso em: 14 ago. 2022.

⁹ "Trained physicians reviewed a random sample of 1452 closed malpractice claims from five liability insurers to determine whether a medical injury had occurred and, if so, whether it was due to medical error. We analyzed the prevalence, characteristics, litigation outcomes, and costs of claims that lacked evidence of error. For 3 percent of the claims, there were no verifiable medical injuries, and 37 percent did not involve errors. Most of the claims that were not associated with errors (370 of 515 [72 percent]) or injuries (31 of 37 [84 percent]) did not result in compensation; most that involved injuries due to error did (653 of 889 [73 percent]). Payment of claims not involving errors occurred less frequently than did the converse form of inaccuracy — nonpayment of claims associated with errors. When claims not involving errors were compensated, payments were significantly lower on average than were payments for claims involving errors (\$313,205 vs. \$521,560, P = 0.004). Overall, claims not involving errors accounted for 13 to 16 percent of the system's total monetary costs. For every dollar spent on compensation, 54 cents went to administrative expenses (including those involving lawyers, experts, and courts). Claims involving errors accounted for 78 percent of total administrative costs." STUDDERT, David M. *et al.* Claims, errors, and compensation payments in medical malpractice litigation. *The New England Journal of Medicine*, Massachusetts, n. 354, p. 2024, 2006.

¹⁰ Cf. FARINA, Fernanda Mercier Querido. A hora e a vez da litigância de má-fé. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 35, n. 190, p. 3, dez. 2010.

¹¹ "The trade secret cause of action is an equitable remedy which arose under the unfair competition laws. This claim developed out of the desire to allow the protection of ideas which the inventor is unable to safeguard under the copyright or patent laws. The basic philosophy underlying this cause of action is that where the inventor takes reasonable precautions to keep confidential the ideas it develops, the unauthorized use or disclosure of those ideas by another constitutes a breach of trust that is actionable under the unfair

2.3 Abuso processual (*abuse of process*)

O instituto do abuso processual¹² pode ser definido como o uso doloso e indevido do direito de acesso à justiça, que é exercido apenas formalmente com ares de legalidade, porém para atingir um objetivo diverso daquele previsto e almejado pela lei, normalmente voltado para causar algum prejuízo para a parte contra quem é usado¹³ e/ou obter uma vantagem ilícita.¹⁴

A doutrina italiana também se utiliza do termo para denominar¹⁵ o exercício abusivo do direito de ação no contexto do direito das obrigações,

competition laws.” SMITH, Elizabeth. Eliminating predatory litigation in the context of baseless trade secret claims: the need for a more aggressive counterattack. **Santa Clara Law Review**, Santa Clara, CA, v. 23, n. 1095, p. 1097, 1983. Disponível em: <http://digitalcommons.law.scu.edu/lawreview/vol23/iss4/6>. Acesso em: 15 ago. 2022.

¹² “By striking directly at a competitor via the judicial process, it is possible for a firm to cause more harm to competition in the same market than it might through exclusive dealing, predatory pricing, or other frequently discussed anticompetitive activities.⁰⁸ This is especially true when the target of the lawsuit is a small company.¹⁶” More significantly in terms of the antitrust laws, an established company can inhibit competition, reap excessive profits, and retard innovation by preventing or delaying the entry of new firms into the market.” SMITH, Elizabeth. Eliminating predatory litigation in the context of baseless trade secret claims: the need for a more aggressive counterattack. **Santa Clara Law Review**, Santa Clara, CA, v. 23, n. 1095, p. 1122, 1983. Disponível em: <http://digitalcommons.law.scu.edu/lawreview/vol23/iss4/6>. Acesso em: 15 ago. 2022.

¹³ A predatory or exclusionary practice is a practice designed primarily to destroy or harm competitors, rather than to increase sales or otherwise to succeed in the marketplace. The most common exclusionary practice discussed in antitrust law is predatory pricing. Traditionally, predatory pricing occurs when a firm sets its price inconvenient below “cost,”⁶⁸ in order to drive a weaker competitor or competitors out of business. If the firm can successfully eliminate or at least weaken its competitors, then it can establish a monopoly position in the relevant market, raise prices, and recoup the losses it suffered while implementing the predatory pricing strategy,” MYERS, Gary. Litigation as a predatory practice. **Kentucky Law Journal**, Kentucky, v. 80, n. 3. p. 579-580, 1992.

¹⁴ Abuse of process can be distinguished from malicious prosecution, in that abuse of process typically does not require proof of malice, lack of probable cause in procuring issuance of the process, or a termination favorable to the plaintiff, all of which are essential to a claim of malicious prosecution. ABUSE of process. *In*: WIKIPEDIA: the free encyclopedia. [San Francisco, CA: Wikimedia Foundation, 2010]. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Abuse_of_process. Acesso em: 15 ago. 2022.

¹⁵ VEXATIOUS litigation. *In*: WIKIPEDIA: the free encyclopedia. [San Francisco, CA: Wikimedia Foundation, 2010]. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Vexatious_litigation. Acesso em: 15 ago. 2022.

como, por exemplo, a pulverização de demandas baseadas no mesmo contrato e “o dano assim causado ao devedor (obrigado a sofrer uma pluralidade de ações judiciais) não é justificado por qualquer interesse do credor que seja digno de proteção pelo ordenamento jurídico”.¹⁶

Na França, o Código de Processo Civil¹⁷ traz diversos institutos processuais que sancionam aquele que se utiliza do sistema de justiça de forma abusiva. Entre todas as previsões, o dispositivo mais abrangente é o art. 32-1, ao dispor que “qualquer pessoa que atue no tribunal de forma dilatória ou abusiva pode ser condenada a uma multa civil até o limite de 3.000 euros, sem prejuízo dos danos que seriam reclamados”. Outros vários dispositivos espalhados pelo código também preveem sanções processuais similares contra a prática de condutas processuais abusivas (arts. 118, 123, 550, 560, 559, 581 e 628) e também na legislação esparsa (v.g. Lei n. 65.557, de 1965, art. 42, que trata do contencioso de copropriedade) e no Código de Processo Penal¹⁸, neste com previsão de multa de até 15.000 euros pela prática do abuso do direito de ação (arts. 177-2 e 392-1).¹⁹

No sistema jurídico norte-americano, os elementos essenciais que caracterizam o abuso processual são:²⁰ 1) motivo ou propósito impróprio

¹⁶ BRISBANE. Queensland courts. **Vexatious litigants**. Brisbane: Queensland Courts, 2018. Disponível em: <https://www.courts.qld.gov.au/court-users/practitioners/vexatious-litigants#:~:text=Under%20the%20Vexatious%20Proceedings%20Act,Queensland%20without%20the%20court's%20permission>. Acesso em: 15 ago. 2022.

¹⁷ REPUBLIQUE FRANÇAISE. **Code de procédure civile**. Décreté le 12 avril 1806, promulgué le 24 avril 1806. France: Legifrance, 2023. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070716>. Acesso em: 25 mar. 2023.

¹⁸ REPUBLIQUE FRANÇAISE. **Code de procédure pénale**. Loi n. 57-1426 du 31 décembre 1957. France: Legifrance, 2023. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071154>. Acesso em: 25 mar. 2023.

¹⁹ BRISBANE. Queensland Courts. **List of Persons against whom a vexatious proceedings order has been made pursuant to the vexatious proceedings act 2005**. Brisbane: Queensland Court, [2005]. Disponível em: https://www.courts.qld.gov.au/__data/assets/pdf_file/0006/93912/vexatious-proceedings-orders.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

²⁰ The trade secret defendant faced with a baseless lawsuit may also counterclaim against the trade secret plaintiff for malicious prosecution or abuse of process. Both of these torts are aimed at protecting the integrity of the judicial system by imposing liability for its misuse. Theoretically, these causes of action are tailored to prevent judicial abuses, such as the one on which this comment focuses. In the context of trade secret litigation, however, these torts in their present form fail to act as sufficient deterrents. Unfortunately, some plaintiffs initiate baseless trade secret claims with an underlying intent to burden the defendant with

do réu no uso do processo; 2) uso do processo de maneira imprópria pelo réu (dolo);²¹ 3) dano ao autor; e 4) dano ao autor por causa da irregularidade no uso do processo. A parte que se utiliza abusivamente do sistema de justiça com finalidade ilícita foca nos efeitos colaterais do processo judicial, como na hipótese de uma prisão injustificada ou uma ação penal infundada, intimação da parte para constrangê-la a prestar depoimento em juízo, penhora e execução de seus bens e uso indevido de outras medidas cautelares.²² Em regra, o ônus da prova da prática de abuso processual é da defesa. O padrão de prova é o denominado “equilíbrio de probabilidades”. No entanto, a decisão de suspender o processo fica ao livre e prudente arbítrio do juiz, inexistindo na lei parâmetros objetivos.²³ O abuso processual diferencia-se da acusação maliciosa porque, diferentemente desta, não exige comprovação de dolo, falta de causa provável ou mesmo extinção do processo em favor do autor. Todos esses elementos são essenciais para a configuração da acusação maliciosa.

a lawsuit rather than to pursue the merit of the claim asserted. SMITH, Elizabeth. Eliminating predatory litigation in the context of baseless trade secret claims: the need for a more aggressive counterattack. **Santa Clara Law Review**, Santa Clara, CA, v. 23, n. 1095, p. 1113, 1983. Disponível em: <http://digitalcommons.law.scu.edu/lawreview/vol23/iss4/6>. Acesso em: 15 ago. 2022.

²¹ Abuse of process may be defined as the malicious misuse of lawfully issued process to attain a collateral objective not countenanced by the law, resulting in damage to the person against whom it is used. Thus, the use of process toward a legally permissible end cannot be an abuse of process, notwithstanding an underlying vicious purpose. BEERS, John H. Attorney’s Liability to Client’s Adversaries for Instituting Frivolous Lawsuits: A Reassertion of Old Values. **St. John’s Law Review**, New York, v. 53, n. 4, p. 782, 1979. Disponível em: <https://scholarship.law.stjohns.edu/lawreview/vol53/iss4/5/>. Acesso em: 14 ago. 2022.

²² In un rapporto giuridico che intercorre tra un debitore e un creditore, quest’ultimo non può frazionare la sua pretesa in una pluralità di azioni giudiziarie distinte: infatti, moltiplicando i giudizi per far valere pro parte la stessa ed unica pretesa creditoria si determina una illogica complicazione del meccanismo di esazione del credito, che crea il rischio di dare luogo a giudicati contraddittori, e si determina una “perversione” del rapporto giuridico originario, che è per sua natura unitario. PINO, Giorgio. L’abuso del diritto tra teoria e dogmatica (precauzioni per l’uso). In: MANIACI, Giorgio (ed.). **Eguaglianza, ragionevolezza e logica giuridica**. Milano: Dott. A Giuffrè, 2006. p. 115.

²³ ([I]l pregiudizio che in tal modo viene arrecato al debitore (costretto a subire una pluralità di azioni giudiziarie) non è giustificato da alcun interesse del creditore che sia meritevole di tutela da parte dell’ordinamento giuridico. PINO, Giorgio. L’abuso del diritto tra teoria e dogmatica (precauzioni per l’uso). In: MANIACI, Giorgio (ed.). **Eguaglianza, ragionevolezza e logica giuridica**. Milano: Dott. A Giuffrè, 2006. p. 115-175.

2.4 Litigância predatória (*predatory litigation*)

No contexto norte-americano, a expressão litigância predatória tem especial aplicação no âmbito do direito concorrencial, relacionando-se com a ideia de utilização do sistema de justiça para criar obstáculos contra concorrentes com o objetivo de eliminá-los de algum segmento de mercado.²⁴

A expressão deriva de outras acepções consolidadas, há mais tempo, quanto ao uso do vocábulo “predatório”, como, por exemplo, a prática de precificação predatória,²⁵ e tem especial aplicação nas ações em que se busca

²⁴ Plusieurs textes du code de procédure civile prévoient une sorte de police de l'action sanctionnant celui qui soumet une prétention à un juge de manière abusive. La disposition la plus générale est celle de l'article 32-1 qui dispose que « celui qui agit en justice de manière dilatoire ou abusive peut être condamné à une amende civile d'un maximum de 3 000 €, sans préjudice des dommages-intérêts qui seraient réclamés ». Les articles 559 et 581 rappellent ces sanctions en cas d'exercice dilatoire ou abusif d'une voie de recours. En cas de pourvoi en cassation abusif, l'article 628 prévoit, lui aussi, une amende civile pouvant aller jusqu'à 3 000 € et une indemnité au profit de l'adversaire dans les mêmes limites. Les articles 118, 123, 550 et 560 du code de procédure civile, quant à eux, sanctionnent par des dommages-intérêts à l'adversaire certaines manœuvres dilatoires d'un plaideur mais sans prévoir d'amende. Ces textes traitent respectivement des exceptions de nullité pour vice de fond et des fins de non-recevoir présentées tardivement dans une intention dilatoire, de l'appel incident tardif et de l'appel principal de celui qui s'est abstenu, sans motif légitime, de comparaître en première instance. D'autres textes portent des prescriptions comparables (en matière de contentieux de la copropriété, V. L. no 65-557 du 10 juill. 1965 [JO 11 juill.], art. 42). La gravité des conséquences d'une action civile engagée devant la juridiction pénale explique l'importance du dispositif du code de procédure pénale relatif aux abus de constitution de partie civile. Une amende civile de 15 000 € peut être prononcée par le juge d'instruction ou la juridiction de jugement (C. pr. pén., art. 177-2 et 392-1). Quant aux personnes mises en cause et bénéficiant ensuite d'un non-lieu ou d'une relaxe, elles sont en droit de demander des dommages-intérêts à la partie civile téméraire (C. pr. pén., art. 91, 425 et 472). Le tout sans préjudice de poursuites pour dénonciation calomnieuse (C. pén., art. 226-10). De l'avis général, ces textes illustrent la théorie de l'abus de droit. On peut dire également qu'ils en illustrent les difficultés. CAYROL, Nicolas. Dommages-intérêts et abus du droit d'agir. In: SÉMINAIRE DOMMAGES-INTÉRÊTS. *Annales* [...]. France: Université de Tours, 2013. Disponível em: <https://hal-univ-tours.archives-ouvertes.fr/hal-01017593>. Acesso em: 15 ago. 2022.

²⁵ Another attack on abusive litigation is the tort claim for abuse of process. The essential elements of the cause of action for abuse of process are: (1) that the defendant had an ulterior motive or purpose in the use of the process, (2) that the defendant acted wilfully in using the process in an improper manner in the regular conduct of the proceeding, and (3) that damage to the plaintiff resulted from the irregularity in the use of the process. SMITH, Elizabeth. Eliminating predatory litigation in the context of baseless trade secret claims: the need for a more aggressive counterattack. *Santa Clara Law Review*. Santa Clara, CA, v. 23, n. 1095, p. 1114, 1983. Disponível em: <http://digitalcommons.law.scu.edu/lawreview/vol23/iss4/6>. Acesso em: 15 ago. 2022.

a proteção de segredos comerciais que não estejam adequadamente protegidos pelas leis de patente,²⁶ propriedade industrial e intelectual daquele país.²⁷

Portanto, a noção de litigiosidade predatória no contexto do direito comparado, especialmente o direito concorrencial, congrega uma noção diferente daquela proposta no capítulo anterior para o cenário brasileiro, substancialmente focada na ideia de consumir (predar) os recursos do Poder Judiciário ou de defesa da parte contrária, impactando na efetividade de um ou de outro.

2.5 Litigância frívola (*frivolous litigation*)

No cenário norte-americano, a litigância frívola (*frivolous litigation*)²⁸ é um conceito muito próximo daquele explorado no contexto brasileiro. Trata-

²⁶ “The elements of a valid cause of action for abuse of process in most common law jurisdictions are as follows: (1) the existence of an ulterior purpose or motive underlying the use of process, and (2) some act in the use of the legal process not proper in the regular prosecution of the proceedings.” ABUSE of process. *In*: WIKIPEDIA: the free encyclopedia. [San Francisco, CA: Wikimedia Foundation, 2010]. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Abuse_of_process. Acesso em: 15 ago. 2022.

²⁷ Typically, the person who abuses process is interested only in accomplishing some improper purpose that is collateral to the proper object of the process and that offends justice, such as an unjustified arrest or an unfounded criminal prosecution. Subpoenas to testify, attachments of property, executions on property, garnishments, and other provisional remedies are among the types of “process” considered to be capable of abuse.” ABUSE of process. *In*: WIKIPEDIA: the free encyclopedia. [San Francisco, CA: Wikimedia Foundation, 2010]. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Abuse_of_process. Acesso em: 15 ago. 2022.

²⁸ An abuse of process is the unjustified or unreasonable use of legal proceedings or process to further a cause of action by an applicant or plaintiff in an action. It is a claim made by the respondent or defendant that the other party is misusing or perverting regularly issued court process (civil or criminal) not justified by the underlying legal action. In common law it is classified as a tort distinct from the intentional tort of malicious prosecution. It is a tort that involves misuse of the public right of access to the courts. In the United States it may be described as a legal process being commenced to gain an unfair litigation advantage. ABUSE of process. *In*: WIKIPEDIA: the free encyclopedia. [San Francisco, CA: Wikimedia Foundation, 2010]. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Abuse_of_process. Acesso em: 15 ago. 2022.

se da demanda que “não apresenta nenhum argumento racional baseado na evidência ou na lei em apoio à alegação”,²⁹ portanto sem substrato fático ou jurídico substancial, desprovida de causa razoável.

Formalmente lícita, a demanda frívola se contradiz com o mérito de seus próprios fundamentos, além de basear-se em teorias jurídicas absurdas, com superabundância de argumentos ou repetição de jurisprudência, ou ainda sem um argumento razoável para que seja conferida interpretação inédita da lei ou superação de precedente (*overruling*).

Por óbvio, inclui-se na prática a ação proposta com total ausência de substrato fático ou contra texto expresso de lei ou tese exposta em precedente vinculante, além do agir sem um nível básico de diligência na pesquisa da lei ou dos fatos relevantes.

Um dos cenários comuns da litigância frívola no contexto norte-americano é a demanda proposta com o objetivo exclusivo de forçar a obtenção de um acordo judicial favorável.³⁰ Embora essa conclusão soe um tanto quanto estranha para o ambiente de litigância típica brasileira, na verdade os réus americanos, enquanto vítimas de demandas frívolas, em vez de prosseguirem na defesa contra a demanda sem fundamento, preferem celebrar um acordo em valor menor do que gastariam para provar a inocência.

²⁹ A malicious prosecution cause of action is comprised of the following elements: (1) the absence of probable cause for initiating the proceeding; (2) a primary motivation other than seeking legal redress (referred to as “malicious intent”); (3) termination of the proceeding in favor of the malicious prosecution plaintiff; and (4) actual injury or damage to the defendant resulting from the malicious prosecution. The tort, in essence, is the unjustifiable instigation of the legal process to merely vex or injure another. ABUSE of process. *In*: WIKIPEDIA: the free encyclopedia. [San Francisco, CA: Wikimedia Foundation, 2010]. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Abuse_of_process. Acesso em: 15 ago. 2022.

³⁰ [M]alicious prosecution. To succeed, an individual must prove that there was a prior action instituted by the defendant, an absence of probable cause to believe in the validity of the underlying claim, malice on the part of the defendant, termination of the lawsuit in the plaintiff’s favor and injury. BEERS, John H. Attorney’s liability to client’s adversaries for instituting frivolous lawsuits: a reassertion of old values. *St. John’s Law Review*, New York, v. 53, n. 4, p. 776, 1979. Disponível em: <https://scholarship.law.stjohns.edu/lawreview/vol53/iss4/5/>. Acesso em: 14 ago. 2022.

Trata-se, portanto, de um conceito mais amplo do que a cognata tipologia nacional, pois a terminologia estrangeira, com aceção mais abrangente, contempla, além da ideia de conduta temerária, um elemento de análise econômica do direito que não se observa normalmente no contexto brasileiro.

As demandas frívolas são frequentemente utilizadas nos casos de direito concorrencial,³¹ de família³² e de erros médicos,³³ estes em razão do sucesso de algumas ações amplamente divulgadas pela mídia, com valores expressivos,

³¹ One of the more ambiguous elements of a malicious prosecution claim is the requirement that the plaintiff prove that malice motivated the defendant to conduct the prior action. The ambiguity surrounding this requirement emanates from the term 'malice'. While malice has been given many definitions, it appears that impropriety of motive is the most appropriate to malicious prosecution. Similarly, the Restatement provides that the culpable mental state required for a malicious prosecution action exists when the proceedings have been initiated or continued primarily for a purpose other than that of securing the proper adjudication of the claim on which they are based. Thus, if the individual instituting a suit knows his claim lacks merit, his purpose in bringing it cannot be proper. BEERS, John H. Attorney's liability to client's adversaries for instituting frivolous lawsuits: a reassertion of old values. **St. John's Law Review**, New York, v. 53, n. 4, p. 778, 1979. Disponível em: <https://scholarship.law.stjohns.edu/lawreview/vol53/iss4/5/>. Acesso em: 14 ago. 2022.

³² Perhaps the most controversial element of a malicious prosecution action is the injury requirement. The 'English' rule, adopted by a substantial minority of jurisdictions, requires proof of interference with person or property or some other special injury that normally does not result from the defense of lawsuits. One reason offered for the existence of this rule is that civil procedure in England generally requires the losing party to pay the costs, including attorney's fees, of the prevailing party. Proof of special injury is necessary, therefore, in order to justify any additional recovery. In contrast, a showing of general damages is sufficient for recovery under the 'American' rule. Adopted by a majority of jurisdictions, this rule has been considered to be more appropriate to the American system, which, with few exceptions, requires each party to pay its own litigation costs. BEERS, John H. Attorney's liability to client's adversaries for instituting frivolous lawsuits: a reassertion of old values. **St. John's Law Review**, New York, v. 53, n. 4, p. 780-781, 1979. Disponível em: <https://scholarship.law.stjohns.edu/lawreview/vol53/iss4/5/>. Acesso em: 14 ago. 2022.

³³ Cf. STEINHORST, Lars, Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht. In: FADEEV, Wladimir I. (ed.). **Verfassungsgerichtsbarkeit in der Russischen Föderation und in der Bundesrepublik Deutschland**. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 2013. p. 93-108. Disponível em: https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/files/6597/proceedings_schulze_S93_105.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

motivando uma avalanche de ações de suposto erro médico, desprovido de provas ou de apoio na lei.³⁴

Nos Estados Unidos, tradicionalmente, o combate ao ajuizamento de demandas frívolas é feito mediante a condenação das partes em litigância de má-fé e ainda pela aplicação de penalidade pela prática do abuso processual (semelhante ao nosso instituto de ato atentatório à dignidade da justiça).

Nesse sentido, há um instituto muito utilizado no direito norte-americano para coibir a prática de demandas frívolas, que é a Regra n. 11 do Código de Processo Civil Federal,³⁵ a qual exige do advogado que, antes de propor uma demanda, realize uma investigação diligente e aprofundada em relação à situação fática alegada pelo autor e que venha a subsidiar a causa de pedir descrita na petição inicial (*due diligence*).³⁶

³⁴ No one disputes that in recent decades American society has become progressively more litigious. Whether this characteristic is a function of new theories of recovery, the increased numbers of new lawyers entering the population each year, or simply a greater awareness on the part of the general population of the availability of legal redress, more and more disputes that formerly were settled privately now are settled in the courts. An unfortunate truism is that, as more people learn to use the legal system for legitimate purposes, many more also learn to use it for illegitimate purposes. Cf. YALE, L. J. (1979) apud JOHNSON, John M.; CASSADY, G. Edward. Frivolous lawsuits and defensive responses to them-what relief is available? **Alabama Law Review**, Alabama, v. 36, n. 4, p. 927, 1985.

³⁵ In the past, some Ohio courts questioned whether, under Ohio law, there was any difference between the torts of abuse of process and malicious prosecution. Some statements in the earlier cases insinuated that the two torts were one and the same. However, in more recent years, the Ohio courts have explicitly delineated the differences between the two torts. Stated briefly, an action alleging malicious prosecution focuses upon the fact that civil process was employed for its ostensible purpose, but was instituted without reasonable or probable cause. On the other hand, an action is deemed an abuse of process where process, once obtained for whatever reason, is willfully perverted to accomplish an end not lawfully available by such process. In short, an action for abuse of process is concerned with the improper use of process after it has been issued. TUCKER, Robert L. Vexatious litigation as unfair competition, and the applicability of the Noerr-Pennington doctrine. **Ohio Northern University LawReview**, Ohio, n. 119, p. 121- 122, 1995.

³⁶ The Meaning of 'Vexatious': This is no mere academic question since both in relation to the statutory approach and to the common law approach (later) the resolution of the definition lies at the heart of the jurisdiction. In *Norman v Matthews and another* Lush J was of the view that the word means more than that the plaintiff has no cause of action saying that it must appear that such cause as is alleged must have a character that no reasonable person would recognise as bona fides. In *re Vernazza* Ormerod LJ, citing the wording of section 51 of the 1925 Act" expressed the view that the question is not whether the proceedings have been issued vexatiously but whether the proceedings are in fact vexatious. He drew the distinction between vexatious proceedings which are brought without a reasonable ground with those that have such a ground, for it is only in the former that the proceedings fall within the section

No direito estadunidense, o advogado e até mesmo o escritório de advocacia podem ser diretamente responsabilizados pela prática de litigância frívola e abuso do direito de ação, considerando-se que essa conduta desperdiça tempo e recursos do Judiciário e das partes.

A esse propósito, a Suprema Corte da Califórnia, no caso *Sheldon Appel Co. vs. Albert & Oliker*,³⁷ observou que a melhor forma de resolver o problema da propositura de ações frívolas é por meio de medidas que facilitem a rápida resolução da ação inicial, como a imposição de sanções por conduta frívola, evitando-se oportunidades para iniciar novas ações judiciais maliciosas após a conclusão da primeira.

A situação das demandas frívolas é tão recorrente no continente norte-americano que pesquisadores canadenses chegaram a cunhar a expressão *strategic lawsuits against public participation – Slapp* (que em tradução livre significa “processos estratégicos contra a participação pública”) para descrever táticas legais empregadas sob o pretexto de delitos comuns, principalmente ações de difamação, mas destinadas a silenciar críticas e punir réus por expressarem sua opinião e oposição a algum fato. Trata-se de ações de resultado positivo improvável, porém muito eficientes no objetivo de dissuadir a parte ré em adotar alguma conduta contrária ao interesse do autor.

(grifo do autor). HALL, Victor. Uncommon Law: The English and Hong Kong response to vexatious litigants. *Asia Pacific Law Review*, Hong Kong, v. 13, n. 2, p. 149, 2005.

³⁷ While the filing of frivolous lawsuits is certainly improper and cannot in any way be condoned, in our view the better means of addressing the problem of unjustified litigation is through the adoption of measures facilitating the speedy resolution of the initial lawsuit and authorizing the imposition of sanctions for frivolous or delaying conduct within that first action itself, rather than through an expansion of the opportunities for initiating one or more additional rounds of malicious prosecution litigation after the first action has been concluded. JUSTIA US LAW. *Sheldon Appel Co. v. Albert & Oliker* (1989). United States of America: Justia, c2023. Disponível em: <https://law.justia.com/cases/california/supreme-court/3d/47/863.html>. Acesso em: 25 mar. 2023.

2.6 Litigância de má-fé

No contexto norte-americano, a litigância de má-fé³⁸ é o comportamento processual ilícito relacionado com o exercício abusivo do direito de ação. Os elementos necessários para a sua caracterização incluem: a) ajuizamento de ação (civil ou criminal) formalmente lícita de forma intencional e maliciosa; b) inexistência de causa de pedir substancialmente provável; c) processo contra um réu vítima de acusação ilícita.

Ainda em relação à questão terminológica, a doutrina faz uma sutil distinção entre a ação de natureza cível e a ação de natureza criminal. Para o feito de natureza cível, utiliza-se o termo “uso doloso de processo”. Quando relacionada à instauração de processos criminais, a expressão mais utilizada é “perseguição dolosa”.

Aparentemente, há uma grande semelhança entre abuso de processo e litigância de má-fé. Ambas as teorias exigem prova de dolo e de que o réu foi motivado por um objetivo ilícito. Em uma ação de abuso de processo,³⁹ no entanto, a má-fé pode ser comprovada pela mera demonstração de que a parte age movida

³⁸ In the New Zealand case of *Attorney General v Wentworth*, Roden J propounded a three-fold checklist against which the question of vexatiousness may be examined. First, they are vexatious if they are instituted with the intention of annoying or embarrassing the person against whom they are brought. Second, they are vexatious if they are brought for collateral purposes and not for the purpose of having the court adjudicate on the issues to which they give rise and third, they are also properly to be regarded as vexatious if, irrespective of the motive of the litigant, they are so obviously untenable or manifestly groundless as to be utterly hopeless. HALL, Victor. *Uncommon Law: The English and Hong Kong response to vexatious litigants*. *Asia Pacific Law Review*, Hong Kong, v. 13, n. 2, p. 149, 2005.

³⁹ In both England and Wales and Hong Kong the essence of the statutory provisions are broadly the same. Both sections require the court to be satisfied that any person has habitually and persistently and without any reasonable ground instituted such proceedings before an order may be made ab initio. In *Attorney General v Covey; Attorney General v Matthews*, the English and Welsh Court of Appeal held that a litigant can habitually and persistently institute vexatious civil proceedings, within the meaning of s 42 by repeatedly litigating against different defendants in respect of different issues. In the same case the court held that it is entitled to make a civil proceedings order in respect of a vexatious litigant without limit of time.” *Ibid.*, p. 149.

por um objetivo ilícito.⁴⁰ Os elementos comuns ao abuso processual e à litigância de má-fé fizeram com que muitos tribunais norte-americanos confundissem as duas teorias e, às vezes, as iguallassem.⁴¹

2.7 Litigância vexatória (*vexatious litigation*)

A expressão *vexatious litigation*⁴² refere-se à prática de condutas que objetivam assediar ou subjugar um adversário para desestimular o livre exercício do direito de ação. Trata-se, portanto, de conceito que tem relação com a tipologia do denominado assédio processual, como exercício desproporcional do direito de ação ou de defesa.⁴³

Mais comum no continente europeu,⁴⁴ a expressão conduta vexatória pode se caracterizar pela soma de diversas demandas coordenadas,

⁴⁰ HALL, Victor. Uncommon Law: The English and Hong Kong response to vexatious litigants. **Asia Pacific Law Review**, Hong Kong, v. 13, n. 2, p. 148, 2005.

⁴¹ *Ibid.*, p. 148.

⁴² Other common law jurisdictions have generally accepted the availability of *Grepe v Loam* orders. These include Hong Kong; Australia (*Commonwealth Trading Bank v Inglis*); New Zealand (*Stewart v Auckland Transport Board*); and Singapore (*Chua Choon Lim Robert v MN Swam*). The courts in some Canadian provinces appear to be the exception. Examples include Manitoba (*Shaward v Shaward*) and Alberta (*Midwest Property Management v Moore*) (grifo do autor). *Ibid.*, p. 156.

⁴³ “[T]here is almost no UK legal literature on the subject of vexatious litigants at all. much less any attempt to undertake an analysis of the area drawing connections between vexatiousness and race, ethnicity or even gender for that matter. As I explore further below, there is a small literature on ‘querulous paranoia’ in psychology, drawing links between repeat litigation and ‘psychosis’. There is also some Australian and American legal literature on various frameworks deployed in those countries to prevent individuals from launching repeat actions. However, there is no sustained analysis of the area in the UK literature (see further below). This article, then, provides a mapping of vexatious litigation in England. and then explores one dimension -race and racism -raised by this mapping. DIDI, Herman. Hopeless cases: race, racism and the vexatious litigant. **International Journal of Law in Context**, Cambridge, UK, v. 8, n. 1, p. 28, March 2012.

⁴⁴ It has long been considered a leading principle of the English Law that “ a man shall not be punished for suing of writs in the King’s courts, whether he have right or wrong,* and that the utmost liberty is to be accorded to every man of bringing his grievances before the tribunals of his country But although our law is unwilling to place any restrictions upon the freedom of instituting civil proceedings, it is not wholly wanting in appliances for the suppression of vexatious and malicious litigation, although when compared with the Joenae

de forma repetitiva, onerosa e injustificada, por meio da distribuição pulverizada de ações em diferentes partes do território da jurisdição em que uma parte pode ser demandada.

Ainda, a conduta vexatória pode assumir a forma de uma única ação frívola, como é o caso da chamada ação judicial estratégica contra a participação pública, tradução livre da expressão inglesa *strategic lawsuit against public participation*, mais conhecida pelo respectivo acrônimo Slapp. Esse tipo de ação ocorre, por exemplo, quando um empreendedor ajuíza uma ação com o fim único de intimidar um cidadão ou grupo de pessoas que, por exemplo, pratica alguma conduta contrária aos interesses econômicos do empreendedor.⁴⁵

Na Nova Zelândia, o caso *Attorney General vs. Wentworth*⁴⁶ propôs três elementos para que uma demanda seja caracterizada como vexatória⁴⁷: a) se for proposta com a intenção de incomodar ou constranger a pessoa contra a qual é apresentada; b) se objetivar fins diversos da solução do caso sobre as questões a que dá origem, e; c) se, independentemente do motivo do litigante, os

temere lictantium of the Civil Law, those appliances may appear limited in their operation and extent. The restraints imposed by the Civil Law in the time of Justinian on the temerity of litigants may be classified under three heads. TAYLOR, Robert W. Restraints on vexatious litigation. *Law Magazine & Review and Quarterly Digest of All Reported Cases*, [s. l.], v. 1, n. 4, p. 670, Aug. 1876.

⁴⁵ Cf. SMITH, Simon. Ellen Cecilia Barlow (1869-1951): western Australia's pioneering vexatious litigant. *eLaw Journal*, [s. l.], v. 14, n. 2, p. 69-93, 2007.

⁴⁶ NEW SOUTH WALES. Supreme Court. **Attorney-General V Wentworth**. Practice. Vexatious litigants. Proceedings to restrain. Test for determining whether proceedings "vexatious". "Habitually and persistently" instituted. Absence of reasonable ground. Other relevant considerations. Supreme Court Act 1970 s 84(1). New South Wales: NSW Law Reports, 7 Oct. 1988. Disponível em: <https://nswlr.com.au/view/14-NSWLR-481#:~:text=ATTORNEY%2DGENERAL%20V%20WENTWORTH%20Common,ground%20%E2%80%94%20Other%20relevant%20considerations%20%E2%80%94%20Supreme>. Acesso em: 25 mar. 2023.

⁴⁷ STANFIEL, Sandra V. Combatting vexatious family law litigation by imposing attorney's fees as sanctions. *San Fernando Valley Law Review*, San Fernando Valley, v. 12, n. 1, p. 68, 1984.

fundamentos são tão obviamente insustentáveis ou manifestamente infundados que são total e manifestamente improcedentes.⁴⁸

A propositura de demandas vexatórias é considerada uma conduta processual abusiva e pode resultar em sanções contra o infrator. Alguns países ou estados de um país mantêm lista pública de litigantes vexatórios, partes que abusaram do direito de ação.⁴⁹

Os advogados podem também ser penalizados e incluídos na lista por participação dolosa no ato. Aqueles que são incluídos na lista de litigantes vexatórios podem perder a capacidade postulatória e só a obtêm novamente após permissão de um juiz.

Assim, em vários países do mundo, as legislaturas agiram para dar a seus tribunais nacionais o poder de lidar com o problema. Entre os países que preveem o instituto da litigância vexatória, destacam-se alguns integrantes do bloco do antigo Império Britânico, de tradição jurídica anglo-saxã, como

⁴⁸ “Fivolous is a legal term of art. It is defined by Black’s Law Dictionary as: [O]f little weight or importance. A pleading is “frivolous” when it is clearly insufficient on its face, and does not controvert the material points of the opposite pleading, and is presumably interposed for mere purposes of delay or to embarrass the opponent.” STANFIEL, Sandra V. *Combatting vexatious family law litigation by imposing attorney’s fees as sanctions*. **San Fernando Valley Law Review**, San Fernando Valley, v. 12, n. 1, p. 68, 1984.

⁴⁹ “‘Good faith’ and ‘bad faith’ are legal terms of art which are construed by case law in accordance with the context in which they are being used. Black’s Law Dictionary defines “good faith” as: [A]n intangible and abstract quality with no technical meaning or statutory definition [which] encompasses, among other things, an honest belief, the absence of malice and the absence of design to defraud or to seek an unconscionable advantage. The Uniform Commercial Code defines “good faith” as “honesty in fact in the conduct or transaction concerned.” Black’s Law Dictionary defines “bad faith” as: The opposite of “good faith,” generally implying or involving actual or constructive fraud, or a design to mislead or deceive another, or a neglect or refusal to fulfill some duty or some contractual obligation, not prompted by an honest mistake as to one’s right or duties, but by some interested or sinister motive. [Bad faith] is not simply bad judgment or negligence, but rather it implies the conscious doing of a wrong because of dishonest purpose or moral obliquity; it is different from the negative idea of negligence in that it contemplates a state of mind affirmatively operating with furtive design or ill will.” STANFIEL, Sandra V. *Combatting vexatious family law litigation by imposing attorney’s fees as sanctions*. **San Fernando Valley Law Review**, San Fernando Valley, v. 12, n. 1, p. 63, 1984.

Austrália, Canadá, Irlanda, Nova Zelândia, Reino Unido, Hong Kong, Singapura⁵⁰ e Estados Unidos.⁵¹

Na Austrália, por exemplo, o Vexatious Proceedings Act 2005 da Suprema Corte australiana autoriza que um juiz possa declarar alguém litigante vexatório e proibi-lo de iniciar um processo.⁵² Para isso, o tribunal examina o número de processos iniciados pela pessoa, se suas ações foram justas e razoáveis e/ou se a mesma ação foi decidida no passado. Em caso de declaração da pessoa como litigante vexatório, o ato é publicado no Diário do Governo de Queensland.⁵³

Na Inglaterra e no País de Gales, a assim chamada intervenção estatutária, que permite a declaração da condição de litigante vexatório, é possível desde o Vexatious Actions Act 1896⁵⁴, atualmente substituído pelo Section 42

⁵⁰ Vexatious litigants tend to be self represented, and quite often the motivation appears to be to punish or wear the other side down through the expense of responding to persistent, fruitless applications. This is why the failure to pay costs for such applications is a significant element in determining whether a litigant is vexatious. TODD, Trevor; MILLIKEN, Judith. The vexatious litigant. **LawNow Magazine**, Alberta, CA, v. 39, n. 6, p. 34, July/Aug. 2015.

⁵¹ The right to petition for redress of grievances is a right enshrined in the Texas Constitution.6 Accordingly, when dealing with statutes such as the “vexatious litigant” statute, the legislature is intentionally seeking to curb basic constitutional rights, and such attempts should be subjected to the highest scrutiny. However, the right to petition is not absolute and can be abused to such an extent that curbing an individual’s right to petition is in the interest of justice. CARROLL, Frank O. III. Vex My Soul: a primer on vexatious litigants. **Houston Law Review**: Off the Record, Houston, n. 6, p. 232, 2016.

⁵² The English Parliament first entered the field in 1896 with the passage of the Vexatious Actions Act.26 That legislation was introduced primarily to stop one Chaffers27 from litigating. Between 1891 and 1896 he had brought 48 actions in the High Court and inferior courts. His defendants included judges of the High Court, the Speaker of the House of Commons, the Archbishop of Canterbury and trustees of the British Museum. Causes of action included conspiracy by the judges to defeat the ends of justice, refusal to accept his petitions to Parliament and refusal to allow him to use the reading room of the British Museum. SMITH, Simon. Vexatious litigants and their judicial control - the Victorian Experience. **Monash University Law Review**, Melbourne, v. 15, n. 1, p. 54, Mar. 1989.

⁵³ Cf. SMITH, Simon. Constance May Bienvenu: animal welfare activist to vexatious litigant. **Legal History**, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 31-62, 2007.

⁵⁴ “Precisely what the phrase “access to justice” encompasses varies according to the circumstances. At its most holistic, it includes normative questions about what values constitute “justice” and ensuring that substantive law encompasses such values.12 At the very least, it means that civil litigation should have three characteristics: first, minimal financial costs; second, timeliness; and, third, simplicity.13 Even those who have argued that access to justice should be interpreted in a much broader manner, such as Trevor Farrow, agree that simple and efficient civil procedure is an important tool for achieving access to justice. KENNEDY, Gerrard J. Rule 2.1 of Ontario’s Rules of Civil Procedure: responding to vexatious litigation while advancing access to justice? **The Windsor Yearbook of Access to Justice**, Windsor, v. 35, n. 1, p. 2, 2018.

Supreme Court Act 1981⁵⁵. Em Hong Kong, ex-colônia britânica e atual Região Administrativa Especial subordinada ao governo central da China, a mesma possibilidade é prevista na Seção 27 da Portaria do Tribunal Superior de Hong Kong, baseada na legislação inglesa, desde 1925⁵⁶. Nesses países, a declaração de litigância vexatória é expedida desde que o tribunal esteja convencido de que qualquer pessoa tem habitual e persistentemente ajuizado demandas judiciais contra diferentes réus em relação a diferentes questões, sem qualquer motivo razoável.⁵⁷

2.8 Litigância fraudulenta (*sham litigation*)

Conforme visto no capítulo anterior, o termo *sham* advém da língua inglesa e significa "aquilo que é falso".⁵⁸ No sistema jurídico americano,

⁵⁵ The problem of congested courts and the delay they produce is nationwide and well-known. Too many actions require too much time for too few judges. One of the causes of this overcrowding in the courts, both trial and appellate, is the vexatious litigant—the litigant who advances' or re-advances a claim that has no merit, or brings a multiplicity of actions where one is sufficient.' The motive of the vexatious litigant may be to harass the other party, to postpone a result he considers unfair, or simply to satisfy some urge to engage in litigation.' Whatever the motive, the courts are overburdened today even without such actions. The administrative cost of the vexatious litigant's claims is high—to the system as a whole, to the adverse party faced with the burden of responding to them, and to the litigant with a valid claim who must wait for his day in court. On the other hand, it has long been considered axiomatic in our system of justice that every man is entitled to his "day in court." However, the guarantee that every litigant will have his "day in court" implies that a litigant is not entitled to two days. MANWELL, Edmund R. The vexatious litigant. **California Law Review**, Berkeley, v. 54, n. 4, p. 1769-1770, Oct. 1966.

⁵⁶ The final remedy available to the litigant who must respond to vexatious civil proceedings is recovery for the tort of malicious prosecution. The essence of this tort is the unjustifiable commencement of legal proceedings for the mere purpose of vexation or injury.' The theory of this remedy is that when an action is brought and prosecuted maliciously, the plaintiff has no right whatever to invoke the aid of the courts; plaintiff has therefore abused the process of the courts, subjecting the defendant to damages which are not fully compensated by recoverable costs. *Ibid.*, p. 1792.

⁵⁷ 'Vexatious' is defined by Black's Law Dictionary as 'without reasonable or probable cause or excuse; harassing; annoying' and by the Ontario Court of Appeal as 'broadly synonymous with the concept of abuse of process developed by the Courts in the exercise of their inherent right to control proceedings. KENNEDY, Gerrard J. Rule 2.1 of Ontario's Rules of Civil Procedure: responding to vexatious litigation while advancing access to justice? **The Windsor Yearbook of Access to Justice**, Windsor, v. 35, n. 1, p. 246, 2018.

⁵⁸ The term "abusive" relates to the doctrine of abuse of process, which the Supreme Court of Canada has noted aims to preserve the integrity of the court process.²⁷ The Supreme Court has approvingly cited Goudge JA's description of abuse of process: [The doctrine of abuse of

a denominada litigância fraudulenta (*sham litigation*) é o conceito dado para a movimentação indevida do sistema processual com finalidade ilícita.⁵⁹

A expressão é frequentemente utilizada no direito concorrencial norte-americano para expressar o exercício abusivo do direito de ação, objetivando prejudicar a concorrência,⁶⁰ como, por exemplo, no setor farmacêutico⁶¹. Nos Estados Unidos, a jurisprudência define *sham litigation* como litígios anticompetitivos que são infundados ou fraudulentos.⁶²

process] engages the inherent power of the court to prevent the misuses of its procedure, in away that would be manifestly unfair to a party to the litigation before it or would in some other way bring the administration of justice into disrepute. It is a flexible doctrine unencumbered by the specific requirements of concepts such as issue estoppel. [...] Abusive” is the broadest, and frivolous and vexatious litigation is almost certainly also going to be abusive. However, “vexatious” is the commonly used term if referring to persons in case law. “Abusive” tends to refer to litigation itself. As such, I will use “abusive” and “vexatious” synonymously hereafter, unless circumstances call for more specificity. I will generally avoid “frivolous”, which truly seems to be a subset of vexatious and abusive. KENNEDY, Gerrard J. Rule 2.1 of Ontario’s Rules of Civil Procedure: responding to vexatious litigation while advancing access to justice? **The Windsor Yearbook of Access to Justice**, Windsor, v. 35, n. 1, p. 246-247, 2018.

⁵⁹ When a developer sues a private citizen for urging a zoning commission to deny a building permit, that is a SLAPP suit.” No recognized tort theory permits recovery against a citizen who merely asks a government agency to take action.4 When the developer sues the citizen for publishing a letter to a newspaper, critical of the development or its sponsor, but the letter contains no statement that is both verifiably false and defamatory, that too is a SLAPP suit. MARGULIES, Martin B. Is it a SLAPP suit – or, may Connecticut lawyers sue bar grievants for vexatious litigation. **University of Bridgeport Law Review**, Bridgeport, v. 12, n. 4, p. 963, Summer 1992.

⁶⁰ Também em relação a patentes, a expressão para indicar pedidos massivos de patentes para práticas predatórias no campo do Direito Concorrencial, como o uso abusivo de ações judiciais Cf. WENGER, Kathryn M. You don’t have to pay the troll toll: antitrust violations of patent assertion entities and the Noerr-Pennington doctrine sham litigation exception. **Hastings Constitutional Law Quarterly**, San Francisco, v. 47, n. 4, p. 557-594, Summer 2020.

⁶¹ DRACHTMAN, Craig. Taking on patent trolls: the Noerr-Pennington doctrine’s extension to pre-lawsuit demand letters and its sham litigation exception. **Rutgers Law Record**, Newark, v. 42, p. 230, 2014-2015. Disponível em: http://lawrecord.com/files/42_Rutgers_L_Rec_229.pdf. Acesso em: 25 mar. 2023.

⁶² The basic idea of the sham doctrine is well illustrated by reference to Diplock L.J.’s statement in *Snook v. London and West Riding Investments Ltd.*: it means acts done or documents executed by the parties to the ‘sham’ which are intended by them to give to third parties or to the court the appearance of creating between the parties legal rights and obligations different from the actual legal rights and obligations (if any) which the parties intend to create. CONAGLEN, Matthew. Sham trusts. **Cambridge Law Journal**, Cambridge, UK, v. 67, n. part 1, p. 177, Mar. 2008.

A conduta fraudulenta, a exemplo da vexatória, também pode ser caracterizada pela soma de diversas demandas coordenadas, de forma repetitiva, onerosa e injustificada, por meio da distribuição pulverizada de ações,⁶³ ou assumir a forma de uma única ação.⁶⁴

Um dos exemplos de *sham litigation* no contexto do direito concorrencial norte-americano é o caso dos denominados *trolls* de patentes, empresas de fachada que existem apenas na forma de “corretoras” que se dedicam a adquirir em massa patentes e direitos de propriedade intelectual para usar ofensivamente os seus portfólios contra pequenas empresas, exigindo taxas de licenciamento e as ameaçando com litígios onerosos.⁶⁵ Os *trolls* de patentes não fabricam produtos ou prestam serviços, servem apenas para reivindicar os direitos contra qualquer pessoa que possa infringir uma de suas patentes.

No contexto norte-americano, as bases do *sham litigation* foram fixadas no precedente *Professional Real Estate Investors, Inc., et al. vs. Columbia Pictures Industries, Inc., et al.*, em que foram definidos dois elementos essenciais para a sua caracterização.

⁶³ Courts have reasoned that ‘with only one ‘data point’ it is difficult to determine with any precision whether the petition was anticompetitive.’ It is also possible that courts have been unwilling to limit First Amendment protections on the basis of a single suit filed against a developer. *Ibid.*, p. 177.

⁶⁴ The standard in California Motor should apply in cases where the defendant files numerous challenges or legal proceedings with regard to the prospective development project. There is no required number of petitions needed to apply the California Motor analysis rather than the Professional Real Estate test. The Supreme Court in California Motor held that a complaint sufficiently alleged a sham litigation when the aggrieved party established that the challengers ‘sought to bar their competitors from meaningful access to adjudicatory tribunals and so to usurp that decisionmaking process’. Additionally, the affected party alleged that the ‘petitioners instituted the proceedings and actions with or without probable cause, and regardless of the merits of the case’. The Ninth Circuit discussed that California Motor in *USS-POSCO Industries*, and ‘recognized that the filing of a whole series of lawsuits and other legal actions without regard to the merits has far more serious implications than filing a single action. This standard triggers a holistic review weighing the facts of the case, in comparison to the two-part test in Professional Real Estate, where the court is less likely to scrutinize the single challenge. LANYON, Brian P. Sham Litigation in zoning challenges: finding the balance between protection of constitutional rights and anticompetitive business practices. **Seton Hall Legislative Journal**, New Jersey, v. 43, n. 1, p. 144, Jan. 2019.

⁶⁵ Cf. SILVA, Valéria Guimarães de Lima e. Sham litigation in the pharmaceutical sector. **European Competition Journal**, [London], v. 7, n. 3, p. 455-504, Dec. 2011.

O primeiro, de natureza objetiva, exige a demonstração de que o litigante médio tenha reais e factíveis expectativas de sucesso com a sua demanda, o que pode ser analisado, por exemplo, pelo exame do custo-benefício da demanda, tendo por base a Análise Econômica do Direito – AED⁶⁶. O segundo, de cunho subjetivo, exige a demonstração da intenção real da parte em relação à demanda proposta, devendo-se provar que a ação foi ajuizada e se ela não seria efetivamente um meio de malefício ao concorrente por meio do uso da máquina estatal.

No sistema jurídico brasileiro, não há previsão expressa do instituto, muito embora o PL n. 3.937/2004⁶⁷ tenha tentado inserir no sistema concorrencial uma figura parecida com o instituto norte-americano do *sham litigation* para combater o uso abusivo do direito de ação, quando exercido com o objetivo exclusivo de prejudicar a concorrência. Não obstante, o instrumento processual

⁶⁶ An abuse of process is a 'deliberate manipulation, distortion or frustration of the civil process', in such a way that it subverts the goals for which the process has been conceived and threatens its integrity. It can represent, for example, a vexatious or ill-founded use of the proceedings of the court, contradictory behavior in proceedings, filing of repetitive motions and prevention of the attainment or use of evidence by one party against another, among other practices, but its scope varies considerably among national legal systems, depending on the importance that is conferred by each country to the doctrine and its role. Abuse of process is a principle that includes the abuses on the right to petition envisaged by the US concept of sham litigation but it is not limited to them, as it broadly refers to any inappropriate, disruptive or oppressive use of court procedures. The fact that US courts debate on the scope of sham litigation in order to incorporate conducts that are not under the strict definition of sham and could also be characterized as an abuse of process demonstrates that there is an awareness of the relationship between both doctrines, which seem to deal with equivalent conducts under different designations. This is the conclusion reached by Michele Taruffo, according to whom the various legal systems adopt different approaches to abuse of procedural rights: while common law countries use 'rich and complex typologies of specific instances of APR (abuse or process) and of sanctions', civil law systems use different approaches, among them vague rules stating abuse, or else specific rules without calling them abuse. Sham litigation can easily be considered part of the mentioned specific typology under the US common law system. SILVA, Valéria Guimarães de Lima e. Sham litigation in the pharmaceutical sector. *European Competition Journal*, [London], v. 7, n. 3, p. 494-495, Dec. 2011.

⁶⁷ BRASIL. **Projeto de Lei n. 3.937/2004**. Altera a Lei n. 8.884, de 11 de junho de 1994, que "transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade em autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências". Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/260404>. Acesso em: 25 mar. 2023.

previsto no projeto não passava do atual e conhecido instituto da litigância de má-fé, porém especificamente para os casos de abuso do direito de ação para a prejudicialidade da concorrência.⁶⁸

2.9 Litigância pelo valor indesejável (*nuisance value*)

As assim denominadas ações de valor indesejável são as demandas ajuizadas com grande potencial de obtenção de um acordo favorável pelo autor, ainda que as suas chances de êxito no julgamento de mérito sejam mínimas ou até mesmo nulas.⁶⁹

A ideia por trás das ações de valor indesejável reside em uma análise puramente econômica do direito, em que o réu opta por realizar um acordo no lugar de exercer o direito de defesa de mérito, mesmo quando consciente de que o autor não é titular do alegado direito. Isso ocorre porque, e somente quando, o valor pago pelo réu no acordo for inferior aos custos impostos ao réu para litigar e provar que o autor não tem razão.⁷⁰

⁶⁸ In the EU [European Union], the term ‘vexatious litigation’ is used rather than ‘sham litigation’. One might ask whether these terms are equivalent. The answer seems to be positive, although the specificities of each system may result in further development of the EU case law in a diverging direction when compared to the US. SILVA, Valéria Guimarães de Lima e. Sham litigation in the pharmaceutical sector. **European Competition Journal**, [London], v. 7, n. 3, p. 479, Dec. 2011.

⁶⁹ Even though legitimate actions brought to protect patents or trade secrets or to enforce valid noncompetition agreements may have anticompetitive consequences, such actions are protected by the first amendment right to petition the government. This immunity from antitrust liability is generally referred to as the Noerr-Pennington doctrine, after the two leading cases that established the right to use governmental processes despite the prohibitions of the Sherman Act. With the growth of government and the dramatic increase in the areas of life subject to legislative, judicial, or agency regulation, there is greater opportunity for one firm to sue a competitor or oppose in an administrative proceeding some license or approval sought by a competitor. And just as the legitimate use of such litigation has increased, so too has the practice of bringing ‘sham’ suits designed solely to harm or eliminate a competitor rather than to enforce a legitimate right. Unlike the legitimate activities protected from antitrust liability by the Noerr-Pennington doctrine, sham litigation is unprotected and may constitute a violation of the Sherman Act. BALMER, Thomas A. Sham Litigation and the Antitrust Laws. **Buffalo Law Review**, New York, v. 29, n. 1, p. 39-40, 1980.

⁷⁰ When a key employee in a high technology or other scientific industry leaves to join or start a rival firm, it is an increasingly common practice to sue the former employee and his or her new firm alleging misappropriation of trade secrets or other proprietary information.’ In certain

Isso ocorre porque o demandante tem a opção de registrar uma reclamação com um custo presumivelmente pequeno. Nesse cenário, se o réu não realizar um acordo com o autor e também não se defender, o autor será vencedor em sua demanda em razão do julgamento com a imposição dos efeitos da revelia. No entanto, se o réu optar por se defender, no sistema jurídico estadunidense, o autor pode desistir (e logicamente prosseguir com a demanda, apesar da baixa probabilidade de êxito).

Assim, considerando que as partes agem segundo a lógica de seu interesse econômico, e sabendo também que a outra presumivelmente fará o mesmo, é fácil deduzir que as denominadas ações de valor incômodo são um campo fértil para o abuso do direito de ação e o incremento do problema da explosão de litigiosidade, pois, diante de uma ação, o autor, mesmo com um caso de baixa probabilidade de êxito, coloca o réu em uma posição em que ele passa a ser obrigado a se defender, sob pena de ser condenado pela incidência dos efeitos da revelia.

3 CONCLUSÃO

Não obstante a explosão da litigiosidade seja um fenômeno mundial,⁷¹ algumas das causas que favorecem, no Brasil, a rápida e

circumstances, such a suit can be an effective compact weapon regardless of whether it has merit. If the rival defendant is a small, stand-up firm, the collateral costs of the suit, including legal expenses, the initial impairment of financing, and the sheer distraction of litigation and discovery, may delay or prevent the rival from entering the market. In response to such a suit and its combat a dubious or overly broad intellectual property claim, the rival defendant will often assert a "sham litigation" antitrust counterclaim. BRUNERLL, Richard M. Sham litigation claims may yet survive Columbia Pictures. **Antitrust**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 33, 1994.

⁷¹ ([C]iting *California Motor Transp. Co. v. Trucking Unlimited*, 404 U.S. 508 (1972). Although not as extreme, the Ninth Circuit's opinion in *Handgards, Inc. v. Ethicon, Inc.*, 601 F.2d 986 (9th Cir. 1979), cert. denied, 444 U.S. 1025 (1980), has a similar effect. There the court held that "the commencement and maintenance of related infringement actions in what the jury found to be bad faith" did not violate the Sherman Act because the jury should have been instructed that litigation is presumed to be brought in good faith and that such presumption can be overcome

desproporcional expansão do fenômeno podem ser consideradas exclusivas do contexto brasileiro, como, por exemplo, a indiscriminada concessão da justiça gratuita.⁷² Outras causas, como a morosidade de julgamento e uma interpretação

only if the antitrust plaintiff can establish clear and convincing evidence of bad faith. MYERS, Gary. Litigation as a predatory practice. **Kentucky Law Journal**, Kentucky, v. 80, n. 3. p. 609, 1992.

⁷² Rule 11. Signing Pleadings, Motions, and Other Papers; Representations to the Court; Sanctions (a) SIGNATURE. Every pleading, written motion, and other paper must be signed by at least one attorney of record in the attorney's name—or by a party personally if the party is unrepresented. The paper must state the signer's address, e-mail address, and telephone number. Unless a rule or statute specifically states otherwise, a pleading need not be verified or accompanied by an affidavit. The court must strike an unsigned paper unless the omission is promptly corrected after being called to the attorney's or party's attention. (b) REPRESENTATIONS TO THE COURT. By presenting to the court a pleading, written motion, or other paper—whether by signing, filing, submitting, or later advocating it—an attorney or unrepresented party certifies that to the best of the person's knowledge, information, and belief, formed after an inquiry reasonable under the circumstances: (1) it is not being presented for any improper purpose, such as to harass, cause unnecessary delay, or needlessly increase the cost of litigation; (2) the claims, defenses, and other legal contentions are warranted by existing law or by a nonfrivolous argument for extending, modifying, or reversing existing law or for establishing new law; (3) the factual contentions have evidentiary support or, if specifically so identified, will likely have evidentiary support after a reasonable opportunity for further investigation or discovery; and (4) the denials of factual contentions are warranted on the evidence or, if specifically so identified, are reasonably based on belief or a lack of information. (c) SANCTIONS. (1) In General. If, after notice and a reasonable opportunity to respond, the court determines that Rule 11(b) has been violated, the court may impose an appropriate sanction on any attorney, law firm, or party that violated the rule or is responsible for the violation. Absent exceptional circumstances, a law firm must be held jointly responsible for a violation committed by its partner, associate, or employee. (2) Motion for Sanctions. A motion for sanctions must be made separately from any other motion and must describe the specific conduct that allegedly violates Rule 11(b). The motion must be served under Rule 5, but it must not be filed or be presented to the court if the challenged paper, claim, defense, contention, or denial is withdrawn or appropriately corrected within 21 days after service or within another time the court sets. If warranted, the court may award to the prevailing party the reasonable expenses, including attorney's fees, incurred for the motion. (3) On the Court's Initiative. On its own, the court may order an attorney, law firm, or party to show cause why conduct specifically described in the order has not violated Rule 11(b). (4) Nature of a Sanction. A sanction imposed under this rule must be limited to what suffices to deter repetition of the conduct or comparable conduct by others similarly situated. The sanction may include nonmonetary directives; an order to pay a penalty into court; or, if imposed on motion and warranted for effective deterrence, an order directing payment to the movant of part or all of the reasonable attorney's fees and other expenses directly resulting from the violation. (5) Limitations on Monetary Sanctions. The court must not impose a monetary sanction: (A) against a represented party for violating Rule 11(b)(2); or (B) on its own, unless it issued the show-cause order under Rule 11(c)(3) before voluntary dismissal or settlement of the claims made by or against the party that is, or whose attorneys are, to be sanctioned. (6) Requirements for an Order. An order imposing a sanction must

literal do princípio do acesso à justiça,⁷³ são fenômenos observados nos quatro cantos do mundo.⁷⁴

Por outro lado, se, no Brasil, o tema do uso abusivo do sistema de justiça é relativamente recente, com conceitos e classificações ainda em construção, no contexto internacional, o diagnóstico fenomenológico da litigiosidade abusiva, especialmente no cenário norte-americano, encontra-se bastante sedimentado, considerando-se que o problema⁷⁵, naquele lado do continente, possui contornos bem mais restritos, quando comparado com a experiência brasileira, como, por exemplo, o uso abusivo do sistema de justiça

describe the sanctioned conduct and explain the basis for the sanction. (d) INAPPLICABILITY TO DISCOVERY. This rule does not apply to disclosures and discovery requests, responses, objections, and motions under Rules 26 through 37. (As amended Apr. 28, 1983, eff. Aug. 1, 1983; Mar. 2, 1987, eff. Aug. 1, 1987; Apr. 22, 1993, eff. Dec. 1, 1993; Apr. 30, 2007, eff. Dec. 1, 2007). UNITED STATES OF AMERICA. **Federal rules of civil procedure**. Washington D. C.: U.S. Government Publishing Office, 2019. Disponível em: https://www.uscourts.gov/sites/default/files/federal_rules_of_civil_procedure_-_dec_1_2019_0.pdf. Acesso em: 25 mar. 2023.

⁷³ By a suit brought for its nuisance value, we mean a suit in which the plaintiff is able to obtain a positive settlement from the defendant even though the defendant knows the plaintiff's case is sufficiently weak that he would be unwilling or unlikely actually to pursue his case to trial. This note considers a model of the legal dispute allowing for the occurrence of such nuisance suits (among other types of outcome). [...] Specifically, the plaintiff may choose to file a claim at some (presumably small) cost. If the defendant does not then settle with the plaintiff and does not, at a cost, defend himself, the plaintiff will prevail by default judgment. If the defendant does defend himself, however, the plaintiff then may either withdraw or may, at a cost, litigate, resulting in a favorable verdict only with a probability (and a low one if his case is weak). ROSENBERG, D; SHAVELL, Steven. A model in which suits are brought for their nuisance value. **International Review of Law and Economics**, Cambridge, MA, n. 5, p. 3, 1985.

⁷⁴ FARINA, Fernanda Mercier Querido. A hora e a vez da litigância de má-fé. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 35, n. 190, p. 1, dez. 2010.

⁷⁵ As Christopher C. Klein has observed: 'The case law frequently defines sham litigation as anticompetitive litigation that is either 'baseless' or fraudulent, whereas economic analysis emphasizes the anticompetitive goals that motivate the use of government processes to attack rivals'. One of the theses of this Article is that cost-benefit analysis can help provide definition to the sham exception, offering guidance to courts and parties in resolving whether a firm's litigation activities can be viewed as sham or as legitimate petitioning. Some courts have adopted legal standards that incorporate this cost-benefit test, or tests that lead to similar results. Other courts, however, have taken a very narrow approach to finding cases of 'sham'. These courts have failed to give sufficient consideration to the danger predatory litigation poses to competition and to the potential for abuse of courtroom processes. Courts agree with the general notion that whether litigation is genuine or sham is a question of fact. MYERS, Gary. Litigation as a predatory practice. **Kentucky Law Journal**, Kentucky, v. 80, n. 3, p. 608, 1992.

como estratégia para prejudicar a concorrência no contexto do concorrido setor privado norte-americano.

Em todos os cenários, entretanto, o que se observa é uma subversão do sistema de justiça ao ser utilizado como instrumento para se alcançar objetivos escusos e ilícitos, como, por exemplo, para se obter enriquecimento indevido, para constranger as pessoas ou mesmo para defender posições de mercado, o que deve ser combatido com veemência para a preservação da missão constitucionalmente reservada ao Poder Judiciário, que é a proteção de direitos legítimos.

REFERÊNCIAS

ABUSE of process. *In*: WIKIPEDIA: the free encyclopedia. [San Francisco, CA: Wikimedia Foundation, 2010]. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Abuse_of_process. Acesso em: 15 ago. 2022.

EVERY, Katz. The effect of frivolous lawsuits on the settlement of litigation. **International Review of Law and Economics**, Michigan, v. 10, n. 1, p. 3-27, May 1990.

BALMER, Thomas A. Sham litigation and the antitrust laws. **Buffalo Law Review**, New York, v. 29, n. 1, p. 39-72, 1980.

BEERS, John H. Attorney's liability to client's adversaries for instituting frivolous lawsuits: a reassertion of old values. **St. John's Law Review**, New York, v. 53, n. 4, p. 775-802, 1979. Disponível em: <https://scholarship.law.stjohns.edu/lawreview/vol53/iss4/5/>. Acesso em: 14 ago. 2022.

BERLIN, Leonard. Countersuing the attorney to stop frivolous lawsuits. *Medicolegal News*. **American Society of Law**, Washington DC, v. 5, n. 46, 1977.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 3.937/2004**. Altera a Lei n. 8.884, de 11 de junho de 1994, que "transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade em autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências". Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/260404>. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRISBANE. Queensland Courts. **List of persons against whom a vexatious proceedings order has been made pursuant to the vexatious proceedings act 2005**. Brisbane: Queensland Court, [2005]. Disponível em: https://www.courts.qld.gov.au/___data/assets/pdf_file/0006/93912/vexatious-proceedings-orders.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRISBANE. Queensland Courts. **Vexatious litigants**. Brisbane: Queensland Courts, 2018. Disponível em: <https://www.courts.qld.gov.au/court-users/practitioners/vexatious-litigants#:~:text=Under%20the%20Vexatious%20Proceedings%20Act,Queensland%20without%20the%20court's%20permission>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRUNERLL, Richard M. Sham litigation claims may yet survive Columbia Pictures. **Antitrust**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 33-37, 1994.

CARROLL, Frank O. III. Vex My Soul: a primer on vexatious litigants. **Houston Law Review**: Off the Record, Houston, n. 6, p. 231-240, 2016.

CASSADY, G. Edward. Frivolous lawsuits and defensive responses to them- what relief is available? **Alabama Law Review**, Alabama, v. 36, n. 4, 1985.

CAYROL, Nicolas. Dommages-intérêts et abus du droit d'agir. In: SÉMINAIRE DOMMAGES-INTÉRÊTS. **Annales** [...]. France: Université de Tours, 2013. Disponível em: <https://hal-univ-tours.archives-ouvertes.fr/hal-01017593>. Acesso em: 15 ago. 2022.

CONAGLEN, Matthew. Sham trusts. **Cambridge Law Journal**, Cambridge, UK, v. 67, n. part 1, p. 176-208, Mar. 2008.

DIDI, Herman. Hopeless cases: race, racism and the vexatious litigant. **International Journal of Law in Context**, Cambridge, UK, v. 8, n. 1, p. 27- 46, March 2012.

DRACHTMAN, Craig. Taking on patent trolls: the Noerr-Pennington doctrine's extension to pre-lawsuit demand letters and its sham litigation exception. **Rutgers Law Record**, Newark, v. 42, p. 229-256, 2014-2015. Disponível em: http://lawrecord.com/files/42_Rutgers_L_Rec_229.pdf. Acesso em: 25 mar. 2023.

FARINA, Fernanda Mercier Querido. A hora e a vez da litigância de má-fé. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 35, n. 190, dez. 2010.

HALL, Victor. Uncommon law: the English and Hong Kong response to vexatious litigants. **Asia Pacific Law Review**, Hong Kong, v. 13, n. 2, p 147-166, 2005.

JOHNSON, John M.; CASSADY, G. Edward. Frivolous lawsuits and defensive responses to them-what relief is available? **Alabama Law Review**, Alabama, v. 36, n. 4, 1985.

JUSTIA US LAW. **Sheldon Appel Co. v. Albert & Oliker (1989)**. United States of America: Justia, c2023. Disponível em: <https://law.justia.com/cases/california/supreme-court/3d/47/863.html>. Acesso em: 25 mar. 2023.

KENNEDY, Gerrard J. Rule 2.1 of Ontario's Rules of Civil Procedure: responding to vexatious litigation while advancing access to justice? **The Windsor Yearbook of Access to Justice**, Windsor, v. 35, n. 1, p. 243-303, 2018.

LANYON, Brian P. Sham litigation in zoning challenges: finding the balance between protection of constitutional rights and anticompetitive business practices. **Seton Hall Legislative Journal**, New Jersey, v. 43, n. 1, p. 135-156, Jan. 2019.

LIANOS, Ioannis; REGIBEAU, Pierre. Sham litigation: when can it arise and how can it be reduced. **Antitrust Bulletin**, [s. l.], v. 62, n. 4, p. 643-689, Dec. 2017.

MANWELL, Edmund R. The vexatious litigant. **California Law Review**, Berkeley, v. 54, n. 4, p. 1769-1804, Oct. 1966.

MARGULIES, Martin B. Is it a SLAPP suit – or, may Connecticut lawyers sue bar grievants for vexatious litigation. **University of Bridgeport Law Review**, Bridgeport, v. 12, n. 4, p. 963-984, Summer 1992.

MCGLINCHY, James. Champerty, sham suits and the squeeze: third party litigation finance in investor-state arbitration. **International Trade and Business Law Review**, [s. l.], v. 21, p. 151-176, 2018.

MYERS, Gary. Litigation as a predatory practice. **Kentucky Law Journal**, Kentucky, v. 80, n. 3, p. 579-580, 1992.

NEW SOUTH WALES. Supreme Court. **Attorney-General V Wentworth**. Practice. Vexatious litigants. Proceedings to restrain. Test for determining whether proceedings “vexatious”. “Habitually and persistently” instituted. Absence of reasonable ground. Other relevant considerations. Supreme Court Act 1970 s 84(1). New South Wales: NSW Law Reports, 7 Oct. 1988. Disponível em: <https://nswlr.com.au/view/14-NSWLR->

SMITH, Elizabeth. Eliminating predatory litigation in the context of baseless trade secret claims: the need for a more aggressive counterattack. **Santa Clara Law Review**, Santa Clara, CA, v. 23, n. 1095, p. 1095-1129, 1983.

Disponível em: <http://digitalcommons.law.scu.edu/lawreview/vol23/iss4/6>.

Acesso em: 15 ago. 2022.

SMITH, Simon. Constance May Bienvenu: animal welfare activist to vexatious litigant. **Legal History**, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 31-62, 2007.

SMITH, Simon. Ellen Cecilia Barlow (1869-1951): western Australia's pioneering vexatious litigant. **eLaw Journal**, [s. l.], v. 14, n. 2, p. 69-93, 2007.

SMITH, Simon. Vexatious litigants and their judicial control - the Victorian Experience. **Monash University Law Review**, Melbourne, v. 15, n. 1, p. 48- 68, Mar. 1989.

STANFIEL, Sandra V. Combatting vexatious family law litigation by imposing attorney's fees as sanctions. **San Fernando Valley Law Review**, San Fernando Valley, v. 12, n. 1, p. 59-76, 1984.

STEINHORST, Lars, Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht. In: FADEEV, Wladimir I. (ed.).

Verfassungsgerichtsbarkeit in der Russischen Föderation und in der Bundesrepublik Deutschland. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 2013. p. 93-108. Disponível em: https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/files/6597/proceedings_schulze_S93_105.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

STEINMAN, David R.; FITZPATRICK, Danielle S. Antitrust counterclaims in patent infringement cases: a guide to walker process and sham-litigation

claims. **Texas Intellectual Property Law Journal**, Texas, v. 10, n. 1, p. 95-110, Fall 2001.

STONE, Michael P.; MICELI, Thomas J. The impact of frivolous lawsuits on deterrence: do they have some redeeming value? **University of Connecticut, Working Paper**, Connecticut, v. 10, n. 2, p. 301-344, 2013.

STUDDERT, David M. *et al.* Claims, errors, and compensation payments in medical malpractice litigation. **The New England Journal of Medicine**, Massachusetts, n. 354, p. 2024, 2006.

TAYLOR, Robert W. Restraints on vexatious litigation. **Law Magazine & Review and Quarterly Digest of All Reported Cases**, [s. l.], v. 1, n. 4, p. 670-679, Aug. 1876.

TODD, Trevor; MILLIKEN, Judith. The vexatious litigant. **LawNow Magazine**, Alberta, CA, v. 39, n. 6, p. 34, July/Aug. 2015.

TUCKER, Robert L. Vexatious litigation as unfair competition, and the applicability of the Noerr-Pennington doctrine. **Ohio Northern University LawReview**, Ohio, n. 119, 1995.

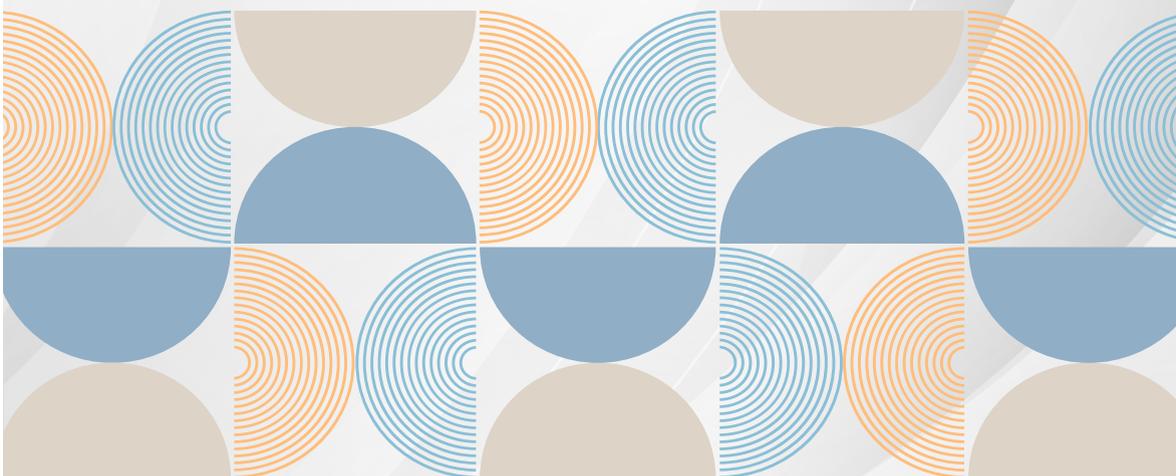
UNITED STATES OF AMERICA. **Federal rules of civil procedure**. Washington D. C.: U.S. Government Publishing Office, 2019. Disponível em: https://www.uscourts.gov/sites/default/files/federal_rules_of_civil_procedure_-_dec_1_2019_0.pdf. Acesso em: 25 mar. 2023.

VEXATIOUS litigation. *In*: WIKIPEDIA: the free encyclopedia. [San Francisco, CA: Wikimedia Foundation, 2010]. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Vexatious_litigation. Acesso em: 15 ago. 2022.

WENGER, Katheryn M. You don't have to pay the troll toll: antitrust violations of patent assertion entities and the Noerr-Pennington doctrine sham litigation exception. **Hastings Constitutional Law Quarterly**, San Francisco, v. 47, n. 4, p. 557-594, Summer 2020.

PARTE II

TRATAMENTO DA LITIGIOSIDADE PELO SISTEMA DE JUSTIÇA



ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA E O TRATAMENTO DE DEMANDAS LATENTES E IMINENTES SOB A ÓTICA DA PREVENÇÃO DE LITÍGIOS

ANDRÉ LUIZ CAVALCANTI SILVEIRA*
FREDERICO AUGUSTO LEOPOLDINO KOEHLER**

Até a primeira metade do século passado, a expressão acesso à justiça era compreendida como mero acesso às cortes judiciárias, em acepção limitada e formalista. A partir da década de 1970, o movimento de acesso à justiça ganhou relevo e foi objeto de estudos aprofundados, sob a liderança dos professores Mauro Cappelletti e Bryant Garth, na maior e mais relevante pesquisa mundial já realizada sobre o acesso à justiça, o Projeto Florença, que teve por escopo identificar, com enfoque multidisciplinar e mediante vasto intercâmbio com juristas, sociólogos, antropólogos, economistas e pesquisadores de outras áreas, dos mais diversos sistemas jurídicos, padrões deficitários e modelos exitosos de acesso à justiça. O resultado final do projeto foi consolidado em um tratado de cinco volumes, intitulado *Access to Justice*, no qual foram identificadas soluções práticas para os problemas de acesso à justiça, consubstanciadas em três grandes ondas.¹

* Juiz federal. Coordenador do Centro Local de Inteligência da Justiça Federal do Ceará. Mestrando do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito e Poder Judiciário da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados–Enfam.

** Juiz federal do TRF5. Ex-juiz instrutor no STJ. Doutorando pela USP. Mestre em direito público pela UFPE. Professor adjunto da UFPE e do Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário da Enfam. Membro e secretário-adjunto do Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP. Membro fundador e secretário-geral da Associação Norte-Nordeste de Professores de Processo – Annep.

¹ O tema do acesso à justiça deu ensejo mais recentemente a um novo e ambicioso projeto, denominado *Global Access to Justice*, coordenado pelos professores Alan Paterson, Bryant Garth, Cleber Francisco Alves e Diogo Esteves, além de coordenadores regionais

A primeira onda teve como preocupação primordial a assistência judiciária para os pobres. Constatou-se que o mero reconhecimento formal do direito de acesso às cortes de justiça não era suficiente, na medida em que, na dinâmica das sociedades, muitos cidadãos se veem impedidos de acessar o sistema de justiça pelos mais diversos motivos e, portanto, seus direitos são ignorados ou não efetivados. O principal legado da primeira onda é o reconhecimento do dever estatal de viabilizar a assistência jurídica integral e gratuita àqueles que não tenham condições de arcar com os custos do processo.

A Lei n. 1.060/1950, que estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados, bem como a criação das defensorias públicas após a Constituição Federal de 1988, por meio da Lei Complementar n. 80/1994, são reflexos da primeira onda e representaram um grande avanço para o Brasil, no que se refere à efetivação de direitos para as populações mais vulneráveis.

A segunda onda do movimento de acesso à justiça teve como foco a representação dos interesses coletivos ou grupais. A concepção individualista do processo civil, até então, não garantia espaço para a tutela e a proteção de direitos difusos e coletivos. Ocorre que a revolução industrial, o desenvolvimento da ciência e o aumento dos riscos inerentes às atividades humanas deram ensejo a preocupações com questões que ultrapassavam os limites individuais, tais como a qualidade do ar, o uso de agrotóxicos, as questões referentes aos direitos dos trabalhadores e consumidores, as questões tributárias que afetam milhares de pessoas etc. Era preciso designar “representantes da sociedade” para agir em benefício de toda a coletividade ou de membros de um determinado grupo, visto

e pesquisadores locais de países dos cinco continentes, tendo por objetivo realizar nova pesquisa, com abordagem teórica abrangente dos movimentos de acesso à justiça, a fim de mapear e analisar tendências e soluções relacionadas ao acesso à justiça. GLOBAL access to Justice: a new global survey. [S. l.]: Global access to justice project, c2023. Disponível em: <http://globalaccesstojustice.com/>. Acesso em: 4 ago. 2022.

ser inviável ou inconveniente a integração de todos os interessados na relação jurídico-processual. Nesse sentido, Michele Mello² aduz:

De uma perspectiva equivocada, em que se pensava que se o direito ou o interesse pertencia a todos é porque não pertencia a ninguém, percebeu-se que se o direito ou o interesse não pertencia a ninguém é porque pertencia a todos, e, a partir desse enfoque, cuidou-se de buscar meios adequados à tutela desses interesses, que não encontravam solução confortável na esfera do processo civil.

Como fruto da segunda onda, é possível destacar a edição de leis processuais relacionadas a ações coletivas (no Brasil, o Código de Defesa do Consumidor e a Lei da Ação Civil Pública, respectivamente Leis n. 8.078/1990 e n. 7.347/1985, que integram o microssistema de tutela coletiva), a permissão para que indivíduos ou grupos atuem em representação de interesses coletivos, além do surgimento e do fortalecimento de instituições vocacionadas à defesa do interesse público, como ministérios públicos e defensorias públicas.

A terceira onda do Projeto Florença tem como mola propulsora uma concepção mais ampla de acesso à justiça, ultrapassando os limites processuais tradicionais de solução de controvérsias.³ Parte-se da ideia de que a decisão

² MELLO, Michele Damasceno. **Considerações sobre a influência das ondas renovatórias de Mauro Cappelletti no ordenamento jurídico brasileiro**. 2010. Monografia (Pós-Graduação em Direito Processual Civil) – Instituto a Vez do Mestre, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2010. p. 22. Disponível em: https://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/k212492.pdf. Acesso em: 4 ago. 2022.

³ Nas palavras de Cappelletti e Garth: “O fato de reconhecermos a importância dessas reformas não deve impedir-nos de enxergar os seus limites. Sua preocupação é basicamente encontrar representação efetiva para interesses antes não representados ou mal representados. O novo enfoque de acesso à justiça, no entanto, tem acesso muito mais amplo. Essa ‘terceira onda’ de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos ‘o enfoque do acesso à justiça’ por sua abrangência. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 67.

judicial é apenas uma das formas de solução de conflitos, em geral a mais custosa e desgastante. O foco, portanto, passou a ser o estudo e o fomento dos mecanismos de prevenção e as múltiplas possibilidades de solução de disputas. Nesse sentido, o acesso às cortes de justiça é espécie do gênero acesso à justiça, que é conceito vinculado a qualquer forma de prevenção, tratamento e solução de controvérsias. A partir desse movimento, ganharam força os métodos não judiciais de autocomposição e o fortalecimento de juízos arbitrais, garantindo um modelo misto e plural de solução de demandas a partir de um sistema multiportas, de modo que cada tipo de controvérsia possa se adequar a um ou mais caminhos de solução, promovendo a função primordial do direito e do sistema de justiça, qual seja, a pacificação social.

Nesse contexto, surgiram, no Brasil, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, os juizados especiais cíveis e criminais (Leis n. 9.099/1995, n. 10.259/2001 e n. 12.153/2009), a Lei da Arbitragem (Lei n. 9.307/1996) e as reformas processuais que valorizaram a mediação e a conciliação como mecanismos de solução de litígios, entre outras inovações.

O Projeto Florença foi um importante avanço no estudo do acesso à justiça, sistematizando as práticas de solução de conflitos e a concepção de acesso à justiça nos diversos sistemas jurídicos. A ideia de investigar os modos de solução de conflitos a partir de “ondas renovatórias” indica que cada movimento surgiu em um determinado lapso temporal, embora todos possuam interligações e sejam interdependentes.⁴

No Brasil, o acesso à justiça é um direito fundamental expresso na Carta Magna de 1988, acolhido em seu art. 5º, inciso LXXIV, que assegura a todos

⁴ O projeto Global Access to Justice aponta ainda outras ondas renovatórias, decorrentes de estudos feitos por juristas dos cinco continentes, nos seguintes termos: quarta onda (dimensão) – ética nas profissões jurídicas e acesso dos advogados à justiça; quinta onda (dimensão) – o contemporâneo processo de internacionalização dos direitos humanos; e sexta onda (dimensão) – iniciativas promissoras e novas tecnologias para aprimorar o acesso à justiça. GLOBAL access to Justice: a new global survey. [S. l.]: Global access to justice project, c2023. Disponível em: <http://globalaccesstojustice.com/>. Acesso em: 4 ago. 2022.

os que comprovarem insuficiência de recursos assistência judiciária integral e gratuita, cabendo ao Estado a efetivação desse direito⁵. Nessas plagas, as ondas renovatórias do Projeto Florença influenciaram o aperfeiçoamento do direito e do sistema de justiça, como explicitado acima, cabendo destacar os estudos de Kazuo Watanabe, que em 1984 utilizava a expressão “acesso à ordem jurídica justa”,⁶ numa acepção mais ampla, capaz de transformar o acesso à justiça em uma solene e efetiva garantia fundamental integrada nos direitos do homem.

Delineado o contexto internacional e brasileiro de evolução da ideia de acesso à justiça e consagrada sua acepção mais ampla e menos atrelada à solução judicial dos conflitos, é possível afirmar que, atualmente, o acesso à justiça é o acesso a uma ordem de valores que tenha como núcleo a efetivação de direitos, que se dá por diversas possibilidades. É a abertura de múltiplas portas⁷ para busca do ideal de justiça e da garantia de direitos conferidos e não efetivados, proporcionando a pacificação social.

⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2023.

⁶ O renomado processualista ensina que “o conceito de acesso à justiça passou por uma importante atualização: deixou de significar mero acesso aos órgãos judiciários para a proteção contenciosa dos direitos para constituir acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que os cidadãos têm o direito de serem ouvidos e atendidos não somente em situação de controvérsias com outrem, como também em situação de problemas jurídicos que impeçam o pleno exercício da cidadania, como nas dificuldades para a obtenção de documentos seus ou de seus familiares ou os relativos aos seus bens. Portanto, o acesso à justiça, nessa dimensão atualizada, é mais amplo e abrange não apenas a esfera judicial, como também a extrajudicial”. WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 109.

⁷ Wilson Pimentel aponta que: “essa visão da solução de conflitos não é nova e tem origem em 1976, com a palestra do professor Frank Sander, de Harvard. Em conferência que tinha por objeto ‘Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice’, Sander falou sobre ‘Varieties of Dispute Processing’ e imaginou, então, um tribunal multiportas, em que os processos não seriam necessariamente encaminhados à porta da adjudicação estatal, mas seriam conduzidos a um método de solução mais adequado a cada caso. Essa palestra costuma ser citada como um verdadeiro ‘big-bang’ de teoria e prática da moderna visão da solução de conflitos”. PIMENTEL, Wilson. **Acesso responsável à justiça**: o impacto dos custos na decisão de litigar. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 17.

Cabe destacar, neste ponto, que ao lado do desenvolvimento da noção de acesso à justiça, ganhou proeminência, ainda nos anos 1970, a perspectiva da disputa e o modelo de pirâmide de litigiosidade. O cerne da questão é que apenas uma pequena parcela dos conflitos, na ponta da pirâmide, chega ao Judiciário e é objeto de adjudicação judicial. No caminho entre a base e o topo, há várias possibilidades:

a) Não percepção da lesão do direito por qualquer das partes, por desinformação jurídica,⁸ desconhecimento da situação fática ou qualquer outro motivo;⁹

b) Resignação, para evitar o conflito com a parte contrária ou por dificuldades de acesso aos meios judiciais ou extrajudiciais de solução de controvérsias;

c) Negociação direta das partes, com ou sem intermediação de terceiros;

d) Solução do conflito sem intervenção do Poder Judiciário, por outro meio adequado.¹⁰

⁸ Cappelletti e Garth, ao tratarem da aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou sua defesa, ensinam que “a ‘capacidade jurídica pessoal’, se se relaciona com as vantagens de recursos financeiros e diferenças de educação, meio e *status* social, é um conceito muito mais rico, e de crucial importância na determinação da acessibilidade de justiça”. Ele enfoca as inúmeras barreiras que precisam ser pessoalmente superadas, antes que um direito possa ser efetivamente reivindicado através do nosso aparelho judiciário. Muitas (senão a maior parte) das pessoas comuns não podem – ou, ao menos, não conseguem – superar essas barreiras na maioria dos tipos de processos. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 22.

⁹ A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009 – PNAD, no suplemento “Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil”, aponta que 30,8% das pessoas entrevistadas que tiveram situação de conflito entre 2004 e 2009 não procuraram o Poder Judiciário. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009 (PNAD)**. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2009. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/justica-e-seguranca/19898-suplementos-pnad3.html?edicao=10452&t=resultados>. Acesso em: 4 ago. 2022.

¹⁰ Evitamos a utilização da expressão “meios alternativos de solução de controvérsias” e optamos por “meios adequados de solução de controvérsias” para enfatizar que nem sempre a via judicial é a mais apta a resolver um conflito social, cabendo avaliar, de acordo com as especificidades de cada conflito, qual o mecanismo mais adequado para a promoção da pacificação social.

A intersecção entre a noção de acesso à justiça e a perspectiva da disputa não passou despercebida por Antônio César Bochenek,¹¹ nos seguintes termos:

O cerne da questão do acesso à justiça não é a possibilidade de todos os conflitos chegarem ao tribunal, mas sim que se realize justiça no contexto em que se inserem as partes, independentemente do momento e em qualquer instância judicial ou não. Em relação aos litígios que podem ser resolvidos pelos tribunais, é importante destacar que muitos conflitos são solucionados antes de chegar ao último patamar da resolução, ou seja, os tribunais apenas regulam uma pequena parcela de todos os conflitos que poderiam ascender aos tribunais. Por outro lado, há ainda uma demanda reprimida ou suprimida, ou seja, muitos conflitos não são resolvidos por qualquer via e também não chegam aos tribunais.

É nesse contexto que merece destaque a ideia de tratamento e prevenção de demandas latentes e iminentes por intermédio do diálogo interinstitucional e do ajuste pragmático procedimental. Conquanto a ideia de prevenção de litígios estivesse presente nos estudos relacionados ao acesso à justiça a partir do Projeto Florença, o excesso de litigiosidade e a litigância habitual não apresentavam o mesmo perfil quantitativo e qualitativo dos últimos anos.¹² As demandas repetitivas se proliferaram no final do século passado e início do atual.

¹¹ BOCHENEK, Antônio César. A litigiosidade cível e a Justiça Federal brasileira. **Revista de Doutrina TRF 4ª Região**, Porto Alegre, n. 25, ago. 2008. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao025/antonio_bochenek.html. Acesso em: 4 ago. 2022.

¹² O Conselho Nacional de Justiça inseriu a prevenção de litígios e a adoção de soluções consensuais para os conflitos na Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2021-2026, nos seguintes termos: [...] refere-se ao fomento de meios extrajudiciais para prevenção e para resolução negociada de conflitos, com a participação ativa do cidadão. Visa estimular a comunidade a resolver seus conflitos sem necessidade de processo judicial, mediante conciliação, mediação e arbitragem. Abrange também parcerias entre os Poderes a fim de evitar potenciais causas judiciais e destravar controvérsias existentes. CONSELHO NACIONAL

Considerando que muitos conflitos não são resolvidos por qualquer via, a prevenção é solução ampla que diminui a sensação de insegurança jurídica e permite a efetivação de direitos e o acesso à ordem jurídica justa, com promoção de uma cultura de pacificação social e amenização do problema da litigiosidade contida.

O Poder Judiciário, como um sistema de solução de conflitos, enfrenta uma grave crise nestes primeiros anos do Século XXI, decorrente do excesso de litigiosidade e consequente morosidade,¹³ acarretando a perda de credibilidade social e o enfraquecimento da instituição. Nesse contexto, o aperfeiçoamento do aparato institucional e o fortalecimento de medidas voltadas à prevenção de conflitos se tornam importantes ferramentas de enfrentamento dessa nova realidade, viabilizando a efetivação da ordem jurídica justa.

A prevenção não é propriamente uma forma de tratamento de conflitos, mas de eliminação ou mitigação do seu potencial proliferador, garantindo a igualdade perante a lei para situações idênticas, inclusive quando não submetidas a meios judiciais ou extrajudiciais de solução de controvérsias. Trata-se, pois, de mecanismo ainda mais amplo que as ações coletivas, na medida em que abrange *players* não inseridos no sistema judicial. A ideia, portanto, sem prejuízo da criação de novas portas de acesso à justiça, é evitar o surgimento ou a proliferação de conflitos que configuram demandas repetitivas.

É nesse cenário que a aceção ampla de acesso à justiça vem ganhando ainda mais força no Brasil, sobretudo após a edição da Emenda

DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>. Acesso em: 4 ago. 2022.

¹³ Para uma análise aprofundada do princípio da razoável duração do processo, consulte-se: KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **A razoável duração do processo**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2013.

Constitucional n. 45/2004¹⁴ e a consequente criação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, órgão central ao qual compete, entre outras atribuições, o controle da atuação administrativa do Poder Judiciário. A criação do CNJ foi de fundamental importância para viabilizar a realização de estudos e estratégias relacionadas à ampliação do acesso à justiça, com destaque para a Resolução n. 125/2010, que criou os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejuscs e os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos – Nupemecs e estabeleceu no Poder Judiciário uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios.¹⁵

Merece destaque, ainda, a recente criação dos centros de inteligência do Poder Judiciário, canal institucional voltado ao tratamento e monitoramento de demandas repetitivas, prevenção de litígios e gestão de precedentes.

A massificação de demandas exige dos gestores do Judiciário a superação da visão tradicional que encara o magistrado como espectador inerte de litígios e impõe a identificação das origens dos conflitos sociais e a aproximação com os grandes litigantes e os demais atores do sistema judiciário, enfrentando a lógica tradicional, de caráter individualista e formalista. Os integrantes do Judiciário, juízes e servidores, a partir da instituição dos sistemas multiportas e da criação dos centros de inteligência, passam a desempenhar múltiplos papéis, sem prejuízo dos caros conceitos de inércia e afastamento das partes, reservados

¹⁴ BRASIL. **Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103- B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 12 mar. 2023.

¹⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf. Acesso em: 12 mar. 2023.

para a atuação jurisdicional propriamente dita.¹⁶ O Estado-Juiz precisa se inserir na realidade social da litigância de massa, comprometendo-se com o amplo acesso à ordem jurídica justa, a partir de pesquisas e estudos que garantam uma visão multidisciplinar e holística dos conflitos, suas origens, causas e formas de solução.

A resposta tradicional, de natureza processual, com foco na solução atomizada dos conflitos, ainda que mediante a utilização de métodos não tradicionais, tem se revelado insuficiente. É preciso impedir a multiplicação e a perenização de demandas repetitivas, garantindo o acesso à justiça para todos, inclusive aqueles que, por variados motivos, não têm conhecimento da violação de seus direitos ou da existência de múltiplas portas destinadas à solução de conflitos.

O amplo acesso à justiça, numa visão que abranja todos os que sejam vítimas de violações de direitos, impõe que pessoas em situação equivalente recebam o mesmo tratamento jurídico, sob pena de malferimento do princípio da isonomia. Vânia Cardoso André de Moraes,¹⁷ em artigo sobre demandas

¹⁶ Nesse sentido, Daniela Gabbay e Luciana Gross Cunha anotam que: “[...] a face do Judiciário de órgão prestador de serviço tem ido além da prestação jurisdicional. A diversificação de funções do Judiciário foi identificada também na pesquisa sobre litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva, quando se constatou que o Judiciário não tem mais se identificado apenas como o órgão julgador de conflitos de interesses por meio da aplicação da lei. A crise da justiça tem lhe imposto funções de gestão, legitimação de mecanismos alternativos de solução de conflitos, elaboração de políticas judiciárias de redução de demandas judiciais, cooperação interinstitucional com órgãos da Administração Pública e instituições privadas ligadas aos grandes litígios, etc. [...]”. CUNHA, Luciana Gross; GABBAY, Daniela Monteiro. Considerações acerca do aumento da litigiosidade e do combate às causas da morosidade do sistema de Justiça brasileiro. In: CUNHA, Luciana Gross; GABBAY, Daniela Monteiro (org.). **Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no judiciário: uma análise empírica**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 155.

¹⁷ MORAES, Vânia Cardoso André de. Demandas repetitivas e a proposta do Código modelo euro-americano para a realização da igualdade. In: MORAES, Vânia Cardoso André de (org.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro**. Brasília, DF: Enfam, 2016. p. 58 e 64. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2016/08/Demandas_repetitivas__Vanila_Cardoso.pdf. Acesso em: 12 ago. 2023.

repetitivas e a proposta do Código Modelo Euro-Americano para a realização da igualdade, pondera que:

Além de ofender o Estado de Direito, não é razoável que a Administração Pública seja compelida, na seara judicial, a promover tratamentos diferenciados com relação a pessoas nas mesmas condições fáticas. Configura-se ainda como quebra do princípio da igualdade a concessão de prestações sociais sem previsão legal a grupos que buscam o Judiciário em detrimento de pessoas em igual situação fática, mas com dificuldades de acesso à justiça [...]. Além disso, há pessoas que poderiam de alguma forma ser beneficiadas por uma decisão judicial favorável e não têm acesso ao sistema judicial [...].

É preciso, portanto, implementar uma cultura de efetivação de direitos, independentemente da judicialização. A concretização de direitos apenas em prol daqueles que apresentarem a lide perante o Poder Judiciário ou outros meios de solução de conflitos não se coaduna com a ideia de acesso à ordem jurídica justa.

Tendo em mente que os maiores litigantes brasileiros estão concentrados no setor público e em algumas empresas privadas, o Judiciário pode ser um agente de fomento para o aperfeiçoamento da atuação estatal e privada, visando à correção de falhas procedimentais ou de interpretação equivocada de atos normativos, entre outras possibilidades. Não se mostra razoável que, frente a uma demanda repetitiva, a Administração Pública ou a iniciativa privada permaneçam inertes, movimentando a máquina Judiciária reiteradas vezes com a mesma demanda,¹⁸ aumentando a insegurança jurídica

¹⁸ Kazuo Watanabe, em reflexão sobre a racionalização do sistema de justiça com gerenciamento adequado dos conflitos de interesse, registra que: "[...] o Judiciário deve adotar uma postura mais ativa, abandonando sua tradicional inércia no tocante ao tratamento dos conflitos de interesses antes de sua judicialização, devendo para tanto realizar pesquisas, estudos e planejamentos, com vistas ao estabelecimento de uma abrangente política pública de tratamento dos conflitos de interesses, atacando suas causas, não limitando seus cuidados

e o gasto público com juízes, advogados, servidores etc. Nessa trilha de ideias, o Judiciário pode, sem perda de imparcialidade,¹⁹ desempenhar um relevante papel, por meio dos centros de inteligência, identificando e divulgando, com auxílio de ferramentas de tecnologia da informação, a origem dos litígios, os entendimentos jurisprudenciais, as respostas comumente apresentadas pelos litigantes, e facilitando, por intermédio do diálogo interinstitucional, a correção de procedimentos e a redução ou eliminação de conflitos.

A atividade jurisdicional tem como função, em última instância, a pacificação social e a redução ou eliminação dos conflitos humanos, sendo imperioso, portanto, substituir a cultura da busca da decisão judicial pela cultura da pacificação social, escopo magno da jurisdição, cabendo citar os ensinamentos de Kazuo Watanabe²⁰:

Temos hoje, ainda, o que denominamos de cultura da sentença, que é decorrente da valorização excessiva da solução dos conflitos por meio de sentença do juiz, como ficou ressaltado nas considerações acima [...]. Com a valorização da solução amigável, encontrada pelos próprios conflitantes, com a ajuda de terceiros facilitadores, que são

tão somente aos modos e mecanismos de sua solução, pois somente assim estaremos cuidando de uma verdadeira 'racionalização do Sistema de Justiça". WATANABE, Kazuo.

Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 119-120.

¹⁹ Sobre a imparcialidade dos juízes que integram centros de inteligência, embora não seja o foco deste trabalho, cabe mencionar o artigo publicado por Hallison Rêgo Bezerra e Gisele Maria da Silva Araújo Leite, no qual defendem a manutenção da imparcialidade dos juízes integrantes de centros de inteligência, aduzindo que: "[...] O novo CPC ajustou esse modelo, referindo-se a um juiz atuante, que não fica parado diante das circunstâncias que o envolvem. Traçou um perfil de juiz dinâmico, que tem por papel não apenas interpretar a lei, mas também intervir quando for necessário para a concretização de um direito material. Passa-se de um juiz 'inerte' para um juiz 'dinâmico' [...]". BEZERRA, Hallison Rêgo; LEITE, Gisele Maria da Silva Araújo. Centro de Inteligência e Suspeição/impedimento de magistrados. *In*: NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira Nobre Junior; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (org.). **Centro de Inteligência da JFRN:** Comissão Judicial de Prevenção de demandas. Cadernos da magistratura da Esmafe – edição especial em comemoração aos 50 anos da Justiça Federal do RN. Natal, RN: ESMAFE, 2018. v. 1. p. 41-54.

²⁰ WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa:** conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 100.

mediadores e os conciliadores, ocorrerá, certamente, o nascimento da 'cultura da pacificação'.

Reforçando essa esperança, temos a atuação do CNJ e dos tribunais, estes pelo seu Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, junto às instituições públicas e privadas de ensino, procurando estimulá-las à criação de disciplinas específicas voltadas à capacitação dos alunos, futuros profissionais do Direito, na atuação não somente em processos contenciosos, como também em negociação e no manejo de mecanismos alternativos de solução de conflitos.

Para enfrentar a explosão de litigiosidade e prevenir o surgimento ou a proliferação de demandas, é preciso sair do processo e dialogar com os litigantes, numa relação de horizontalidade, cooperação e compartilhamento de informações, livre dos ônus, riscos e limitações inerentes às intervenções endoprocessuais.

REFERÊNCIAS

BEZERRA, Hallison Rêgo; LEITE, Gisele Maria da Silva Araújo. Centro de Inteligência e Suspeição/Impedimento de Magistrados. *In*: NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira Nobre Junior; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (org.).

Centro de Inteligência da JFRN: Comissão Judicial de Prevenção de Demandas. Cadernos da magistratura da Esmafe – edição especial em comemoração aos 50 anos da Justiça Federal do RN. Natal, RN: ESMAFE, v. 1, 2018. p. 41-54.

BOCHENEK, Antônio César. A litigiosidade cível e a Justiça Federal brasileira. **Revista de Doutrina TRF 4ª Região**, Porto Alegre, n. 25, ago. 2008. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao025/antonio_bochenek.html. Acesso em: 4 ago. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950**. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1060.htm. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal.

Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.153, de 22 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12153.htm. Acesso em: 12 mar. 2023.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf. Acesso em: 12 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>. Acesso em: 4 ago. 2022.

CUNHA, Luciana Gross; GABBAY, Daniela Monteiro. Considerações acerca do aumento da litigiosidade e do combate às causas da morosidade do sistema de Justiça brasileiro. *In*: CUNHA, Luciana Gross; GABBAY, Daniela

Monteiro (org.). **Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no judiciário**: uma análise empírica. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 151-162.

GLOBAL access to Justice: a new global survey. [S. l.]: Global access to justice project, c2023. Disponível em: <http://globalaccesstojustice.com/>. Acesso em: 4 ago. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009 (PNAD)**. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2009. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/justica-e-seguranca/19898-suplementos-pnad3.html?edicao=10452&t=resultados>. Acesso em: 4 ago. 2022.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **A razoável duração do processo**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2013.

MELLO, Michele Damasceno. **Considerações sobre a influência das ondas renovatórias de Mauro Cappelletti no ordenamento jurídico brasileiro**. 2010. Monografia (Pós-Graduação em Direito Processual Civil) – Instituto a Vez do Mestre, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: https://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/k212492.pdf. Acesso em: 4 ago. 2022.

MORAES, Vânia Cardoso André de. Demandas repetitivas e a proposta do Código modelo euro-americano para a realização da igualdade. *In*: MORAES, Vânia Cardoso André de (org.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília, DF: Enfam, 2016. p. 53-70. Disponível em: <https://>

www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2016/08/Demandas_repetitivas___Vanila_Cardoso.pdf. Acesso em: 12 mar. 2023.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda Clementino (org.). **Centro de Inteligência da JFRN**: Comissão Judicial de Prevenção de Demandas. Cadernos da magistratura da Esmafe – edição especial em comemoração aos 50 anos da Justiça Federal do RN. Natal, RN: ESMAFE, 2018. v. 1.

PIMENTEL, Wilson. **Acesso responsável à justiça**: o impacto dos custos na decisão de litigar. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

A MISSÃO INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO E O TRATAMENTO DA LITIGIOSIDADE: PROPORCIONALIDADE E RELEITURA DE INSTITUTOS PROCESSUAIS

LUCAS CAVALCANTI DA SILVA*

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 A missão institucional do Poder Judiciário. 3 Proporcionalidade panprocessual. 4 O papel do juiz e das partes. 5 Releitura de institutos processuais. 6 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A abordagem do tema da litigiosidade responsável não é completa se o foco for limitado a estudá-la dentro dos limites da capa e da contracapa de cada processo. O fenômeno da litigiosidade só pode ser compreendido quando se propõe um olhar panorâmico, que também abranja aspectos macroscópicos do sistema de justiça.

Afastar-se dos processos individualmente considerados em busca de uma melhor visão da litigiosidade resulta em uma aproximação dos elementos próprios da institucionalidade do Poder Judiciário, a tal ponto de despertar a atenção para a existência de um fator nem sempre considerado: a relação de troca entre os processos individuais e as missões a serem cumpridas pelo Poder Judiciário, ou, dito de outro modo, como cada um dos processos contribui para

* Mestre em Direito pela UFPR. Especialista pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Membro do Grupo de Estudos de Processo Comparado da UFPR e do GEPDI da Enfam. Juiz de direito do TJPR.

o bom desempenho do papel institucional do Poder Judiciário ao tempo em que sua institucionalidade é voltada à adequada resolução de cada um dos conflitos intersubjetivos.

Este capítulo trata da necessidade de considerar a missão institucional do Poder Judiciário na compreensão dos meios e dos fins da atividade jurisdicional e, por conseguinte, na maneira de encarar e tratar a litigiosidade. E, para tanto, demonstra-se que pensar a parte pelo todo, ou seja, os processos individuais a partir da atividade jurisdicional, é reconhecer a necessidade de um agir proporcional em tal atividade, mormente diante da lembrança de que ela também se consubstancia em serviço público.

Ainda, o capítulo discorre sobre a postura do juiz e das partes nesse cenário e apresenta uma proposta de revisão do alcance de determinados institutos processuais a fim de que seja possível o tratamento da litigiosidade de acordo com a proporcionalidade e com a necessária visão da atividade jurisdicional a partir do papel institucional do Poder Judiciário.

2 A MISSÃO INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO

O estudo da litigiosidade responsável não pode deixar de considerar que a atuação do Poder Judiciário não se resume à resolução de conflitos intersubjetivos, uma vez que seus pronunciamentos têm ressonância para além do caso em julgamento.

A atuação jurisprudencial na definição do Direito ultrapassa as dobras do caderno processual e irradia efeitos no cotidiano da população, dando norte para a compreensão de seus direitos e segurança para o regramento de suas condutas.

O sentido e a forma de aplicação da lei são objeto de argumentação em cada processo e são reconstruídos a partir dela, de forma que, mais do que

assegurar o respeito à lei formal, o Estado de Direito deve prestigiar o processo de argumentação que forja o sentido da lei, o que se dá no âmbito do processo¹.

Este papel conferido ao Poder Judiciário ganha contornos mais fortes quando se lembra que a Constituição e a legislação infraconstitucional são compostas por diversos princípios e conceitos indeterminados e que é por meio da atuação jurisdicional, na solução dos conflitos, que se alcança a definição desses princípios e conceitos². Disso decorre que a atividade jurisdicional é a atividade estatal que, complementando o trabalho do Poder Legislativo, termina de consolidar o sentido das normas jurídicas, conferindo estabilidade ao Direito. Afinal, como aponta Teresa Arruda Alvim, as decisões judiciais são mais do que fonte do Direito, porque são o próprio Direito³.

A constatação a respeito da missão institucional do Poder Judiciário de definir o Direito induz a que se abandone qualquer percepção exclusivamente privatista acerca do processo, como se ele fosse assunto de interesse exclusivo das partes. Em tal perspectiva, caberia ao Estado apenas assegurar que o procedimento atenda ao contraditório e às demais normas editadas pelo Poder Legislativo, deixando os rumos do processo nas mãos das partes. Tal visão, como se percebe, não leva em consideração a circunstância de que a atividade jurisdicional, como dito, não se resume à resolução de conflitos intersubjetivos,⁴ além de abrir caminho para manifestações de litigiosidade não responsável.

¹ SILVA, Lucas Cavalcanti da. A adaptação judicial do procedimento em perspectiva panprocessual: a possível via entre o court e o case management. **Revista do Instituto de Estudos Sociais, Política y Cultura**, Tucumã, Argentina, n. 11, p. 20-21, dez. 2021.

² *Ibid.*, p. 21.

³ "Nos últimos tempos, tem-se dado a devida atenção à carga normativa da jurisprudência. Tem-se reconhecido que decisões judiciais são mais do que fonte do Direito: são o próprio Direito". ALVIM, Teresa Arruda. **Modulação na alteração da jurisprudência firme ou de precedentes vinculantes**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 80.

⁴ "Entretanto, em meu entendimento, o objetivo da adjudicação deve ser entendido de maneira mais ampla. A adjudicação utiliza recursos públicos e não emprega estranhos escolhidos pelas partes, mas agentes públicos escolhidos por um processo do qual o público participa. Esses agentes, como os membros dos Poderes Executivo e Legislativo, possuem um poder que foi definido e conferido pelo direito público, e não por ajuste privado. Seu trabalho não é maximizar os objetivos de particulares, nem simplesmente assegurar a paz,

Com efeito, ainda que se reconheça que atualmente vigi um modelo cooperativo de processo – que nega o protagonismo do juiz e prega um equilíbrio na relação dos atores processuais –⁵ é preciso lembrar que o princípio dispositivo, desde ao menos a segunda metade do século XIX, tem sido entendido de forma consentânea com o dever-poder estatal de estabelecer a verdade dos fatos e definir o sentido do Direito, em nítida visão publicística do processo. Como ilustra Paulo Guilherme Mazini:

Com as mudanças de paradigma que resultaram na autonomia do processo civil, notadamente a partir dos estudos dos juristas alemães Oskar von Bülow e Adolf Wach, e a compreensão de que o processo está obviamente desvinculado do plano do direito material, o processo adquiriu um contorno publicista, com o abandono daquela concepção superada de apêndice do direito substancial [...] o processo civil, que já se orientava havia algum tempo por um viés publicístico, acabou por mitigar o princípio dispositivo e, assim, a forma de conduzir o processo, inclusive no que tange ao seu quadrante probatório, deixou de submeter-se exclusivamente à vontade das partes. Isso ocorreu porque a prestação da tutela jurisdicional não se resume a um mero interesse privado das partes, representando, antes disso, a prestação de uma atividade estatal com *status* de direito fundamental⁶.

mas explicar e conferir força aos valores contidos em textos de grande autoridade, como a Constituição e as leis: para interpretá-los e deles aproximar a realidade”. FISS, Owen. **Um novo processo civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Tradução de Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 139.

⁵ CABRAL, Antonio do Passo. **Nulidades no processo moderno**: contraditório, proteção da confiança e validade prima facie dos atos processuais. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 209; MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil**: pressupostos sociais, lógicos e éticos. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 52.

⁶ MAZINI, Paulo Guilherme. **Tutela da evidência**. Perfil funcional e atuação do juiz à luz dos direitos fundamentais do processo. São Paulo: Almedina, 2020. p. 116. No mesmo sentido, RAGONE, Álvaro Perez. La revalorización de la eficiencia en la justicia civil. *In*: CONGRESO COLOMBIANO DE DERECHO PROCESAL, 39., 2018, Calí. **Anales** [...]. Calí: ICDP, 2018. p. 268-269.

Nesse passo, a jurisdição deve ser pensada para além da solução de conflitos individuais, uma vez que a atuação típica do Poder Judiciário, que não deixa de ser um serviço público, engloba não só a pacificação social decorrente da resolução de tais conflitos, mas também a definição do Direito, isto é, a pacificação da ordem jurídica. E, se a atuação do Poder Judiciário envolve a pacificação social e a pacificação do Direito, o funcionamento dos mecanismos desse serviço público deve ser pensado para atender a uma e a outra missão.

Vai daí que as instituições judiciais e os instrumentos por elas operados, notadamente o processo, devem ser pensados sob esta dupla perspectiva, ou seja, devem viabilizar *pari passu* a resolução do conflito intersubjetivo e a pacificação do Direito⁷.

Encarar as instituições judiciais e as ferramentas de processo sem olhar para a inteireza da missão do Poder Judiciário faz com que o sistema de justiça conviva com a litigiosidade exacerbada, refletida em demandas evitáveis e que poderiam ser resolvidas de maneira uniforme e coerente, com os olhos também na definição e na estabilidade do direito objetivo. O Poder Judiciário, sob esse prisma, não cumpre a contento nenhuma de suas missões e acaba por ser lembrado como serviço público ineficiente, pois não dá conta de promover a pacificação social de maneira eficaz e tempestiva, tampouco de assegurar a pacificação do Direito sem constrangedoras contradições.

Com isso em mente, é preciso perceber que a ordem jurídica é composta por normas que não só permitem, mas recomendam e pressupõem um funcionamento do sistema de justiça que observe a inteireza da missão institucional do Poder Judiciário e a necessidade de tratamento adequado dos litígios.

⁷ SILVA, Lucas Cavalcanti da. A adaptação judicial do procedimento em perspectiva panprocessual: a possível via entre o court e o case management. **Revista do Instituto de Estudios Sociales, Política y Cultura**, Tucumã, Argentina, n. 11, p. 23, dez. 2021.

3 PROPORCIONALIDADE PANPROCESSUAL

Como se vem de expor, a atividade jurisdicional, na sua dupla missão, também é prestada como serviço público e, como tal, não só deve respeito aos princípios gerais da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal, como precisa ser levada a efeito mirando a adequada gestão de seus recursos materiais e humanos.

Entre os princípios norteadores da atividade pública, é possível destacar o da proporcionalidade, há muito reconhecido pela doutrina⁸ e pela jurisprudência⁹ como princípio constitucional implícito. Deveras, não parece haver dúvidas de que o Estado – considerado também o Estado-Juiz – deve sempre adotar postura adequada, necessária e proporcional na sua atuação.

Nessa ordem de ideias é que tem espaço a proporcionalidade panprocessual, definida como o norte de aferição da adequação, necessidade e proporcionalidade em senti'vdo estrito na visão global dos processos sob a apreciação do Poder Judiciário. Ao tratar da proporcionalidade panprocessual, leciona Sérgio Cruz Arenhart:

Sob esse ponto de vista, os critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade (em sentido estrito), que compõem o cânone da proporcionalidade (em

⁸ “O princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade já foi objeto de análise no tópico dedicado à construção do pós-positivismo e voltará a ser tratado mais à frente, no tópico dedicado à aplicação prática dos princípios. Sua recorrência no presente trabalho apenas revela a importância que tal princípio assumiu na dogmática jurídica contemporânea, tanto por sua dimensão instrumental quanto material [...] Trata-se de um valioso instrumento de proteção dos direitos fundamentais e do interesse público, por permitir o controle da discricionariedade dos atos do Poder Público e por funcionar como medida com que uma norma deve ser interpretada no caso concreto para a melhor realização do fim constitucional nela embutido ou decorrente do sistema.” BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 304-305.

⁹ Para conferir interessante abordagem histórica do princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. MENDES, Gilmar Ferreira; COLEHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 312-320.

sentido amplo) adquirem novos contornos. Com efeito, a investigação da razoabilidade do tratamento processual dado a uma causa singular passa a ser examinada não apenas em seu próprio contexto, mas em relação ao universo de demandas em trâmite perante o Poder Judiciário. A racionalização dos esforços jurisdicionais passa a tomar em consideração o complexo de usuários (atuais e potenciais) do serviço, e não apenas o caso específico, que está eventualmente nas mãos do juiz. A solução, em síntese, da colisão das garantias fundamentais, passa a operar-se em outro plano: o macroscópico, tangenciando a política judiciária.¹⁰

A proporcionalidade panprocessual convida a enxergar o funcionamento do sistema de justiça, mirando a tramitação dos processos de fora para dentro, isto é: enxergar os pontos de intersecção que diversos processos têm entre si para permitir gestão eficaz de sua tramitação e ambiente mais seguro para a definição do direito objetivo e a solução da controvérsia sobre o direito subjetivo. Trata-se de perspectiva que não é novidade, tampouco é exclusivamente voltada ao Brasil.

Loïc Cadiet, importante processualista francês, ao apresentar suas percepções sobre o sistema de justiça civil de seu país, pondera:

A instituição judicial deve ser considerada como um sistema global em que os seus elementos são solidários, quer se trate de aspectos organizacionais ou de aspectos procedimentais, de primeira instância ou de instância recursal [...] A justiça deve ser submetida a uma análise sistemática que permita uma melhora de conjunto da administração judicial [...] Desde um ponto de vista prospectivo, é necessário que a instituição judicial seja pensada, mais do que como uma universalidade de fato justaposta, em que se acostam jurisdições autônomas umas às outras, como um sistema global. Na instituição judicial

¹⁰ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**. Para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 45.

todos os elementos interpenetram-se, de modo que atuar sobre uma de suas partes pode afetar todas as outras. Nesse sistema global, o processo administrativo de tomada de decisões deve levar em consideração, em sua totalidade e em sua complexidade, elementos que se encontram para além dos processos jurisdicionais realizados apenas nos casos em que os juízes são demandados.¹¹

A Inglaterra, que tem o sistema processual de tradição diferente da brasileira, também propõe que o sistema de justiça observe a proporcionalidade panprocessual. Basta ver a ampla reforma do sistema processual lá ocorrida na década de 90, em que a definição de seu *overriding objective* – objetivo do sistema de justiça e chave de interpretação dos mecanismos processuais – demonstra preocupação em garantir gestão proporcional e adequada do conjunto de processos levados ao Poder Judiciário.¹²

O processo civil italiano, que sempre teve um significativo intercâmbio de ideias e teorias com o processo brasileiro, também tem demonstrado preocupação com a observância da proporcionalidade panprocessual, ou, dito de outro modo, com a gestão adequada de recursos materiais e humanos empregados no tratamento da litigiosidade. Digna de nota, neste sentido, a previsão da proporcionalidade entre os *principi fondamentali dei processi giurisdizionali* na proposta de Código de Processo Civil italiano

¹¹ CADIET, Loïc. **Perspectivas sobre o sistema da justiça civil francesa**: seis lições brasileiras. Tradução de Daniel Mitidiero et al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 33.

¹² “From the perspective of overarching principle, the main features of this exciting fresh start involved recognition of nine leading principles, values, or aims: proportionality in the conduct of proceedings [...] ‘The Overriding Objective’ in CPR Part 1 gives prominence to the notion of ‘proportionality’ both in the organisation of levels of procedure – small claims, fast-track, or multi-track proceedings – and in the exercise of the court’s extensive case-management powers.” ANDREWS, Neil. Fundamental principles of civil procedure: order out of chaos. In: KRAMER, Xandra E.; RHEE, C. H. Van (ed.). **Civil litigation in a globalising world**. Roterdã: TMC Asser Press, 2012. p. 28.

apresentada por Andrea Proto Pisani,¹³ além das conhecidas lições de Remo Caponi sobre a matéria.¹⁴

A preocupação com o respeito à proporcionalidade na atividade jurisdicional abre espaço para pensar a gestão do processo não apenas internamente, limitado à sua capa e contracapa, mas levando em conta a universalidade de processos a tramitar pelo sistema de justiça. Afinal, como percebido pelos sistemas processuais ao redor do mundo, a escassez dos recursos do serviço público pede que a eficiência da atuação jurisdicional em um único litígio seja aferida a partir do seu potencial de garantir a eficiência do sistema judicial como um todo, isto é, na gestão da plêiade de processos sob sua responsabilidade.

Por certo que o processo é instrumento da garantia fundamental do cidadão de acesso à Justiça e manifestação do direito de petição. Tal condição, todavia, não invalida o fato de que esse direito e essa garantia não são absolutos, e que seu exercício deve levar em conta a conjectura do sistema de justiça. Nesse sentido, as palavras de Gustavo Osna e Bruno Renzetti são precisas:

[...] compreender o processo civil de maneira efetivamente proporcional é excluir do seu léxico a noção de absoluto;

¹³ “E assicurato un impiego proporzionato delle risorse giudiziali rispetto allo scopo della giusta composizione della controversia entre um termine ragionevole, tenendo conto della necessità di riservare risorse agli altri processi.” PISANI, Andrea Proto. Per un nuovo código di procedura civile. *Il Foro italiano*, Roma, v. 132, n. 1, p. 9-10, genn. 2009.

¹⁴ “[...] le risorse che il servizio della giustizia può destinare al soddisfacimento di questa esigenza individuale nella singola controversia devono essere bilanciate, non tanto con un astratto interesse pubblicistico al buon funzionamento della giurisdizione come funzione statale, bensì con le risorse da riservare al soddisfacimento delle altre esigenze parimenti individuali, di cui sono portatori le parti (attuali o potenziali: quindi anche i cittadini) nelle altre controversie indirizzate (o da indirizzare) alla cognizione del giudice statale. In altri termini, poiché le risorse del servizio giustizia sono – e probabilmente saranno sempre – scarse rispetto al fabbisogno, l’effettività del rimedio giurisdizionale nella singola controversia, cioè la congruità della risposta al bisogno individuale di tutela nel singolo caso, è una variabile dependente dalla necessità di assicurare l’efficienza del sistema giudiziario nel suo complesso, cioè un’allocazione tendenzialmente ottimale delle risorse rispetto ai risultati medi che il servizio giustizia è chiamato a realizzare nella gestione della massa dei processi”. CAPONI, Remo. Il principio di proporzionalità nella giustizia civile: prime note sistematiche. *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, Milão, v. 65, n. 2, p. 389-390, 2011.

é perceber que não há elemento processual capaz de se desprender, por completo, dos aspectos culturais e conjecturais que o permeiam; é notar, então, que sua concretização entra em conflito com diferentes valores e não pode ser lida de maneira despreendida do contexto global do Judiciário, bem como de seu aspecto funcional.¹⁵

E essa percepção fica ainda mais nítida diante da massificação das relações sociais, que se transforma em massificação de ações judiciais, e da litigiosidade que aflora sem responsabilidade, representada por alguns tipos de demandas que, em escala, acabam por se tornar predatórias dos recursos disponíveis ao sistema de justiça.

Com efeito, parece não haver dúvidas do potencial destrutivo das ações de massa e das ações predatórias no equilíbrio necessário da aplicação de recursos materiais e humanos do sistema de justiça a todas as demandas em tramitação. Ainda que eventualmente tais ações possam ter solução jurídica simples, o fato é que elas consomem recursos preciosos, e sua aceitação como uma decorrência natural do direito de ação faz do Poder Judiciário palco da tragédia dos comuns. Afinal, uma vez que o acesso ao Judiciário é um recurso comum a todos, o fato de indivíduos gozarem de direitos ilimitados de explorar o recurso leva a uma exploração acima dos níveis sustentáveis, tendo por resultado a exaustão dos meios (do Judiciário) disponíveis para determinada finalidade.¹⁶

A atenção ao princípio da proporcionalidade panprocessual desautoriza o tratamento individualizado e isolado de demandas de massa ou predatórias. Isso porque não se vê adequação ou necessidade no dispêndio de recursos materiais e humanos para a solução um a um de processos que, do ponto de vista da missão institucional do Poder Judiciário e da gestão adequada dos

¹⁵ OSNA, Gustavo; RENZETTI, Bruno. Sham litigation e garantias fundamentais do processo: três breves perguntas (ou reflexões). **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, n. 5, p. 775, 2019.

¹⁶ GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set./dez. 2014.

recursos públicos, demandam o mesmo tratamento procedimental e a mesma resposta do Direito.

A falta de tato na gestão dos processos, sobretudo os acima mencionados, e a convicção de que o processamento isolado de cada um deles é impositivo alimentam uma série de fatores que atentam contra o bom funcionamento do Poder Judiciário, quais sejam: a) a adoção de decisões diferentes para casos iguais; b) pronunciamentos sobre o Direito a partir de discursos sem reflexão adequada, em vista da ânsia por resolver pilhas de processos; c) o congestionamento do Poder Judiciário e o atraso na solução de casos que pedem solução célere e efetiva.¹⁷ Como é intuitivo, ignorar a proporcionalidade panprocessual significa fomentar a proliferação de processos evitáveis, repetidos ou em si mesmos justificados, como é o caso das ações de massa e das ações predatórias.

Para que a litigiosidade receba tratamento adequado e fiel à proporcionalidade, é necessário que se tome como ponto de partida o fortalecimento do compromisso ético dos atores processuais e o reconhecimento do poder de gestão do juiz. Não é possível que se cogite de uma administração racional da atividade jurisdicional sem a colaboração de todos os atores envolvidos e sem que, juntamente com eles, o juiz possa gerir o processo de modo a adaptá-lo às necessidades de um tratamento proporcional em relação à plêiade de processos sobre sua jurisdição.

4 O PAPEL DO JUIZ E DAS PARTES

Do modelo de processo hoje vigente – que pressupõe atuação colaborativa de todos os atores processuais – extrai-se a noção de operosidade,

¹⁷ SILVA, Lucas Cavalcanti da. A adaptação judicial do procedimento em perspectiva panprocessual: a possível via entre o court e o case management. *Revista do Instituto de Estudios Sociales, Política y Cultura*, Tucumã, Argentina, n. 11, p. 17-46, dez. 2021.

isto é, a ideia de que cada um deles deve se comportar dentro de padrões éticos e com o uso racional e responsável dos institutos processuais e das ferramentas do sistema de justiça.¹⁸

O comportamento dos atores processuais compatível com a lealdade e a boa-fé não se limita ao respeito das regras a elas pertinentes expressamente contidas no Código de Processo Civil, invocando, em verdade, uma postura de honestidade substancial:

A lealdade que o ordenamento impõe aos litigantes no processo não é uma mera questão de retidão formal de comportamento, um banal respeito às regras, mas é, como afirmou Macioce, "*il presupposto indispensabile perché tutta l'attività processuale non sia una farsa*". Não se respeita uma regra de comportamento apenas porque o sistema a impõe. Em outras palavras, não basta que as regras sejam respeitadas apenas na exata medida em que impostas expressamente, mas sim por existir uma finalidade maior que paira sobre a existência das regras comportamentais. Deve haver, outrossim, o respeito às normas morais, que podem ser traduzidas na fórmula da lealdade e boa-fé processuais, cujo conceito, embora de aparente amplitude e fluidez, não pode ser outro que o de uma verdadeira honestidade substancial.¹⁹

Se o processo inaugura uma relação jurídica própria – a relação jurídico-processual –, não é exagero ou despropositado pensar que o respeito aos princípios da boa-fé e da lealdade deve ser exigido de todos os atores processuais em cada etapa do processo, e mesmo antes de ele se iniciar formalmente, tal como se espera nas demais relações jurídicas substantivas. E disso decorre o importante papel de todos os atores processuais de evitar a propagação da litigiosidade

¹⁸ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Acesso à Justiça**: Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública. Uma nova sistematização da Teoria Geral do Processo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

¹⁹ BERALDO, Maria Carolina Silveira. **O comportamento dos sujeitos processuais como obstáculo à razoável duração do processo**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 83.

irresponsável, que no seu nascedouro se afasta por completo daqueles princípios, ressoando no curso da lide a má-fé ou o desajuste de conduta que motivaram o seu ajuizamento.

Nesse passo, soa oportuno lembrar do art. 11.2 dos princípios transnacionais do processo civil,²⁰ segundo o qual “as partes compartilham com o tribunal o encargo de promover uma solução do litígio justa, eficaz e razoavelmente rápida”. No mesmo sentido, o Instituto Europeu de Direito publicou recentemente o *Model European Rules of Civil Procedure*,²¹ compilado de regras modelo para a concepção de um processo civil harmônico na Europa, no qual figura, no art. 2º, a disposição de que as “partes, seus advogados e o tribunal devem cooperar para promover a resolução justa, eficiente e rápida da controvérsia”, o que, como parece intuitivo, não é atendido com demandas que refletem uma litigiosidade irresponsável.

²⁰ Os Principles of Transnational Civil Procedure (Princípios do Processo Civil Transnacional) são fruto do trabalho de juristas selecionados pela Unidroit (Instituto para a Unificação do Direito Privado) e pelo American Law Institute (Instituto de Direito Americano), aprovados no ano de 2004. Como noticia Neil Andrews, que participou do projeto, a consolidação destes princípios foi um experimento na seleção de algumas boas ideias de diferentes sistemas processuais, não com o propósito de eliminar diferenças nacionais, mas para buscar semelhanças entre sistemas de países civilizados. ANDREWS, Neil. **O moderno processo civil**: formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra. Orientação e revisão da tradução de Teresa Arruda Alvim Wambier. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 531.

²¹ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR THE UNIFICATION OF PRIVATE LAW. **Model European Rules of Civil Procedure**. From Transnational Principles of Civil Procedure. [Oxford]: Unidroit, 2020. Not published. Disponível em: https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/200925-eli-unidroit-rules-e.pdf. Acesso em: 9 fev. 2022. Para C. H. van Rhee, professor da Universidade de Maastricht e um dos diretores do projeto, o alinhamento dos sistemas processuais europeus é importante na medida em que é capaz de criar um espaço mínimo de liberdade, segurança e justiça no processo civil do continente. O ponto de partida para tal alinhamento pode ser identificado nas boas práticas em cada país, não como *standards* mínimos, mas como padrões para se alcançar um sistema de justiça de alto nível. Nessa perspectiva, conforme Van Rhee, o projeto tem cinco pilares: o dever de lealdade e cooperação; determinação precisa sobre fatos; determinação precisa sobre o Direito; dever de promover a resolução consensual dos conflitos; e o planejamento e gestão do procedimento. VAN RHEE, C. H. How to harmonize civil procedural law? A european perspective. In: SIMON, Adrian et al. (coord.). **Estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover e José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019. p. 264.

Há as partes e os advogados, então, o dever de cooperação para conduzir o litígio no interesse da boa administração da justiça, o que também inclui tomar as medidas apropriadas para a resolução da disputa na fase pré-processual, ou mesmo durante o curso do processo. A natural disputa entre as partes, que não desaparece no ambiente cooperativo, deve ocorrer tendo em conta um espectro de deveres de cooperação com o Judiciário, e isso tanto no interesse das partes quanto no interesse da gestão eficaz do sistema de justiça. E, neste contexto, está o dever de evitar litígios sem responsabilidade e custos desnecessários.

Nota-se que o estabelecimento de deveres éticos às partes e advogados relativos à cooperação com o bom andamento do sistema de justiça é tendência mundial e leva em conta as necessidades próprias da sua administração global, e não apenas do processo individual. E, nessa toada, tem-se reconhecido como papel do juiz o dever de promover a boa gestão dos casos submetidos à sua jurisdição.

O gerenciamento processual pode ser definido, segundo Tatiana Alves Machado, como “conjunto de técnicas e mecanismos a serem aplicados no processo pelo juiz e/ou pelas partes em cooperação com os demais sujeitos processuais, voltados para a condução do processo em perspectiva procedimental e substancial”.²² No que diz especificamente à atuação do juiz, costuma-se fazer referência ao *case management* do direito inglês, transportando-o para o Brasil para definir a gestão ativa do caso pelo juiz, tanto do ponto de vista formal quanto material, conformando o procedimento para dele extrair todas as suas potencialidades e alcançar suas finalidades, em cooperação com as partes. Trata-se da aplicação de mecanismos e técnicas de gestão do processo em dimensão procedimental e, eventualmente, também substancial.²³

²² ALVES, Tatiana Machado. **Gerenciamento processual no novo CPC**. Mecanismos para gestão cooperativa da instrução. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 221.

²³ *Ibid.*, p. 208-220.

Aspectos práticos relativos ao *case management* e ao *court management* serão abordados com mais profundidade em outra parte deste livro, cabendo ressaltar que nem sequer há uniformidade conceitual a respeito de seu tratamento no sistema brasileiro.²⁴ Por agora, o que importa é consignar que este poder-dever de gestão processual pelo juiz de há muito é admitido em sistemas processuais pelo mundo, estando também o *case management* entre os citados princípios processuais transnacionais.²⁵

Mesmo em países em que impera a tradição jurídica do *common law*²⁶ consagrou-se a percepção de que, mais do que às partes, cabe às cortes o

²⁴ Como aponta Trícia Navarro Xavier: "Erico Andrade defende que o *case management* pode ser concretizado por três formas: a) flexibilização processual, com mudança na estruturação dos procedimentos judiciais; b) criação do calendário do processo; e c) 'contratualização' do processo. Já Cláudia Schwerz assevera que as principais ferramentas da gestão processual seriam: a) racionalização dos serviços por meio de técnicas que promovam a eficiência e a efetividade da marcha processual; b) flexibilização do procedimento; c) uso de meios adequados de solução de conflitos em conjunto com a solução judicial ou com a exclusão desta. Todas as classificações mencionadas são válidas, mas para este estudo, considera-se que o *case management* no sistema brasileiro teria como principais aspectos: a) gestão administrativa; b) gestão do conflito; e c) gestão do procedimento". CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Case management no Brasil*. **Revista ANNEP de Direito Processual**, Salvador, v. 1, n. 2, p. 16, jul./dez. 2020.

²⁵ 14. Court Responsibility for Direction of the Proceeding. 14.1 Commencing as early as practicable, the court should actively manage the proceeding, exercising discretion to achieve disposition of the dispute fairly, efficiently, and with reasonable speed. Consideration should be given to the transnational character of the dispute. 14.2 To the extent reasonably practicable, the court should manage the proceeding in consultation with the parties. 14.3 The court should determine the order in which issues are to be resolved, and fix a timetable for all stages of the proceeding, including dates and deadlines. The court may revise such directions. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR THE UNIFICATION OF PRIVATE LAW. ALI / UNIDROIT Principles of Transnational Civil Procedure. **Uniform Law Review**, Oxford, p. 758-808, Apr. 2004. Disponível em: <https://www.unidroit.org/english/principles/civilprocedure/ali-unidroitprinciples-e.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

²⁶ Caso da Inglaterra: "The essence of case management is that the court, rather than litigants or their legal advisers, exercises responsibility for the control of litigation. Although our system is still an adversarial one, case management gives the court an interventionist role [...] It was thought that the former civil procedure system had become too rigid, being bound by case precedent, and the CPR were designed to give the court more flexibility in dealing with individual cases. It was not therefore intended that case precedents as such would be part of the new system, and the case management judge should be free to decide what action is necessary for the case before him simply by applying the rules in the light of the overriding objective." GERLIS, Stephen; LOUGHLIN, Paula. **Civil procedure**. 2th. ed. Londres: Routledge, 2012. p. 210-211; e dos Estados Unidos "At trial, the court's management power transcends the authority specifically conferred by rules, statutes and decisions. The judge has broad inherent power over the management of case, attorneys, and parties. That inherent

controle dos rumos do litígio. E, como se percebe, esta constatação tem especial relevo quando se lembra o impacto na rotina adversarial do processo até então vigente nos países daquela tradição jurídica. Embora tenham exaltado o papel do juiz na definição do Direito, os sistemas inglês e americano, por exemplo, sempre primaram pela não intervenção do Estado nos interesses privados, pensamento que chegou também às raias dos processos judiciais e culminou na definição da figura do juiz como mero árbitro da disputa travada entre as partes.

A preocupação com a efetividade do sistema judicial, porém, fez com que aqueles sistemas reconhecessem que um sistema que enxerga o juiz inativo no curso do procedimento é representante a um só tempo da tradição liberal, mas também da morosidade e ineficiência do processo civil. Esse giro na concepção do processo e dos poderes do juiz na conformação do procedimento nos Estados Unidos e na Inglaterra revela algum tipo de redefinição não só do sistema adversarial, mas da concepção de que as ações precedem aos direitos,²⁷ e isso não é pouco.

Aliás, não pode passar despercebido que as manifestações de *case management* nos Estados Unidos surgiram também no contexto de controle e tratamento adequado da litigiosidade irresponsável. A este respeito, Judith Resnik observou, ainda nos anos 80:

Os defensores do *case management*, confundindo teorias organizacionais e utilitarismo, acreditam que seu novo sistema de gestão permitirá uma melhor alocação de recursos judiciais. Os serviços judiciais, nomeadamente, o tempo dos juízes tornaram-se mercadorias escassas. Um

power, employed judiciously, enables the cour to do what is necessary to produce just, speedy and economical trials". SCHWARZER, William W; HIRSCH, Alan. **The elements of case management**. 3th. ed. Washington, D.C.: Federal Judicial Center, 2017. p. 16.

²⁷ "Essa escolha traduz o engajamento do juiz com um meio mais célere, no interesse das partes; e menos oneroso, no interesse de todos. Trata-se de um rompimento total com os princípios tradicionais do *common law* segundo o qual as ações precedem aos direitos. Há uma abertura significativa do Judiciário ao pleito da parte de uma forma abstrata e incondicionada." COSTA, Henrique. A. **Os poderes do juiz na Inglaterra e no Brasil: estudo comparado sobre os case management powers**. 2012. 383 f. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 100.

número cada vez maior de pessoas está buscando acesso aos tribunais, mas são obrigados a esperar. Uma causa (aparente) para a espera é a fila – a fila criada pelos litigantes que já aguardam os serviços judiciais. Uma segunda causa vem de alguns litigantes, já no tribunal, que parecem abusar de seus lugares à frente da fila monopolizando o tempo deste tribunal. Advogados, motivados por interesses próprios ou os de seus clientes, parecem ser os atores críticos no aparente mau uso de recursos judiciais (tradução nossa).²⁸

A atividade de gestão processual, entre outras iniciativas, revela-se na atuação do juiz de adequar os caminhos do processo às peculiaridades do direito material objeto da demanda e às finalidades do processo, editando ou moldando a prática de atos que, embora previstos na lei como inerentes ao procedimento, são carentes de adaptação diante do que se discute na causa. Ao juiz, para a gestão proporcional da atividade jurisdicional, deve ser reconhecido o poder-dever de gerir os rumos dos procedimentos sob sua responsabilidade, dentro de determinadas balizas, tendo sempre por limites as garantias processuais fundamentais e por meta a sua concretização.

Respeitáveis estudiosos do processo civil apresentam resistência à admissão de um poder judicial de adaptação do procedimento. Mais do que isso, questionam a intervenção do juiz no curso do procedimento também

²⁸ “Managerial judging’s proponents, blurring organizational theories and utilitarianism, believe that their new system of management will permit improved allocation of judicial resources. Court services, particularly judges’ time, have become scarce commodities. A continually expanding number of consumers are seeking access to the courts, but are forced to wait. One (apparent) cause for the wait is the queue – the line created by claimants already waiting for judicial services. A second cause comes from some claimants, already in the courthouse, who appear to abuse their places at the head of the line by monopolizing court time. Attorneys, motivated by their own interests or those of their clients, seem to be the critical actors in the apparent misuse of court resources.” RESNIK, Judith. *Managerial Judges*. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 96, p. 414-415, Dec. 1982.

sob o aspecto material, isto é, a partir de seus poderes instrutórios²⁹. Contudo, tal corrente de pensamento não se concentra na circunstância de a atividade judiciária ser também manifestação do exercício de serviço público e, como tal, sujeita às exigências da proporcionalidade e da adequada gestão de recursos públicos. O discurso de contenção do juiz nos cubículos do procedimento textualmente previsto, deixando ao talante das partes os rumos do processo, não considera alguns fatores importantes, como a limitação dos recursos públicos aplicáveis à atividade judiciária; os efeitos deletérios causados, também às partes, pelo não atendimento do processo às peculiaridades do caso concreto (considerando que as partes nem sempre estão concordes com a flexibilidade negociada do procedimento); o impacto ao sistema de justiça e às próprias partes do uso abusivo do direito de ação ou do direito de defesa amparado na ineficiência do circuito procedimental; e a constatação de que o processo também é veículo para consolidação do Direito objetivo, o que pressupõe maior intervenção da jurisdição em seus rumos.

Admitir o poder do juiz de adaptar o procedimento às necessidades da causa e do sistema de justiça, em última análise, é reconhecer a importância do agir estatal razoável e proporcional, uma vez que, como há muito tempo assentou Luigi Comoglio, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, ao serem

²⁹ “Inaceitável que ainda se trabalhe o processo a partir da mirada que o reduziu a mero serviço da jurisdição na consecução dos seus escopos. É mérito da instrumentalidade do processo – uma “vertente tecnológica da jurisdição”, nas palavras de André Leal – o baralhamento entre poder (= jurisdição) e garantia (= processo), originando disso um efeito colateral perigosíssimo: a banalização do devido processo, em favor de uma atividade jurisdicional pretensamente mais célere, eficaz e justa, no fundo compromissada com o paradigma da filosofia da consciência, que desdenha a legalidade e aposta todas as fichas na figura de um juiz procustiano, que tudo pode, tudo vê e tudo sabe [...] é preciso fazer imperar, na praxe forense, a perspectiva teórica de que o processo traduz-se em instituição de garantia contrajurisdicional das liberdades do cidadão. Significa isso que aos litigantes é lícito operarem no cenário procedimental, segundo limites éticos e legais, a partir de suas próprias vontades e livres de coerções ou interferências de magistrados.” DELFINO, Lucio; PEGINI, Adriana Regina Barcellos. Reflexões acerca do processo como garantia das garantias e dos seus papéis fundamentais de preservação das liberdades e contenção do arbítrio judicial. *In*: PEGINI, Adriana Regina Barcellos et al. (org.). **Processo e liberdade**: estudos em homenagem a Eduardo José da Fonseca Costa. Londrina: Thoth, 2019. p. 80-82.

utilizados para aferir a eficácia das intervenções do juiz no direito material, impedem qualquer desproporção entre a pertinência dos requisitos formais e seus reflexos sobre a validade dos atos ou sobre o exercício dos poderes processuais.³⁰

No caso brasileiro, o Código de Processo Civil não conta com dispositivo expresso a respeito, devendo o poder de adaptação do procedimento ser identificado de uma leitura compatível com os princípios constitucionais e processuais vigentes.³¹

E nesse espaço surge a gestão panprocessual, por meio da qual o juiz pode promover técnicas de tratamento conjunto de processos sob sua jurisdição, ou sob jurisdição de juízos de mesma competência, que foram inicialmente apresentadas como demandas individuais, visando à promoção de todos os princípios e de todas as ideias de gestão administrativa abordados até aqui.

Se o tribunal busca caminhos para melhorar a estrutura de julgamento e aprimorar as técnicas alternativas de solução de litígios e os instrumentos da jurisdição (*court management*) e se, de outro lado, é aceita pela doutrina e pela práxis a gestão do processo por iniciativa do juiz (*case*

³⁰ “I principi fondamentali di proporzionalità e di ragionevolezza, che tanto incidono sull’efficacia degli interventi integrativi del giudice nel diritto sostanziale, trovano riscontro nella semplicità e nella duttilità delle forme processuali, precludendo ogni “sproporzione” fra la rilevanza dei requisiti formali ed i loro riflessi sulla validità degli atti o sull’esercizio dei poteri processuali.” COMOGLIO, Luigi Paolo. Direzione del processo e responsabilità del giudice. **Revista di Diritto Processuale**, Padova, v. 32, n. 2, p. 19-20, 1977.

³¹ O anteprojeto do Código de Processo Civil contava com previsão de cláusula aberta que permitia a adaptação judicial do procedimento. O dispositivo, porém, foi vetado durante os debates legislativos. Os limites deste trabalho não permitem que o tema seja abordado com a profundidade que merece. É de se registrar, todavia, que o veto do Congresso Nacional representa algum desconhecimento do passado do processo civil, incompatibilidade com o presente e problema para o futuro. Ainda que a regra expressa admitindo a adequação do procedimento por ato do juiz tenha lamentavelmente sido afastada do Código de Processo Civil no âmbito legislativo, o fato é que uma visão nítida do sistema processual e dos contornos do *due process of law* e seus corolários não só permite, mas impõe ao juiz conformar o procedimento, interpretando o sistema posto, às necessidades do direito material discutido em seu bojo, sob pena fomentar processo ineficiente, custoso e dissociado da busca pela participação racional das partes. Uma rápida passagem em revista por diversos dispositivos do Código de Processo Civil de 2015 indica que a lei processual acabou por assumir uma feição flexível, preocupada com atender às necessidades do direito material em litígio mais do que com fórmulas pré-concebidas de um procedimento único e rígido.

management), a gestão para fora dos limites do processo individual acaba por se tornar uma resposta natural. Na lição de Antonio do Passo Cabral:

A eficiência no gerenciamento de casos reúne considerações sistêmicas e uma perspectiva microprocessual voltada para a resolução ideal de cada caso. Se a eficácia da tutela judicial conduz à racionalização dos recursos materiais e humanos porque a sua aplicação foi otimizada, a gestão eficiente de cada caso contribui em escala para o aumento da eficácia do funcionamento do Judiciário como um todo. Portanto, há uma "economia interna" que se reflete na eficiência de todo o sistema.

[...] Por outro lado, esta intersecção entre o caso e o sistema em considerações de eficiência permite ao juiz fazer uso de argumentos que não são estritamente jurisdicionais (podendo recorrer aos relacionados com a gestão do tribunal) para decidir sobre as regras de competência. Assim, sobre a relação entre eficiência e competências, importa referir que a eficiência do processo civil impõe que consideremos não só os aspectos jurisdicionais, mas também os de organização judiciária (tradução nossa).³²

A gestão panprocessual que se origina dessa intersecção de gestão processual do juiz e de gestão administrativa das cortes apresenta-se como alternativa para enfrentar a realidade do sistema de justiça civil, marcada, não raras vezes, por demandas predatórias.

³² "Efficiency in case management brings together systemic considerations and a microprocedural perspective geared towards the optimal resolution of each case. If the efficiency of judicial relief leads to the rationalisation of material and human resources because its application was optimised, the efficient management of each case contributes in scale towards the increased effectiveness of the workings of the judiciary as a whole. Therefore, there is an "internal saving" that reflects on the efficiency of the entire system [...]. On the other hand, this intersection between the case and the system in considerations of efficiency allows the judge to make use of arguments that are not strictly jurisdictional (being able to draw on those related to court management) in order to decide on the rules for case assignment. Hence, on the relationship between efficiency and competences, it should be noted that efficiency in civil procedure imposes that we consider not only jurisdictional aspects, but also those of court organisation." CABRAL, Antonio do Passo. *New trends and perspectives on case management: Proposals on contract procedure and case assignment management*. **Peking University Law Journal**, Pequim, v. 6, n. 1, p. 31, 2018.

Além disso, a gestão panprocessual torna-se uma boa saída para o aprimoramento do serviço de justiça, porque pode ser concebida de forma objetiva e abrangente, a partir de técnicas e institutos processuais vigentes. E essa forma objetiva de abordagem e consolidação é salutar, porque, como só acontece no atual contexto da justiça civil, mesmo sem a previsão explícita de técnicas de gestão, há diversas iniciativas neste sentido praticadas pelos juízes, o que, se de um lado pode dar espaço a boas práticas, por outro pode gerar insegurança jurídica, dar espaço a subjetivismos e fomentar falta de padronização de rotinas processuais.³³

Por isso, a gestão panprocessual a partir de técnicas e institutos processuais vigentes, ainda que por meio de algumas adaptações, ganha relevo para sua consolidação como solução dotada de segurança e juridicidade.

5 RELEITURA DE INSTITUTOS PROCESSUAIS

A releitura de institutos processuais leva em conta, sobretudo, o fato de que a definição de conceitos e a precisão de institutos, por serem feitas por meio da linguagem, acabam também sofrendo as variações e o crescimento de significados próprios da linguagem.

No que atine especificamente aos sistemas jurídicos, que têm a linguagem como ferramenta, os conceitos não mudam como parte de um processo de adaptação da linguagem para corresponder às novas descobertas, mas, sim, para a adaptação necessária à resolução sustentável de conflitos diante de circunstâncias sociais em permanente mutação, o que torna não recomendável

³³ Pesquisa de campo realizada por Paulo Eduardo Alves da Silva no Tribunal de Justiça de São Paulo para sua tese de doutorado indica que vários juízes brasileiros praticam alguma forma de gerenciamento de processos, adotando, em essência, práticas de três naturezas: flexibilização do procedimento legal, incentivo aos meios consensuais e organização da estrutura judiciária. Vide: SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Gerenciamento de Processos Judiciais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

uma abordagem sempre formalista da lei. É dizer: ao tempo em que o sistema jurídico busca adaptação às circunstâncias em alteração, seus conceitos assumem novos significados.³⁴

As demandas do processo civil hoje não são as mesmas do tempo em que clássicos institutos processuais foram concebidos. Parte relevante dos conflitos individuais não dizem respeito a tão somente uma relação jurídica envolvendo partes bem definidas; ao contrário, a rotina forense mostra que a maioria dos conflitos são resultado da sociedade de massa.

Para que o sistema processual se adapte à nova rotina do sistema de justiça civil e trate adequadamente a litigiosidade, seus institutos e conceitos devem ser repensados. Se as demandas judicializadas não são as mesmas do momento da construção dos institutos processuais, cabe ao sistema jurídico e àqueles que o operam enxergarem a adaptação de seus conteúdos e significados para bem atender às necessidades advindas daquelas demandas, com os olhos na proporcionalidade panprocessual.³⁵

³⁴ "A legal system is not, as a scientific discipline is, primarily engaged in inquiry into some aspect of the world; its core business is finding ways to settle the disputes that inevitably arise in human communities. Rather than growing, like scientific concepts, as part of a process of adapting language to correspond to real kinds of thing and stuff in the world, legal categories shift and adapt in the search for livable resolutions of disputes in ever-changing social circumstances [...] And as the legal system adapts to changing circumstances, changing moral sensibilities, and changing understandings of the world and our place in it, initially thin, schematic legal concepts take on new meaning and shed older connotations; in law, as in science, "men and words reciprocally educate each other." HAACK, Susan. The growth of meaning and the limits of formalism: pragmatist perspectives on science and law. **Revista Analisis Filosófico**, Buenos Aires, v. 29, p. 18-19, maio 2009.

³⁵ "In other words, there is a context that requires law scholars to readjust their tools for the discipline to reach its maximum effectiveness – realising that functionalistic or structural sacrifices must necessarily be made. There is a new challenge, requiring a rationality capable of recomposing the classical ideas related to civil procedure, recognising their insufficiency and observing that their interpretation by the courts cannot remain the same (and, moreover, cannot be built with orthodox juridical ideas). Here is where „proportionality“ arrives as a tool that can probably contribute to effectiveness of adjudication, offering a „pan-procedural dimension that is rare in the Brazilian system.“ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Complexity, Proportionality and the 'Pan-Procedural' approach: some bases of contemporary civil litigation. **International Journal of Procedural Law**, Califórnia, v. 4, p. 11, 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2779681. Acesso em: 6 abr. 2022.

E é a partir desta necessidade que o alcance de alguns institutos processuais pode ser enxergado para viabilizar a gestão judicial panprocessual e o consequente tratamento adequado da litigiosidade, tais como a conexão, a cooperação judicial e o litisconsórcio.

Importante registrar que a proposição deste tópico não ignora o entendimento manifestado por doutrina e jurisprudência clássicas sobre os institutos processuais, assim como não pretende estabelecer uma nova rotina de processamento para toda e qualquer demanda, mas apenas para aquelas que, do ponto de vista de gestão judicial, merecem tratamento conjunto com outras demandas, com as quais compartilham pontos em comum.

A conexão, que diz respeito a possíveis vínculos de semelhança entre causas pendentes, pode ser pensada de forma mais abrangente do que se tem inicialmente admitido.³⁶ Nas palavras de Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero:

[...] a conexão também serve para a concretização do princípio da economia processual e, portanto, de um eficiente *case management* dos recursos estatais na condução dos processos: sempre que for possível, sem violação de direitos fundamentais processuais de quaisquer das partes, reunir as causas propostas em separado, deverá o juiz fazê-lo a fim de aproveitar o mesmo processo para dar solução a tantas lides quanto possível. Com isso, haverá não só uma tendencial duração razoável do processo, mas também uma otimização dos recursos humanos voltados à solução dos processos como um todo, melhorando-se a alocação dos esforços estatais para a promoção de uma justiça mais eficiente – sem, ao mesmo tempo, que se perca

³⁶ O entendimento majoritário da doutrina a respeito da conexão é a de que apenas os aspectos mediatos do pedido e remoto da causa de pedir são capazes de gerar vínculo de conexão entre duas ou mais demandas, o que não pode ser admitido a partir apenas do pedido imediato e da causa de pedir próxima. A propósito: ALVIM, Teresa Arruda; DIDIER JÚNIOR, Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno (coord.). **Breves comentários ao Novo Código de Processo Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 218-219.

de vista a necessidade de preservação de todos os direitos inerentes ao processo justo.³⁷

Basta pensar no potencial que o art. 55, § 3º, do Código de Processo Civil³⁸ tem de permitir o reconhecimento da conexão para tratamento conjunto de diversos processos que tratam do mesmo tema, ainda que, em análise tradicional e mais estreita, estes possam tramitar de forma separada. A decisão contraditória que o dispositivo pretende evitar, a partir de uma adequada gestão judicial, é aquela que de alguma forma prejudique a coerência e a uniformidade dos pronunciamentos judiciais relativos a causas idênticas, ainda que alusivas a relações intersubjetivas diversas.

Sempre com os olhos no tratamento adequado da litigiosidade e na boa gestão judicial, a atribuição de significado ao instituto da conexão compatível com a nova realidade do sistema de justiça torna possível a reunião de ações que tramitam no mesmo juízo ou em juízos de mesma competência que versam sobre os mesmos fundamentos jurídicos e veiculam o mesmo tipo de pedido imediato, com notável ganho na administração de recursos materiais e humanos e de uniformidade na pacificação do Direito.

O litisconsórcio também é voltado à necessidade de harmonização dos julgamentos para situações similares, de modo que pode ser usado para a adequada administração dos processos e da litigiosidade. A regra do art. 113,

³⁷ MARINONI, Luiz Guilherme (dir.); ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel (coord.). **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 439.

³⁸ Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir. [...] § 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles. BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 6 abr. 2022.

III, do Código de Processo Civil³⁹ autoriza duas ou mais pessoas a litigarem em conjunto quando “ocorrer afinidade de questões por ponto comum de fato ou de direito”.

O estímulo que a realidade da justiça civil deve dar ao crescimento do significado de litisconsórcio está na necessidade de reconhecer, na figura do juiz, poder de gestão para declarar sua ocorrência, mesmo sem iniciativa das partes, quando diante de uma pluralidade de ações que tenham afinidade de questões por ponto comum de fato ou de direito.

Deveras, se a lei processual reconhece ao juiz o dever-poder de limitar o litisconsórcio facultativo quanto ao número de litigantes quando este comprometer a rápida solução do litígio ou dificultar a defesa ou o cumprimento da sentença,⁴⁰ a ele também deve ser dado o dever-poder de concentrar ações afins para viabilizar a rápida solução do litígio, a uniformidade do Direito e a gestão adequada de recursos do sistema de justiça, sem prejuízo, evidentemente, de qualquer garantia processual.

Essa nova abordagem tanto da conexão quanto do litisconsórcio possibilita que ações massificadas e apresentadas em escala (de uma mesma parte ou não) possam ser reunidas para tratamento conjunto, o que permite economia de recursos, de tempo e solução unificada para todas.

Ressalte-se que esta forma de enxergar a conexão e o litisconsórcio com as lentes da nova realidade do sistema de justiça civil não é um exagero ou de alguma forma desapegada do quadro normativo estabelecido pelo Código de Processo Civil. A cooperação jurisdicional do art. 69 do Código de Processo

³⁹ Art. 113. Duas ou mais pessoas podem litigar, no mesmo processo, em conjunto, ativa ou passivamente, quando: [...] III – ocorrer afinidade de questões por ponto comum de fato ou de direito. BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 6 abr. 2022.

⁴⁰ Art. 113 [...] § 1º O juiz poderá limitar o litisconsórcio facultativo quanto ao número de litigantes na fase de conhecimento, na liquidação de sentença ou na execução, quando este comprometer a rápida solução do litígio ou dificultar a defesa ou o cumprimento da sentença. Ibid.

Civil,⁴¹ regulamentado pela Resolução n. 350 do Conselho Nacional de Justiça, para atingir seu máximo de efetividade, pressupõe essa nova forma de encarar os institutos da conexão e do litisconsórcio, porque ela permite enxergar pontos de intersecção maiores entre os processos de tal forma a justificar sua reunião ou tratamento uniforme. A cooperação jurisdicional precisa ser explorada como saudável mecanismo de coletivização,⁴² o que não se atinge com interpretações legais não ajustadas à tal desiderato.

Pertinente fazer menção também à nova disciplina que o Código de Processo Civil confere ao instituto da coisa julgada, ainda pouco explorada na rotina forense. Trata-se da coisa julgada em favor de terceiros prevista no art. 506 do Código de Processo Civil,⁴³ segundo a qual a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não podendo prejudicar terceiros. Com isso, uma vez que há “referência exclusiva à proibição de prejuízo, pode-se compreender que o CPC permite que a coisa julgada beneficie terceiros. E isso efetivamente passa a ocorrer no Direito brasileiro, não sendo novidade no estadunidense”.⁴⁴

O potencial desta alteração dos limites subjetivos da coisa julgada para a gestão judicial e o tratamento da litigiosidade é evidente. A exata

⁴¹ Art. 69. O pedido de cooperação jurisdicional deve ser prontamente atendido, prescinde de forma específica e pode ser executado como: [...] II – reunião ou apensamento de processos [...] IV – atos concertados entre os juízes cooperantes.[...] § 2º Os atos concertados entre os juízes cooperantes poderão consistir, além de outros, no estabelecimento de procedimento para: [...] VI – a centralização de processos repetitivos; VII – a execução de decisão jurisdicional. § 3º O pedido de cooperação judiciária pode ser realizado entre órgãos jurisdicionais de diferentes ramos do Poder Judiciário. BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 6 abr. 2022.

⁴² ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. A cooperação nacional como mecanismo de coletivização: algumas questões preliminares. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 310, p. 173-201, dez. 2020.

⁴³ Art. 506. A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros. BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 6 abr. 2022.

⁴⁴ SILVA, Ricardo Alexandre da. **A nova dimensão da coisa julgada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 288.

compreensão do alcance da coisa julgada permite que diversas ações baseadas nas mesmas premissas e nas mesmas questões de mérito, envolvendo réu anteriormente sucumbente em ação semelhante, sejam obstadas ou rapidamente resolvidas.

As possibilidades que emergem do art. 506 do Código de Processo Civil são terreno fértil para uma adequada gestão dos processos – do ponto de vista da prestação eficiente e célere do serviço público de pacificação social – e da manutenção da estabilidade das decisões e da definição do direito objetivo.

A releitura dos institutos processuais até aqui apresentados tem potencial para ampla aplicação na rotina forense, e isso mesmo para casos em que não há características de atuação predatória.⁴⁵ Para estes casos o ganho decorrente da releitura dos institutos de processo é evidente, uma vez que permite ao juiz espaço para decisão uniforme e gestão conjunta de demandas que, por sua natureza e pelo que representam na rotina judiciária, não devem ser tratadas como demandas comuns.

O foco deste trabalho na litigiosidade responsável permite que se proponha também uma nova concepção a respeito do interesse de agir – que figura como uma das condições da ação –, reconhecendo ao juiz poder de liminarmente extinguir ações do tipo, com inspiração em previsões semelhantes do direito estrangeiro.

O tratamento rigoroso dispensado à litigiosidade irresponsável é expressamente abarcado no sistema processual inglês. Pela Regra 3.4 das Civil Procedure Rules, a Corte tem o poder de extinguir o processo – *power to stricke out* – quando se percebe que o caso não revela motivos razoáveis para prosseguir,

⁴⁵ A proposta de releitura dos institutos da conexão, do litisconsórcio e da coisa julgada foi apresentada em outra oportunidade. *Vide*: SILVA, Lucas Cavalcanti da. A adaptação judicial do procedimento em perspectiva panprocessual: a possível via entre o court e o case management. **Revista do Instituto de Estudios Sociales, Política y Cultura**, Tucumã, Argentina, n. 11, p. 17-46, dez. 2021.

ou quando se consubstancia em abuso processual ou postura suscetível de obstruir a decisão justa do processo.⁴⁶

Segundo doutrina processual inglesa, o abuso a que se refere a Regra 3.4 diz respeito a casos em que a ação não é apresentada para reivindicar um direito, mas para causar despesas, assédio ou prejuízo comercial que vá além do normalmente encontrado em litígios conduzidos adequadamente. Trata-se do que os ingleses chamam de *vexatious*, isto é, o litígio frívolo, apresentado sem qualquer causa razoável, que deve ser de pronto rechaçado para que o sistema de justiça inglês observe o mencionado *overriding objective*.⁴⁷

O processo estadunidense tem mecanismo semelhante, representado pelo *dismissal with prejudice*, isto é, a rejeição liminar de uma demanda inconsistente (*vexatious*) ou de má-fé, a partir dos arts. 37 e 41 das Federal Rules of Civil Procedure. Segundo Almara Sepanian, como gerente dos

⁴⁶ CPR. Rule 3.4 (1) In this rule and rule 3.5, reference to a statement of case includes reference to part of a statement of case. (2) The court may strike out a statement of case if it appears to the court – (a) that the statement of case discloses no reasonable grounds for bringing or defending the claim; (b) that the statement of case is an abuse of the court’s process or is otherwise likely to obstruct the just disposal of the proceedings; or (c) that there has been a failure to comply with a rule, practice direction or court order. UNITED KINGDOM. **Civil procedure rules**. United Kingdom: Ministry of Justice, 2007. Disponível em: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part03#3.4>. Acesso em: 6 abr. 2022.

⁴⁷ “The court has two distinct powers to dispose summarily of claims and defences before trial. One is under r 3.4, where the court can strike out a statement of case (or part of one) if it discloses no reasonable grounds for bringing or defending a claim, or is an abuse of process of the court, or is otherwise likely to obstruct the just disposal of the proceedings. The type of case where a statement of case is likely to be held to be an abuse of the court’s process or as otherwise likely to obstruct the just disposal of proceedings is said to be where the claim is vexatious, scurrilous or obviously ill-founded (PD 3, para 1.5). In exercising its power whether to strike out a claim under r 3.4(2)(b) the court must seek to give effect to the overriding objective. The overriding objective includes taking into account the court’s need to allot its own limited resources to other cases which must be weighed against the claimant’s wish to have a ‘second bite at the cherry’. [...]. The court will strike out a claim as an abuse of process if it is brought not to vindicate a right but to cause expense, harassment or commercial prejudice going beyond that normally encountered in properly conducted litigation. A vexatious litigant is a person who habitually and persistently and without any reasonable cause brings vexatious civil proceedings, or makes vexatious applications in civil proceedings or brings vexatious criminal prosecutions, whether against the same person or different persons (Attorney-General v Covey and Matthews [2001] EWCA Civ 254). [...] Vexatious proceedings or applications include those that are frivolous and without any reasonable grounds.” GERLIS, Stephen; LOUGHLIN, Paula. **Civil procedure**. 2th. ed. Londres: Routledge, 2012. p. 496-507.

casos sob sua responsabilidade, a partir de tais disposições o juiz pode desde logo encerrar casos que não estão sendo processados diligentemente ou que envolvam demandantes que abusam do processo judicial, ignorando rotineiramente as ordens judiciais.⁴⁸

Com os olhos na legislação processual brasileira, não soa despropositado pensar que as normas fundamentais do processo (comportamento de acordo com a boa-fé do art. 5º; cooperação processual e decisão em tempo razoável do art. 6º e; proporcionalidade, razoabilidade e eficiência do art. 8º) e as regras que disciplinam os deveres dos atores processuais (art. 77 e seguintes) possam, em leitura sistemática, conduzir à conclusão de que carecerá de interesse processual aquele que apresentar demandas que caracterizam a litigiosidade irresponsável.

Constatado que a demanda tem natureza frívola, fraudulenta ou procrastinatória, a ação deve ser *incontinenti* extinta por ausência de interesse de agir, ante a desnecessidade da prestação jurisdicional, uma vez que não se imagina que a parte necessite ou tenha direito à intervenção do Poder Judiciário para fins ilícitos ou para resolver um litígio em si mesmo justificado.

Evidentemente, o acesso à tutela jurisdicional não é garantido apenas àqueles que têm o direito, mas àqueles que afirmam ter um direito (ou viver sob uma ameaça a direito). Mas isso é muito diferente de se dizer existente um direito de ação àqueles que arriscam ter um direito ou dissimulam sua existência, sendo boa parte de tal risco dependente da performance dos atores processuais.

O sistema de justiça não pode se debruçar sobre aqueles tipos de demandas encarando-as como o incontornável custo da inafastabilidade da jurisdição e do direito de ação. O sistema de justiça deve, isso sim, agir, tanto antes quanto possível, para evitar que demandas predatórias lhe impeçam de

⁴⁸ SEPANIAN, Almara. Cleaning house with rule 41(b): an empirical study of the multi-factor tests for involuntary dismissals. **Southwestern Law Review**, Los Angeles, v. 44, p. 411-442, 2014.

desempenhar o papel constitucional que lhe é reservado, fazendo-o por meio do imediato reconhecimento de ausência de condição para seu prosseguimento.

6 CONCLUSÃO

Um rápido passar de olhos pelo ordenamento jurídico, pela doutrina e pela jurisprudência permite perceber que o papel hodiernamente confiado ao Poder Judiciário vai muito além da solução de conflitos individuais. Se, em um primeiro momento, a atividade jurisdicional remete à atuação estatal voltada à resolução de litígios, hoje não é possível ignorar sua missão de pacificar também o sentido, o alcance e a aplicação dos textos legais, complementando a atividade iniciada no Parlamento.

É preciso ter em mente também que essa dupla missão deve ser cumprida pelo Poder Judiciário a partir das regras e dos princípios que regem o serviço público. A identificação dos juízes como agentes políticos e da atividade jurisdicional como meio de definição e estabilização do Direito não desnatura o fato de que a jurisdição é prestada dentro da lógica do serviço público e suas preocupações com efetividade, eficiência e gestão racional de recursos materiais e humanos.

A partir disso, o sistema de justiça deve ser concebido como serviço público voltado a atender tanto a resolução de conflitos individuais quanto a afirmação do sentido do Direito, o que significa dizer que o tratamento da litigiosidade pressupõe a atuação dos atores processuais em via de mão dupla, não só encarando a atividade jurisdicional (o todo) sob a perspectiva de cada processo individual (a parte), mas também pelo enfrentamento de cada processo individual (a parte) em vista da atividade jurisdicional (o todo).

Se o respeito à missão institucional do Poder Judiciário de dizer o Direito sugere tratar as partes a partir do todo, a perspectiva da

atividade jurisdicional como serviço público de solução de conflitos encontra na proporcionalidade panprocessual caminho seguro para os reclamos constitucionais de eficiência, segurança jurídica e celeridade para o tratamento da litigiosidade, visto que, sem descurar do perfil do processo como instrumento de garantia, permite manuseá-lo olhando para todas as necessidades advindas daquela litigiosidade.

A garantia constitucional de inafastabilidade da jurisdição e a campanha de ampliação e facilitação de acesso à justiça não passarão de promessas vazias se não forem garantidos meios para um adequado funcionamento do sistema processual e do sistema de justiça como um todo. Sem que se pensem novas formas de tratamento dos processos, o sistema de justiça civil continuará incapaz de atender a contento as demandas que lhe são apresentadas e continuará a conviver com a litigiosidade irresponsável.

É preciso aplicar de maneira adequada os recursos materiais, humanos e legais à disposição dos atores processuais, deles extraindo o máximo de suas potencialidades. Para tanto, torna-se necessário enxergar os institutos processuais a partir da nova realidade do sistema de justiça civil – tomada, em boa parte, pela litigiosidade não responsável –, dispensando a todos da inglória tarefa de tentar fazer caber a nova realidade forense nos padrões de institutos processuais que não foram desenhados sob a sua perspectiva.

REFERÊNCIAS

ALVES, Tatiana Machado. **Gerenciamento processual no novo CPC**. Mecanismos para gestão cooperativa da instrução. Salvador: Juspodivm, 2019.

ALVIM, Teresa Arruda. **Modulação na alteração da jurisprudência firme ou de precedentes vinculantes**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ALVIM, Teresa Arruda; DIDIER JÚNIOR, Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno (coord.). **Breves comentários ao novo código de processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

ANDREWS, Neil. Fundamental principles of civil procedure: order out of chaos. *In*: KRAMER, Xandra E.; RHEE, C. H. Van (ed.). **Civil litigation in a globalising world**. Roterdã: TMC Asser Press, 2012. p. 19-38.

ANDREWS, Neil. **O moderno processo civil**: formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra. Orientação e revisão da tradução de Teresa Arruda Alvim Wambier. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**. Para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. A cooperação nacional como mecanismo de coletivização: algumas questões preliminares. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 310, p. 173-201, dez. 2020.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Complexity, proportionality and the 'pan-procedural' approach: some bases of contemporary civil litigation. **International Journal of Procedural Law**, Califórnia, v. 4, p. 1-18, 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2779681. Acesso em: 6 abr. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.

BERALDO, Maria Carolina Silveira. **O comportamento dos sujeitos processuais como obstáculo à razoável duração do processo**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 6 abr. 2022.

CABRAL, Antonio do Passo. New trends and perspectives on case management: Proposals on contract procedure and case assignment management. **Peking University Law Journal**, Pequim, v. 6, n. 1, p. 5-54, 2018.

CABRAL, Antonio do Passo. **Nulidades no processo moderno**: contraditório, proteção da confiança e validade prima facie dos atos processuais. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Case management no Brasil. **Revista ANNEP de Direito Processual**, Salvador, v. 1, n. 2, p. 13-27, jul./dez. 2020.

CADIET, Loïc. **Perspectivas sobre o sistema da justiça civil francesa**: seis lições brasileiras. Tradução de Daniel Mitidiero *et al.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

CAPONI, Remo. Il principio di proporzionalità nella giustizia civile: prime note sistematiche. **Rivista trimestrale di diritto e procedura civile**, Milão, v. 65, n. 2, p. 389-406, 2011.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Acesso à justiça**: juizados especiais cíveis e ação civil pública. Uma nova sistematização da teoria geral do processo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

COMOGLIO, Luigi Paolo. Direzione del processo e responsabilità del giudice. **Revista di Diritto Processuale**, Padova, v. 32, n. 2, p. 14-56, 1977.

COSTA, Henrique A. **Os poderes do juiz na Inglaterra e no Brasil**: estudo comparado sobre os case management powers. 2012. 383 f. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

DELFINO, Lucio; PEGINI, Adriana Regina Barcellos. Reflexões acerca do processo como garantia das garantias e dos seus papéis fundamentais de preservação das liberdades e contenção do arbítrio judicial. *In*: PEGINI, Adriana Regina Barcellos *et al.* (org.). **Processo e liberdade**: estudos em homenagem a Eduardo José da Fonseca Costa. Londrina: Thoth, 2019. p. 73-84.

FISS, Owen. **Um novo processo civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Tradução de Daniel Porto Godinho

da Silva e Melina de Medeiros Rós. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 121-145.

GERLIS, Stephen; LOUGHLIN, Paula. **Civil procedure**. 2th. ed. Londres: Routledge, 2012.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set./dez. 2014.

HAACK, Susan. The growth of meaning and the limits of formalism: pragmatist perspectives on science and law. **Revista Analisis Filosofico**, Buenos Aires, v. 29, p. 5-29, maio 2009.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR THE UNIFICATION OF PRIVATE LAW. ALI / UNIDROIT Principles of Transnational Civil Procedure. **Uniform Law Review**, Oxford, p. 758-808, Apr. 2004. Disponível em: <https://www.unidroit.org/english/principles/civilprocedure/ali-unidroitprinciples-e.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR THE UNIFICATION OF PRIVATE LAW. **Model European Rules of Civil Procedure**. From Transnational Principles of Civil Procedure. [Oxford]: Unidroit, 2020. Not published. Disponível em: https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/200925-eli-unidroit-rules-e.pdf. Acesso em: 9 fev. 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme (dir.); ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel (coord.). **Comentários ao código de processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MAZINI, Paulo Guilherme. **Tutela da evidência**. Perfil funcional e atuação do juiz à luz dos direitos fundamentais do processo. São Paulo: Almedina, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; COLEHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil**: pressupostos sociais, lógicos e éticos. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

OSNA, Gustavo; RENZETTI, Bruno. Sham litigation e garantias fundamentais do processo: três breves perguntas (ou reflexões). **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, n. 5, p. 751-776. 2019.

PISANI, Andrea Proto. Per un nuovo código di procedura civile. **Il Foro italiano**, Roma, v. 132, n. 1, p. 1-104, genn. 2009.

RAGONE, Álvaro Perez. La revalorización de la eficiencia en la justicia civil. *In*: CONGRESO COLOMBIANO DE DERECHO PROCESAL, 39., 2018, Calí. **Anales** [...]. Calí: ICDP, 2018. p. 255-295.

RESNIK, Judith. Managerial Judges. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 96, p. 374-448, Dec. 1982.

SCHWARZER, William W; HIRSCH, Alan. **The elements of case management**. 3th. ed. Washington, D. C.: Federal Judicial Center, 2017.

SEPANIAN, Almara. Cleaning house with rule 41(b): an empirical study of the multi-factor tests for involuntary dismissals. **Southwestern Law Review**, Los Angeles, v. 44, p. 411-442, 2014.

SILVA, Lucas Cavalcanti da. A adaptação judicial do procedimento em perspectiva panprocessual: a possível via entre o court e o case management. **Revista do Instituto de Estudios Sociales, Política y Cultura**, Tucumã, Argentina, n. 11, p. 17-46, dez. 2021.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Gerenciamento de processos judiciais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, Ricardo Alexandre da. **A nova dimensão da coisa julgada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

UNITED KINGDOM. **Civil procedure rules**. United Kingdom: Ministry of Justice, 2007. Disponível em: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part03#3.4>. Acesso em: 6 abr. 2022.

VAN RHEE, C. H. How to harmonize civil procedural law? A european perspective. *In*: SIMON, Adrian *et al.* (coord.). **Estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover e José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019. p. 260-266.

O TRATAMENTO INSTITUCIONAL DA LITIGIOSIDADE NO BRASIL: CENTRO DE INTELIGÊNCIA, NUGEP, NUPEMEC, CEJUSC E NUMOPEDE

FABRÍCIO CASTAGNA LUNARDI*

PEDRO MIGUEL ALVES RIBEIRO CORREIA **

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Litigiosidade: grandes litigantes, litígios de massa e temas repetitivos. 3 A gestão profissional da litigiosidade: decisões gerenciais estratégicas a partir de dados. 4 Órgãos judiciais para o tratamento da litigiosidade; 4.1 Centros de Inteligência do Poder Judiciário; 4.2 Núcleo de Gerenciamento de Precedentes – Nugeps; 4.3 Nupemecs e Cejuscs: tratamento da litigiosidade pela via da conciliação e da mediação; 4.4 Numopedes e corregedoria dos tribunais: demandas repetitivas, fraudulentas e predatórias. 5 Conclusão. Referências.

* Doutor e mestre em Direito pela Universidade de Brasília. Professor permanente do Mestrado da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Líder do grupo de pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário – Gejud (PPGPD/Enfam). Ex-líder e membro do grupo de pesquisa Centros de Inteligência, Precedentes e Demandas Repetitivas – PPGPD/Enfam. Foi coordenador do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal. Juiz de direito do TJDF.

** Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Lisboa. Professor associado da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Membro do grupo de pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário – Gejud (PPGPD/Enfam).

1 INTRODUÇÃO

A percepção de que o Judiciário está em crise não é recente,¹ mas tem sido alterado o diagnóstico sobre as suas causas. Em pesquisa publicada por Maria Tereza Sadek, em 2010, constatou-se que a maioria dos juízes entendia que os problemas enfrentados pelo Judiciário estavam mais relacionados à “falta de recursos materiais” ou a “questões sobre legislação” do que a “deficiências internas da instituição” ou ao “comportamento de seus próprios membros”². Além disso, ao longo do tempo, verificou-se que as reformas na legislação processual não se revelaram suficientes para melhorar a celeridade e a efetividade do sistema de justiça brasileiro, diante da manutenção de uma burocracia processual que gerava morosidade e inefetividade.³ Com o passar do tempo, foi alterada a percepção acerca das causas da morosidade judicial. Em pesquisa de opinião publicada pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ em 2016, a maioria dos juízes estaduais (84,30%) e federais (73,08%) entendia que as políticas de atenção ao primeiro grau de jurisdição deveriam estar direcionadas à melhoria da produtividade.⁴

De outro lado, ao mesmo tempo em que se criticam os altos gastos do Poder Judiciário, há o desejo cada vez maior de um Estado-Juiz que seja capaz de dar conta de todos os conflitos sociais, visando facilitar o acesso à justiça. A partir disso, a questão central é buscar otimizar a atuação do sistema de justiça a partir do tratamento adequado da litigiosidade.

¹ SADEK, Maria Tereza. A crise do Judiciário vista pelos juízes: resultados de uma pesquisa quantitativa. In: SADEK, Maria Teresa (org.). **Uma introdução ao estudo da Justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 17-31.

² Ibid., p. 19.

³ LUNARDI, Fabício Castagna. Gestão processual e efetividade judicial: um estudo de caso a partir do tribunal do júri com melhor desempenho no ranking nacional do CNJ. **Revista Judicial Brasileira**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 181, jul./dez. 2021.

⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição. **Pesquisa de opinião**: magistrados de 1º grau. Brasília, DF: CNJ, 2016.

O Poder Judiciário é um recurso comum e rival, na medida em que qualquer pessoa pode ajuizar sua ação sem se preocupar se isso sobrecarregará o sistema⁵, nem se, com o ajuizamento da sua ação, o sistema de *input* e *output* ficará mais lento e com menor qualidade. De outro lado, o que se vivencia é uma sociedade conectada e que interage cada vez mais, de forma presencial ou virtual, o que culmina em mais conflitos. Assim, há um cenário em que o Judiciário dispõe de recursos materiais e humanos limitados, diante de necessidades ilimitadas de resolução de conflitos. Ocorre que, se não houver a gestão adequada da litigiosidade, com planejamento e otimização, a tendência é o aumento da morosidade. E, nessa medida, se não houver o tratamento adequado da litigiosidade, mais acesso ao Judiciário pode implicar menos acesso a direitos, diante da incapacidade de o sistema de justiça resolver os conflitos e efetivar direitos. Aliás, “a morosidade judicial reduz a utilidade social do Judiciário”.⁶

Desse modo, cabe ao Judiciário idealizar, planejar e implementar políticas judiciais de tratamento adequado da litigiosidade, pelo incentivo à resolução extrajudicial de conflitos, à desjudicialização e à solução molecularizada. Contudo, essas políticas judiciais de solução de conflitos de massa não podem jamais implicar prejuízo ao acesso à justiça, ou solução menos adequada do conflito. O objetivo deve ser evitar o conflito; caso ele surja, apontar soluções rápidas e adequadas, antes mesmo da judicialização; se judicializado, propor alternativas para a desjudicialização ou para a solução molecularizada dos conflitos. Assim, a meta deve ser a solução adequada, qualificada, célere e efetiva dos litígios.

A racionalização da resolução de conflitos pelo sistema de justiça passa pela identificação, pelo mapeamento e monitoramento dos conflitos de

⁵ GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 267, p. 188, set./dez. 2014.

⁶ *Ibid.*, p. 188.

massa e dos grandes litigantes⁷, a fim de que sejam elaboradas estratégias e políticas judiciais de solução adequada e tempestiva desse tipo de conflito.

Apesar da relevância das soluções e inovações realizadas de forma individualizada pelos diversos órgãos judiciais e juízes, é importante que haja a criação de estruturas no próprio Judiciário para cumprir, de forma institucional tal mister, a partir da inteligência organizacional e com foco em resultado (quantidade e qualidade). Atores individuais são importantes no processo de inovação nas soluções de conflitos, mas, sem órgãos institucionalizados, há sempre risco de descontinuidade de programas (pela promoção na carreira, aposentadoria, remoção para outra unidade etc.), de falta da gestão do conhecimento (inexistência de registro das soluções dos conflitos apresentadas; dos pontos positivos e negativos, oportunidades de melhoria etc.) e de não ocorrer a exportabilidade das boas práticas judiciais para outros órgãos judiciais (o que poderia ser solucionado pelo trabalho em rede).

Desse modo, a institucionalização em órgãos é fundamental para que o tratamento adequado da litigiosidade de massa seja criado, implementado, monitorado, corrigido, revisado e tenha efetividade.

Nesse sentido, neste capítulo, pretende-se mostrar como ocorre o tratamento da litigiosidade a partir dos órgãos criados dentro do Poder Judiciário, das suas atribuições e medidas que têm sido efetivamente implementadas. Assim, será analisada a litigiosidade a partir dos grandes litigantes, dos litígios de massa e dos temas repetitivos. Após, busca-se propor uma gestão profissional da litigiosidade, a partir de decisões gerenciais estratégicas baseadas em dados. A seguir, serão analisados os órgãos judiciais existentes para o tratamento da litigiosidade, buscando otimizar a resolução dos conflitos,

⁷ “Tão importante quanto monitorar continuamente o quantitativo de processos existentes, qual é a estrutura disponível e quais são os níveis de produtividade que o Poder Judiciário brasileiro dispõe para dar conta dos litígios, é o conhecimento sobre quem são os principais demandantes do trabalho de magistrados e servidores.” CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **100 maiores litigantes**. Brasília, DF: CNJ, 2012. p. 4.

com mais qualidade e celeridade, de forma racional e adequada. Nesse sentido, serão abordadas a estrutura, as atribuições e o desempenho dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário – CIPJs, dos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes – Nugeps, dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos – Nupemecs, dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejuscs, das corregedorias dos tribunais e dos Núcleos de Monitoramento de Perfil de Demandas – Numopedes.

2 LITIGIOSIDADE: GRANDES LITIGANTES, LITÍGIOS DE MASSA E TEMAS REPETITIVOS

Ao se pensar em estratégias judiciais para o tratamento adequado da litigância, é importante identificar quais são os conflitos massificados, que representam o grande volume de processos do acervo que está no Judiciário.

É imprescindível analisar o fenômeno da litigiosidade em perspectiva holística, em vez de se buscar culpados; verificar o comportamento dos atores a partir dos incentivos gerados; e buscar soluções a partir da compreensão que atores agem por incentivos. Assim, o objetivo deve ser criar medidas que gerem incentivos para que o Judiciário melhore o seu desempenho, litigantes usem de forma racional o sistema e, conseqüentemente, pessoas tenham acesso adequado e tempestivo à tutela jurisdicional, na qual o foco do serviço judicial não é somente a saída (*output*), mas a qualidade daquilo que sai (*outcomes*).⁸

Nesse tocante, há três grandes questões que merecem ser abordadas: os grandes litigantes, os litígios de massa e os temas repetitivos. Ao serem

⁸ DICKINSON, Helen. From new public management to new public governance: the implications for a new public service. In: BUTCHER, John R.; GILCHRIST, David J. (ed.). **The three sector solution**: delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business. Camberra: ANU Press, 2016. p. 44.

analisadas essas questões, não se pretende trazer respostas prontas, mas estabelecer pontos de reflexão sobre medidas e seus possíveis resultados.

Em primeiro lugar, há os chamados grandes litigantes, que sobrecarregam o Judiciário ou o utilizam demasiadamente.

Há diversos enfoques ou possibilidades de enfrentamento do tema, alguns deles dependem de decisões políticas que precisam de alteração legislativa. Por exemplo, para gerar incentivos a soluções extrajudiciais, poderia ser criada uma sobretaxa para esses litigantes habituais. Se eles utilizam demasiadamente o serviço judicial, que é subsidiado (o valor das custas iniciais, a taxa judiciária, não é suficiente para cobrir todos os custos com o processo), aumentando a morosidade judicial para todos os demais usuários do Judiciário, deveriam pagar mais por isso.

Outra possibilidade é criar incentivos para que eles resolvam o seu conflito de forma extrajudicial, ao menos como uma fase antecedente ao ajuizamento da ação judicial. A título de exemplo, poderiam ser implementadas diversas técnicas, ferramentas ou meios extrajudiciais de resolução de conflitos para os entes públicos, que figuram entre os maiores litigantes.⁹ Por exemplo, as questões de saúde (medicamentos, internação hospitalar etc.) poderiam ser resolvidas fora do Judiciário, apenas com participantes da Defensoria Pública, do Ministério da Saúde/Secretaria de Saúde Estadual e Municipal, do Ministério Público e a parte interessada. A jurisprudência sobre tais questões está pacificada em grande medida, mas ainda assim as ações entram no Judiciário e chegam em recurso aos tribunais.

Outro ponto a ser tematizado diz respeito à litigiosidade de massa, caracterizada pelo grande volume de ações com questões jurídicas semelhantes. Nesses casos, é possível, por exemplo, criar mutirões de conciliação específicos; obter a solução molecularizada pela propositura e pelo julgamento de ação

⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Grandes litigantes**. Brasília, DF: CNJ, [2022]. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 19 ago. 2022.

coletiva; pela uniformização da jurisprudência; pela utilização dos incidentes de resolução de casos repetitivos; ou pela criação de estruturas extrajudiciais, como se propôs anteriormente, para as questões de saúde.

A terceira questão diz respeito a temas repetitivos. Nesses casos, a solução molecularizada costuma ser mais adequada, e pode ser feita identificação desse tipo de conflito e utilização de mecanismos existentes, como a ação civil pública, ou a uniformização da jurisprudência pela criação de um precedente vinculante, por meio do uso dos incidentes de julgamento de casos repetitivos.

Ocorre que a identificação e o monitoramento dos grandes litigantes, litígios de massa e temas repetitivos passam pela gestão de dados, com o objetivo de que possam ser elaboradas políticas judiciais para o tratamento desse tipo de conflito.

3 A GESTÃO PROFISSIONAL DA LITIGIOSIDADE: DECISÕES GERENCIAIS ESTRATÉGICAS A PARTIR DE DADOS

O Judiciário brasileiro é tradicionalmente concebido para a solução individualizada dos conflitos, a partir do julgamento das causas. Ainda que a ênfase nas Alternative Dispute Resolution – ADRs tenha mudado um pouco esse panorama, o *trial* (julgamento da causa) continua sendo a forma primeira de resolução dos conflitos no Brasil.¹⁰ Desse modo, é necessário que haja uma gestão profissional dos conflitos, de forma macro, baseada em análises de dados e decisões estratégicas, e não apenas

¹⁰ No período compreendido entre 2015 e 2020, apenas de 15% a 20% dos processos de conhecimento foram resolvidos com conciliação ou mediação CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2021**: ano-base 2020. Brasília, DF: CNJ, 2021. p. 192. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2022.

em opiniões e experiências individuais de gestores. É necessário medir para que se possa gerenciar.¹¹

Nesse sentido, foi um grande avanço para a Justiça brasileira a criação, em 9 de agosto de 2022, do Painel dos Grandes Litigantes¹². Nele, aparecem ranqueados os maiores litigantes do país. Ademais, é possível selecionar a lista dos maiores litigantes por tribunal, além de fazer outros cruzamentos, como ramo da justiça, tribunal, instância, órgão da justiça, segmento de atividade.

A partir desse painel Business Intelligence – BI, pode-se, por exemplo, analisar, dentro de determinado tribunal, quais são os maiores litigantes e os tipos de ações mais recorrentes, para identificar a litigiosidade em determinado setor e elaborar estratégias específicas para soluções molecularizadas, ou seja, torna-se possível a gestão dos conflitos a partir de dados.

Em pesquisa realizada no painel de litigiosidade do CNJ, em 19 de agosto de 2022, observou-se que havia seis tribunais constantes nessa base de dados¹³. A partir daí, podem ser feitas análises, bem como idealizar, propor e implementar estratégias nacionais ou locais. Observa-se que, em geral, entre os maiores litigantes está o Poder Público. Diversas outras análises podem ser feitas quando se busca observar a litigiosidade dentro de cada tribunal. Ao pesquisar a litigiosidade no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF, por exemplo, observa-se que, entre os 20 maiores litigantes, o Distrito Federal ocupa o 1º lugar no polo ativo, com 35,94% do total de processos que tramitam no TJDF, com um volume de litigiosidade aproximadamente seis vezes maior que o segundo colocado, o Ministério Público da União (o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, que integra o MPU, é responsável pela propositura da quase totalidade das ações penais, por isso esse número tão elevado), com 5,40% dos casos. Além

¹¹ Na célebre frase atribuída a W. Edwards Deming: "You can't manage what you don't measure."

¹² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Grandes litigantes**. Brasília, DF: CNJ, [2022]. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 19 ago. 2022.

¹³ Ibid.

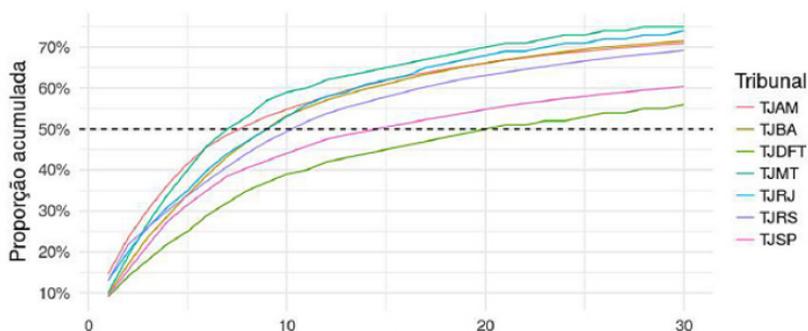
disso, o DF também ocupa o 1º lugar no polo passivo, com 6,30% do total de processos que tramitam no TJDFT, sendo que o 2º colocado, o Banco de Brasília S/A, possui 0,24% dos casos.¹⁴

Desse modo, é preciso criar medidas para tratar essa litigiosidade. No âmbito da advocacia pública, em razão da indisponibilidade do interesse público, não há muita margem para negociação nas causas. No entanto, há diversos tipos de ação em que o advogado público contesta a ação e recorre mesmo havendo jurisprudência pacífica que ampara o direito da outra parte, como o caso de ações envolvendo o fornecimento gratuito de medicamentos, cirurgias e internações hospitalares de urgência. Nesses casos, existe uma litigiosidade desnecessária, pois tais questões deveriam ser resolvidas administrativamente ou fora do Judiciário, com a participação de outros atores (ex.: Ministério da Saúde ou Secretaria de Saúde, Ministério Público, Defensoria Pública e parte). Mas é preciso que haja incentivos para essa desjudicialização.

Também há diversos outros tipos de conflitos que poderiam ser resolvidos com soluções molecularizadas, como as relativas ao direito do consumidor. Observe-se a figura abaixo, extraída de pesquisa elaborada pelo CNJ:

¹⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Grandes litigantes**. Brasília, DF: CNJ, [2022]. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 19 ago. 2022.

Figura 1 – Proporção acumulada de processos consumeristas dos 30 maiores litigantes em cada estado



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2017).¹⁵

O gráfico acima mostra a “proporção acumulada de processos dos 30 maiores litigantes relativa à totalidade de processos consumeristas”¹⁶. Ou seja, analisou, por tribunal, dados referentes aos maiores litigantes (partes) e ao tema ações relativas ao direito do consumidor. A pesquisa demonstrou que os 30 maiores litigantes possuem mais de 55% dos processos consumeristas em qualquer um dos tribunais pesquisados. Além disso, “quatro dos sete tribunais analisados apresentam proporções acumuladas maiores que 70%, e cinco tribunais concentram aproximadamente 50% dos processos apenas com os dez maiores litigantes”.¹⁷

A mesma pesquisa mostra que, entre as ações consumeristas, existe concentração da litigiosidade em relação às ações bancárias e ao setor de telecomunicações.¹⁸

Então, a partir disso, a própria pesquisa sugere que haja a integração do Judiciário à plataforma consumidor.gov.br, que proporciona a

¹⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (BRASIL). **Políticas Públicas do Poder Judiciário: os maiores litigantes em ações consumeristas: mapeamento e proposições**. Brasília, DF: CNJ, 2017. p. 23.

¹⁶ Ibid., p. 23.

¹⁷ Ibid., p. 23.

¹⁸ Ibid., p. 24.

resolução extrajudicial de conflitos. Nessa plataforma, o consumidor cadastra a sua reclamação, e a empresa tem um prazo para responder, sendo, ao final do procedimento, atribuída uma nota à empresa pelo consumidor, bem como informando se o caso foi resolvido ou não.¹⁹

Outras possibilidades para tratar a litigiosidade de massa, a partir dos dados identificados, seria, por exemplo, identificar os tipos de conflitos e, se for necessário, fazer: interlocução com as agências reguladoras dos setores específicos, nos casos de constatação de desrespeito de empresas aos direitos dos consumidores; pacificação de jurisprudência dos tribunais e medidas para que juízes de primeira instância cumpram os precedentes; e realização de mutirões de conciliação nos casos em que se observa que essa medida seria viável.

Portanto, a gestão da litigiosidade deve passar pela análise de dados e decisões estratégicas, a fim de buscar soluções molecularizadas e alternativas para o tratamento adequado aos conflitos.²⁰

Nesse ínterim, a inteligência organizacional²¹ fornece as metodologias e as ferramentas necessárias para analisar e monitorar o ambiente interno e externo, obter informações e dados, gerir conhecimento e aproveitar oportunidades para melhorar o desempenho²². Para a gestão da litigiosidade, a utilização da inteligência organizacional possui um grande potencial para,

¹⁹ BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional do Consumidor. **Consumidor.gov.br**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, [2015]. Disponível em: <https://consumidor.gov.br/pages/principal/?1661531509282>. Acesso em: 26 ago. 2022.

²⁰ LUNARDI, Fabrício Castagna. Inteligência organizacional e inovação no Poder Judiciário: a experiência do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal. In: LUNARDI, Fabrício Castagna; MIRANDA, Marco Bruno Clementino (org.). **Inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto**. Brasília, DF: Enfam, 2021, v. 1. p. 487-510. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2021/12/Livro-Inovacao-judicial.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

²¹ Utiliza-se a concepção de inteligência organizacional de Couto e Macedo-Soares, como “a capacidade coletiva disponível na organização para, de maneira proativa, identificar situações que recomendam iniciativas de aperfeiçoamento, conceber iniciativas de aperfeiçoamento, implementá-las e operá-las, utilizando seus recursos intelectuais.” COUTO, Luiz-Evanio Dias; MACEDO-SOARES, T. Diana L. V. A. de. **Três estratégias para turbinar a inteligência organizacional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 18.

²² LUNARDI, op. cit., p. 488.

com base em conhecimentos e informações, subsidiar tomadas de decisões estratégicas, no sentido de identificar, mapear e resolver os conflitos com perspectiva macro, de forma extrajudicial, se possível, como alternativa à solução judicial fragmentada.²³

Portanto, os painéis de Business Intelligence – BI que estão sendo criados no Judiciário e a gestão de dados em geral podem auxiliar na inteligência organizacional dos tribunais. Mas precisam de estruturas organizacionais com funções de analisar esses dados e propor políticas judiciais para o tratamento da litigiosidade, como a utilização de mecanismos de resolução alternativa de conflitos de massa (ex.: mutirões de conciliação para demandas de massa e grandes litigantes), tratamento molecularizado dos conflitos e/ou outras propostas para soluções otimizadas de litígios.

4 ÓRGÃOS JUDICIAIS PARA O TRATAMENTO DA LITIGIOSIDADE

O tratamento adequado da litigiosidade necessita de um conjunto de órgãos capazes de, com base em dados e informações, atuar na prevenção e na solução macro dos conflitos. Desse modo, é imprescindível analisar as instituições existentes, suas atribuições e as boas práticas de gestão da litigiosidade. No âmbito judicial, podem ser consideradas como boas práticas de gestão as inovações organizacionais capazes de impulsionar o “desempenho dessas instituições e, conseqüentemente, o atendimento de demandas por justiça e eficiência”²⁴.

²³ LUNARDI, Fabício Castagna. Inteligência organizacional e inovação no Poder Judiciário: a experiência do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal. In: LUNARDI, Fabício Castagna; MIRANDA, Marco Bruno Clementino (org.). **Inovação judicial**: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto. Brasília, DF: Enfam, 2021, v. 1. p. 487-510. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2021/12/Livro-Inovacao-judicial.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

²⁴ GOMES, Anderson da Silva; DANIEL, Gilson Ricardo; RIBAS, Marcelo de Oliveira; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Boas práticas de gestão e inovação na governança de tribunais. **Revista Humanidades e Inovação**, Tocantins, v. 8, n. 48, p. 228, out. 2021.

Nesse tocante, pretende-se analisar as atribuições e a atuação no tratamento adequado da litigiosidade pelos Centros de Inteligência do Poder Judiciário – CIPJs, Núcleos de Gerenciamento de Precedentes – Nugeps, Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos – Nupemecs, Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejuscs, corregedorias dos tribunais e Núcleos de Monitoramento de Perfil de Demandas – Numopedes.

4.1 Centros de Inteligência no Poder Judiciário

Com base na experiência bem-sucedida do Centro de Inteligência da Justiça Federal²⁵, o CNJ, por meio da Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020, criou o Centro de Inteligência do Poder Judiciário – CIPJ, bem como a rede de Centros de Inteligência do Poder Judiciário, com o objetivo de “identificar e propor tratamento adequado de demandas estratégicas ou repetitivas e de massa no Poder Judiciário brasileiro”²⁶.

Na estrutura organizacional do Centro de Inteligência do Poder Judiciário – CIPJ, que fica dentro do CNJ, há o Grupo Decisório e o Grupo Operacional. O primeiro é composto basicamente pelo Presidente do CNJ, ministros de tribunais superiores e presidentes de tribunais (art. 3º, § 1º, da

²⁵ “Os Centros de Inteligência – CIn foram inicialmente instituídos por meio da Portaria n. 369, de 19 de setembro de 2017, da lavra do Ministro Mauro Campbell, Corregedor-Geral da Justiça Federal à época. Devido aos excelentes resultados alcançados, o Ministro Raul Araújo, em gestão posterior, apresentou ao Conselho da Justiça Federal proposta para referendar a criação dos Centros de Inteligência, que foi aprovada em 1º de outubro de 2018, por meio da Resolução n. 499, do Conselho da Justiça Federal, sob a liderança do Ministro João Otávio de Noronha” CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Conheça Centro de Inteligência da Justiça Federal**. Brasília, DF: CJF, [20--]. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/centro_inteligencia. Acesso em: 25 ago. 2022.

²⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original131706202010285f996f527203d.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

Resolução CNJ n. 349/2020²⁷); o segundo, em geral, por juizes e servidores (art. 3º, § 1º, da mesma resolução).

Figura 2 – Organograma do Centro de Inteligência do Poder Judiciário



Fonte: Elaborao própria.

O Grupo Decisório possui a atribuico de fixar as diretrizes de trabalho do CIPJ e deliberar pela aprovao ou rejeico das notas técnicas; ao Grupo Operacional cabe idealizar, debater e propor medidas que visem, em geral, ao tratamento adequado de demandas estratégicas ou repetitivas e de massa do Judiciário, o que deverá ser instrumentalizado por notas técnicas, que serão submetidas para apreciao e deliberao pelo Grupo Decisório.

Como se apresentar no quadro a seguir, as atribuices do Centro de Inteligência do Poder Judiciário, previstas no art. 2º da resolução, podem ser classificadas em: a) prevenção do litígio e/ou da judicializao do conflito; b) gestão (uniformizao de procedimentos/rotinas; gestão da informao; gestão

²⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a criao do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original131706202010285f996f527203d.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023..

de processos; classificação de demandas); c) tratamento de conflitos de massa; d) conformação e supervisão de aderência a decisões e notas técnicas emitidas; e e) coordenação do trabalho em rede entre os centros de inteligência.²⁸

Quadro 1 – Classificação das atribuições do Centro de Inteligência

a) Prevenção	Prevenção da judicialização	“Prevenir o ajuizamento de demandas repetitivas ou de massa a partir da identificação das causas geradoras do litígio em âmbito nacional, com a possível autocomposição ou encaminhamento de solução na seara administrativa” (art. 2º, I).
b) Gestão	Uniformização de procedimentos e rotinas	“Propor ao Conselho Nacional de Justiça, relativamente às demandas repetitivas ou de massa, recomendações para uniformização de procedimentos e rotinas cartorárias e notas técnicas para aperfeiçoamento da legislação sobre a controvérsia” (art. 2º, I, parte inicial).
	Identificação, análise e informação sobre a repercussão da decisão do conflito	“Encaminhar aos tribunais superiores, de forma subsidiária, informações sobre a repercussão econômica, política, social ou jurídica de questões legais ou constitucionais que se repetem em processos judiciais” (art. 2º, III).
	Gestão de processos sobrestados para julgamento de casos repetitivos	“Propor ao CNJ a padronização, em todas as instâncias e graus de jurisdição, da gestão dos processos suspensos em razão da admissão de incidentes de resolução de demandas repetitivas ou afetação de processos ao regime de julgamento dos recursos repetitivos ou de recursos extraordinários com repercussão geral, nos termos da Resolução CNJ n. 235/2016” (art. 2º, IV).
	Classificação de demandas repetitivas ou de massa	“Fixar critérios de taxonomia para classificação de demandas repetitivas ou em massa” (art. 2º, VIII).
c) Tratamento	Conciliação e mediação de conflitos de massa	“Articular políticas e ações de mediação e conciliação institucional ou interinstitucional, inclusive envolvendo segmentos distintos do Poder Judiciário quando se tratar dos mesmos litigantes ou dos mesmos fatos” (art. 2º, X); “Possível autocomposição ou encaminhamento de solução na seara administrativa” (art. 2º, I, parte final)

²⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original131706202010285f996f527203d.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

d) Conformidade	Auxiliar na adesão a precedente qualificado	“Auxiliar na internalização da norma jurídica construída em precedente qualificado relativo à prestação de serviço concedido, permitido ou autorizado por órgão, ente ou agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação da norma, conforme art. 985, § 2º, e art. 1.040, IV, do CPC” (art. 2º, V).
	Supervisão de aderência	“Supervisionar a aderência às notas técnicas emitidas ou disseminadas pelo CIPJ” (art. 2º, X).
e) Trabalho em rede	Interlocução interna e externa	“Manter interlocução com os demais Centros de Inteligência do Poder Judiciário” (art. 2º, VI).
		“Os Centros de Inteligência dos Tribunais de Justiça poderão manter articulação direta com os Núcleos de Gerenciamento de Precedentes do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal” (art. 4º, § 5º). [embora trate dos CIs dos TJs, também deve se estender aos demais tribunais e ao Centro Nacional]
	Disseminação de notas técnicas dos Centros de Inteligência	“O CIPJ poderá promover consultas, pesquisas de opinião, audiências públicas, entre outras medidas necessárias ao desempenho de suas atribuições” (art. 6º). “O CIPJ manterá banco de dados contendo currículos de especialistas, entidades especializadas ou pessoas diretamente afetadas em temas específicos de interesse do Poder Judiciário” (art. 5º).

Fonte: Elaboração própria.

Em apertada síntese, os centros de inteligência possuem a missão de identificar a litigiosidade de massa, fazer a sua gestão e, trabalhando em rede, buscar caminhos para a sua solução. Desse modo, a gestão dos conflitos não pode estar isolada, pois, ao contrário, deve ocorrer de forma integrada ao sistema judicial de tratamento da litigiosidade de massa, a partir da identificação do

conflito no seu nascedouro, da verificação da extensão do conflito e das possíveis soluções, a fim de que se obtenha uma resposta adequada e molecularizada.²⁹

Portanto, os centros de inteligência têm a vocação para estabelecer, na prática, um sistema multiportas de gestão dos conflitos, mediante o funcionamento em rede e a interlocução com os demais órgãos do sistema de justiça, internos e externos ao Judiciário.³⁰

4.2 Núcleo de Gerenciamento de Precedentes – Nugeps

Uma das principais formas de tratamento adequado e solução otimizada de conflitos é a uniformização da jurisprudência e a criação de precedentes nos tribunais. A jurisprudência divergente tende a sobrecarregar não somente os tribunais com recursos, mas também as unidades judiciais de primeira instância com ações que não seriam ajuizadas se o entendimento dos tribunais fosse uniforme.

Nesse tocante, a reforma processual realizada com o Código de Processo Civil de 2015³¹ consagrou mecanismos existentes para a uniformização da jurisprudência e a criação de precedentes vinculantes, como o Recurso Especial Repetitivo, a Repercussão Geral do Recurso Extraordinário e as súmulas vinculantes, mas também criou outros incidentes para tal mister, como o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR e o Incidente de Assunção de Competência – IAC, de competência dos tribunais de segunda instância.³²

²⁹ LUNARDI, Fabrício Castagna. **Centro de Inteligência e sistema de precedentes: o presente e o futuro para a gestão de conflitos.** In: LUNARDI, Fabrício Castagna; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; FERRAZ, Tais Schilling (org.). *O Sistema de Precedentes Brasileiro: Demandas de massa, inteligência artificial, gestão e eficiência.* Brasília: Enfam, 2022. p. 123-150.

³⁰ *Ibid.*, p. 129.

³¹ BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.

³² LUNARDI, Fabrício Castagna. **Curso de Direito Processual Civil.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 665.

De outro lado, na medida em que os precedentes com vinculao forte passam a ser criados pelos tribunais por meio desses incidentes, uma das consequencias e o elevado quantitativo de precedentes obrigat6rios sobre os mais diversos temas, o que demanda a criaao de estrutura organizacional capaz de fazer a sua gestao.

Nesse sentido, a Resoluao CNJ n. 235/2016 determinou a criaao dos Nugeps nos tribunais superiores e de segunda instancia como uma estrutura orgânico-funcional “para gerenciamento de processos em virtude da repercussao geral e dos recursos repetitivos”, bem como para “a organizao dos procedimentos administrativos decorrentes dos incidentes de resoluao de demandas repetitivas e de assuncao de competencia”.³³ De acordo com os considerandos da mesma resoluao, isso se justifica diante da “necessidade de uniformizao dos procedimentos administrativos decorrentes de sobrestamento de processos em virtude de julgamento de repercussao geral e de casos repetitivos”.³⁴

Além disso, a mesma resoluao tinha o objetivo de criar “um banco nacional de dados que permita a ampla consulta às informaoes da repercussao geral, dos casos repetitivos e dos incidentes de assuncao de competencia” no âmbito dos tribunais superiores e de segunda instancia “para otimizao do sistema de julgamento de casos repetitivos e de formao concentrada de precedentes obrigat6rios previstos no novo Codigo de Processo Civil”.³⁵ Esse

³³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resoluao CNJ n. 235, de 13 de julho de 2016. Dispoe sobre a padronizao de procedimentos administrativos decorrentes de julgamentos de repercussao geral, de casos repetitivos e de incidente de assuncao de competencia previstos na Lei n. 13.105/2015 – Codigo de Processo Civil, nos tribunais superiores e de segunda instancia. **Diário da Justiça eletrônico**: Brasília, DF, n. 120, p. 8-14, 14 jul. 2016.

³⁴ Ibid.

³⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resoluao CNJ n. 235, de 13 de julho de 2016. Dispoe sobre a padronizao de procedimentos administrativos decorrentes de julgamentos de repercussao geral, de casos repetitivos e de incidente de assuncao de competencia previstos na Lei n. 13.105/2015 – Codigo de Processo Civil, nos tribunais superiores e de segunda instancia. **Diário da Justiça eletrônico**: Brasília, DF, n. 120, p. 8-14, 14 jul. 2016.

banco nacional, no entanto, está atualmente disciplinado pela Resolução CNJ n. 444/2022.

Os Núcleos de Gerenciamento de Precedentes – Nugeps estão dentro das estruturas dos tribunais superiores e dos tribunais de segunda instância para fazer a gestão dos precedentes, de acordo com o âmbito de competência de cada tribunal.

O Superior Tribunal de Justiça – STJ e o Tribunal Superior do Trabalho – TST são os gestores dos recursos especiais repetitivos e do Incidente de Assunção de Competência – IAC, conforme a competência constitucional de cada um.

Os tribunais de segunda instância – tribunais regionais federais (TRFs), tribunais regionais do trabalho (TRTs) e os tribunais de justiça dos estados (TJs) e do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) – são os gestores do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR e do Incidente de Assunção de Competência – IAC que forem instaurados no âmbito de sua respectiva competência.

Cada um desses tribunais, superiores ou de segunda instância, devem ter, dentro da sua respectiva estrutura, um Núcleo de Gerenciamento de Precedentes – Nugep, que deverá ser vinculado à presidência ou à vice-presidência do respectivo tribunal. O Nugep será supervisionado por uma Comissão Gestora, composta por ministros ou desembargadores, conforme o tribunal (superior ou de segunda instância).

Os Nugeps não possuem atribuição decisória, nem sobre os casos submetidos a julgamento aos tribunais nem sobre políticas judiciárias. A sua função é claramente de gestão da informação relativamente aos precedentes.

A gestão da informação (*information management*) implica a aquisição, o armazenamento e a distribuição de dados.³⁶ De outro lado, o

³⁶ SILVA, Allana Pereira; KATO-CRUZ, Erika Mayumi; ENDO, Gustavo Yuho; SILVA, Nilmaer Souza da. Gestão da informação em redes interorganizacionais: análise de artigos científicos de 2009 a 2018. *Revista Inteligência Competitiva*, Guarulhos, SP, v. 10, n. 2, p. 42, abr./jun. 2020.

objetivo da gest3o de informac3o 3 fazer com que os dados tratados possam auxiliar outras pessoas, 3rg3os ou organiza33es na inova33o ou na tomada de decis3es. Nesse tocante, possuem importante fun33o de identificar e analisar a litigiosidade decorrente da diverg3ncia jurisprudencial ou da n3o aplica33o do precedente, bem como de subsidiar os 3rg3os decis3rios (os tribunais) acerca dessas informa33es, para que haja a uniformiza33o da jurisprud3ncia, a ader3ncia (conformidade) ou a correta aplica33o do precedente.

As atribuic3es do Nugep, previstas na Resolu33o CNJ n. 235/2016,³⁷ podem ser agrupadas em tr3s principais eixos: a) Organiza33o interna dos Nugeps, com comunica33o de informa33es organizacionais ao 3rg3o central – Nugep/CNJ e uniformiza33o de procedimentos; b) Gest3o da informa33o, relacionada 3 aquisi33o, ao armazenamento e 3 distribuic33o de informa33es relativas ao gerenciamento de precedentes; e c) Atribuic3es correlacionadas ao Banco Nacional de Precedentes – BNP, associadas 3 manuten33o, disponibiliza33o e aux3lio na alimenta33o de dados do BNP.

No quadro abaixo, apresentam-se as atribuic3es do Nugep, estabelecidas nos incisos do art. 7º da Resolu33o CNJ n. 235/2016, de acordo com o agrupamento acima referido.

³⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTI3A (Brasil). Resolu33o CNJ n. 235, de 13 de julho de 2016. Disp3e sobre a padroniza33o de procedimentos administrativos decorrentes de julgamentos de repercuss3o geral, de casos repetitivos e de incidente de assun33o de compet3ncia previstos na Lei n. 13.105/2015 (C3digo de Processo Civil), nos tribunais superiores e de segunda inst3ncia. **Di3rio da Justi3a eletr3nico**: Bras3lia, DF, n. 120, p. 8-14, 14 jul. 2016.

Quadro 2 – Classificação das atribuições do Nugep

Organização interna dos Nugeps	Comunicação ao órgão central (Nugep/CNJ)	<p>"Informar ao Nugep do CNJ e manter na página do tribunal na internet dados atualizados de seus integrantes, tais como nome, telefone e <i>e-mail</i>, com a principal finalidade de permitir a integração entre os tribunais do país, bem como enviar esses dados, observadas as competências constitucionais, ao STF, ao STJ e ao TST, sempre que houver alteração em sua composição" (inciso I).</p> <p>"Informar ao Nugep do CNJ a existência de processos com possibilidade de gestão perante empresas, públicas e privadas, bem como agências reguladoras de serviços públicos, para implementação de práticas autocompositivas, nos termos do art. 6º, VII, da Resolução CNJ n. 125/2010" (inciso X).</p>
	Uniformização de procedimentos	<p>"Uniformizar, nos termos desta resolução, o gerenciamento dos procedimentos administrativos decorrentes da aplicação da repercussão geral, de julgamentos de casos repetitivos e de incidente de assunção de competência" (inciso II).</p>
Gestão da Informação	Aquisição	<p>"Acompanhar os processos submetidos a julgamento para formação de precedentes qualificados e de precedentes em sentido <i>lato</i>, nos termos do art. 2º da Resolução CNJ n. 444/2022" (inciso III).</p> <p>"Acompanhar a tramitação dos recursos selecionados pelo tribunal como representativos da controvérsia encaminhados ao STF, ao STJ e ao TST (art. 1.036, § 1º, do CPC)" (inciso V, parte inicial).</p> <p>"Receber e compilar os dados referentes aos recursos sobrestados em razão dos precedentes qualificados e precedentes em sentido <i>lato</i>, nos termos definidos no art. 2º da Resolução CNJ n. 444/2022, no estado ou na região, conforme o caso, bem como nas turmas e colégios recursais e nos juízos de execução fiscal" (inciso IX).</p>
	Armazenamento	<p>"Controlar os dados referentes aos grupos de representativos de que trata o art. 5º da Resolução CNJ n. 444/2022" (inciso IV, parte inicial).</p>
	Distribuição	<p>"Disponibilizar informações (sobre os grupos de processos representativos de controvérsia) para as áreas técnicas de cada tribunal quanto à alteração da situação do grupo, inclusive se admitido como controvérsia ou tema, conforme o tribunal superior" (inciso IV, parte final).</p> <p>"Subsidiar (com informações sobre recursos representativos de controvérsias) a atividade dos órgãos jurisdicionais competentes pelo juízo de admissibilidade e pelo sobrestamento de feitos" (inciso V, parte final).</p> <p>"Auxiliar os órgãos julgadores na gestão do acervo sobrestado" (inciso VI).</p> <p>"Informar a publicação e o trânsito em julgado dos acórdãos dos paradigmas para os fins dos arts. 985; 1.035, § 8º; 1.039; 1.040 e 1.041 do Código de Processo Civil" (inciso VIII).</p>
Atribuições relativas ao Banco Nacional de Precedentes	Manutenção, disponibilização e auxílio na alimentação de dados do Banco Nacional de Precedentes	<p>"Manter, disponibilizar e auxiliar na alimentação dos dados que integrarão o banco criado pela Resolução CNJ n. 444/2022, com informações atualizadas sobre os processos sobrestados no estado ou na região, conforme o caso, bem como nas turmas e colégios recursais e nos juízos de execução fiscal, identificando o acervo a partir do respectivo tema ou, na inexistência de número de tema na hipótese, do número do processo paradigma ou do número sequencial do enunciado de súmula" (inciso VII).</p>

Fonte: Elaboração própria.

O Banco Nacional de Precedentes – BNP foi instituído pela Resolução n. 444/2022³⁸ do CNJ, em substituição ao criado pela Resolução CNJ n. 235/2016.³⁹ Trata-se de repositório mantido pelo Conselho Nacional de Justiça em plataforma tecnológica de pesquisa textual e estatística, unificada, com base na padronização de dados. O gerenciamento técnico-operacional do BNP é feito por um Comitê Gestor do CNJ coordenado pelos “conselheiros integrantes da Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento, e composto por representantes de tribunais convidados pela Presidência do CNJ, além de juiz auxiliar desta”.⁴⁰

A alimentação das informações no BNP é realizada pela Comissão Gestora de Precedentes de cada tribunal, com o auxílio direto do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes, e deverá ocorrer conforme a padronização descrita na Portaria n. 116/2022, da Presidência do CNJ.

A gestão das informações é atribuição da Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento do CNJ, com o apoio técnico do Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ, conforme art. 3º, § 3º, da Resolução n. 444/2022 do CNJ.

Portanto, os Nugeps são unidades importantes dentro dos tribunais para que a litigância seja constantemente monitorada e avaliada e, caso a solução seja a uniformização do precedente ou a sua correta aplicação, deve subsidiar os

³⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução n. 444, de 25 de fevereiro de 2022. Institui o Banco Nacional de Precedentes – BNP para consulta e divulgação por órgãos e pelo público em geral de precedentes judiciais, com ênfase nos pronunciamentos judiciais listados no art. 927 do Código de Processo Civil em todas as suas fases processuais. **Diário da Justiça eletrônico**: Brasília, DF, n. 61, p. 2-4, 14 mar. 2022.

³⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil) Resolução CNJ n. 235, de 13 de julho de 2016. Dispõe sobre a padronização de procedimentos administrativos decorrentes de julgamentos de repercussão geral, de casos repetitivos e de incidente de assunção de competência previstos na Lei n. 13.105/2015 – Código de Processo Civil, nos tribunais superiores e de segunda instância. **Diário da Justiça eletrônico**: Brasília, DF, n. 120, p. 8-14, 14 jul. 2016.

⁴⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil) Resolução n. 444, de 25 de fevereiro de 2022. Institui o Banco Nacional de Precedentes – BNP para consulta e divulgação por órgãos e pelo público em geral de precedentes judiciais, com ênfase nos pronunciamentos judiciais listados no art. 927 do Código de Processo Civil em todas as suas fases processuais. **Diário da Justiça eletrônico**: Brasília, DF, n. 61, p. 2-4, 14 mar. 2022.

órgãos jurisdicionais e decisórios com informações para a unidade do direito, redução da insegurança jurídica e otimização de julgamentos.

4.3 Nupemecs e Cejuscs: tratamento da litigiosidade pela via da conciliação e da mediação

Uma das principais formas de solução dos litígios é a via consensual. No Brasil, de 2015 a 2020, entre 15% a 20% dos processos de conhecimento são solucionados pela via da conciliação ou da mediação.⁴¹ Embora esse quantitativo seja importante, uma vez que tende a resolver o conflito de forma mais rápida e adequada, ainda é um número baixo se comparado a outros países, como os EUA. Desse modo, tudo indica que há um potencial que precisa ser ainda mais explorado no Brasil, no sentido do tratamento adequado da litigiosidade.

Assim, é imprescindível conhecer as estruturas e os órgãos judiciais responsáveis pelo tratamento consensual dos litígios, bem como analisar como eles podem ser melhor explorados.

O Código de Processo Civil de 2015 – CPC/2015 estabelece que os tribunais deverão criar centros judiciários de solução consensual de conflitos, com atribuição para realizar sessões e audiências de conciliação e mediação, bem como desenvolver programas com o objetivo de auxiliar, orientar e estimular a autocomposição (art. 165, *caput*, CPC).⁴²

No entanto, mesmo antes do CPC/2015, diversos tribunais dispunham dos chamados Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejuscs, comumente com setores pré-processual, processual e de cidadania. Com a entrada em vigor desse código, passaram a ser obrigatórios

⁴¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2021**: ano-base 2020. Brasília, DF: CNJ, 2021. p. 192. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2022.

⁴² BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.

dentro da estrutura organizacional dos tribunais. Esses centros podem ser, inclusive, implementados mediante convênio entre tribunal e entidades públicas ou privadas (geralmente, universidades).⁴³

A composição e a organização dos Cejuscs devem ser definidas pelo respectivo tribunal, com a observância das diretrizes estabelecidas pelo CNJ.⁴⁴

A Resolução CNJ n. 125/2010⁴⁵ dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos, de acordo com a sua natureza, e peculiaridade, de forma pré-processual ou processual, judicial ou extrajudicial. Pelo teor dos seus dispositivos, é possível dizer que ela está focada em três principais eixos, quais sejam: a) a centralização das estruturas judiciárias (gestão organizacional); b) a formação e o treinamento de servidores, conciliadores e mediadores (capacitação e gestão de pessoas); e c) o acompanhamento estatístico (gestão de desempenho).

Os principais órgãos dessa estrutura de solução consensual dos conflitos dentro dos tribunais são os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos – Nupemecs e os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejuscs.

Em linhas gerais, é possível dizer que os Nupemecs trabalham principalmente nos níveis estratégico e tático, enquanto os Cejuscs atuam prioritariamente no nível operacional.

⁴³ Enunciado n. 1 do Fonamec. BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos. **Enunciados Fonamec**. Bahia: Nupemec, 2022. Disponível em: http://nupemec.tjba.jus.br/nupemec/wp-content/uploads/2022/11/ENUNCIADOS-FONAMEC-ENCONTRO-DE-24_08_2022-2.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

⁴⁴ LUNARDI, Fabício Castagna. **Curso de Direito Processual Civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 130.

⁴⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_125_29112010_03042019145135.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

As atribuições dos Nupemecs encontram-se dispostas nos incisos e parágrafos do art. 7º da Resolução CNJ n. 125/2010⁴⁶ e estão relacionadas a quatro principais aspectos, que, neste estudo, do ponto de vista da gestão, são assim nominados: a) política de tratamento adequado dos conflitos; b) trabalho em rede; c) atribuição organizacional; e d) gestão de pessoas.

Quadro 3 – Classificação das atribuições dos Nupemecs

a) Política de tratamento adequado dos conflitos	Implementação da Política Nacional	"Implementar, no âmbito de sua competência, a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, em conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta resolução" (inciso I).
	Planejamento e aperfeiçoamento de ações voltadas para o cumprimento da política	"Planejar, implementar, manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas" (inciso II).
b) Trabalho em rede	Interlocução interna e externa	"Atuar na interlocução com outros tribunais e com os órgãos integrantes da rede mencionada nos art. 5º e 6º desta resolução" (inciso III). "Propor ao tribunal a realização de convênios e parcerias com entes públicos e privados para atender aos fins desta resolução" (inciso VI). "Os núcleos poderão estimular programas de mediação comunitária, desde que esses centros comunitários não se confundam com os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania previstos nesta resolução" (§ 2º).
c) Atribuição organizacional	Instalação e estruturação dos Cejuscs	"Instalar Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania que concentrarão a realização das sessões de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores dos órgãos por eles abrangidos" (inciso IV).

⁴⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_125_29112010_03042019145135.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

D) Gest3o de pessoas (mediadores e conciliadores)	Capacita3o	“Incentivar ou promover capacita3o, treinamento e atualiza3o permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos m3todos consensuais de solu3o de conflitos” (inciso V).
	Banco de mediadores e conciliadores	“Criar e manter cadastro de mediadores e conciliadores, de forma a regulamentar o processo de inscri3o e de desligamento” (inciso VII). “Na hip3tese de conciliadores, mediadores e C3maras Privadas de Concilia3o e Media3o credenciadas perante o Poder Judici3rio, os tribunais dever3o criar e manter cadastro ou aderir ao Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores, de forma a regulamentar o processo de inscri3o e de desligamento desses facilitadores” (§ 3º).
	Remunera3o	“Regulamentar, se for o caso, a remunera3o de conciliadores e mediadores, nos termos do art. 169 do C3digo de Processo Civil de 2015, combinado com o art. 13 da Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Media3o)” (inciso VIII).

Fonte: Elabora3o pr3pria.

Os Centros Judici3rios de Solu3o de Conflitos e Cidadania – Cejuscs, por sua vez, s3o unidades de cada tribunal, com a atribu3o de realizar ou gerir sess3es e audi3ncias de concilia3o e media3o que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, al3m de realizar atendimento e orienta3o ao cidad3o.

O Cejusc dever3 obrigatoriamente abranger setores de solu3o de conflitos pr3-processual, de solu3o de conflitos processual e de cidadania (art. 10 da Resolu3o CNJ n. 125/2010).⁴⁷

Cabe ao juiz coordenador do Cejusc criar projetos e propor, sobretudo aos grandes litigantes da comarca ou circunscri3o, a realiza3o de

⁴⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTI3A (Brasil). **Resolu3o n. 125, de 29 de novembro de 2010.** Disp3e sobre a Pol3tica Judici3ria Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no 3mbito do Poder Judici3rio e d3 outras provid3ncias. Bras3lia, DF: CNJ, 2010. Dispon3vel em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_125_29112010_03042019145135.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

políticas públicas de não judicialização de conflitos.⁴⁸ Tal acordo pré-processual homologado possui eficácia de título executivo judicial,⁴⁹ podendo ser objeto de cumprimento de sentença.⁵⁰

Como o próprio nome diz, além do objetivo de solucionar conflitos, os Cejuscs possuem o Setor de Cidadania para disponibilizar serviços de orientação e encaminhamento do cidadão quando se tratar de questões não relacionadas à conciliação ou mediação, tais como: a) parcerias para emissão de documentos como Registro Geral, Carteira de Trabalho, Título de Eleitor e serviços perante os Cartórios de Registro Civil e Registro Imobiliário;⁵¹ b) convênios com o Procon;⁵² c) atendimentos na área de psicologia e assistência social.⁵³

Uma importante medida para o tratamento da litigiosidade de massa é a possibilidade de realização de mutirões ou pautas concentradas de conciliação ou mediação, quando se observar que isso pode otimizar os procedimentos e/ou maximizar as possibilidades de acordos. Nesse sentido, o

⁴⁸ Enunciado 20 do FONAMEC. BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos. **Enunciados Fonamec**. Bahia: NUPEMEC, 2022. Disponível em: http://nupemec.tjba.jus.br/nupemec/wp-content/uploads/2022/11/ENUNCIADOS-FONAMEC-ENCONTRO-DE-24_08_2022-2.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

⁴⁹ Enunciado 29 do FONAMEC. BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos. **Enunciados Fonamec**. Bahia: NUPEMEC, 2022. Disponível em: http://nupemec.tjba.jus.br/nupemec/wp-content/uploads/2022/11/ENUNCIADOS-FONAMEC-ENCONTRO-DE-24_08_2022-2.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

⁵⁰ LUNARDI, Fabrício Castagna. **Curso de Direito Processual Civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 130.

⁵¹ Enunciado 13 do FONAMEC. BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos. **Enunciados Fonamec**. Bahia: NUPEMEC, 2022. Disponível em: http://nupemec.tjba.jus.br/nupemec/wp-content/uploads/2022/11/ENUNCIADOS-FONAMEC-ENCONTRO-DE-24_08_2022-2.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

⁵² Enunciado 18 do FONAMEC. BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos. **Enunciados Fonamec**. Bahia: NUPEMEC, 2022. Disponível em: http://nupemec.tjba.jus.br/nupemec/wp-content/uploads/2022/11/ENUNCIADOS-FONAMEC-ENCONTRO-DE-24_08_2022-2.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

⁵³ Enunciado 14 do FONAMEC. BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos. **Enunciados Fonamec**. Bahia: NUPEMEC, 2022. Disponível em: http://nupemec.tjba.jus.br/nupemec/wp-content/uploads/2022/11/ENUNCIADOS-FONAMEC-ENCONTRO-DE-24_08_2022-2.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

art. 8º, § 7º, da Resolução CNJ n. 125/2010⁵⁴ estabelece que o juiz coordenador do Cejusc poderá solicitar feitos de outras unidades judiciais com o objetivo de organizar pautas concentradas ou realizar mutirões.

Outra importante medida é a possibilidade de a conciliação e a mediação serem realizadas por órgãos fora da estrutura do Judiciário, como as Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação. No entanto, de acordo com o art. 12-C da Resolução CNJ n. 125/2010,⁵⁵ para que elas e seus mediadores e conciliadores possam realizar sessões de mediação ou conciliação incidentes a processo judicial, devem ser cadastrados no tribunal respectivo ou no Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores, na forma do art. 167 do Código de Processo Civil de 2015.⁵⁶

Para que haja o compartilhamento de informações e troca de experiências em nível nacional, entre diferentes tribunais, existe o Fórum de Coordenadores de Núcleos, composto pelos juízes coordenadores dos Nupemecs indicados pelos presidentes dos tribunais (TRFs e TJs), na forma do art. 12-A da Resolução CNJ n. 125/2010⁵⁷.

Esses órgãos e seus agentes devem atuar no monitoramento e na análise dos conflitos em busca de soluções consensuais e mutirões para que eles possam ser resolvidos por conciliação ou mediação. O compartilhamento de experiências e soluções consensuais deve ocorrer entre esses órgãos pelo trabalho

⁵⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_125_29112010_03042019145135.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.

⁵⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_125_29112010_03042019145135.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

em rede e contínuo diálogo, interno e externo, como forma de tratamento da litigiosidade.

4.4 Numopedes e corregedoria dos tribunais: demandas repetitivas, fraudulentas e predatórias

As corregedorias dos tribunais têm a atribuição de coibir demandas fraudulentas e a litigância predatória. Nesse tocante, o próprio CNJ estabelece, na Recomendação n. 127/2022, que os tribunais adotem medidas destinadas a agilizar a análise da ocorrência de prevenção processual, a agrupar ações semelhantes, bem como destinadas à análise de má-fé de demandantes. O CNJ, contudo, não tem uma normativa que obriga os tribunais a criarem estruturas administrativas para identificar e monitorar o perfil de demandas.

De outro lado, grande parte dos tribunais estaduais tem os Núcleos de Monitoramento de Perfil de Demandas – Numopedes dentro da estrutura administrativa das suas corregedorias, como acontece nos seguintes tribunais: TJRS, TJPB, TJCE, TJAM, TJSC, TJMG, TJPR, TJSP, TJPA, TJMA, TJPE, TJES, TJBA e TJMT, entre outros.

Para analisar as atribuições que lhes são mais comuns (por não haver normatização ou estrutura unificada), será analisado o caso do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT, onde a criação do Numopede se deu pela Portaria GC n. 89/2019, da Corregedoria de Justiça deste tribunal.

As atribuições do Numopede do TJDFT estão previstas no art. 1º da Portaria GC n. 89, de 24 de abril de 2019, deste tribunal.⁵⁸

⁵⁸ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Portaria GC n. 89, de 24 de abril de 2019. Institui o Núcleo de Monitoramento de Perfil de Demandas – Numopede, na Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Diário da Justiça eletrônico**: TJDFT, Brasília, DF, n. 81, p. 623/624, 2 maio 2019. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-da-corregedoria/2019-1/portaria-gc-89-de-24-04-2019>. Acesso em: 14 mar. 2023.

Analisando-se as competências do Numopede/TJDFT, é possível verificar que elas se referem à gestão da informação em relação ao perfil de demandas (repetitivas, fraudulentas ou predatórias) e também ao planejamento e à execução de ações estratégicas para enfrentar esse tipo de litigiosidade. Observe-se o quadro a seguir.

Quadro 4 – Classificação das Competências do Numopede/TJDFT

Gestão da informação	Aquisição	“Monitorar demandas dos serviços judiciários, notariais e de registro” (inciso I). “Identificar demandas fraudulentas ou predatórias, bem como outros eventos potencialmente atentatórios à dignidade da justiça, que possam comprometer a funcionalidade, eficiência e correção dos serviços judiciários, notariais e de registro” (inciso II); “Identificar e monitorar ações judiciais repetitivas ou com potencial de repetitividade” (inciso III); “Extrair, colher [...] os dados estatísticos e correicionais” (inciso VI, parte inicial).
	Armazenamento	“Centralizar as informações sobre a distribuição de novas ações judiciais, perfis de demandas e práticas fraudulentas reiteradas” (inciso IV). “[...] tratar os dados estatísticos e correicionais, bem como deliberar sobre a disponibilização de informações aos juízos” (inciso VI, parte final).
	Distribuição	“Apoiar os juízos na identificação de demandas consideradas inadequadas ou repetitivas, orientando-os quanto às medidas saneadoras e preventivas que possam ser tomadas” (inciso V).
Planejamento e ações estratégicas	Estudos técnicos	“Elaborar estudos e divulgar subsídios técnicos, destinados à melhoria dos serviços judiciários” (inciso VII).
	Difusão de boas práticas	“Identificar e difundir as boas práticas relacionadas à sua esfera de atuação (inciso VIII)”.
	Atividade de investigação	“Tomar as providências necessárias para averiguação dos casos submetidos à sua apreciação, inclusive com a solicitação de informações a outros órgãos públicos e entidades privadas” (inciso IX); “Propor à Corregedoria da Justiça a realização de diligências e a comunicação de fatos relevantes às autoridades competentes” (inciso X);
	Trabalho em rede	“Sugerir a celebração de termo de cooperação técnica, científica ou operacional, em especial: a) com outros órgãos do Poder Judiciário; b) com o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, o Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, a Receita Federal, os órgãos de segurança pública e de proteção ao crédito” (inciso X).

Fonte: Elaboração própria.

Além dessas atribuições, o inciso XII do art. 1º da Portaria GC n. 89/2019 estabelece que o Numopede pode realizar outras atividades determinadas pela corregedoria deste tribunal.

O quadro acima diz respeito às atribuições do Numopede/TJDFT. Apesar das variações existentes, é possível afirmar que o Numopede tende a ser um importante órgão para a identificação e o monitoramento da litigiosidade repetitiva, fraudulenta ou predatória, bem como para planejamento e adoção de ações estratégicas com objetivo de auxiliar no tratamento adequado desse tipo de conflito.

5 CONCLUSÃO

Apesar da melhoria contínua do desempenho do Judiciário brasileiro entre 2017 e 2020, sob o ponto de vista da redução do seu acervo (um dos principais indicadores), há ainda um grande potencial em termos de tratamento da litigiosidade que precisa ser explorado, a partir da inteligência organizacional, com gestão de dados e utilização dos seus órgãos destinados ao tratamento molecularizado de conflitos.

Do ponto de vista da litigiosidade, ainda há uma tendência de se buscar as instituições responsáveis por tal fenômeno. No entanto, seria mais produtivo analisar a questão de forma sistêmica, sob o ponto de vista dos incentivos gerados pelo sistema e dos comportamentos dos diversos atores. Além disso, a questão merece ser tratada a partir de três eixos, que se comunicam entre si: os grandes litigantes, os litígios de massa e os temas repetitivos.

Nesse tocante, a identificação dos grandes litigantes, dos litígios de massa e dos temas repetitivos passa pela gestão de dados, o que tem sido facilitado pela melhoria na qualidade dos dados e pela criação de painéis de BI, como o painel de Grandes Litigantes do CNJ.

Além disso, é imprescindível que haja rgãos com atribuies de monitoramento da litigiosidade e elaborao de polticas judiciais para o seu tratamento adequado. A criao de instituies destinadas a esse propósito, dentro da prpria estrutura de cada tribunal, é fundamental para uma gesto mais profissional da litigiosidade, a fim de que sejam tomadas decises gerenciais estratgicas a partir de dados.

Nesse tocante, observa-se que os tribunais tm estruturado Centros de Inteligncia do Poder Judicirio – CIPJs, Ncleos de Gerenciamento de Precedentes – Nugeps, Ncleos Permanentes de Mtodos Consensuais de Soluo de Conflitos – Nupemecs, Centros Judicirios de Soluo de Conflitos e Cidadania – Cejuscs e Ncleos de Monitoramento de Perfil de Demandas – Numopedes.

Os Nugeps so um importante rgao para o mapeamento dos conflitos e a gesto da informao relativa a precedentes judiciais, devendo subsidiar o tribunal e outros rgãos para a uniformizao da jurisprudncia, bem como propor medidas para que haja aderncia (conformidade) com os precedentes estabelecidos.

Os Nupemecs e Cejuscs so responsveis pela elaborao de estratgias, bem como pela implementao e execuo de polticas de solues consensuais de conflitos. No mbito da litigiosidade massificada, so importantes estruturas para a resoluo consensual de conflitos, de diversas formas, como solues extraprocessuais, mutirões de conciliaao, entre outros. Apesar de haver boa medio do ndice de conciliaao e mediaao nos tribunais, no h divulgao dos dados especficos de desempenho desses rgãos, sobretudo daqueles conflitos que deixam de ingressar no Judicirio.

Os Numopedes tendem a ser um importante rgao para a identificao e o monitoramento da litigiosidade repetitiva, fraudulenta ou predatria, bem como para o planejamento e a adoo de aes estratgicas para auxiliar no tratamento dessa litigiosidade. O seu potencial é ainda pouco explorado, e o trabalho em rede é dificultado por no haver um rgao central

que congregue os Numopedes dos diversos tribunais. Além disso, há poucas iniciativas para mostrar os resultados que produzem (*accountability*).

Os centros de inteligência experimentaram rápido crescimento nos últimos anos e têm buscado atuar em rede, apresentando um bom desempenho, o que é facilitado pela ênfase dada pelo CNJ e pela existência de um Centro Nacional (o Centro de Inteligência do Poder Judiciário), que coordena e fomenta atividades dos centros locais. Esses órgãos têm aptidão para atuar em prol do Sistema Multiportas de resolução dos conflitos massificados, mediante a gestão de dados, o funcionamento em rede, a interlocução com os demais atores e órgãos, bem como mediante a elaboração e implementação de políticas judiciárias de prevenção e tratamento adequados da litigiosidade.

Por fim, nenhum dos órgãos de tratamento da litigiosidade acima referidos possui estimativa de impacto das suas ações. Por exemplo, se um desses órgãos, pela sua atuação, conseguir prevenir conflitos de massa e/ou realizar a solução pré-processual, não há estimativa de quantas ações judiciais seriam evitadas, o que seria imprescindível para fomentar a cultura da solução molecularizada dos conflitos, aumentar os recursos humanos desses órgãos e divulgá-los como formas adequadas para o tratamento da litigiosidade de massa.

Portanto, seria importante que esses órgãos criassem ferramentas de *accountability*, de modo a divulgar, nas páginas dos seus tribunais, os resultados das suas ações. Essa medida também poderia aumentar o quantitativo de colaboradores externos e internos, e fomentar outras parcerias, no intuito de aprimorar o tratamento adequado da litigiosidade e buscar mais efetividade para o sistema de justiça.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos. **Enunciados Fonamec**. Bahia: NUPEMEC, 2022. Disponível em: http://nupemec.tjba.jus.br/nupemec/wp-content/uploads/2022/11/ENUNCIADOS-FONAMEC-ENCONTRO-DE-24_08_2022-2.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional do Consumidor. **Consumidor.gov.br**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, [2015]. Disponível em: <https://consumidor.gov.br/pages/principal/?1661531509282>. Acesso em: 26 ago. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Conheça Centro de Inteligência da Justiça Federal**. Brasília, DF: CJF, [20--]. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/centro_inteligencia. Acesso em: 25 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **100 maiores litigantes**. Brasília, DF: CNJ, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição. **Pesquisa de opinião**: magistrados de 1º grau. Brasília, DF: CNJ, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Grandes litigantes**. Brasília, DF: CNJ, [2022]. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 19 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2021**: ano-base 2020. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Políticas Públicas do Poder Judiciário**: os maiores litigantes em ações consumeristas: mapeamento e proposições. Brasília, DF: CNJ, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução CNJ n. 235, de 13 de julho de 2016. Dispõe sobre a padronização de procedimentos administrativos decorrentes de julgamentos de repercussão geral, de casos repetitivos e de incidente de assunção de competência previstos na Lei n. 13.105/2015 (Código de Processo Civil), nos tribunais superiores e de segunda instância. **Diário da Justiça eletrônico**: Brasília, DF, n. 120, p. 8-14, 14 jul. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_125_29112010_03042019145135.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original131706202010285f996f527203d.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução n. 444, de 25 de fevereiro de 2022. Institui o Banco Nacional de Precedentes (BNP) para consulta e divulgação por órgãos e pelo público em geral de precedentes judiciais, com ênfase nos pronunciamentos judiciais listados no art. 927 do Código de Processo Civil em todas as suas fases processuais. **Diário da Justiça eletrônico**: Brasília, DF, n. 61, p. 2-4, 14 mar. 2022.

COUTO, Luiz-Evanio Dias; MACEDO-SOARES, T. Diana L. V. A. de. **Três estratégias para turbinar a inteligência organizacional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Portaria GC 89, de 24 de abril de 2019. Institui o Núcleo de Monitoramento de Perfil de Demandas - NUMOPEDE, na Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Diário da Justiça eletrônico**: Brasília, DF, n. 81, p. 623-624, 2 maio 2019. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-da-corregedoria/2019-1/portaria-gc-89-de-24-04-2019>. Acesso em: 14 mar. 2023.

DICKINSON, Helen. From new public management to new public governance: the implications for a new public service. *In*: BUTCHER, John R.; GILCHRIST, David J. (ed.). **The three sector solution**: delivering public

policy in collaboration with not-for-profits and business. Camberra: ANU Press, 2016. p. 41-60.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set./dez. 2014.

GOMES, Anderson da Silva; DANIEL, Gilson Ricardo; RIBAS, Marcelo de Oliveira; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Boas práticas de gestão e inovação na governança de tribunais. **Revista Humanidades e Inovação**, Tocantins, v. 8, n. 48, p. 220-235, out. 2021.

LUNARDI, Fabrício Castagna. **Centro de Inteligência e sistema de precedentes**: o presente e o futuro para a gestão de conflitos. *In*: LUNARDI, Fabrício Castagna; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; FERRAZ, Taís Schilling (org.). O Sistema de Precedentes Brasileiro: Demandas de massa, inteligência artificial, gestão e eficiência. Brasília: Enfam, 2022. p. 123-150.

LUNARDI, Fabrício Castagna. **Curso de Direito Processual Civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

LUNARDI, Fabrício Castagna. Gestão processual e efetividade judicial: um estudo de caso a partir do tribunal do júri com melhor desempenho no ranking nacional do CNJ. **Revista Judicial Brasileira**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 179-204, jul./dez. 2021.

LUNARDI, Fabrício Castagna. Inteligência organizacional e inovação no Poder Judiciário: a experiência do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal. *In*: LUNARDI, Fabrício Castagna; MIRANDA, Marco Bruno Clementino (org.). **Inovação judicial**: fundamentos e práticas para uma

jurisdição de alto impacto. Brasília, DF: Enfam, 2021, v. 1. p. 487-510.
Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2021/12/Livro-Inovacao-judicial.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SADEK, Maria Tereza. A crise do judiciário vista pelos juízes: resultados de uma pesquisa quantitativa. *In*: SADEK, Maria Teresa (org.). **Uma introdução ao estudo da justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 17-31.

SILVA, Allana Pereira; KATO-CRUZ, Erika Mayumi; ENDO, Gustavo Yuho; SILVA, Nilmaer Souza da. Gestão da informação em redes interorganizacionais: análise de artigos científicos de 2009 a 2018. **Revista Inteligência Competitiva**, Guarulhos, SP, v. 10, n. 2, p. 40-53, abr./jun. 2020.

O FENÔMENO DAS DEMANDAS REPETITIVAS E A ATUAÇÃO DOS CENTROS DE INTELIGÊNCIA JUDICIÁRIOS¹

VÂNILA CARDOSO ANDRÉ DE MORAES*

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 As demandas repetitivas e sua estreita conexão com a explosão da litigiosidade. 3 Demandas repetitivas: qual a sua origem? 4 Impactos no sistema de justiça das demandas de direito público e de direito privado. 5 Demandas repetitivas e a institucionalização dos centros de inteligência judiciários. 6 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A repetição de processos no Judiciário é muito mais do que um tema a ser solucionado pelo processo civil, é um fenômeno social que precisa ser devidamente diagnosticado e enfrentado a partir de estratégias que considerem a sua natureza sistêmica.

¹ Este texto tem como base estudos desenvolvidos no mestrado em Justiça Administrativa e doutorado em Sociologia e Direito, na Universidade Federal Fluminense – UFF (2012 e 2016), e nas obras: MORAES, Vânia Cardoso André de. **A igualdade – formal e material – nas demandas repetitivas sobre direitos sociais**. Brasília, DF: CJP, 2016. 292 p. (Série monografias do CEJ, v. 24); e MORAES, Vânia Cardoso André de. **Demandas repetitivas decorrentes de ações ou omissões da administração pública**: hipóteses de soluções e a necessidade de um direito processual público fundamentado na Constituição. Brasília, DF: CJP, 2012. (Série monografias do CEJ, v. 14).

* Juíza federal em Minas Gerais. Mestre em Justiça Administrativa. Doutora em Sociologia e Direito. Coordenadora do Grupo Operacional do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal.

A atual proximidade entre Estado e sociedade, agora uma sociedade marcada por conflitos de massa, faz nascer a necessidade da reconstrução dos meios adequados para a resolução dos conflitos, o que também demanda a renovação da própria base de legitimação da atuação estatal. A função do Estado moderno compreende canalizar e resolver, de forma racional e isonômica, os potenciais conflitos sociais, o que se constitui em elemento essencial de uma administração eficaz.

Apesar de o mundo estar na era da comunicação ágil e da inovação, o Judiciário brasileiro ainda se encontra assoberbado por lides repetitivas, em detrimento da celeridade e da eficácia.

A explosão de litígios que assolam os tribunais precisa ser abordada a partir de novas engrenagens que busquem, muito mais do que uma decisão judicial, o tratamento adequado do conflito que antecede a judicialização.

Nesse contexto, foram criados os centros de inteligência judiciários, que são espaços administrativos institucionais que permitem a cooperação e o diálogo interinstitucional entre instâncias, com o objetivo de prevenir e tratar adequadamente os conflitos, bem como facilitar o gerenciamento de precedentes. É importante ressaltar que o estudo do fenômeno das demandas repetitivas foi a base empírica para a institucionalização dos centros de inteligência judiciários.

Neste capítulo, não avaliaremos os instrumentos processuais existentes para enfrentamento das demandas repetitivas, mas, sim, o fenômeno em si e a atuação dos centros de inteligência judiciários.² Divide-se, assim, em quatro tópicos com estreita relação entre si. O primeiro relata a conexão entre o fenômeno das demandas repetitivas e a explosão da litigiosidade no Brasil. O segundo, por sua vez, apresenta uma breve análise da origem dos conflitos que geram demandas repetitivas. O terceiro discorre sobre a distinção entre

² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3547>. Acesso em: 18 set. 2022.

as demandas de direito público e do direito privado no sistema de justiça, com destaque para a análise das ações e das omissões da Administração Pública. E o último apresenta a correlação histórica entre o estudo das demandas repetitivas e a institucionalização dos centros de inteligência judiciários.

2 AS DEMANDAS REPETITIVAS E SUA ESTREITA CONEXÃO COM A EXPLOÇÃO DA LITIGIOSIDADE

O volume de processos tem aumentado exponencialmente, apesar da melhoria de produtividade dos magistrados. No último relatório, apresentado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, relativo a 2022,³ constata-se que o Brasil atingiu a marca de 107.129.206 milhões de processos em tramitação, considerando o estoque de 80.129.206 milhões, acrescido de 27 milhões de casos novos.

Esse acervo processual gigantesco possui duas características peculiares: engloba em seu conteúdo os chamados *repeat players* ou litigantes habituais⁴ e as demandas repetitivas.⁵ As demandas repetitivas representam o surgimento de um crescente número de ações judiciais que, na maioria das vezes, repetem fundamentos fáticos e jurídicos, acarretando a tramitação paralela de significativo número de processos coincidentes em seu objeto.

³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2022**: ano-base 2021. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 18 set. 2022.

⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Primeira versão de painel sobre grandes litigantes no Brasil é lançada**. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/primeira-versao-de-painel-sobre-grandes-litigantes-no-brasil-e-lancada/>. Acesso em: 18 set. 2022.

⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Departamento de Pesquisas Judiciárias. **As demandas repetitivas e a morosidade de Justiça brasileira**. Brasília, DF: CNJ, 2011. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/pesq_sintese_morosidade_dpj.pdf. Acesso em: 18 set. 2022.

É possível afirmar que a grande expansão da litigiosidade no Brasil confunde-se com o fenômeno das demandas repetitivas. Com efeito, milhares de demandas idênticas são ajuizadas todos os anos, sendo necessária, além da gestão desse arcabouço de processos novos somado ao acervo existente, a prevenção e o tratamento adequados das novas demandas.

A postulação repetitiva passa por diversas discussões teóricas, mas não tem sido dada a devida importância para o estudo da origem desse fenômeno. Nesse aspecto, um dos objetivos principais dos centros de inteligência é estudar o conflito que fundamenta a litigância plúrima e, a partir disso, apresentar análises técnicas que possam auxiliar na sua resolução. A experiência dos últimos anos tem nos mostrado que a simples produção numérica de decisões acarreta uma eficiência paradoxal, pois quanto mais se produz numericamente, mais processos surgem.⁶

É intuitivo que o sistema processual existente no Brasil não solucionou de maneira satisfatória conflitos geradores de demandas de massa, pois ainda se materializa em normas direcionadas para a solução de lides individuais. Nesse vácuo, surge a atuação dos centros de inteligência, que permitem a promoção de soluções consensuais nas quais o poder de convencimento decorre da cientificidade das estratégias de gestão empregadas. A lógica negociativa pressupõe, também, o caráter facultativo de suas recomendações, deliberações e encaminhamentos que se materializam em notas técnicas.

⁶ **Paradoxo da Eficiência (ou Paradoxo de Jevons)**, criado pelo economista britânico William Stanley Jevons no século XIX: "Quando se aumenta a eficiência no uso de um determinado recurso, mais esse recurso passa a ser utilizado, assim, a melhoria da qualidade dos serviços gera aumento da demanda, o que, por sua vez, gera ineficiência em termos de celeridade processual. NUNES, Rubens. O paradoxo de Jevons (Rebound Effect) na tecnologia Cobb-Douglas. In: SIMPÓSIO DE SUSTENTABILIDADE & CIÊNCIA AMBIENTAL, 3. 2015. **Anais [...]**. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/RubensNunes2/publication/274898370_O_Paradoxo_de_Jevons_Rebound_Effect_na_Tecnologia_Cobb-Douglas/links/552c43270cf21acb0920c63e/O-Paradoxo-de-Jevons-Rebound-Effect-na-Tecnologia-Cobb-Douglas.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

3 DEMANDAS REPETITIVAS: QUAL A SUA ORIGEM?

Para compreender melhor o fenômeno da repetição, é importante analisar o conflito que lhe deu origem e isso pode ser visualizado a partir de diferentes perspectivas.

Conflitos de alta complexidade e estruturais, por exemplo, impactam o sistema de justiça de forma diferente e, quando são discutidos individualmente, geram o fenômeno da pulverização de processos. Essas demandas representam a necessidade de adoção de um sistema diferenciado de julgamento,⁷ pois pode admitir a adoção de diferentes soluções para o direito material em litígio e, muitas delas, a partir de uma lógica negociativa.

Existem, ainda, demandas individuais que têm origem em um conflito estrutural, como algumas violações aos direitos fundamentais em virtude de falhas estatais, a exemplo das ações judiciais relacionadas ao direito à saúde. Muitas dessas matérias são, contudo, próprias de políticas públicas e têm sido enfrentadas de forma individual pelo Poder Judiciário, gerando uma espiral de desigualdade no trato das questões de interesse público e reformando assim a desigualdade estrutural da sociedade brasileira no sistema de justiça.⁸ Nesses casos, o Judiciário acaba por assumir um ônus da resolução de conflitos estruturais, porém sem competência para ordenar despesas ou conceber políticas públicas.

Uma das soluções apontadas no sistema processual encontra-se no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR, que possibilita, no seu art. 976, a instauração do incidente, quando houver, simultaneamente: efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão

⁷ DANTAS, Eduardo Souza. Ações estruturais, direitos fundamentais e estado de coisas inconstitucional. **Revista Constituição e Garantia de Direitos**, Rio Grande do Norte, v. 9, n. 2, p. 155-176, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/12258/8487>. Acesso em: 14 dez. 2021.

⁸ MORAES, Vânia Cardoso André de. **A igualdade – formal e material – nas demandas repetitivas sobre direitos sociais**. Brasília, DF: CJP, 2016. 292 p. (Série monografias do CEJ, v. 24).

unicamente de direito (nos termos do art. 928, parágrafo único, material e processual) e risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. O dispositivo, contudo, não esgota a solução para o fenômeno, pois a pulverização de litígios também pode ocorrer em decorrência de um ato único que gera efeitos coletivos, entretanto não tem base na mesma tese jurídica.

O ponto de referência que precisa ser enfrentado não é a produção de decisões em série, mas a resolução das questões controvertidas do cotidiano. E nesse espaço surge a atuação dos centros de inteligência judiciários, onde os casos são analisados dentro de uma perspectiva sistêmica, auxiliando tecnicamente o tratamento adequado do conflito e a prevenção de futuros litígios.

4 IMPACTOS NO SISTEMA DE JUSTIÇA DAS DEMANDAS DE DIREITO PÚBLICO E DE DIREITO PRIVADO

A ausência da distinção entre demandas de direito público e de direito privado tem gerado equívocos graves para o sistema de justiça brasileiro, posto que são utilizados conceitos do direito civil para as demandas oriundas do direito administrativo, confundindo-se o direito individual e social ou mesmo o interesse público com o privado. Isso gera, entre diversas consequências, a pulverização dos litígios idênticos que possuem uma origem comum.

Entretanto, no caso do direito público, em especial do direito administrativo, há uma lide de natureza completamente distinta: nos polos da relação jurídica, há o cidadão e o Estado, com os consequentes reflexos coletivos da atuação deste último.

Podemos definir demandas de direito público quando há a presença da União, dos estados, do DF, dos municípios, das autarquias e das fundações públicas atreladas a discussões fundadas em ações ou omissões da Administração Pública. No caso, entende-se por atuação administrativa toda ação ou omissão

de pessoas ou órgãos públicos no exercício de uma função administrativa, ou de pessoas ou órgãos privados no exercício de um poder público.

Entretanto, não é possível quantificar com exatidão o número de processos em que há presença do Poder Público no total de processos em tramitação na Justiça brasileira, mas se estima que o percentual esteja em torno de 51%,⁹ dos aproximadamente 100 milhões de processos.

Assim, uma primeira conclusão lógica é a de que a origem das demandas repetitivas relaciona-se à atuação, ou omissão, da Administração Pública. São escassos, entretanto, os estudos relacionados à necessidade da interdependência das searas administrativa e judicial, de forma a considerar a natureza metaindividual dos direitos em litígio.

Podemos considerar como eixo central a impossibilidade de desconsiderar-se toda a elaboração lógica do requerimento, do procedimento e do processo administrativos no momento da judicialização, sob pena de adentrar-se numa espiral de repetição de etapas, deixando de observar as atribuições dos poderes que compõem a complexa estrutura estatal.¹⁰

O excesso de demandas em matéria de direito público, sendo muitas delas de natureza repetitiva, está vinculado a uma disfuncionalidade do

⁹ Conforme pesquisa do Conselho Nacional de Justiça a respeito dos 100 maiores litigantes no país, o setor público federal lidera em questões de litigância, com um total de 38,5%, seguido do setor público estadual, com o percentual de 7,8%, e o municipal, com 5,2%, perfazendo os entes da Administração Pública um total aproximado de 51,5%. Significa dizer que União, estados, municípios, autarquias e fundações, três pessoas jurídicas de direito público e 15 pessoas jurídicas da administração indireta, alcançam um maior número de demandas que os demais 80 maiores litigantes do país, incluídos entre esses todo o setor bancário e o de telefonia. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Grandes litigantes**. Brasília, DF: CNJ, [20--]. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 22 fev. 2023.; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Primeira versão de painel sobre grandes litigantes no Brasil é lançada**. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/primeira-versao-de-painel-sobre-grandes-litigantes-no-brasil-e-lancada/>. Acesso em: 18 set. 2022.

¹⁰ MORAES, Vânia Cardoso André de. **Demandas repetitivas decorrentes de ações ou omissões da administração pública**: hipóteses de soluções e a necessidade de um direito processual público fundamentado na Constituição. Brasília, DF: CJF, 2012. (Série monografias do CEJ, v. 14).

sistema de processo administrativo e do controle jurisdicional da Administração Pública e acaba gerando um problema de gestão judiciária. É indispensável debruçar-se sobre a necessidade de conceder à Administração Pública estrutura e independência suficientes para concretizar os direitos sob a perspectiva constitucional, bem como que ao indeferi-los, o faça por meio de um devido processo legal administrativo.

Além disso, a partir da atuação da Administração Pública, são materializados atos administrativos em massa que envolvem aplicação, por vezes automática, do mesmo dispositivo normativo a um amplo conjunto de pessoas. Nesse campo, quando a Administração incorre em ilegalidade, multiplicam-se os litígios, dando origem a um fenômeno de processos idênticos, que tende a assoberbar os tribunais.¹¹

O sistema processual não possui normas que resolvam essa espécie de demanda, como se pode observar na impugnação processual de um regulamento que se entenda ilegal, este pode sofrer o controle incidental via ações individuais com efeitos concretos, por centenas ou milhares de pessoas, acarretando o fenômeno processual das ações repetitivas.¹²

As consequências dessa espécie de demandas acabam por gerar quebra da isonomia e da legalidade que vincula a Administração Pública, sendo possível verificar que, por determinação do próprio Poder Judiciário, ao proferir decisões divergentes, administrados em situações fáticas idênticas têm tratamento diferenciado por parte do Poder Público.

Garay¹³ afirma, ao constatar a necessidade de aplicação da isonomia pela Administração Pública com extensão ao Judiciário, que, para que ocorra

¹¹ ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. **Comentários ao código de processo nos tribunais administrativos e fiscais**. 2. ed. Coimbra: Editora Almedina, 2007.

¹² MORAES, Vânila Cardoso André de. **Demandas repetitivas decorrentes de ações ou omissões da administração pública**: hipóteses de soluções e a necessidade de um direito processual público fundamentado na Constituição. Brasília, DF: CJF, 2012. (Série monografias do CEJ, v. 14).

¹³ GARAY, Alberto Fernando. **La igualdad ante la ley**: decisiones administrativas contradictorias, decisiones judiciales contradictoria, desigualdad procesal. Buenos Aires: Lexis, 1989.

o desmembramento da garantia constitucional da igualdade, é indispensável que a desigualdade resulte de texto de lei, e não de diferentes interpretações na resolução de casos similares.

Uma demanda envolvendo o Poder Público pode surgir a partir de uma atuação ou omissão administrativa ou a partir de um ato administrativo propriamente dito ou até mesmo um ato material. Haverá interesse difuso sempre que, da ação ou omissão administrativa, resultar um dano para toda a sociedade, como, por exemplo, quando envolve o meio ambiente. Surgirá, portanto, o interesse coletivo, quando esse ato administrativo atingir tão somente uma parcela da sociedade de forma indivisível e, finalmente, interesse individual homogêneo, quando atingir um elevado número de pessoas a partir de um mesmo fundamento fático ou jurídico.

É inegável que o sistema processual coletivo garante um amplo acesso à justiça, entretanto há fortes indícios de que tal acesso não resulta em efetividade na prestação da tutela judicial, pois de nada serve a existência de inúmeras possibilidades de ingresso em juízo sem o vislumbre de solução definitiva da questão controvertida. Essa situação acarreta uma insegurança jurídica generalizada, que prejudica o sistema judicial e a própria confiabilidade no Estado de Direito.

Há, por consequência, um nexo causal entre as ações e as omissões do setor público e a situação atual vivenciada pelo Poder Judiciário, materializada em um excesso de processos repetidos ou processos de massa. O fenômeno decorre da constatação de que as omissões da Administração ou suas ações, perfectibilizadas em atos materiais, administrativos ou políticos, têm, como consequência lógica, a afetação da coletividade. Os atos administrativos que exteriorizam a vontade dos agentes da Administração Pública ou seus delegatários regem-se pelo direito público e visam à produção de efeitos jurídicos com a finalidade de atender o interesse público. A prática da atividade administrativa gera como efeito imediato o aparecimento de milhares de objeções, fazendo

surgir pedidos reiterados de intervenção do Poder Judiciário, com o consequente acúmulo das ações repetitivas. São centenas, milhares de impugnações dos atos administrativos a abarrotar os tribunais.¹⁴

No pertinente às demandas repetitivas de direito privado, encontram-se nesse campo, em sua maioria, as lides relacionadas ao direito do consumidor, com a presença de empresas que trabalham com serviços regulados, como os setores bancário e de telefonia e grandes empresas privadas, a exemplo de indústrias de eletrodomésticos e de veículos automotivos.¹⁵

No que toca aos serviços regulados, entram em função as agências reguladoras que têm a finalidade de assegurar o equilíbrio das forças que compõem a ordem econômica, observados os princípios constitucionais (art. 170 da Constituição Federal). E, na esfera dos serviços públicos, garantir-lhes a prestação universal, contínua, com qualidade e preço justo. Em relação aos conflitos originários do direito privado, é indispensável desenvolver conteúdos que abarquem a compreensão da atribuição das agências reguladoras, bem como uma interpretação econômica do Direito e a pulverização de demandas.

Os pedidos de tutela jurisdicional, embora formulados, em regra, individualmente, refletem conflitos que se repetem de forma massiva nas relações de consumo, reclamando soluções com base na Lei n. 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor). Suas demandas versam, em geral, sobre: (i) cobrança indevida; (ii) cláusula abusiva; (iii) publicidade enganosa ou abusiva; e (iv) defeito ou vício oculto de produto ou serviço.

É importante consignar que os centros de inteligência têm diagnosticado, por meio de estudos e pesquisas empíricas, a existência das

¹⁴ MORAES, Vânia Cardoso André de. **Demandas repetitivas decorrentes de ações ou omissões da administração pública**: hipóteses de soluções e a necessidade de um direito processual público fundamentado na Constituição. Brasília, DF: CJF, 2012. (Série monografias do CEJ, v. 14).

¹⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Primeira versão de painel sobre grandes litigantes no Brasil é lançada**. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/primeira-versao-de-painel-sobre-grandes-litigantes-no-brasil-e-lancada/>. Acesso em: 18 set. 2022.

chamadas “demandas predatórias”, relacionadas às demandas repetitivas de natureza consumerista, que são aquelas ajuizadas em massa, em grande quantidade e em várias comarcas ou varas, sempre com o mesmo tema e petições idênticas, apenas modificando parte ou endereço. O Centro de Inteligência de Mato Grosso do Sul – CIJEMS publicou a Nota Técnica n. 01/2022 com profundo estudo técnico a respeito.¹⁶

O resultado da pesquisa recente dos grandes litigantes,¹⁷ bem como os dados apontados no Relatório Justiça em Números,¹⁸ ambos do Conselho Nacional de Justiça, são a comprovação empírica das análises constantes neste tópico.

Pode-se afirmar que o excesso de litígios que possuem origem única impactam negativamente o sistema de justiça, com destaque a ofensa a diversos princípios constitucionais, como a tutela judicial efetiva, isonomia, confiança legítima, segurança jurídica e a razoável duração do processo. Associa-se a tutela judicial efetiva e vinculada aos processos repetitivos, o que José Garberí Llobregat¹⁹ denominou de “o direito a não obter resoluções contraditórias sobre os mesmos fatos”. Lima,²⁰ por sua vez, adverte: “Nada magoa mais o brasileiro médio, ao menos aquele consciente de sua própria cidadania, do que receber tratamento discriminatório... Não se agride impunemente a isonomia. Trata-se

¹⁶ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Centro de Inteligência do TJ emite nota técnica sobre a litigância predatória em MS**. Campo Grande, MS: TJMT, 2022. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/noticia/61521>. Acesso em: 18 set. 2022.

¹⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Primeira versão de painel sobre grandes litigantes no Brasil é lançada**. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/primeira-versao-de-painel-sobre-grandes-litigantes-no-brasil-e-lancada/>. Acesso em: 18 set. 2022.

¹⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2022: ano base 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 18 set. 2022.

¹⁹ GARBERÍ LLOBREGAT, José. **El derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional**. Barcelona: Editorial Bosch, 2008.

²⁰ LIMA, Paulo Roberto de Oliveira. **Contribuição à teoria da coisa julgada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

de valor inestimável a ser preservado pelo Direito, ainda que por sentido egoístico de autopreservação.”.

5 DEMANDAS REPETITIVAS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CENTROS DE INTELIGÊNCIA JUDICIÁRIOS

O estudo do fenômeno das demandas repetitivas iniciou-se há algum tempo sob uma perspectiva muito mais abrangente do que uma análise simples dos instrumentos processuais típicos que buscam a uniformização das decisões. No caso da Justiça Federal, pode-se interligar esse estudo como célula originária da institucionalização dos centros de inteligência judiciários, atualmente adotados como política judiciária nacional.²¹

Nesse contexto, desde 2012, o Conselho da Justiça Federal – CJF, por meio do Centro de Estudos Judiciários – CEJ, tem implementado estudos,²² congressos²³ e publicações²⁴ com o objetivo de analisar o fenômeno das demandas repetitivas e propor medidas estratégicas de atuação.

²¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3547>. Acesso em: 18 set. 2022.

²² Cf. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Portaria n. 159, de 9 de abril de 2014**. Criação de Projeto de Pesquisa relacionada às Demandas Repetitivas na Justiça Federal. Considerando a importância do tema, referido o Projeto está inserido como iniciativa a ser implementada dentro do Planejamento Estratégico da Justiça Federal, aprovado pelo Conselho da Justiça Federal, conforme se depreende do Observatório da Justiça Federal por determinação da Portaria CJF/2015/00092, de 2 de março de 2015. Brasília, DF: CJF, 2014. Cf. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Observatório da Estratégia da Justiça Federal**. Brasília, DF: CJF, [20--]. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/observatorio/>. Acesso em: 18 nov. 2020.

²³ SEMINÁRIO DEMANDAS REPETITIVAS NA JUSTIÇA FEDERAL: possíveis soluções processuais e gerenciais, 2013, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: CEJ, 2013. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/eventos/eventos-especiais-1/2013/seminario-demandas-repetitivas-na-justica-federal>. Acesso em: 13 mar. 2022.

²⁴ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Cadernos do CEJ**. Brasília, DF: CEJ, [20--]. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cadernos-cej/>. Acesso em: 13 mar. 2018.; MORAES,

Entretanto, até ser materializada a institucionalização dos centros de inteligência, um longo caminho foi percorrido. Pode-se afirmar que um dos pontos de partida foi a realização do primeiro Seminário – Demandas Repetitivas na Justiça Federal: possíveis soluções processuais e gerenciais –, em março de 2013, pelo CEJ, por iniciativa do Comitê Técnico de Aperfeiçoamento e Pesquisa – CTAP, que assessora o Conselho das Escolas de Magistratura Federal – Cemaf. Várias vezes faziam-se ouvir questionando que, apesar de todo o esforço concentrado e embasado num sistema de metas de produtividade, os resultados não estavam sendo satisfatórios. Naquele momento, verificou-se a necessidade de maior aprofundamento científico e pragmático a respeito da litigância serial. Buscavam-se caminhos para uma crise de litigiosidade excessiva, e constatou-se, num primeiro momento, que o fenômeno das demandas repetitivas estava interligado à questão. Assim, em 2014, foi instituído, por meio da Portaria n. CJF-POR-2014/00159²⁵ do CJF, um grupo de trabalho para elaborar um projeto de pesquisa sobre demandas repetitivas na Justiça Federal. Os membros do grupo de pesquisa integraram, também, um grupo de trabalho criado em 2015 na Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, com a finalidade de elaborar conteúdos, para a formação dos magistrados, relacionados ao fenômeno das demandas repetitivas e grandes litigantes.

No CJF, em 2015, a pesquisa relacionada às demandas repetitivas passou a incorporar o portfólio de projetos estratégicos da Justiça Federal, inserida no âmbito do Item 4 do Macrodesafio do Planejamento Estratégico do

Vânila Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília, DF: Enfam, 2016. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional///index.php/Coseloenfam/issue/view/309/showToc->. Acesso em: 13 mar. 2018.

²⁵ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Portaria n. CJF/2014/00159, de 9 de abril de 2014**. Criação de Projeto de Pesquisa relacionado às Demandas Repetitivas na Justiça Federal. Considerando a importância do tema, o referido Projeto está inserido como iniciativa a ser implementada dentro do Planejamento Estratégico da Justiça Federal, aprovado pelo Conselho da Justiça Federal, conforme se depreende do Observatório da Justiça Federal por determinação da Portaria CJF/2015/00092, de 2 de março de 2015. Brasília, DF: CJF, 2014.

Conselho Nacional de Justiça para os anos de 2015-2020.²⁶ Durante esse período, foi instalado, em 2015, o primeiro Centro Local de Prevenção de Demandas em Natal/RN. Após um longo período de estudos e análise dos resultados do primeiro centro local em Natal, percebeu-se a necessidade de criação de um espaço institucional junto ao CEJ que permitisse a construção coletiva de conhecimento e soluções para o fenômeno da litigância repetitiva.

Em 19 de setembro de 2017, para dar agilidade e efetivação às notas técnicas, instrumento utilizado para apresentar os estudos e as conclusões, em produção pelo grupo de pesquisa, o Ministro Mauro Campbell Marques assinou Portaria n. CJF-PCG-2017/00369²⁷, instituindo o Centro Nacional e os centros locais de inteligência da Justiça Federal. Criou-se, assim, um espaço institucional horizontal que permite uma gestão judiciária democrática fundada no diálogo, na cooperação interinstitucional e entre instâncias, com um funcionamento na coordenado e dotado de cientificidade.

Finalmente, em 11 de fevereiro de 2019, foi editada a Resolução n. 499/CJF,²⁸ instituindo os centros de inteligência pelo CJF, tendo como relator

²⁶ Esse tema está relacionado à “gestão das demandas repetitivas e dos grandes litigantes”, que, devido a sua importância e complexidade, foi alçado à categoria de macrodesafio pelo Planejamento Estratégico Nacional do Poder Judiciário no período de 2015-2020. “Refere-se à redução do acúmulo de processos relativos à litigância serial, advindos dos entes públicos, do sistema financeiro, das operadoras de telefonia, entre outros, por meio da gestão de informação e do uso de sistemas eletrônicos. Visa reverter a cultura da excessiva judicialização, com a proposição de inovações legislativas, a criação e aplicação de mecanismos para penalizar a litigância protelatória e o monitoramento sistemático dos assuntos repetitivos e dos grandes litigantes.” CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Plano Estratégico da Justiça Federal 2015-2020**. Brasília, DF: CJF, 2014. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Res%20313-2014%20anexo.pdf>. Acesso em: 24 maio 2015.

²⁷ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Portaria n. 369, de 19 de setembro de 2017**. Dispõe sobre a instituição do Centro Nacional e Local de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. Brasília, DF: CJF, 2017. Disponível em: https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUBI/clisp/Portaria_CJF_369-2017_re.tif.pdf. Acesso em: 10 maio 2022.

²⁸ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Resolução n. 499, de 1º de outubro de 2018**. Dispõe sobre a instituição do Centro Nacional e dos Centros Locais de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. Brasília, DF: CJF, 2017. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/atos-normativos/resolucao-n-499-2018>. Acesso em: 10 maio 2022.

da proposta o Ministro Raul Araújo, à época corregedor-geral e diretor do Centro de Estudos Judiciários – CEJ, que consignou em seu voto:

A disciplina dos centros de inteligência por meio de uma estrutura normativa mais ampla será fundamental para que eles venham a se firmar permanentemente como o que efetivamente já são: órgãos essenciais para a racionalização de um Poder Judiciário que começa a se dar conta de que, tendo o mundo mudado, deve ele também mudar estratégias para prodigalizar a distribuição de Justiça.²⁹

A experiência serviu de inspiração para a Resolução CNJ n. 349, de 23 de outubro de 2020,³⁰ que criou o Centro de Inteligência do Poder Judiciário, expandindo para a Justiça Estadual e Trabalhista a exitosa experiência da Justiça Federal.

Nessa perspectiva, os centros de inteligência são espaços institucionais que interligam informações em rede, desde a primeira instância até as cortes superiores, com o objetivo de encontrar estratégias que possam auxiliar na prevenção e no tratamento adequados dos conflitos que acarretam a litigância repetitiva, bem como na gestão de precedentes, impactando positivamente a segurança jurídica.

É importante ressaltar que os centros de inteligência vêm ao encontro do novo Código de Processo Civil, que incorporou a conciliação e a mediação como etapas obrigatórias do processo civil, aproximando-se do

²⁹ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Atuação em rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal durante a pandemia:** uma forma de institucionalização do sistema multiportas no direito brasileiro. Brasília, DF: CJF, 2020. 591 p. (Série CEJ. Rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal. Sistema de Justiça. Notas técnicas e resultados). Disponível em: https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUBI/clisp/Livro_Atualcao_em_rede_dos_Centros_de_Int_da_JF_na_pandemia.pdf. Acesso em: 18 set. 2022.

³⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020.** Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3547>. Acesso em: 18 set. 2022.

denominado Tribunal Multiportas, caracterizado como uma instituição capaz de redirecionar os litígios para o método de resolução mais apropriado ao caso concreto, em vez de buscar o processo judicial como meio único para resolução dos conflitos.³¹

Os centros têm alcançado excelentes resultados, comprovando que a promoção de soluções consensuais construídas coletivamente é o melhor caminho para o aprimoramento institucional e a resolução de problemas sistêmicos,³² como o fenômeno da repetição de demandas.

6 CONCLUSÃO

As demandas repetitivas representam o surgimento de um crescente número de ações judiciais que, na maioria das vezes, repetem fundamentos fáticos e jurídicos, acarretando a tramitação paralela de significativo número de processos coincidentes em seu objeto.

A ausência da distinção entre demandas de direito público e de direito privado tem gerado equívocos graves para o sistema de justiça brasileiro, posto que são utilizados conceitos do direito civil para as demandas oriundas do direito administrativo, o que acaba por acarretar a discussão reiterada em juízo de uma ação ou omissão da Administração Pública, com reflexos no aumento da judicialização e na quebra da isonomia.

³¹ CORREA, Priscilla P. Costa. Meios Consensuais de Solução de Conflitos e Demandas Repetitivas de Direito Público: um desafio a ser enfrentado. *In*: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília, DF: Enfam, 2016. p. 21-31. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2016/08/Demandas_repetitivas__Vanila_Cardoso.pdf. Acesso em: 18 nov. 2020.

³² CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília, DF: CJF, 2019. 428 p. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações, v. 2).

A redução da litigiosidade e da pacificação social exigem ações coordenadas que estudem a origem dos conflitos, sejam eles estruturais ou complexos, e que podem ser realizadas nos centros de inteligência, ambientes horizontais administrativos que atuam em rede e têm como base a cooperação e o diálogo. O fundamento dos centros é a promoção de soluções consensuais, nas quais o poder de convencimento decorre da cientificidade das estratégias de gestão empregadas.

A Resolução CNJ n. 349, de 23 de outubro de 2020, que institui os centros de inteligência judiciários em todos os ramos da Justiça, abre um espaço administrativo horizontal e democrático para a solução da litigância repetitiva a partir da prevenção, do diálogo interinstitucional e entre instâncias para todo o Poder Judiciário. Na era da comunicação ágil e da inovação, a construção do conhecimento tem de ser coletiva num encaixe natural das diversas perspectivas para a formação de escolhas que sejam inclusivas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes.

Comentários ao código de processo nos tribunais administrativos e fiscais. 2. ed. Coimbra: Editora Almedina, 2007.

CARDOSO, Maurício. Brasil atinge a marca de 100 milhões de processos em tramitação na Justiça. **Conjur**, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-set-15/brasil-atinge-marca-100-milhoes-processos-tramitacao>. Acesso em: 1º out. 2015.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Cadernos do CEJ.** Brasília, DF: CEJ, [20--]. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cadernos-cej/>. Acesso em: 13 mar. 2018.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Atuação em rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal durante a pandemia:** uma forma de institucionalização do sistema multiportas no direito brasileiro. Brasília, DF: CJF, 2020. 591 p. (Série CEJ. Rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal. Sistema de Justiça. Notas técnicas e resultados). Disponível em: https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUBI/clisp/Livro_Atuaacao_em_rede_dos_Centros_de_Int_da_JF_na_pandemia.pdf. Acesso em: 18 set. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes.** Brasília, DF: CJF, 2019. 428 p. (Série

CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações, v. 2).

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Observatório da Estratégia da Justiça Federal**. Brasília, DF: CJF, [20--]. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/observatorio/>. Acesso em: 18 nov. 2020.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Plano Estratégico da Justiça Federal 2015-2020**. Brasília, DF: CJF, 2014. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Res%20313-2014%20anexo.pdf>. Acesso em: 24 maio 2015.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Portaria n. 159, de 9 de abril de 2014**. Criação de Projeto de Pesquisa relacionada às Demandas Repetitivas na Justiça Federal. Considerando a importância do tema, o referido projeto está inserido como iniciativa a ser implementada dentro do Planejamento Estratégico da Justiça Federal, aprovado pelo Conselho da Justiça Federal, conforme se depreende do Observatório da Justiça Federal por determinação da Portaria CJF/2015/00092, de 2 de março de 2015. Brasília, DF: CJF, 2014.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Portaria n. 369, de 19 de setembro de 2017**. Dispõe sobre a instituição do Centro Nacional e Local de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. Brasília, DF: CJF, 2017. Disponível em: https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUBI/clisp/Portaria_CJF_369-2017_retif.pdf. Acesso em: 10 maio 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Resolução n. 499, de 1º de outubro de 2018**. Dispõe sobre a instituição do Centro Nacional e dos

Centros Locais de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. Brasília, DF: CJF, 2017. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/atos-normativos/resolucao-n-499-2018>. Acesso em: 10 maio 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Departamento de Pesquisas Judiciárias. **As demandas repetitivas e a morosidade de Justiça brasileira**. Brasília, DF: CNJ, 2011. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/pesq_sintese_morosidade_dpj.pdf. Acesso em: 18 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Grandes litigantes**. Brasília, DF: CNJ, [20--]. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 22 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2022: ano base 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 18 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Primeira versão de painel sobre grandes litigantes no Brasil é lançada**. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/primeira-versao-de-painel-sobre-grandes-litigantes-no-brasil-e-lancada/>. Acesso em: 18 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Relatório Anual 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/>

uploads/2022/02/relatorio-anual-2021-web-2022-01-25.pdf. Acesso em: 16 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3547>. Acesso em: 18 set. 2022.

CORREA, Priscilla P. Costa. Meios consensuais de solução de conflitos e demandas repetitivas de direito público: um desafio a ser enfrentado. *In*: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília, DF: Enfam, 2016. p. 21-31. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2016/08/Demandas_repetitivas___Vanila_Cardoso.pdf. Acesso em: 18 nov. 2020.

DANTAS, Eduardo Souza. Ações estruturais, direitos fundamentais e Estado de coisas inconstitucional. **Revista Constituição e Garantia de Direitos**, Rio Grande do Norte, v. 9, n. 2, p. 155-176, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/12258/8487>. Acesso em: 14 dez. 2021.

GARAY, Alberto Fernando. **La igualdad ante la ley**: decisiones administrativas contradictorias, decisiones judiciales contradictoria, desigualdad procesal. Buenos Aires: Lexis, 1989.

GARBERÍ LLOBREGAT, José. **El derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional**. Barcelona: Editorial Bosch, 2008.

LIMA, Paulo Roberto de Oliveira. **Contribuição à teoria da coisa julgada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Centro de Inteligência do TJ emite nota técnica sobre a litigância predatória em MS**. Campo Grande, MS: TJMT, 2022. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/noticia/61521>. Acesso em: 18 set. 2022.

MORAES, Vânila Cardoso André de. **A igualdade – formal e material – nas demandas repetitivas sobre direitos sociais**. Brasília, DF: CJF, 2016. 292 p. (Série monografias do CEJ, v. 24).

MORAES, Vânila Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro**. Brasília, DF: Enfam, 2016. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional///index.php/Coseloenfam/issue/view/309/showToc->. Acesso em: 13 mar. 2018.

MORAES, Vânila Cardoso André de. **Demandas repetitivas decorrentes de ações ou omissões da administração pública: hipóteses de soluções e a necessidade de um direito processual público fundamentado na Constituição**. Brasília, DF: CJF, 2012. (Série monografias do CEJ, v. 14).

NUNES, Rubens. O paradoxo de Jevons (Rebound Effect) na tecnologia Cobb-Douglas. *In*: SIMPÓSIO DE SUSTENTABILIDADE & CIÊNCIA

AMBIENTAL, 3. 2015. **Anais** [...]. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/RubensNunes2/publication/274898370_O_Paradoxo_de_Jevons_Rebound_Effect_na_Tecnologia_Cobb-Douglas/links/552c43270cf21acb0920c63e/O-Paradoxo-de-Jevons-Rebound-Effect-na-Tecnologia-Cobb-Douglas.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

SEMINÁRIO DEMANDAS REPETITIVAS NA JUSTIÇA FEDERAL: possíveis soluções processuais e gerenciais, 2013, Brasília, DF. **Anais** [...]. Brasília, DF: CEJ, 2013. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/eventos/eventos-especiais-1/2013/seminario-demandas-repetitivas-na-justica-federal>. Acesso em: 13 mar. 2022.

LITIGÂNCIA REPETITIVA E O MINISTÉRIO PÚBLICO

SÉRGIO CRUZ ARENHART*

SUMÁRIO

1 Litigância repetitiva: um fenômeno indesejável? 2 A proporcionalidade panprocessual e o desperdício de recursos judiciais. 3 Os instrumentos de coletivização do Código de Processo Civil à luz da panprocessualidade. 4 Cadê o Ministério Público, que não faz nada em relação a tudo isso? 5 A pergunta permanece a mesma: a litigância repetitiva é um fenômeno indesejável? Referências.

1 LITIGÂNCIA REPETITIVA: UM FENÔMENO INDESEJÁVEL?

Muito se tem afirmado que a litigância repetitiva é um fenômeno dos tempos recentes e é figura indesejável. Isso porque estimula a quebra da isonomia, favorece litigantes habituais e torna o Judiciário muito menos eficiente. Afinal, a multiplicação de causas com pretensões semelhantes, decorrentes de uma única violação de direitos em massa, permite que elas, atribuídas a magistrados diferentes, sejam submetidas a critérios também distintos de avaliação. Além disso, essa dispersão favorece a posição dos litigantes habituais, como demonstra o clássico estudo de Marc Galanter,¹ por várias razões, que vão desde a dissolução dos riscos de prejuízo à percepção da reação das instituições ao comportamento

* Procurador Regional da República. Pós-doutor, doutor e mestre em Direito. Professor da UFPR.

¹ GALANTER, Marc. Why the haves come out ahead: the classic essay and new observations. *Law and society review*, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974.

praticado (com a maior possibilidade de planejar seus próximos passos). Finalmente, como sabido, essa litigância recorrente é a grande responsável por um extraordinário volume de demandas judiciais, as quais consomem tempo e recursos que poderiam ser empregados na solução de outras causas, com maior utilidade e alcance.²

Por esse motivo, a litigância repetitiva é comumente eleita como uma das grandes mazelas da atividade jurisdicional brasileira, havendo inúmeras medidas que se tem adotado para vencer esse fenômeno. O Código de Processo Civil de 2015, nessa linha, apresenta como uma de suas principais bandeiras, o combate à litigância repetitiva, criando (ou redesenhando) diversos institutos especificamente para lidar com esse problema.³

Destaca-se, nesse ambiente, a criação de institutos como o incidente de resolução de demandas repetitivas e o sistema de decisões vinculantes de modo geral. A Exposição de Motivos do Código de Processo Civil, a propósito, claramente aponta que a criação ou a amplificação desses instrumentos na lei atual tem o propósito de promover a isonomia e a celeridade no trato dessas questões repetitivas e de “atenuar o assoberbamento de trabalho no Poder Judiciário, sem comprometer a qualidade da prestação jurisdicional”.

² Em 2011, o Conselho Nacional de Justiça patrocinou estudos de três instituições distintas a respeito da litigância repetitiva. A conclusão do documento apontava os seguintes desafios para o Judiciário na época: “1) uma trajetória de judicialização em que vários atores (governo, mídia e advocacia) fomentam o crescimento da litigiosidade; 2) uma conjuntura socioeconômica que colaborou para um crescimento vertiginoso de demandas ligadas ao sistema de crédito no Brasil e 3) um quadro de variados incentivos para a litigação e para a interposição de recursos, o que só reforça a morosidade e o congestionamento do sistema judicial, em um ciclo vicioso e em um contexto em que a cultura de conciliação ainda encontra pouco espaço”. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Demandas repetitivas e a morosidade na justiça cível brasileira**. Brasília, DF: CNJ, 2011. p. 32. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/f7b1f72a0d31cc1724647c9147c4b66b.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2023.

³ BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 23 fev. 2023.

Mas esses instrumentos têm sido hábeis a reduzir essa litigância de massa?

Aparentemente, não.

Ao menos a análise dos dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, divulgados por meio do Relatório Justiça em Números,⁴ indica que essas ferramentas, embora venham sendo constantemente empregadas, foram incapazes de frear a litigância repetitiva e o excesso de demandas perante o Poder Judiciário. É verdade que parte desses dados podem ter sofrido o impacto da pandemia, que talvez tenha afetado a acuidade das informações e das evoluções do volume de processos e do trabalho judicial. É verdade também que os dados desses relatórios não permitem a fiel análise da evolução da litigância repetitiva no país, mesmo porque esse não é o foco daqueles dados. Todavia, mesmo tendo em conta eventuais influências dessa circunstância, parece que os instrumentos mencionados não reduziram – ao menos na proporção esperada – a demanda processual brasileira.

Segundo essas informações, a quantidade de processos pendentes em 2020 foi 2,7% menor do que em 2019. Também se vê que houve uma redução de 14,5% na quantidade de novos processos em 12 meses, quando comparados os números de 2020 com 2019. Mas houve uma redução também de 21% na quantidade de processos baixados, quando comparados os números de 2020 e 2019.⁵

O relatório de 2020, que se refere a informações de 2019, afirma ter constatado uma redução no estoque de casos (em comparação com 2018) da ordem de 3%, apesar do aumento do número de casos novos (6,8% em relação ao ano anterior). Este relatório oferece, por outro lado, gráficos que permitem acompanhar a evolução do ingresso de casos novos perante o Judiciário brasileiro

⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/justica-em-numeros-sumario-executivo.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2023.

⁵ *Ibid.*, p. 3.

desde 2009. E o que se vê daquelas informações é que o advento do Código de Processo Civil em vigor não foi, e não tem sido, capaz de reduzir o aumento no volume de casos novos, ainda que momentaneamente (entre 2016 e 2018) se tenha notado uma pequena redução nesse quantitativo.⁶

Ainda são poucas as informações a respeito do emprego de mecanismos como o IRDR e de seu impacto na solução de casos de massa. Porém, os dados existentes aparentemente indicam que, depois de um primeiro momento de empolgação, esse instituto perdeu seu vigor. O relatório realizado pela USP-Ribeirão Preto, sob a coordenação do Prof. Camilo Zufelato, examinando dados de 2016 a 2018,⁷ indica que após um impulso inicial do instrumento – em 2016, foram admitidos 205 incidentes e em 2017, 365 incidentes, e foram julgados, em 2016, dois incidentes, enquanto em 2017, foram apreciados no mérito 44 incidentes – houve redução significativa do seu emprego. De fato, no ano seguinte (2018), foram admitidos 116 incidentes e julgados no mérito 22 incidentes.

Em relação a esses dados, é interessante a participação do Ministério Público na suscitação do incidente. Nesse período, enquanto 121 incidentes admitidos foram suscitados *ex officio* pelo próprio Judiciário, apenas cinco foram postulados pelo Ministério Público, enquanto 66 foram arguidos pelas partes.

Embora os dados sejam ainda muito restritos, abrangendo período curto e sem refletir adequadamente a situação presente, fato é que eles oferecem

⁶ As informações mostram que em 2016 ingressaram no sistema de Justiça 29,1 milhões de novos casos (importante crescimento quando se compara aos dados de 2015, quando 27,8 milhões de novas demandas foram apresentadas), havendo redução desse quantitativo em 2017 para 28,8 milhões e, em 2018, para 28,3 milhões. Todavia, em 2019, notou-se novo aumento do volume para 30,2 milhões. Ou seja, aparentemente, embora haja oscilações naturais, não se verifica qualquer impacto significativo da nova lei processual no volume de novas demandas. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2020**: ano base 2019. Brasília, DF: CNJ, 2020. p. 94. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2023.

⁷ ZUFELATO, Camilo *et al.* **Relatórios de pesquisa do Observatório Brasileiro de IRDRs da FDRP/USP**. São Paulo: USP, 2019. p. 25-26. *E-book*. Disponível em: http://observatorioidr.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/sites/400/2019/12/I_Relatório_Observatório_IRDR_USP_Ribeirão-Preto.pdf. Acesso em: 23 fev. 2023.

duas informações relevantes: a de que o uso do IRDR não tem sido significativo (ao menos não a ponto de ser compatível com o número de problemas de massa existentes) e a de que o Ministério Público – que supostamente deveria atuar como protagonista nesse campo, na forma como sempre se viu em relação à tutela coletiva – não tem tido atuação relevante nesse espaço.

Os recursos repetitivos⁸ são figuras conhecidas há mais tempo. Os dados consolidados do Conselho Nacional de Justiça apontam que houve 895 temas submetidos ao regime de recursos repetitivos, tendo sido julgados por essa sistemática 846.250 feitos. Sob a ótica da repercussão geral, tem-se 1.000 matérias, que permitiram a conclusão de 825.110 processos.⁹

Cotejando-se essa informação aos dados antes oferecidos em relação ao volume da litigância no país, é possível supor que as técnicas de aglutinação apresentadas pelo Código de Processo Civil – CPC (recursos repetitivos e IRDR) não impactaram significativamente a quantidade de demandas existente perante o Judiciário, nem foram capazes de inibir que novos casos de litigância de massa cheguem à jurisdição nacional.

Esses dados, então, traduzem o fracasso das medidas implementadas (ou ampliadas) pelo CPC? Será que o legislador de 2015 errou o alvo ao estabelecer as ferramentas hoje oferecidas pelo processo civil para lidar com a litigância de massa?

⁸ O regime de repercussão geral não se identifica com precisão à lógica dos recursos repetitivos. Todavia, no sistema brasileiro, recursos com repercussão geral recebem consequências semelhantes aos recursos repetitivos, razão pela qual a expressão “recursos repetitivos” abrangerá também os recursos (não repetitivos) a que se atribui repercussão geral. Por ora, porém, a observação vale apenas para a repercussão geral exigida para o recurso extraordinário. Isso porque o filtro de relevância criado para o recurso especial por meio da Emenda Constitucional n. 125/2022 ainda não foi regulamentado, de modo que não se tem ainda certeza sobre a abrangência das consequências decorrentes do reconhecimento da relevância da matéria submetida à análise do recurso especial.

⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Painel de consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios**. Brasília, DF: CNJ, [20--]. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_/PainelCNJ.qvw&host=QVS@neodimio03&anonymous=true&sheet=shDRGraficos. Acesso em: 23 fev. 2023.

Sob outro ângulo, focando especificamente o tema deste estudo, importa perguntar qual o papel do Ministério Público diante de todo esse cenário?

2 A PROPORCIONALIDADE PANPROCESSUAL E O DESPÉRDÍCIO DE RECURSOS JUDICIÁRIOS

Premissa essencial para discutir o tema é compreender que a Justiça deve ser pensada (não apenas, mas também) como um serviço público. Seus recursos são limitados e devem ser bem gerenciados a fim de que ela atenda ao maior número de casos possíveis com o maior grau de qualidade viável. É a isso que Remo Caponi¹⁰ denomina de proporcionalidade da Justiça, que será aqui designada como proporcionalidade panprocessual, com o intuito de não confundir esse termo com a consagrada noção do cânone de proporcionalidade, aplicado como critério de solução de colisão de normas fundamentais.¹¹

Enxergar a Justiça como um serviço que precisa ter sua aplicação otimizada implica notar que a sua prestação pode encontrar barreiras de, ao menos, três ordens diferentes: a legislativa,¹² a estrutural¹³ e a cultural.¹⁴ O jurista,

¹⁰ CAPONI, Remo. Il principio di proporzionalità nella giustizia civile: prime note sistematiche. **Rivista trimestrale di diritto e procedura civile**, Padova, v. 65, n. 2, p. 389-406, 2011.

¹¹ Sobre esse conceito, v. com mais vagar: ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 37; OSNA, Gustavo. **Processo civil, cultura e proporcionalidade**: análise crítica da teoria processual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017; JOBIM, Marco. **As funções da eficiência no processo civil brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

¹² Ou seja, o regime jurídico que incide sobre a função jurisdicional e pode implicar limitações ou dificuldades a que essa atividade seja prestada de forma ótima.

¹³ O aspecto estrutural olha as limitações de recursos (humanos, físicos etc.) eventualmente impactantes sobre a prestação jurisdicional.

¹⁴ Sem dúvida, como pondera Remo Caponi, esse é o aspecto mais importante e, em regra, o mais negligenciado. Envolve a avaliação das características culturais da demanda apresentada perante a estrutura jurisdicional e a capacidade de resposta que essa estrutura é capaz de oferecer. Envolve também a aferição das características culturais de um povo e de sua maior ou menor habilidade de compreender e reivindicar seus direitos e de cumprir com os direitos estabelecidos. Abrange, finalmente, a capacidade dos atores judiciais em atuar de

de regra, preocupa-se apenas com o aspecto legislativo, que é, de longe, o menos importante. E, por conta dessa limitação de seu objeto, normalmente o jurista não é capaz de encontrar soluções para os problemas e as insuficiências do serviço-justiça fora de limites muito pontuais e que, comumente, não apresentam impacto significativo no enfrentamento da questão.

De fato, é evidente que o serviço-justiça é contingenciado por limitações “operacionais”, relacionadas à restrição de mão de obra, a recursos financeiros, e a outros aspectos físicos que não podem ser ultrapassados. Normalmente, porém, esse tipo de barreira não entra na cogitação do jurista e, por isso também, não é considerado nas reformas processuais realizadas. Todavia, se o serviço-justiça está – como qualquer outro serviço público – limitado à reserva do possível, havendo um máximo que se pode materialmente exigir da atividade jurisdicional, a aferição dessa baliza precisa tomar em consideração o conjunto dos conflitos existentes e a melhor resposta que se pode oferecer a essa totalidade. Por outras palavras: quando o processualista pensa em “efetividade do processo”, em regra está preocupado apenas em otimizar a prestação jurisdicional para um específico processo, gerando ali o melhor resultado possível. No entanto, ao assim pensar, esquece-se de que o melhor resultado para um específico caso só se dá – à vista da limitação de recursos que é ínsita à atividade jurisdicional – com o prejuízo à solução ótima de outros casos que também estão submetidos à análise jurisdicional.

Por isso, pensar na otimização (efetividade) da prestação jurisdicional só deveria fazer sentido quando essa análise toma em conta o volume total das demandas existentes e o impacto que as medidas podem ter sobre esse contingente. É essa a ótica das soluções vistas sob as lentes da proporcionalidade

forma adequada e suficiente seus papéis. “Sem advogados bem preparados, sem juizes bem formados, de nada serve a legislação perfeita ou a infraestrutura adequada”. CAPONI, Remo. Il principio di proporzionalità nella giustizia civile: prime note sistematiche. **Rivista trimestrale di diritto e procedura civile**, Padova, v. 65, n. 2, p. 392, 2011; ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 43.

panprocessual. O esforço jurisdicional empregado em um caso específico precisa ser dimensionado também a partir do esforço que a jurisdição pode oferecer a outros casos e a outros sujeitos, sobretudo porque todos são, potencialmente, usuários do mesmo serviço-justiça.¹⁵

Sob essa ótica, a percepção da limitação dos recursos disponíveis e a necessidade de otimizar seu emprego deve prestar-se como verdadeiro princípio interpretativo da legislação, governando a aplicação dos institutos processuais e a interpretação das regras. O Estado brasileiro – aí incluídos o Poder Judiciário e as estruturas públicas ligadas à atividade jurisdicional, por imposição constitucional (art. 37, *caput*)¹⁶ e legal (art. 8º do CPC)¹⁷ – tem o dever de submeter a atuação do processo civil ao cânone da eficiência e, assim, aos limites de otimização possíveis diante da escassez de recursos disponíveis.

Tomando a exata percepção dessa necessidade, as Civil Procedure Rules¹⁸ da Inglaterra estabelecem, em seu art. 1º, como objetivo essencial do processo (Overriding Objective), o dever de o juiz tratar a causa segundo a justiça, o que implica, na medida do possível, entre outras coisas, “b) diminuir custos; c) lidar com a causa de forma que seja proporcional: (i) ao montante de dinheiro envolvido; (ii) à importância da causa; (iii) à complexidade dos temas; e (iv) à condição econômica de cada parte; d) assegurar que a causa seja tratada de forma

¹⁵ CAPONI, Remo. Il principio di proporzionalità nella giustizia civile: prime note sistematiche. **Rivista trimestrale di diritto e procedura civile**, Padova, v. 65, n. 2, p. 390, 2011.; ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 44.

¹⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 fev. 2023.

¹⁷ BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 23 fev. 2023.

¹⁸ UNITED KINGDOM. **Civil Procedure Rules**. United Kingdom: Ministry of Justice, 2007. Disponível em: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part03#3.4>. Acesso em: 23 fev. 2023.

expedita e justa; e) alocar à causa uma apropriada parcela dos recursos da corte, tendo em consideração a necessidade de alocação de recursos às outras causas”.¹⁹

Imbuído da lógica panprocessual, chega-se a duas conclusões básicas que devem permear a análise aqui desenvolvida: a) toda interpretação que considere o serviço-justiça deve levar em conta a limitação de recursos disponíveis e a necessidade de se otimizar seu emprego; e b) a solução ótima para a atividade jurisdicional como um todo nem sempre coincidirá com a solução ótima de um caso singular, caso em que a primeira deve prevalecer.

Por outro lado, considerando que o primado da eficiência deve reger não apenas o Poder Judiciário mas o Poder Público de modo geral, tem-se que também o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Advocacia Pública devem pautar seu comportamento e suas linhas institucionais por essas mesmas diretrizes. Logo, especificamente em relação ao Ministério Público, torna-se ilegítima (porque inconstitucional) qualquer atuação que desconsidere a necessidade de racionalizar os recursos que lhe são disponibilizados e a imposição de otimizar sua atividade.

¹⁹ “(2) Dealing with a case justly and at proportionate cost includes, so far as is practicable – [...] (b) saving expense; (c) dealing with the case in ways which are proportionate – (i) to the amount of money involved; (ii) to the importance of the case; (iii) to the complexity of the issues; and (iv) to the financial position of each party; (d) ensuring that it is dealt with expeditiously and fairly; (e) allotting to it an appropriate share of the court’s resources, while taking into account the need to allot resources to other cases; [...].” UNITED KINGDOM. **Civil Procedure Rules**. United Kingdom: Ministry of Justice, 2007. Disponível em: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part03#3.4>. Acesso em: 23 fev. 2023. De modo semelhante, o projeto Proto Pisani de Código de Processo Civil para a Itália previa, em seu art. 0.8 que “È assicurato un impiego proporzionato delle risorse giudiziali rispetto allo scopo della giusta composizione della controversia entro un termine ragionevole, tenendo conto della necessità di riservare risorse agli altri processi.” CAPONI, Remo. Il principio di proporzionalità nella giustizia civile: prime note sistematiche. **Rivista trimestrale di diritto e procedura civile**, Padova, v. 65, n. 2, p. 394, 2011.

3 OS INSTRUMENTOS DE COLETIVIZAÇÃO DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL À LUZ DA PANPROCESSUALIDADE

Fixadas as premissas acima, pode-se retornar ao exame da adequação dos instrumentos criados pelo CPC para lidar com a litigância repetitiva aos ditames da eficiência imposta pelo texto constitucional.

E sob esse prisma, parece claro que não. Ainda que as técnicas do CPC – recursos repetitivos, IRDR e IAC – tenham em mente enfrentar a litigância repetitiva, a interpretação que se lhes tem dado atualmente deixa claro que estão longe de apresentar grau de eficiência compatível com o tamanho do problema que querem resolver. Além disso, parece também claro que essas técnicas, na interpretação e na aplicação, que têm recebido, a par da ineficácia clara, também têm subvalorizado diversos princípios e diversas garantias fundamentais, o que amplifica ainda mais a infringência aos ditames da proporcionalidade panprocessual.

Realmente, os instrumentos que o Brasil criou têm potencial para gerar uniformização no trato das questões de direito, até mesmo pela vinculatividade decorrente da coisa julgada que ostentam.²⁰ Porém, essa uniformização raramente levará à redução da carga de demandas repetitivas presente no cenário judiciário brasileiro. Isso porque todas as técnicas criadas pelo código – súmulas (vinculantes ou não), recursos repetitivos, incidente de

²⁰ Embora, para muitos, a vinculatividade das técnicas estabelecidas pelo CPC decorra da adoção, no país, de um sistema de precedentes, parece que essa qualidade de indiscutibilidade está, no caso desses instrumentos, mais ligada à lógica da coisa julgada. Efetivamente, as técnicas do CPC (recursos repetitivos, súmulas, IRDR e IAC) não estão preocupadas em conferir unidade ao direito, mesmo porque não se preocupam com os fatos que são adjacentes à questão de direito. Não há, nesse ponto, a lógica de tratar casos iguais de forma igual, que é a premissa dos sistemas anglo-americanos em pensar o modelo de precedentes. Por isso, as técnicas do código brasileiro estão mais próximas a modelos como do caso-piloto ou do caso-modelo, que não devem confundir-se com a racionalidade própria do modelo de precedentes anglo-americano. Ver, a respeito desse problema, com mais vagar: ARENHART, Sérgio Cruz; PEREIRA, Paula Pessoa. Precedentes e casos repetitivos: por que não se pode confundir precedentes com as técnicas do CPC para solução da litigância de massa? **Revista de Processo comparado**, São Paulo, v. 5, n. 10, p. 17-53, jul./dez. 2019.

resolução de demandas repetitivas e incidente de assunção de competência²¹ – são incapazes de gerar efeitos externos ao processo. Por outras palavras, os efeitos da decisão tomada só ocorrem dentro de um processo ajuizado. Assim, resolvida a questão (em favor ou contra o litigante habitual), somente diante de outros processos, ajuizados ou a serem ajuizados, é que o “efeito vinculante” será sentido, o que implicará a necessidade de ajuizamento de incontáveis outras demandas, para que as consequências do julgamento “de massa” efetivamente repercutam para todos os envolvidos. Sem que o interessado proponha também sua demanda – e, assim, contribua para o incremento do excesso de demandas repetitivas perante o Judiciário –, ele jamais será favorecido por eventual decisão vinculante decorrente de tais incidentes, exceto na remota hipótese de aplicação das consequências como as estabelecidas nos arts. 985, § 2º e 1.040, inciso IV, do CPC.²²

Isso significa dizer que o remédio adotado pelo CPC, em vez de corrigir o excesso de litigância repetitiva, estimula que mais demandas sejam propostas. Alguém dirá que há um efeito dissuasório na decisão da questão de direito repetitiva, que inibirá a multiplicação da litigância. Obviamente, essa crença parte da ingênua ilusão de que as condutas dos litigantes (sobretudo os habituais) só são orientadas pela previsibilidade da solução da controvérsia. Como se sabe, muitos outros fatores entram em consideração quando litigantes

²¹ Recorde-se que o incidente de assunção de competência, embora não tenha sido designado especificamente para esse fim, também pode ser empregado para a solução de casos repetitivos, sempre que a hipótese que dê ensejo à sua instauração esteja fundada no art. 947, § 4º, do CPC. O preceito, ao autorizar a instauração do incidente de assunção de competência quando houver questão de direito a respeito da qual seja conveniente “a prevenção ou a composição de divergência entre câmaras ou turmas do tribunal” evidentemente pressupõe a multiplicação da questão, já que só então haverá a possibilidade de divergência em relação a ela. A regra, de perigosíssima aplicabilidade, já que este incidente sequer vem forrado das garantias de participação que foram outorgadas ao incidente de resolução de demandas repetitivas, precisa ser tomada com cautela, sob pena de autorizar a deformação de todo o sistema de solução de casos de massa.

²² BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 23 fev. 2023.

habituais decidem enfrentar ou não uma controvérsia de massa. Desde questões como eventuais ganhos decorrentes da proteção no adimplemento de uma obrigação, passando por elementos como o baixo índice de vítimas da violação de massa que acabam se socorrendo do Judiciário, e indo até debates como elementos psicológicos que interferem na escolha de litigar ou não, muitos são os elementos que entram nesse cálculo. Por isso, sem dúvida, não se pode imaginar que, apenas em razão da previsibilidade quanto ao resultado, a litigância de massa será freada.

Pode-se, então, imaginar que, ao menos quando a tese fixada seja contrária ao litigante eventual, haverá inequívoca redução da litigiosidade de massa. Ainda que não haja dados suficientes para embasar a conclusão, parece que até mesmo nesses casos a suposição não é precisa. Com efeito, não há nenhuma base segura para supor que, fixada uma tese contrária ao litigante (seja ele o habitual, ou o eventual; seja ele o violador do direito de massa, ou o indivíduo que imaginava ter um direito violado), ele (ou as outras pessoas em situação idêntica) se contentará com o resultado e se submeterá à decisão vinculante. Muito ao contrário, o que se vê do cotidiano forense é que, em várias situações, os litigantes retornam ao Judiciário com novas teses, com tentativas de “distinção”, com argumentos que poderiam impor a “superação” da tese fixada ou mesmo com simples repetições de argumentos vencidos.²³

²³ Barbosa Moreira, nesse ponto, em texto muito anterior ao atual CPC, comentando a força das súmulas vinculantes, alertava para essa circunstância. Dizia ele o seguinte: “Sem nenhum intuito de desempenhar o antipático papel de ‘desmancha-prazeres’, tomamos a liberdade de registrar que a experiência dos Estados Unidos – vistos como o *habitat* por excelência dos ‘precedentes vinculantes’ – não confirma por inteiro, ao contrário do que às vezes se supõe, tão otimísticas expectativas. Começamos pelo suspirado ‘efeito dissuasório’: dois cientistas políticos norte-americanos, mercê de extensa e cuidadosa pesquisa, verificaram que a Supreme Court, só entre 1946 e 1990 – ou seja, em menos de meio século –, repudiou (*‘overruled’*) 115 vezes precedentes seus. Ora, refletamos: a Corte não se pronuncia *ex officio*, senão apenas diante de caso concreto, que chegue a seu conhecimento. Para que ela haja tido a oportunidade de reexaminar sua posição, é fora de dúvida que a isso terá sido provocada pela iniciativa de algum interessado. De outra parte, afigura-se extremamente provável que o número de tentativas frustradas seja muito maior do que o das coroadas de êxito; presumir o contrário seria imaginar um aberto repúdio do próprio sistema dos *binding precedents*. Logo, pode-se asseverar, sem temor de erro, que bem mais de 115 vezes se propuseram ações com

Sem dúvida, essa reação pode ocorrer para o indivíduo que vê frustradas suas expectativas com a tese fixada, mas com maior força – e por muitas outras razões –, deve ser esperada do litigante habitual que é prejudicado pela decisão vinculante. Como se tentou demonstrar em outro lugar²⁴, as teses firmadas em favor do suposto violador em massa parecem ter maior grau de persuasão do que as teses firmadas contra esses sujeitos. E isso soa até natural, na medida em que o impacto de uma decisão contrária ao litigante habitual pode multiplicar-se pela quantidade de sujeitos que estejam dispostos a ingressar em juízo para reivindicar seus direitos; por outro lado, a vitória do litigante habitual lhe confere posição privilegiada de defesa em face da litigância repetitiva que venha a enfrentar.

Não bastasse isso, também é claro que o litigante habitual, independentemente do resultado efetivamente gerado, calculou os riscos de seu comportamento e, muitas vezes, tomou providências para minimizar as consequências negativas ou, por vezes até, para contornar eventual insucesso na demanda. Ao longo do tempo, também, é possível que tenha amortizado os impactos perniciosos desse possível prejuízo e esteja em condições de negociar alguma solução intermediária²⁵ ou mesmo tomar outra abordagem

fundamento em tese jurídica oposta à de anterior decisão da Corte. Isto é: os interessados se recusaram, com frequência digna de nota, a deixar-se inibir pela existência de precedente contrário, supostamente dotado de eficácia vinculante. Não possuindo bola de cristal, temos de reservar o juízo sobre o que acontecerá no Brasil; em todo caso, porém, atrevemo-nos a sugerir que roça pela imprudência apostar muito alto no bom sucesso da mudança – e isso, a supor-se que um dia venhamos a saber com exatidão o que dela terá resultado”. BARBOSA, José Carlos Moreira. **Temas de direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 309.

²⁴ ARENHART, Sérgio Cruz; PEREIRA, Paula Pessoa. Precedentes e casos repetitivos: por que não se pode confundir precedentes com as técnicas do CPC para solução da litigância de massa? **Revista de Processo comparado**, São Paulo, v. 5, n. 10, p. 17-53, jul./dez. 2019.

²⁵ Lembre-se aqui do paradigmático acordo dos planos econômicos, gestado perante o Supremo Tribunal Federal após todas as demais instâncias (incluindo o Superior Tribunal de Justiça) assentarem que as instituições financeiras não tinham razão e haviam lesado consumidores com a forma de cálculo das correções monetárias de período dos planos econômicos (por uma crítica ampla à condução desse feito e, sobretudo, à homologação do acordo celebrado, v., VITORELLI, Edilson. Acordo coletivo dos planos econômicos e por que ele não deveria ser homologado. **Jota**, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acordo-coletivo-dos-planos-economicos-e-por-que->

para minimizar suas perdas.²⁶ Além disso, esse litigante, pela sua posição privilegiada em relação ao conjunto das causas e das (possíveis) violações, tem melhores condições para traçar estratégias – sejam elas processuais ou não – para reduzir suas perdas e maximizar seus ganhos. Isso se reflete, por exemplo, em importante posição de decidir se, quando, onde e em face de quem haverá de suscitar possíveis instrumentos de solução de questões repetitivas para resolver a macrolide.²⁷ Realmente, para o litigante individual tais cogitações não são relevantes; não tem ele, a rigor, nenhum interesse em promover a instauração de instrumento para a solução global do problema. Interessa-lhe apenas o seu caso específico. No entanto para o litigante repetitivo, essa é uma opção estratégica

ele-nao-deveria-ser-homologado-16012018. Acesso em: 23 fev. 2023. Após perderem em todos os demais tribunais, os bancos, afirmando grave prejuízo que poderiam sofrer com a execução das sentenças de procedência, lograram forçar a realização de acordo que impunha aos consumidores sofrer desconto nos valores a que teriam direito, recebendo o valor remanescente de forma parcelada, semestralmente. Ou seja, embora claramente perdedores na solução judicial da controvérsia, e conquanto a jurisprudência fosse francamente favorável aos poupadores, há, pelo menos, cinco anos, os bancos acabaram sendo beneficiados, obtendo redução no valor que devem e conseguindo – a par de todo o tempo da demora da solução final da causa – prazo razoavelmente largo para a satisfação da decisão. Por outro lado, em razão da manutenção dessa controvérsia por longos anos, os litígios sobre o tema só deixaram de chegar ao Judiciário em razão da prescrição das respectivas pretensões, sem que a orientação da jurisprudência tivesse qualquer efeito inibitório em relação ao comportamento das instituições financeiras.

²⁶ O raciocínio acima desenvolvido, embora especulativo, assenta-se nas premissas lançadas por Marc Galanter, em seu conhecido estudo que deu origem à ideia dos “repeat players” e à forma de seu agir. GALANTER, Marc. Why the haves come out ahead: the classic essay and new observations. *Law and society review*, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974.

²⁷ Novamente, como pondera Galanter, enquanto o litigante eventual pensa em maximizar seus ganhos no caso singular em que ele participa, o litigante habitual está interessado em maximizar seus ganhos considerando o universo de casos em que está envolvido (*Ibid.*, p. 101). Por isso, é natural que o litigante habitual escolha em que casos recorrer e investir mais recursos, o que naturalmente leva à conclusão de que “*we would expect the body of ‘precedent’ cases – that is, cases capable of influencing the outcome of future cases – to be relatively skewed towards those favorable to RP*” (*Ibid.*, p. 102, em uma tradução livre: “podemos esperar que o corpo de decisões ‘precedentes’ – ou seja, decisões capazes de influenciar a solução de casos futuros – seja relativamente inclinado no sentido daqueles favoráveis aos litigantes habituais.”

que pode ser muito relevante, mesmo porque pode ocasionar-lhe consequências imensamente favoráveis.²⁸

Essas e outras características desses instrumentos demonstram que as técnicas concebidas pelo CPC para a solução de casos repetitivos (especificamente, os recursos repetitivos, o IRDR e o IAC²⁹) têm claro enviesamento em favor dos litigantes repetitivos³⁰. Eventualmente, essas técnicas ainda podem ser interessantes para amenizar o problema dos tribunais de revisão e das cortes superiores brasileiras, na medida em que podem permitir o “julgamento por amostragem” dessas questões repetitivas. No entanto, sem dúvida, não atendem ao cânone da proporcionalidade, seja porque não implicam verdadeira otimização de recursos do serviço-justiça (ao exigirem que os indivíduos apresentem suas

²⁸ V., nesse sentido, GIUSSANI, Andrea. The ‘Verbandsklage’ and the class action: two models for collective litigation. In: STORME, Marcel (ed.). **Procedural law in Europe: towards harmonization**. Antuérpia: Maklu, 2003. p. 395.

²⁹ Realmente, há outros instrumentos desenhados pelo Código de Processo Civil que podem sim servir com muita utilidade para o combate à litigância repetitiva. É o caso, por exemplo, da comunicação prevista pelo art. 139, inciso X, que permite dar ciência aos legitimados para a tutela coletiva da existência de causa repetitiva, ou das figuras de cooperação de que trata o art. 69 do Código. Especificamente em relação a este último instrumento. ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014; OSNA, Gustavo. **Direitos individuais homogêneos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014; ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. A cooperação nacional como mecanismo de coletivização: algumas questões preliminares. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 310, p. 173-201, dez. 2020. Compartilhando com a crítica apresentada no texto: RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Fundamentos da tutela coletiva**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2017. p. 107. e ss., com especial ênfase nas p. 128-130.

³⁰ Essa é, precisamente, a tese defendida por Marc Galanter, no texto acima indicado, e reiterada por vários outros estudiosos. Catherine Albiston, por exemplo, aponta que a condição de litigantes habituais permite que eles facilmente identifiquem casos em que é grande a chance de perderem, propondo solução consensual para esses casos. Sabendo que à parte contrária importa apenas a solução de seu caso, a probabilidade de aceitação de um acordo nesses casos é grande, sobretudo em razão dos recursos que o litigante habitual está propenso a gastar nesses feitos. Com isso, diz a autora, “when repeat player defendants settle cases they are likely to lose, judicial determinations of rights are based on a selective group of weaker cases.” ALBISTON, Catherine. The rule of law and the litigation process: the paradox of losing by winning. **Law and society review**, [s. l.], v. 33, n. 4, p. 902, 1999. – em uma tradução livre: “quando réus litigantes habituais transacionam em casos que eles provavelmente perderão, a determinação judicial de direitos será baseada em um específico grupo de casos fracos”.

demandas em juízo para serem favorecidos por eventuais decisões), seja porque não são capazes de inibir o prosseguimento da litigância repetitiva.

Além disso, essas técnicas podem importar em severa restrição às garantias do contraditório e da participação em paridade de armas, em especial porque muitos dos litigantes individuais, provavelmente, jamais terão seus argumentos ouvidos ou debatidos pelo Judiciário, que se limitará a examinar os casos-piloto ou as questões-modelo que lhe forem apresentados. Além disso, para esses litigantes individuais, a solução por amostragem de eventuais questões de direito comum não oferece nenhuma garantia de isonomia, de facilitação de acesso à justiça ou de tutela efetiva e adequada de seus interesses.

Os instrumentos mencionados, então, ao menos na sua atual formatação e na aplicação que têm recebido, não passam pelo crivo da proporcionalidade panprocessual.

4 CADÊ O MINISTÉRIO PÚBLICO, QUE NÃO FAZ NADA EM RELAÇÃO A TUDO ISSO?

Se a constatação acima é correta, então o que fazer?

A primeira resposta evidente é submeter esses instrumentos a uma releitura que considere as reais necessidades dos sujeitos envolvidos – especialmente dos litigantes individuais, que são a parte vulnerável dessa equação. Estabelecer garantias de efetiva participação e tutela dos interesses dispersos envolvidos em demandas repetitivas, de modo que elas sejam efetivamente examinadas em recursos repetitivos, IRDRs e IACs, é sem dúvida medida obrigatória, mesmo porque lastreada em garantias constitucionais como o contraditório e a isonomia.

Alguém dirá, então, que tudo isso é desnecessário porque a presença do Ministério Público nesses casos é suficiente para satisfazer essas exigências.

Dirá, mais, que se o Ministério Público não atua de modo eficaz e adequado nesses casos, não há defeito no sistema, mas apenas a incúria desse órgão que precisa repensar sua intervenção.

Não parece que o argumento seja válido.

Em primeiro lugar, porque nem sempre o Ministério Público estará habilitado para representar adequadamente toda a vastidão de interesses (muitas vezes não coincidentes) que se põem em contraposição ao litigante habitual. Seja porque muitos desses interesses serão de cunho estritamente particular; seja porque a tutela desses interesses pode demandar a apreciação de circunstâncias pessoais; seja porque a infinidade de temas que podem surgir sem dúvida colocará o Ministério Público, em certas ocasiões, como representante inadequado desses valores.

Além disso, a própria estrutura do Ministério Público pode contribuir para afastar a representatividade adequada de muitos desses interesses de massa. A lógica da independência funcional (art. 127, § 1º, da Constituição)³¹ que governa a atuação dos agentes do Ministério Público, por exemplo, assegura a esses sujeitos certa margem de liberdade para escolher quando agir e em defesa de que interesse se manifestar. Embora isso tenha sua justificativa de ser, sem dúvida constitui obstáculo à premissa de que cumprirá ao Ministério Público a defesa dos interesses dos ausentes nos incidentes mencionados. Além disso, a própria estrutura hierarquizada e independente – que também tipificam o Ministério Público – contribui para dificultar a atuação coerente e uniforme da instituição. Por força da segmentação da atuação dos membros do Ministério Público, é muito possível que as teses sustentadas em certo momento processual venham a ser totalmente descartadas em outro momento ou em outra instância. Novamente, ainda que isso se justifique, é certo que para o objetivo de supor a

³¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 fev. 2023.

tutela adequada dos interesses não presentes, essa característica constitui sério obstáculo.

Enfim, poderá haver situações em que o Ministério Público esteja diretamente envolvido na situação, caso em que não terá isenção necessária para a tutela dos interesses ausentes.

Há, portanto, diversas razões que comprometem o acerto da premissa. E se a premissa é fraca, então o comprometimento das garantias fundamentais processuais dos litigantes individuais é evidente.

Mas não tocaria ao Ministério Público, ciente de sua função, modernizar-se para superar esses obstáculos?

Sem dúvida, essa atualização é necessária. Mas mesmo ela não parece suficiente para garantir a real proteção desses interesses ausentes.

Resta, enfim, a via tradicional da tutela coletiva para esses casos. A medida, que deveria ser, por excelência, o campo para a proteção coletiva de interesses repetitivos, tradicionalmente tem o Ministério Público como seu protagonista. E, sem dúvida, se bem interpretada, a legislação brasileira sobre tutela coletiva permitiria – em simetria com o que ocorreu no passado nos Estados Unidos – dar atenção abrangente a casos de massa.

No entanto, como se sabe, a jurisprudência brasileira tem, muitas vezes, dificuldade em compreender a racionalidade da tutela coletiva e isso acaba por criar barreiras que tornaram desinteressante esse veículo de tutela. Veja-se, por exemplo, o entendimento que foi expresso pelo Superior Tribunal de Justiça em alguns julgados recentes, no sentido de que a atuação do ente coletivo (em especial, o Ministério Público) em processos de massa estaria limitada à fase de conhecimento, uma vez que no momento da execução “a controvérsia acerca do núcleo de homogeneidade do direito já se encontra superada” e que “o interesse social, que justificaria a atuação do *parquet*, à luz do art. 129, inciso III,

da Constituição,³² está vinculado ao núcleo de homogeneidade do direito, sobre o qual não se controverte na fase de execução”.³³

Esse tipo de conclusão não é apenas pernicioso para a efetividade da tutela coletiva, sobretudo quando capitaneada pelo Ministério Público. Compromete, em verdade, a própria lógica da racionalização do serviço-justiça. Afinal, ela impõe que, superada a fase de conhecimento, todos os indivíduos eventualmente lesados se apresentem em juízo, com demandas próprias, para reivindicar seus direitos. Em última análise, essa leitura acaba por retirar todas as vantagens da tutela coletiva e estimular, novamente, a litigância individual e repetitiva,³⁴ quando então o Ministério Público não tem vez e voz.

³² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 fev. 2023.

³³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **REsp 1.801.518/RJ**. Ação Civil Pública. Execução coletiva. Art. 98 do CDC. Direitos individuais homogêneos. Ausência de legitimidade do Ministério Público. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino, 16 de dezembro de 2021.

³⁴ A respeito, pondera Luiz Guilherme Marinoni que “Em relação aos ditos ‘direitos individuais homogêneos’, o problema não repousa sobre a indivisibilidade do direito – pois tais direitos são individuais e, assim, podem ser reivindicados isoladamente ou por meio das tradicionais ações em que se colocam, no polo ativo da relação processual, várias pessoas em litisconsórcio [...]. Instituir a possibilidade da tutela de direitos individuais de origem comum, por meio de uma única ação deferida a um ente idôneo e capaz, é fundamental para que o ordenamento jurídico – por exemplo, de proteção ao consumidor – não se transforme em letra morta. Uma única ação para a tutela de direitos individuais, pertencentes a várias pessoas, além de eliminar os custos das inúmeras ações individuais, torna mais racional e célere o trabalho dos juizes, e neutraliza as vantagens do litigante, que, não fosse a ação única, se transformaria em habitual, e assim teria vantagens sobre o litigante eventual”. MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 101. Nessa mesma linha, ponderava o Min. Luiz Fux, no tempo em que era Ministro do Superior Tribunal de Justiça, que “A grande realidade é saber se podemos conviver com nossa função, tal como prevista na Constituição Federal, assistindo passivamente, chegarem aqui cem mil ações com decisões diferentes sobre a mesma matéria. Isso significa abdicar do dever de velar pela cláusula máxima consecutória da tutela da dignidade da pessoa humana, que é a igualdade. Sabemos que um dos fatores que levou o Poder Judiciário a um profundo descrédito perante a opinião pública foi a falta de sintonia nas decisões. Citei uma vez um exemplo: um leigo pergunta para um outro qual é o juiz dele, pensando que poderia ir ao juiz do outro e conseguir o mesmo que o outro conseguiu, porque não conhece o princípio do juízo natural. No meu modo de ver, a conexão é inegável. Aliás, o Sr. Ministro Teori Albino Zavascki entende que elas são conexas. Além do mais, não estamos julgando litígios individuais, mas uma discussão relativa a um ato-base genérico, que é o ato da agência que intervém quando instituiu a tarifa básica, sem considerarmos alguns aspectos práticos de que, se isso eventualmente

Enfim, o que parece ressaír evidente é que, mesmo que o Ministério Público se apresente como peça importante para o combate à litigância de massa e aos litigantes habituais, há ainda muitos outros entraves que dificultam sua atuação e neutralizam possíveis medidas que ele poderia adotar. Claro que a instituição precisa assumir suas responsabilidades e sua parcela de culpa no cenário vigente. Mas não se pode imaginar que o problema seja resolvido, simplesmente, com a alteração de mentalidade do órgão ou com maior disposição de seus agentes.

vier a surpreender as partes em conflito, certamente essas empresas – e temos assistido a isso com constância na Corte Especial – reclamarão na Corte Especial para fazer valer a condição originária da concessão, sob pena de repassar para o consumidor, num tiro às avessas, a onerosidade pela impossibilidade de cobrar a tarifa básica que a agência reguladora autorizou. Um outro argumento subjacente que gostaria de trazer é no sentido de que as ações individuais recorrentes nos juizados especiais têm a finalidade de transformar aqueles resultados individuais em resultados transindividuais. Essas ações repetidas nos juizados especiais estão fazendo as vezes de ações coletivas de altíssima complexidade – vejam agora como estamos nos deparando com essa dificuldade toda – nos juizados especiais, que não têm a menor competência para julgar tais causas. Na verdade, é um simulacro de uma ação individual. Esta é uma ação coletiva, que versa e que interessa a todos. Uma ação dessa tem gerado a repetição de inúmeras ações. Nossa opção na vida é: ira ou amor. Temos que fazer uma opção. Vamos receber cem mil ações, cada uma com uma decisão diferente e vamos bater no peito que somos um tribunal da cidadania, mas violando a isonomia, ou daremos uma solução para essa questão, que é nacional? Diante desse panorama, reformulando meu voto, já que entendo que não podem permanecer nos juizados especiais, assento que a *ratio essendi* da conexão das ações coletivas é manter a uniformidade das decisões, do contrário, estaremos criando, com as ações coletivas, a possibilidade de decisões contraditórias, isto é, estamos indo na contramão da finalidade do instituto. Sugiro que todas as ações sejam reunidas no juízo federal para uma decisão única, porque, mesmo aquela primeira solução de grupos ficarem em locais diferentes, gera a possibilidade de essas decisões serem contraditórias nesses grupos. Essa é a complementação da minha sugestão de voto”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **CC 47.731/DF**. Processual civil. Embargos de declaração nos embargos de declaração. Reiteração da argumentação expendida nos primeiros embargos. Erro material. Inexistência. Irresignação com o resultado do julgamento. Alteração nessa via. Impossibilidade. Embargos de declaração rejeitados. Relator: Min. Teori Zavascki, 5 de junho de 2006.

5 A PERGUNTA PERMANECE A MESMA: A LITIGÂNCIA REPETITIVA É UM FENÔMENO INDESEJÁVEL?

Ao concluir essa breve incursão pelo cenário da litigância habitual no Brasil, parece possível voltar à pergunta que inicia o texto. E, a partir do que se constata dos pontos apresentados, soa inegável a conclusão de que a litigância repetitiva não é, ao contrário do que se imagina, algo indesejado no sistema nacional.

Bem ao contrário, a falta de instrumentos eficazes ao combate a esse fenômeno – sobretudo de instrumentos que estejam alinhados à real proteção dos interesses dos litigantes individuais – parece indicar que a legislação (e certos entendimentos jurisprudenciais) deseja estimular o litigante habitual e as lesões de massa. Parece ser esse o recado dado pela ineficiência dos instrumentos existentes no processo civil atual, o que se reflete nos números inicialmente apresentados.

Ao contrário do que se pode imaginar, porém, este não é um texto pessimista. Reconhecer e enxergar as chagas existentes é o primeiro passo para a cura da doença. E é preciso notar as deficiências dos instrumentos existentes para que se possa corrigir sua trajetória e criar círculos virtuosos no combate à litigância repetitiva.

Repensar a forma como os instrumentos de coletivização de demandas repetitivas têm sido empregados e valorizar outras figuras que podem desempenhar bem a função de combate à litigância de massa (como os atos concertados e a tutela coletiva) é essencial para que as estatísticas possam alterar-se sem perder de vista a qualidade da prestação jurisdicional e as garantias das partes.

Mas, além disso, é preciso notar que a eficiência da prestação jurisdicional não é capaz, como se vê da experiência de outros países, de frear a cultura da litigância repetitiva. Considerando que esse fenômeno tem profundas

raízes econômicas, é preciso que haja concretos estímulos para que lesões de massa sejam evitadas. Parece que o país que conseguiu maior sucesso nesse campo foram os Estados Unidos. O emprego do chamado dano punitivo (*punitive damages*) parece ter sido a grande chave para inibir comportamentos ilegais que resultam em violações coletivas e para modificar a cultura da litigância habitual.³⁵ É certo que o Brasil também conhece a figura das indenizações com função pedagógica e punitiva.³⁶ Todavia, no campo coletivo, seu emprego é tímido e apenas mais recentemente é que o entendimento do Superior Tribunal de Justiça vem se firmando no sentido de admitir o pedido de dano moral punitivo, inclusive com função pedagógico-punitiva,³⁷ o que pode representar verdadeira guinada no trato do tema aqui enfrentado.

Talvez aqui resida a grande modificação a ser implementada para que se possa, de fato, evoluir no combate à litigância repetitiva. E talvez o emprego

³⁵ AUSNESS, Richard C. Retribution and deterrence: the role of punitive damages in products liability litigation. *Kentucky law journal*, Kentucky, v. 74, n. 1, p. 1-25, 1985.; SCHMIT, Joan T.; PRITCHETT, Travis; FIELDS, Paige. Punitive damages: punishment or further compensation? *The journal of risk and insurance*, Belleair Bluffs, FL, v. 55, n. 3, set. 1988.; SCHWARTZ, Gary T. Deterrence and punishment in the common law of punitive damages: a coment. *California law review*, Berkeley, n. 133, 1982.

³⁶ Cf. ARAÚJO FILHO, Raul. *Punitive damages* e sua aplicabilidade no Brasil. In: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Doutrina*: Edição comemorativa, 25 anos. Brasília, DF: STJ, 2014. p. 327-348; CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 98 et seq.

³⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **REsp 1.752.162/RJ**. Administrativo, constitucional e processual civil. Recurso especial e agravo em recurso especial. Ação civil pública. Reparação de dano causado pela não alocação de recursos para a área de saúde do mínimo constitucional no ano de 2005 [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 1º de julho de 2021; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **AREsp 1.676.242/SC**. Administrativo. Dano ambiental. Extração ilegal de recurso natural. Saibro. Bem da União. Ressarcimento ao erário. Indenização. Valor fixado. Redução pelo tribunal *a quo*. Necessidade de reparação integral. Violação dos arts. 884, 927 e 952, do Código Civil caracterizada. Restabelecimento do entendimento singular. Relator: Min. Francisco Falcão, 1º de dezembro de 2020; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **REsp 1.581.580/SE**. Recurso especial. Processual civil e administrativo. Ação civil pública. Alegação de perda do objeto não configurada em razão de suposta assinatura do termo de ajustamento de conduta. Inadmissibilidade de juntada de prova em sede de recurso especial, bem como de exame desta, sob pena de ofensa à Súmula 7/STJ. Sugestão de litispendência que, nos moldes em que formulada, desafiaria o revolvimento do conteúdo fático-probatório dos autos. Exame de prevenção que esbarra na falta de prequestionamento e no teor da Súmula 235/STJ [...]. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 18 de setembro de 2020.

mais usual dessa figura – especialmente pelo Ministério Público, nas demandas em que participa – possa desbravar esse campo ainda indevassado, na busca de uma concreta e efetiva tutela dos interesses de massa.

REFERÊNCIAS

ALBISTON, Catherine. The rule of law and the litigation process: the paradox of losing by winning. **Law and society review**, [s. l.], v. 33, n. 4, p. 892-910, 1999.

ARAÚJO FILHO, Raul. *Punitive damages* e sua aplicabilidade no Brasil. In: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Doutrina**: Edição comemorativa, 25 anos. Brasília, DF: STJ, 2014. p. 327-348.

ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ARENHART, Sérgio Cruz; PEREIRA, Paula Pessoa. Precedentes e casos repetitivos: por que não se pode confundir precedentes com as técnicas do CPC para solução da litigância de massa? **Revista de Processo Comparado**, São Paulo, v. 5, n. 10, p. 17-53, jul./dez. 2019.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. A cooperação nacional como mecanismo de coletivização: algumas questões preliminares. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 310, p. 173-201, dez. 2020.

AUSNESS, Richard C. Retribution and deterrence: the role of punitive damages in products liability litigation. **Kentucky law journal**, Kentucky, v. 74, n. 1, p. 1-25, 1985.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **AREsp 1.676.242/SC**. Administrativo. Dano ambiental. Extração ilegal de recurso natural. Saibro. Bem da União. Ressarcimento ao erário. Indenização. Valor fixado. Redução pelo tribunal *a quo*. Necessidade de reparação integral. Violação dos arts. 884, 927 e 952, do Código Civil caracterizada. Restabelecimento do entendimento singular. Relator: Min. Francisco Falcão, 1º de dezembro de 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **CC 47.731/DF**. Processual civil. Embargos de declaração nos embargos de declaração. Reiteração da argumentação expendida nos primeiros embargos. Erro material. Inexistência. Irresignação com o resultado do julgamento. Alteração nessa via. Impossibilidade. Embargos de declaração rejeitados. Relator: Min. Teori Zavascki, 5 de junho de 2006.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **REsp 1.581.580/SE**. Recurso especial. Processual civil e administrativo. Ação civil pública. Alegação de perda do objeto não configurada em razão de suposta assinatura do termo de ajustamento de conduta. Inadmissibilidade de juntada de prova já em sede de recurso especial, bem como de exame desta, sob pena de ofensa à Súmula 7/STJ [...]. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 18 de setembro de 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **REsp 1.752.162/RJ**. Administrativo, constitucional e processual civil. Recurso especial e agravo em recurso especial. Ação civil pública. Reparação de dano causado pela não alocação de recursos para a área de saúde do mínimo constitucional no ano de 2005 [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 1º de julho de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **REsp 1.801.518/RJ**. Ação Civil Pública. Execução coletiva. Art. 98 do CDC. Direitos individuais homogêneos. Ausência de legitimidade do Ministério Público. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino, 16 de dezembro de 2021.

CAPONI, Remo. Il principio di proporzionalità nella giustizia civile: prime note sistematiche. **Rivista trimestrale di diritto e procedura civile**, Padova, v. 65, n. 2, p. 389-406, 2011.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Demandas repetitivas e a morosidade na justiça cível brasileira**. Brasília, DF: CNJ, 2011.

Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/f7b1f72a0d31cc1724647c9147c4b66b.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2020**: ano base 2019. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmoros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/>

uploads/2021/09/justica-em-numeros-sumario-executivo.pdf. Acesso em: 23 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Painel de consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios**. Brasília, DF: CNJ, [20--]. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l/PainelCNJ.qvw&host=QVS@neodimio03&anonymous=true&sheet=shDRGraficos. Acesso em: 23 fev. 2023.

GALANTER, Marc. Why the haves come out ahead: the classic essay and new observations. **Law and society review**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974.

GIUSSANI, Andrea. The 'Verbandsklage' and the class action: two models for collective litigation. *In*: STORME, Marcel (ed.). **Procedural law in Europe: towards harmonization**. Antuérpia: Maklu, 2003.

JOBIM, Marco. **As funções da eficiência no processo civil brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2007.

OSNA, Gustavo. **Direitos individuais homogêneos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

OSNA, Gustavo. **Processo civil, cultura e proporcionalidade**: análise crítica da teoria processual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Fundamentos da tutela coletiva**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2017.

SCHMIT, Joan T.; PRITCHETT, Travis; FIELDS, Paige. Punitive damages: punishment or further compensation? **The journal of risk and insurance**, Belleair Bluffs, FL, v. 55, n. 3, set. 1988.

SCHWARTZ, Gary T. Deterrence and punishment in the common law of punitive damages: a coment. **California law review**, Berkeley, n. 133, 1982.

UNITED KINGDOM. **Civil Procedure Rules**. United Kingdom: Ministry of Justice, 2007. Disponível em: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part03#3.4>. Acesso em: 23 fev. 2023.

VITORELLI, Edilson. Acordo coletivo dos planos econômicos e por que ele não deveria ser homologado. **Jota**, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acordo-coletivo-dos-planos-economicos-e-por-que-ele-nao-deveria-ser-homologado-16012018>. Acesso em: 23 fev. 2023.

ZUFELATO, Camilo *et al.* **Relatórios de pesquisa do Observatório Brasileiro de IRDRs da FDRP/USP**. São Paulo: USP, 2019. *E-book*. Disponível em: http://observatorioidr.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/sites/400/2019/12/I_Relatório_Observatório_IRDR_USP_Ribeirão-Preto.pdf. Acesso em: 23 fev. 2023.

QUAIS AS MELHORES ESTRATÉGIAS PARA O REAL DESJUDICIALIZAR PREVIDENCIÁRIO

GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN*
LEANDRO MURILO PEREIRA**

SUMÁRIO

- 1 Introdução.
- 2 Em matéria previdenciária, temos que olhar além (ou antes) da justiça.
- 3 Na construção da solução, a sociedade deve ser ouvida.
- 4 Conclusão e a real desjudicialização previdenciária. Referências.

* Advogada previdenciarista. Diretora de Atuação Judicial do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP. Pós-graduada em Direito Previdenciário e em Gestão de Previdência Privada. Sócia da Kravchychyn Advocacia e Consultoria. Professora de cursos de pós-graduação. Conselheira estadual da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/SC (2019-2021). Conselheira federal da OAB (2022-2024). Membro do Comitê Executivo do Pacto da Desjudicialização da Previdência Social do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Vice-Presidente da Comissão Especial de Direito Previdenciário do Conselho Federal da OAB (2022-2025).

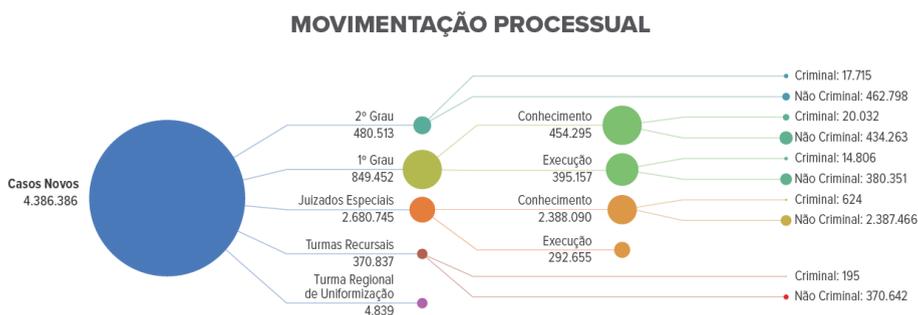
** Advogado. Diretor Jurídico e de Atuação Interinstitucional do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP. Pós-graduado em Direito e Processo do Trabalho, e Direito e Processo Previdenciário. Sócio do Lopes & Pereira Advogados Associados. Professor de cursos e de pós-graduação. Conselheiro estadual da OAB/PR (2022-2024). Membro suplente do Comitê Executivo do Pacto da Desjudicialização da Previdência Social do Conselho Nacional de Justiça. Membro consultor da Comissão de Fiscalização do Exercício Regular da Profissão e de Direito Previdenciário da OAB/PR e membro da Comissão Especial de Direito Previdenciário do Conselho Federal da OAB (2022-2025).

1 INTRODUÇÃO

Os números atuais do volume de trabalho da Justiça brasileira são significativos. A cada nova avaliação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, importantes informações são apresentadas numa visão sistêmica de toda a estrutura judicial.

Alguns destaques do último relatório Justiça em Números (CNJ, 2022) mostram mais de 4 milhões de novos processos em 2021, entre eles, 2.387.466 nos juizados especiais federais, de conhecimento e não criminais:

Figura 1 – Casos novos na Justiça Federal brasileira



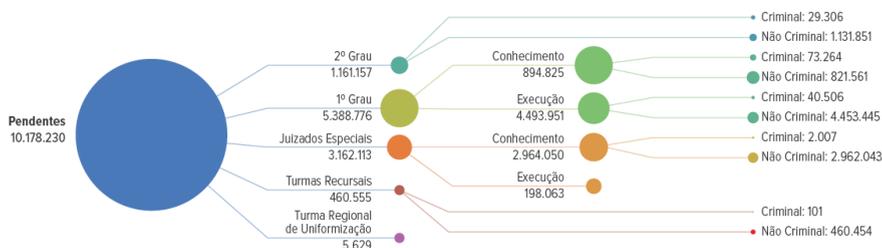
Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2022).¹

No mesmo ano, foram baixados 3.733.271 de processos em toda a Justiça Federal, sendo 1.464.855 nos juizados especiais federais, de conhecimento e não criminais.

¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2022**. Brasília, DF: CNJ, 2022. p. 66. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

Essa discrepância entre entradas e baixas gerou, ao longo dos anos, mais de 10 milhões de processos pendentes de julgamento, sendo quase 3 milhões nos juizados especiais federais, de conhecimento e não criminais.

Figura 2 – Casos pendentes na Justiça Federal brasileira



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2022).²

Sobre os assuntos mais debatidos, direito previdenciário assume quatro dos cinco principais temas demandados na Justiça Federal (*ranking geral*):

Figura 3 – Temas mais demandados na Justiça Federal

Ranking	Temas mais demandados	Quantidade	Porcentagem
1.	DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie / Auxílio-Doença Previdenciário	1.437.695	(1,35%)
2.	DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO- Organização Político-administrativa /Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	981.234	(0,92%)
3.	DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie / Aposentadoria por Invalidez	922.323	(0,87%)
4.	DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie /51)	680.235	(0,64%)
5.	DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie /6)	623.052	(0,58%)

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2022).³

² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2022**. Brasília, DF: CNJ, 2022. p. 66. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

³ *Ibid.*, p. 227.

De acordo com a Justiça Federal, Espécie 51 significa aposentadoria por idade, e Espécie 6, aposentadoria por tempo de serviço.

Nesse contexto, ganham força as temáticas que visam a desjudicialização e, entre elas, o direito previdenciário, que é tratado como um dos principais pontos a centramos estratégias para a Justiça Federal.

Não há dúvida de que esse debate precisa acontecer e que melhores soluções precisam ser buscadas, mas acreditamos que é indispensável que o enfoque esteja não apenas nos números, mas nas causas de aumento da judicialização previdenciária, na motivação de reversão de decisões administrativas e, eventualmente, na falta de efetividade das tratativas para a desjudicialização.

Várias perguntas precisam ser feitas:

O que tem causado tanto aumento na demanda previdenciária brasileira? Por que esses números não baixam? Há algo que possa ser feito para que a solução garanta não apenas melhores números, mas também efetivos resultados para os problemas dos trabalhadores brasileiros?

Nosso trabalho visa contribuir com esses questionamentos e, quem sabe, colaborar para a construção de uma sociedade com mais eficiente proteção social.

2 EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA, TEMOS QUE OLHAR ALÉM (OU ANTES) DA JUSTIÇA

A problemática da desjudicialização previdenciária precisa ultrapassar o ângulo centrado na Justiça, caso queiramos mais do que apenas estancar o ingresso de ações.

Algumas propostas apresentadas no Comitê da Desjudicialização do CNJ⁴ envolvem o enrijecimento das regras relativas à gratuidade da Justiça e ao aumento de custas judiciais.

Essas ferramentas podem ser eficazes na diminuição do protocolo de ações, mas, em verdade, são apenas formas de restrição ao acesso à Justiça por torná-lo mais caro e acessível apenas àqueles com melhores condições.

Temos visto também leis que criam novos requisitos processuais para petições iniciais, como a Lei n. 14.331/2022.⁵ Medidas como essas podem

⁴ Comitê Executivo do Pacto da Desjudicialização da Previdência Social, criado em 10 de setembro de 2019 pela Portaria CNJ n. 127. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Portaria n. 127, de 10 de setembro de 2019**. Institui o Comitê Executivo do Pacto da Desjudicialização da Previdência Social, responsável pelo acompanhamento e execução da Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Nacional. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/portaria/portaria_127_10092019_11092019172746.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.

⁵ BRASIL. **Lei n. 14.331, de 4 de maio de 2022**. Altera a Lei n. 13.876, de 20 de setembro de 2019, e a Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o pagamento de honorários periciais e sobre os requisitos da petição inicial em litígios e em medidas cautelares relativos a benefícios assistenciais e previdenciários por incapacidade; e revoga dispositivo da Lei n. 8.620, de 5 de janeiro de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14331.htm. Acesso em: 10 mar. 2023. Incluiu o art. 129-A na Lei n.8.313/1991, com os seguintes termos: "Art. 129-A. Os litígios e as medidas cautelares relativos aos benefícios por incapacidade de que trata esta lei, inclusive os relativos a acidentes do trabalho, observarão o seguinte:

I – quando o fundamento da ação for a discussão de ato praticado pela perícia médica federal, a petição inicial deverá conter, em complemento aos requisitos previstos no art. 319 da Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil):

- a) descrição clara da doença e das limitações que ela impõe;
- b) indicação da atividade para a qual o autor alega estar incapacitado;
- c) possíveis inconsistências da avaliação médico-pericial discutida; e
- d) declaração quanto à existência de ação judicial anterior com o objeto de que trata este artigo, esclarecendo os motivos pelos quais se entende não haver litispendência ou coisa julgada, quando for o caso;

II – para atendimento do disposto no art. 320 da Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a petição inicial, qualquer que seja o rito ou procedimento adotado, deverá ser instruída pelo autor com os seguintes documentos:

- a) comprovante de indeferimento do benefício ou de sua não prorrogação, quando for o caso, pela administração pública;
- b) comprovante da ocorrência do acidente de qualquer natureza ou do acidente do trabalho, sempre que houver um acidente apontado como causa da incapacidade;

significar rápidas extinções de ações sem julgamento de mérito e melhorar os números judiciais na matéria, mas não representam solução da problemática ou resposta ao trabalhador brasileiro.

Em matéria previdenciária, tudo fica mais grave quando pensamos, por exemplo, que os juizados especiais federais dispensam a presença da advocacia em primeiro grau e que o(a) segurado(a) nem sempre tem(terá) conhecimento ou acesso às regras específicas com relação aos seus direitos e para cada pleito.

Não queremos dizer que nada é tratado ou realizado pelas entidades, instituições e seus responsáveis, ao contrário. Sabemos da dedicação para que tenhamos melhorias. Vemos, inclusive, dedicação além das reais funções de muitos servidores da autarquia, que, assim como a sociedade em geral, sofrem com o principal ponto tratado no bojo deste trabalho – a falta de olhar, de estrutura e de investimento no cerne da questão.

Há de se reconhecer e considerar também o perfil que vem sendo construído com o passar dos anos, de uma autarquia que não tem suas cadeiras de gestão ocupadas por cargos políticos, mas que possui suas diretorias formadas e pautadas na tecnicidade de servidores e funções.

No nosso entender, para alcançar o objetivo de não judicializar ou de desjudicializar, o olhar precisa ser mais amplo e sair – mas não esquecer – do que foi judicializado e buscar ações conjuntas e melhorias indispensáveis no cerne das questões previdenciárias, entre elas, a valorização do processo administrativo previdenciário, que é hoje o grande gargalo e que tem gerado o aumento continuado e descontrolado de ações na Justiça.

c) documentação médica de que dispuser relativa à doença alegada como a causa da incapacidade discutida na via administrativa. BRASIL. **Lei n. 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. Restabelece princípios da Lei n. 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm. Acesso em: 10 mar. 2023; BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

Consideramos, inclusive, e pautamos como medidas essenciais: a manutenção de fóruns, a inovação, a integração com a criação de fluxos e os procedimentos que buscam, em conjunto, a resolutividade da problemática em sua vertente, ouvindo representantes de todos os personagens do processo previdenciário.

Tem-se como exemplo, quando, em 2021, portas foram abertas com o convite da OAB para participar de reuniões e de grupos de trabalho dos comitês de desjudicialização em andamento.

Frequentes e atuais estudos encontraram temáticas que precisam ser tratadas com a participação de toda a sociedade e de seus representantes.

Institucionalmente, diante da precarização de grande parte do serviço público nacional, o aumento de atenção à importância do processo administrativo previdenciário, visando a criação de fluxos e procedimentos que atendam a todos os agentes, será um dos grandes avanços para o fortalecimento e a valorização do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e da sua competência, tanto pelo governo quanto pela própria sociedade, que hoje tem grande descrédito quando se fala nos serviços, nos benefícios e no atendimento prestado pela autarquia.

Entende-se que a valorização mencionada passa pelo grande desafio de cumprimento dos princípios norteadores do processo administrativo, dentre eles, o da publicidade e o da transparência.

Hoje, se não pela emissão de ofícios ou mesmo da judicialização de ações civis públicas, por exemplo, não temos uma publicização de todos os atos do INSS e o cumprimento de determinações legais e entendimentos judiciais.

Pelo contrário, temos portarias às quais não foram dadas publicidade ou, se foram tornadas públicas, há grande dificuldade em encontrá-las.

Um exemplo disso foi a necessidade de oficiar à autarquia e ao Ministério do Trabalho e Previdência – MTP a permissão de acesso da advocacia e da sociedade ao Portal Imprensa Nacional – IN, quando houve a publicação da

última Instrução Normativa INSS n. 128/2022,⁶ pois tal portal inicialmente foi disponibilizado somente para procuradores e servidores.

Outro exemplo, que certamente traria o fortalecimento institucional do INSS, é o chamamento da sociedade e a possível participação de interessados na edição dos atos normativos, pois entende-se que, pensando na consolidação de uma democracia representativa e efetiva, nem tudo precisa ficar somente sob responsabilidade do Estado, pelo contrário, cidadania é o envolvimento ativo das pessoas na resolução dos problemas da comunidade.

Entre os deveres de um Estado democrático está a captação de ideias e projetos, o recebimento das preocupações e dos anseios da sociedade, responsabilizando e disponibilizando acessos e efetiva participação em projetos e seus fluxos, como dispõe o *caput* do art. 29 da Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

Art. 29. Em qualquer órgão ou poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.⁷

Outros pontos que trariam a conexão do fortalecimento da autarquia e do processo administrativo previdenciário e a resolutividade à falta de estrutura do INSS com a consequente desjudicialização e a excetualidade da litigiosidade responsável com a utilização do Judiciário como última *ratio* e a diminuição drástica de demandas desnecessárias é o aumento no número de

⁶ BRASIL. Instrução normativa PRES/INSS n. 128, de 28 de março de 2022. Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 60, p. 132, 29 mar. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389275446>. Acesso em: 10 mar. 2023.

⁷ BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de introdução às normas do Direito brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

servidores do INSS e as melhorias nas condições de trabalho, com investimento em infraestrutura e automações de forma a atender de maneira eficaz a demanda.

No mesmo passo, faz-se necessário o investimento, também, na instância superior do processo administrativo previdenciário, no Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS, com o aumento no número de julgadores e demais servidores e mais estrutura para o conselho, evitando-se, assim, que, diante da resposta do INSS, haja a procura do Judiciário.

Um exemplo é o aumento no número de Mandados de Segurança – MSs para julgamento de recursos parados. Tema tratado no Comitê da Desjudicialização diante do grande número de MSs que poderão desaguar no Judiciário e simplesmente parar o impulsionamento do processo por descumprimento de prazos de análise, instrução e julgamentos, tanto INSS quanto no CRPS, suas funções.

Outro exemplo com relação às ferramentas que deveriam tratar melhor o processo administrativo previdenciário é a viabilização dos protocolos ao CRPS, por parte de segurados e pela advocacia, que hoje são realizados apenas pelos sistemas do INSS, o que, além de tomar tempo e estrutura do órgão, não tem garantido a chegada correta de tudo ao Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS, justamente pelas dificuldades e pela falta de comunicações sistêmicas.

Ainda com relação aos investimentos necessários, principalmente diante da Revolução 4.0 e do aumento na virtualização de procedimentos, inclusive trazidos pela Instrução Normativa – IN PRES/INSS n. 128/2022, faz-se necessário o urgente foco em sistemas que se comuniquem, visto que hoje temos o CRPS, o INSS, a Subsecretaria de Perícia Médica Federal – SPMF, os peritos assistenciais, os servidores, os canais de atendimento e a advocacia trabalhando em sistemas diferentes que, para vários assuntos, não se comunicam entre eles.

Além disso, fazem-se necessárias as melhorias estratégicas e de fluxos de automação, inclusive com mais agilidade na correção de sistemas e robôs, uma vez descobertos os erros.

Mais uma vez, percebe-se a necessidade de agilidade e eficiência que ofereçam respeito ao devido processo legal e à segurança processual e procedimental com sistemas confiáveis e estáveis e com publicização imediata e ampla, quando das suas inconsistências.

Barram-se no fluxo a criação e o suporte aos sistemas do INSS, hoje, ofertados pela Dataprev, que sofre com a falta de investimentos em pessoal, condições de trabalho e infraestrutura.

Com relação aos fluxos, atualmente, por exemplo, a autarquia oferece serviços que precisam ser iniciados por ligação, presencialmente ou somente pelo segurado, sem a possibilidade de protocolo direto pelas plataformas virtuais Meu INSS ou INSS Digital.

Isso contraria seus próprios atos e normas, como é o caso do disposto no art. 12 da Portaria n. 933/2022,⁸ que estabelece que o Processo Administrativo Previdenciário será inteiramente realizado de forma eletrônica, ressalvados os atos que exijam a presença do requerente.

E por falar em contramão, é clara a necessidade de adequação das normas administrativas com os entendimentos judiciais. Temos muitos temas pacificados pela Justiça para os quais o INSS segue dando entendimento divergente na via administrativa.

As próprias repercussões gerais julgadas pelo Supremo Tribunal Federal – STF, quando terminam em entendimento favorável aos segurados, não significam a alteração da interpretação administrativa, ao contrário. São necessárias ações civis públicas para que o INSS proceda às revisões ou efetue

⁸ BRASIL. Portaria DIRBEN/INSS n. 993, de 28 de março de 2022. Aprova as Normas Procedimentais em Matéria de Benefícios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 60, p. 270, 29 mar. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-dirben/inss-n-993-de-28-de-marco-de-2022-389275162>. Acesso em: 10 mar. 2023.

adequações normativas, como foi o exemplo do ocorrido no Tema n. 56,⁹ dos tetos das Emendas Constitucionais n. 20/1998¹⁰ e n. 41/2003,¹¹ que só após ACP foi feita a adequação administrativa.

Por fim, como exemplo do mencionado e com relação à operacionalização dos procedimentos e do processo administrativo previdenciário eficiente, é necessária a liberação de maior acesso às informações do cliente para a advocacia pelo sistema INSS Digital e Gov.br. Assim, não haverá a necessidade de utilização da senha do cliente, o que trará maior segurança e rastreabilidade aos acessos a dados e informações, e maior funcionalidade às automações com a consequente qualificação e melhor instrução processual.

As automações precisam passar por estudos da necessidade da ponta, pois é quem recebe as ofertas de serviço e benefícios previdenciários, entre eles, idosos e incapazes, e não somente com a implementação de robôs que, simplesmente, com intuito de filtragem e diminuição da fila de análise, negam requerimentos de benefícios, considerando apenas dados existentes no Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, desconsiderando qualquer tempo que possa estar presente na documentação e no requerimento apresentados no protocolo.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 56** – Legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública em que se questiona acordo firmado entre o contribuinte e o Poder Público para pagamento de dívida tributária. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 2 de junho de 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2589396&numeroProcesso=576155&classeProcesso=RE&numeroTema=56>. Acesso em: 10 mar. 2023.

¹⁰ BRASIL. **Emenda constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

¹¹ BRASIL. **Emenda constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

Ou, ainda, automação para acerto pós-perícia de benefícios por incapacidade que obrigam o segurado a ligar para o número 135, após sua perícia, para abrir o procedimento de juntada de documentos para comprovar atividade ou carência. Nesse exemplo, o segurado tem o laudo com a indicação da incapacidade pelo perito, porém não tem o benefício concedido por algum problema administrativo, como qualidade de segurado ou carência.

A falta de estabelecimento de fluxo e comunicação entre os sistemas faz com que não haja o impulsionamento automático para a tratativa ou abertura de tarefa para juntada de documentos, pelo contrário, obriga o segurado a entrar novamente em contato com a previdência e solicitar que seja aberto um novo fluxo, de acerto pós-perícia, que irá analisar o motivo da falta de resposta automática pela concessão ou pelo indeferimento.

Esses são só alguns dos pontos que têm norteado a atuação da advocacia no debate da desjudicialização e de forma a contribuir para a efetiva pacificação das lides previdenciárias.

Há sim a necessidade de implantação de automações e inteligências artificiais que busquem a análise do requerimento de maneira eficiente e, como dito, não somente para diminuição de filas transferindo o balcão de atendimento e análise para o Judiciário por meio da judicialização de mandados de segurança ou até mesmo de ações de concessão de benefícios.

Precisamos criar ferramentas, fluxos e procedimentos de desjudicialização que busquem a prática da reanálise de requerimentos fechados ou indeferidos por erros grosseiros ou problemas sistêmicos, como é o caso da reabertura de tarefa, prevista na instrução normativa do INSS, ou com a criação de órgãos conciliatórios. Grande exemplo de funcionamento é a plataforma Consumidor.gov.

3 NA CONSTRUÇÃO DA SOLUÇÃO, A SOCIEDADE DEVE SER OUVIDA

Como mencionado, há que se louvar a criação pelo CNJ do Comitê Executivo do Pacto da Desjudicialização da Previdência Social em 2019.

Como maior exemplo de que o diálogo tem sido proveitoso para o alcance de soluções, ressaltamos uma iniciativa anterior, com participação mais ampla, entretanto, mais regionalizada: a criação, pelo Tribunal Regional Federal – TRF da 4ª Região, do Fórum Interinstitucional Previdenciário – FIP.

Destacamos um pouco da história do órgão:

Através da Resolução n. 36, de 24 de junho de 2010, foi criado o Fórum Interinstitucional Previdenciário do Rio Grande do Sul, como órgão voltado à promoção do debate e de uma maior integração entre a Justiça Federal e os demais órgãos e entidades envolvidas com a matéria previdenciária.

Em seguida, o Fórum foi estendido às Seções Judiciária de Santa Catarina e Paraná pelas Resoluções n. 83, de 22 de outubro de 2010, e n. 19, de 23 de março de 2011, respectivamente.

Em 2014 percebeu-se que muitas das demandas eram semelhantes nas três seções judiciárias. Então foi criado o Fórum Interinstitucional Previdenciário Regional com o objetivo de reunir todos os integrantes dos fóruns das seccionais em busca de soluções que atendessem às demandas em âmbito regional. As reuniões eram realizadas de modo itinerante entre as sedes de cada Seção Judiciária. Em razão da pandemia de Covid-19, a partir de 2020, as reuniões do Fórum Interinstitucional Previdenciário passaram a ser realizadas de forma regional e por videoconferência. As pautas objetivaram enfrentamento das demandas decorrentes da pandemia de Covid-19 e seus impactos nas demandas previdenciárias.¹²

¹² RIO GRANDE DO SUL. Justiça Federal da 4ª Região. **Fórum Interinstitucional Previdenciário da 4ª Região**. Porto Alegre: TRF4, [20--]. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=992. Acesso em: 10 mar. 2023.

Alguns dos pontos mais importantes para o sucesso do fórum do TRF da 4ª Região têm sido o diálogo interinstitucional e a participação ampla de diversos atores envolvidos na judicialização previdenciária, não se limitando apenas aos órgãos públicos.

No fórum, Judiciário, segurados, advocacia, bancos, institutos científicos, Receita Federal, entre outros órgãos são ouvidos nos temas em que podem colaborar com a criação de procedimentos, resoluções e entendimento de todos os ângulos da problemática, assim como com a solução a ser construída.

Entende-se que quanto menor for o acesso aos grupos que visam solucionar o problema, menor será a compreensão sistêmica e maior a chance de que o resultado seja limitado ou inadequado.

Porém quanto maior for a colaboração de todos os atores, maior será a possibilidade de uma solução ampla que venha realmente atender a todos.

Um exemplo da necessidade do aumento de ações conjuntas e da ineficiência quando isso não é considerado, e que prorrogar ou aumentar prazos para o INSS não é necessariamente a solução, é o acordo realizado somente entre INSS e Ministério Público Federal – MPF no STF. Houve a suspensão dos prazos por seis meses para a reestruturação e o início do pagamento de juros, caso ultrapassados os novos limites acordados.

Vejamos os dados dos resultados atuais:

Figura 4 – Levantamento de pagamento de juros referente ao acordo do Tema n. 1.066 do STF, por valor total

PAGAMENTO DE JUROS DO TAC

Competência de Cálculo	VALOR	Benefícios	Média Dias Exced. Prazo
out/21	R\$ 640.171,25	19.802	23
nov/21	R\$ 749.351,22	11.156	29
dez/21	R\$ 524.774,18	8.138	36
jan/22	R\$ 610.374,27	4.963	46
fev/22	R\$ 1.425.335,04	6.720	41
mar/22	R\$ 4.116.806,24	18.684	43
abr/22	R\$ 5.567.909,89	25.271	47
mai/22	R\$ 7.370.874,55	30.358	58
jun/22	R\$ 6.023.659,78	18.572	87
jul/22	R\$ 9.553.768,83	28.286	75
Total	R\$ 38.014.295,35	178.492	53

Fonte: OAB (2022).¹³

¹³ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Confirma os números do Comitê de Acompanhamento do acordo que reformulou prazos de benefícios no INSS**. Brasília, DF: OAB, 2022. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/59783/oab-passa-a-integrar-comite-fiscalizador-de-acordo-que-reformulou-prazos-de-pericia-do-inss?argumentoPesquisa=comite>. Acesso em: 10 mar. 2023.

Figura 5 – Levantamento de pagamento de juros referente ao acordo do Tema n. 1.066 do STF, por benefício

Cód.	Espécie	Despachados	Concedidos	Benef. Pagos Juros	% de pagos sobre concedidos	Valor	Média Dias Exced. Prazo
42	APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	803.306	281.377	32.196	11%	R\$ 11.008.667,25	70
21	PENSÃO POR MORTE PREVIDENCIÁRIA	833.910	580.100	36.684	6%	R\$ 8.252.025,93	37
41	APOSENTADORIA POR IDADE	409.970	830.641	33.690	4%	R\$ 7.293.503,60	38
88	AMPARO SOCIAL AO IDOSO	409.970	301.909	32.617	11%	R\$ 7.276.274,58	93
80	SALÁRIO-MATERNIDADE	1.204.745	617.303	42.053	7%	R\$ 3.570.781,83	34
57	APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DE PROFESSOR	10.718	6.981	822	12%	R\$ 436.176,35	70
25	AUXÍLIO-RECLUSÃO	50.932	9.563	285	3%	R\$ 121.901,01	48
46	APOSENTADORIA ESPECIAL	23.412	19.765	48	0,2%	R\$ 28.113,99	71
93	PENSÃO POR MORTE POR ACIDENTE DE TRABALHO	415	387	72	19%	R\$ 19.618,17	65
86	PENSÃO MENSAL VITALÍCIA – DEPENDENTES DE SERINGUEIRO	254	139	14	10%	R\$ 4.635,97	52
23	PENSÃO DE EX-COMBATENTE (LEIS N° 4.297/63 E 5.698/71)	56	41	5	12%	R\$ 2.596,67	29
Total		4.850.040	2.648.206	178.486	7%	R\$ 38.014.295,35	53

Fonte: OAB (2022).¹⁴

Mais de R\$ 38 milhões de reais pagos de juros por descumprimento dos prazos alargados no acordo.

Ou seja, para a real desjudicialização devemos ir além da mínima prestação obrigatória, dos números, e buscarmos o fortalecimento do sistema e a facilitação da interlocução entre INSS, CRPS, Judiciário, segurados, advocacia e institutos científicos, com o objetivo de fomentar a pesquisa, a colaboração e o diálogo entre todos os agentes na matéria previdenciária.

4 CONCLUSÃO E A REAL DESJUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

O desjudicializar previdenciário efetivo deve ser pautado no debate, no esclarecimento e no fortalecimento institucional administrativo

¹⁴ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Confira os números do Comitê de Acompanhamento do acordo que reformulou prazos de benefícios no INSS**. Brasília, DF: OAB, 2022. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/59783/oab-passa-a-integrar-comite-fiscalizador-de-acordo-que-reformulou-prazos-de-pericia-do-inss?argumentoPesquisa=comite>. Acesso em: 10 mar. 2023.

e judicial, construindo um mundo em que a justiça não precise atuar em tantos casos, quase que em substituição ao administrativo.

Deve-se manter a excetualidade do acesso ao Poder Judiciário, a litigiosidade responsável, a última *ratio*, somente quando se fizer necessário.

Como apresentado anteriormente, infelizmente, não é essa a situação que vivemos.

Temos um administrativo previdenciário precário por baixo investimento e que por consequência ainda não atende, em tempo e/ou qualidade, a necessidade da população brasileira. Essa é a causa do grande movimento de busca ao Judiciário.

Não há que se falar em culpa dos servidores e gestores, dedicados a diminuir a fila, mas em sistemas e estrutura que inviabilizam a solução real do problema.

As pessoas demandam e recorrem à Justiça em busca de seus benefícios pela impossibilidade de continuarem esperando uma resposta ou por desconhecimento de qual é o próximo passo possível na via administrativa.

Há urgente necessidade de investimento em pessoal e estrutura tecnológica para o INSS e o CRPS. Parte desses R\$ 38 milhões pagos por descumprimento de prazos (prestação mínima) seriam muito bem utilizados na gestão e na resolução do problema da sua causa.

Melhorias de sistema e aumento de pessoal é parte da solução, bem como ouvir a advocacia e a sociedade. Somente assim construiremos uma sociedade para a qual a judicialização previdenciária em massa se torne desnecessária, como temos visto atualmente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. **Emenda constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998.** Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. **Emenda constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003.** Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Instrução normativa PRES/INSS n. 128, de 28 de março de 2022. Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 60, p. 132, 29 mar. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389275446>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. Restabelece princípios da Lei n. 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 14.331, de 4 de maio de 2022**. Altera a Lei n. 13.876, de 20 de setembro de 2019, e a Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o pagamento de honorários periciais e sobre os requisitos da petição inicial em litígios e em medidas cautelares relativos a benefícios assistenciais e previdenciários por incapacidade; e revoga dispositivo da Lei n. 8.620, de 5 de janeiro de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14331.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Portaria DIRBEN/INSS n. 993, de 28 de março de 2022. Aprova as Normas Procedimentais em Matéria de Benefícios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 60, p. 270, 29 mar. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-dirben/inss-n-993-de-28-de-marco-de-2022-389275162>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 56** – Legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública em que se questiona acordo firmado entre o contribuinte e o Poder Público para pagamento de

dívida tributária. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 2 de junho de 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2589396&numeroProcesso=576155&classeProcesso=RE&numeroTema=56>. Acesso em: 10 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2022**. Brasília, DF: CNJ, 2022. p. 66. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Portaria n. 127, de 10 de setembro de 2019**. Institui o Comitê Executivo do Pacto da Desjudicialização da Previdência Social, responsável pelo acompanhamento e execução da Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Nacional. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_127_10092019_11092019172746.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Confira os números do Comitê de Acompanhamento do acordo que reformulou prazos de benefícios no INSS**. Brasília, DF: OAB, 2022. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/59783/oab-passa-a-integrar-comite-fiscalizador-de-acordo-que-reformulou-prazos-de-pericia-do-inss?argumentoPesquisa=comite>. Acesso em: 10 mar. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Justiça Federal da 4ª Região. Fórum **Interinstitucional Previdenciário da 4ª Região**. Porto Alegre: TRF4, [20--]. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=992. Acesso em: 10 mar. 2023.