

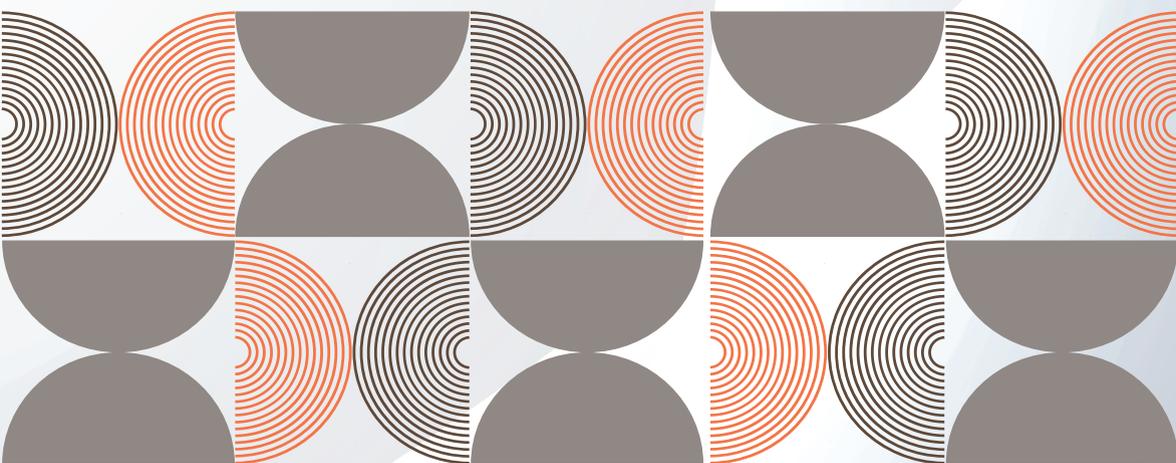


Escola Nacional
de Formação
e Aperfeiçoamento
de Magistrados

TRATAMENTO DA LITIGIOSIDADE BRASILEIRA: DIAGNÓSTICOS, ABORDAGENS E CASOS DE SUCESSO

Coordenadores

FABRÍCIO CASTAGNA LUNARDI
FREDERICO AUGUSTO LEOPOLDINO KOEHLER
TAÍS SCHILLING FERRAZ



Autores

Acácia Regina Soares de Sá
André Luiz Cavalcanti Silveira
Cíntia Teresinha Burhalde Mua
Consuelo Y. Moromizato Yoshida
Fabiano Lopes Carraro
Fernanda Mattar Furtado Suriani
Lucas José Bezerra Pinto

Marco Bruno Miranda Clementino
Ricardo Luiz Nicoli
Rita Dias Nolasco
Roberto Portugal Bacellar
Rodrigo Martins Faria
Sulamita Bezerra Pacheco
Thielly Dias de Alencar Pitthan

TRATAMENTO DA LITIGIOSIDADE BRASILEIRA:
DIAGNÓSTICOS, ABORDAGENS E CASOS DE SUCESSO



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

TRATAMENTO DA LITIGIOSIDADE BRASILEIRA: DIAGNÓSTICOS, ABORDAGENS E CASOS DE SUCESSO

Autores

Acácia Regina Soares de Sá
André Luiz Cavalcanti Silveira
Cíntia Teresinha Burhalde Mua
Consuelo Y. Moromizato Yoshida
Fabiano Lopes Carraro
Fernanda Mattar Furtado Suriani
Lucas José Bezerra Pinto

Marco Bruno Miranda Clementino
Ricardo Luiz Nicoli
Rita Dias Nolasco
Roberto Portugal Bacellar
Rodrigo Martins Faria
Sulamita Bezerra Pacheco
Thielly Dias de Alencar Pitthan

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)

T776I

Tratamento da litigiosidade brasileira [recurso eletrônico] : diagnósticos, abordagens e casos de sucesso / coordenadores: Fabrício Castagna Lunardi, Frederico Augusto Leopoldino Koehler, Tais Schilling Ferraz ; autores: Acácia Regina Soares de Sá ... [et al.]. — Brasília : Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - Enfam, 2023.
Dados eletrônicos (1 arquivo : PDF 367 páginas).

Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/>
eISBN 978-65-88022-27-6
DOI: <https://doi.org/10.54795/e-ISBN978-65-88022-27-6>

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

A enorme quantidade de conflitos individuais e coletivos que ingressa, diariamente, no Poder Judiciário, o volume de recursos, assim como a característica altamente complexa e interdependente dos processos vêm desafiando a lógica tradicional e substitutiva de tratamento de litígios, sobre a qual foram concebidos e estruturados os mecanismos procedimentais.

O quadro de litigiosidade, captado nos sistemas de monitoramento do ingresso de novos casos e nas taxas de recorribilidade, reclama novas abordagens, mais consentâneas com a natureza dos conflitos e comprometidas com os resultados da atuação jurisdicional em termos de transformação da realidade social.

Magistrados, promotores, defensores públicos, advogados públicos e privados são chamados a interagir em diferentes contextos de litigiosidade, que se manifestam sob a forma de demandas singulares ou repetitivas, conflitos estruturais, em uma gama de disputas envolvendo questões sobre violação a direitos individuais, sociais, difusos e coletivos, muitos de grande repercussão, que trazem temas como probidade administrativa, meio ambiente, saúde pública, entre muitos outros.

Estudiosos do atual cenário de litigiosidade, os integrantes e convidados dos 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, buscaram produzir diagnósticos sobre as dificuldades de dar adequado tratamento aos variados tipos de conflito, bem como identificar boas práticas, avaliando seu potencial de efetividade. O resultado foi consolidado e organizado nesta obra.

Além da produção de conhecimento teórico-metodológico e da identificação de ferramentas que auxiliam no diagnóstico, monitoramento na administração dos conflitos, o livro Tratamento da Litigiosidade Brasileira: diagnósticos, abordagens e casos de sucesso traz o relato e a discussão de diversos casos de sucesso.

Com um conteúdo denso e muitos exemplos de situações concretas, que permitirão ao leitor fazer associações com suas próprias vivências na administração de conflitos, os autores dedicaram, ao longo dos capítulos deste livro, especial atenção a alguns pressupostos para a administração dos conflitos, como sustentabilidade, visão sistêmica, consensualidade e atuação preventiva, apresentando estratégias e práticas consentâneas com a complexidade das diversas formas de manifestação da litigiosidade.

A Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam tem, portanto, a satisfação de apresentar à comunidade jurídica e científica mais esta importante obra, na expectativa de que fomenta a reflexão e que contribua para a disseminação e a lapidação de conhecimentos ainda em desenvolvimento sobre tão importante temática.

Uma excelente leitura.

Ministro Mauro Campbell Marques

SUMÁRIO

9 APRESENTAÇÃO

15 PARTE I

LITIGIOSIDADE: DIAGNÓSTICOS E ABORDAGENS PREVENTIVA, JUDICIAL E ESTRUTURAL

17 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO COMO ALIADA NO COMBATE AO FENÔMENO DA EXPLOSÃO DE LITIGIOSIDADE: BUSCA E TRATAMENTO DE DADOS, IDENTIFICAÇÃO, DIAGNÓSTICO E LIMITAÇÕES

RODRIGO MARTINS FARIA

55 LITIGÂNCIA SOB AS LENTES ESG: TRATAMENTO ESTRUTURAL DAS DEMANDAS REPETITIVAS COMO INDICADOR-CHAVE DA JURISDIÇÃO SUSTENTÁVEL

CÍNTIA TERESINHA BURHALDE MUA

121 O CONFLITO E A SUA FRAGMENTAÇÃO EM LIDE DECIDÍVEL

ROBERTO PORTUGAL BACELLAR

139 A GESTÃO PROCESSUAL COMO TÉCNICA PARA O ENFRENTAMENTO DAS DEMANDAS REPETITIVAS

RICARDO LUIZ NICOLI

183 PARTE II

O TRATAMENTO EM CONCRETO DA LITIGIOSIDADE: CASOS DE SUCESSO

185 O DEVER ÉTICO DE ASSEGURAR UMA LITIGÂNCIA ADEQUADA AOS PRECEITOS LEGAIS, EXERCIDO ATRAVÉS DA NOTA TÉCNICA N. 1 DO CENTRO DE INTELIGÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS DO TJRN

SULAMITA BEZERRA PACHECO

213 PREVENÇÃO E MONITORAMENTO DE DEMANDAS: O CASO DO SEGURO DPVAT

ANDRÉ LUIZ CAVALCANTI SILVEIRA

233 DEMANDAS PREDATÓRIAS E A EXPERIÊNCIA DO CENTRO DE INTELIGÊNCIA DE MATO GROSSO DO SUL NO TRATAMENTO DE AÇÕES SOBRE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS

THIELLY DIAS DE ALENCAR PITTHAN

263 AÇÕES ESTRUTURAIS NA ÁREA DA SAÚDE PÚBLICA E A UTILIZAÇÃO DE FERRAMENTAS DE INTELIGÊNCIA: A NECESSIDADE DA RACIONALIZAÇÃO DO USO DO PODER JUDICIÁRIO

ACÁCIA REGINA SOARES DE SÁ

283 O PAPEL DOS GRANDES LITIGANTES E A EVOLUÇÃO DA LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA EM MATÉRIAS TRIBUTÁRIA E PREVIDENCIÁRIA NA JUSTIÇA FEDERAL

CONSUELO Y. MOROMIZATO YOSHIDA

FABIANO LOPES CARRARO

FERNANDA MATTAR FURTADO SURIANI

RITA DIAS NOLASCO

327 LITIGÂNCIA REDUNDANTE E LITIGIOSIDADE RESPONSÁVEL: UMA ANÁLISE DOS LIMITES DO PROCESSO COLETIVO A PARTIR DA PROBLEMÁTICA DO SEGURO DEFESO DO BIÊNIO 2015-2016

MARCO BRUNO MIRANDA CLEMENTINO

LUCAS JOSÉ BEZERRA PINTO

APRESENTAÇÃO

A elevada litigiosidade no Brasil é um fenômeno complexo e multifacetado que possui causas sobretudo sociais, comportamentais, institucionais e culturais. No entanto, esse fato não é exclusivamente doméstico, pois tem sido objeto de estudo e também de políticas públicas em diferentes países.

Diante dos grandes impactos sociais, econômicos e jurídicos que acarreta, a litigiosidade foi objeto de investigação nos nossos 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. Assim, após quase dois anos de pesquisa, apresentamos, em formato de livro, os resultados das investigações e dos debates.

Embora o tema litigiosidade não seja inédito, o fenômeno tem se destacado depois da mudança na forma de operar do Judiciário, que se deu com a criação de novos órgãos e estruturas, novas metodologias, novas práticas e uma nova concepção de gestão macro dos conflitos.¹ Na prática do Judiciário, observa-se o aprimoramento da inteligência organizacional, a valorização da inovação e a busca de soluções molecularizadas para o tratamento adequado da litigiosidade, a fim de melhorar o desempenho judicial.²

¹ 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.

² 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. 1. ed. Brasília: Enfam, 2021, v. 1. p. 487-510.

O objetivo desta obra é, nesse contexto, investigar como ocorre o tratamento da litigiosidade no sistema de justiça brasileiro, buscando-se traçar diagnósticos e aferir cases de sucesso, a partir de abordagens teóricas e empíricas, quantitativas e qualitativas, que auxiliem o entendimento do fenômeno e a divulgação das boas práticas.

Na primeira parte da obra, são apresentados diagnósticos da litigiosidade e desenvolvidas abordagens preventiva, judicial e estrutural dos conflitos.

No capítulo inaugural, intitulado Tecnologia da informação como aliada no combate ao fenômeno da explosão de litigiosidade: busca e tratamento de dados, identificação e diagnóstico e limitações, o autor Rodrigo Martins Faria explora a busca e o tratamento de dados, além de abordar as suas limitações e potencialidades. Analisa também a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud e seu painel de monitoramento, as Tabelas Processuais Unificadas, o Painel de Grandes Litigantes e o Codex. Nesse tocante, conclui-se que a tecnologia da informação pode auxiliar o Poder Judiciário na identificação e no diagnóstico da litigiosidade. Além disso, investiga o uso de tecnologias, como o Radar e os protótipos de ferramentas tecnológicas do Tribunal de Justiça de Pernambuco.

No segundo capítulo, a autora Cíntia Teresinha Burhalde Mua trata da litigância sob as lentes ESG (Environmental, Social and Governance), propondo o tratamento estrutural das demandas repetitivas como indicador-chave da jurisdição sustentável. Ademais, analisa a utilização da Matriz ESG a partir de paradigmas do direito comparado e referenciais internos. A autora propõe a “imprescindibilidade do tratamento estrutural para as demandas repetitivas, como estratégia de política judiciária convergente à governança orientada pela Matriz ESG, assumindo a condição de indicador-chave de desempenho da jurisdição sustentável”.

O conflito e a sua fragmentação em lide decidível é a temática desenvolvida pelo autor Roberto Portugal Bacellar. O capítulo aborda o conflito natural nas relações e as necessidades humanas, bem como o conflito jurídico e a lide. Após fazer distinção entre a lide processual, a sociológica e o conflito, o autor analisa a questão a partir de Carnelutti. Também trata das percepções diversas sobre o conflito e seu adequado tratamento.

A seguir, Ricardo Luiz Nicoli propõe que a gestão processual seja utilizada como técnica para o enfrentamento das demandas repetitivas. O autor examina, inicialmente, a gestão judicial e a gestão processual. Em sequência, trata da padronização decisória como técnica da gestão processual interna e das súmulas como técnica da gestão de demandas repetitivas. Também aborda temas como gestão processual interna e auxílio da tecnologia, gestão processual externa como técnica de enfrentamento às demandas repetitivas, identificação dos fluxos de trabalho e triagem dos autos. Assim, analisa técnicas de gestão de processos e de gerenciamento das demandas repetitivas, para buscar ferramentas processuais e tecnológicas e métodos gerenciais que lhes concedam tratamento conjunto e maior celeridade na entrega da prestação jurisdicional.

A segunda parte do livro dedica-se ao exame do tratamento em concreto da litigiosidade, a partir de cases de sucesso.

No primeiro capítulo da Parte II, Sulamita Bezerra Pacheco discute a questão do dever ético de assegurar uma litigância adequada aos preceitos legais, a partir da Nota Técnica n. 1 do Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do TJRN – Cijesp/RN. A autora, inicialmente, aborda os Princípios da Conduta Judicial de Bangalore e o Princípio da Diligência, para, a seguir, refletir sobre a Nota Técnica n. 1 do Cijesp/RN, a sua repercussão quantitativa e os seus reflexos gerais. Assim, “pretende apresentar a importância que possuem os referidos órgãos de inteligência, no auxílio ao magistrado, para que possam exercer seu dever ético de zelar pela estrutura da organização

que representa”, a fim de assegurar “uma litigância responsável e evitando, através de estratégias traçadas, que o sistema de Justiça seja utilizado de maneira abusiva”.

O capítulo seguinte trata da prevenção e do monitoramento de demandas, a partir do caso do seguro de Danos Pessoais por Veículos Automotores de Via Terrestre – DPVAT. O autor André Luiz Cavalcanti Silveira analisa a atuação do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal – CNIJF nas demandas relacionadas ao seguro DPVAT, a fim de avaliar o monitoramento de demandas e de prevenção de litígios. Segundo o autor, por se tratar de demanda repetitiva e com litigante habitual, houve um “incremento na quantidade de processos e, sobretudo, perícias médicas judiciais, a demandar diálogo interinstitucional, planejamento e políticas públicas judiciais adequadas para o gerenciamento das novas demandas”.

Logo após, a autora Thielly Dias de Alencar Pitthan aborda as demandas predatórias e a experiência do Centro de Inteligência da Justiça Estadual de Mato Grosso do Sul – Cijems no tratamento de ações sobre empréstimos consignados. Trata, inicialmente, da metodologia utilizada pelo Cijems. A seguir, mostra como são realizados diagnósticos, como são identificados os sinais de uma litigância não espontânea e como ocorre o tratamento local dessa litigância, a partir de providências atomizadas ou de providências molecularizadas, até resultarem em notas técnicas.

No capítulo seguinte, Acácia Regina Soares de Sá relata as ações estruturais na área da saúde pública e a utilização de ferramentas de inteligência para a racionalização do uso do Poder Judiciário. O texto traça um panorama das ações de saúde pública e, depois, aborda o papel das ações estruturais e as ferramentas de inteligência do Poder Judiciário. Assim, afirma que há a “necessidade de racionalização do uso do Poder Judiciário,

por meio da propositura das ações estruturais e instrumentos de inteligência em relação às ações individuais de obrigação de fazer na área da saúde”.

A seguir, o tema discorrido é o papel dos grandes litigantes e a evolução da litigância estratégica em matérias tributária e previdenciária na Justiça Federal. Os autores Consuelo Y. Moromizato Yoshida, Fabiano Lopes Carraro, Fernanda Mattar Furtado Suriani e Rita Dias Nolasco examinam a transformação digital do Poder Judiciário como marco decisivo no processo evolutivo, bem como a informatização dos processos judiciais, a Plataforma Digital do Poder Judiciário e os juízos 100% digitais. Tratam da gestão inovadora do contencioso na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN e dos avanços da litigância estratégica, assim como dos impactos da atuação estratégica da PGFN e da Procuradoria-Geral Federal – PGF na Vice-Presidência do TRF3, a partir de uma cooperação processual e interinstitucional. Nesse tocante, analisam a Nota Técnica CJF n. 32/2020 e do Acordo de Cooperação Técnica STJ/AGU n. 4/2020. Assim, buscam investigar “os fatores externos e internos que contribuíram para a gestão inovadora dos grandes acervos na Justiça Federal e no âmbito das instituições mencionadas”, bem como “em que medida passaram a ocorrer avanços na litigância estratégica, nas políticas de soluções consensuais”, “na implementação dos princípios da efetividade da jurisdição, da duração razoável do processo, da segurança jurídica e do acesso às informações”.

No último capítulo, Marco Bruno Miranda Clementino e Lucas José Bezerra Pinto comentam a litigância redundante e a litigiosidade responsável, fazendo uma reflexão dos limites do processo coletivo a partir da problemática do seguro defeso do biênio 2015–2016. Os autores analisam, a partir desse caso, a questão da dispersão jurisprudencial e da dispersão judicial, bem como a multiplicidade de ações individuais e coletivas. A seguir, tratam da litigiosidade natural e da litigância dispersa e sobreposta (redundante), como também das consequências da utilização de

meios processuais ineficientes para o tratamento de macrolides. Também abordam as razões jurídicas e extrajurídicas de uma litigância dispersa e sobreposta (redundante) em macrolides. Apresentam o postulado da litigiosidade responsável, a essência para a inibição ao abuso do direito à ação em macrolides e a gestão da informação ao poder geral de controle de atos abusivos. Assim, os autores buscam analisar “a dispersão de demandas e decisões judiciais quando da formação de macrolides que se caracterizam pela potencial pulverização e sobreposição de pretensões, individuais e coletivas”, a fim de, ao final, apresentar a construção “de uma concepção de litigiosidade responsável como contraponto ao desenvolvimento desses litígios redundantes e irracionais, que se intercalam na utilização de processos coletivos e individuais”.

Esperamos que o livro possa trazer novas reflexões sobre o tratamento da litigiosidade no Brasil e, a partir das análises dos cases apresentados, incentivar inovações que culminem em melhorias na forma de solução dos litígios.

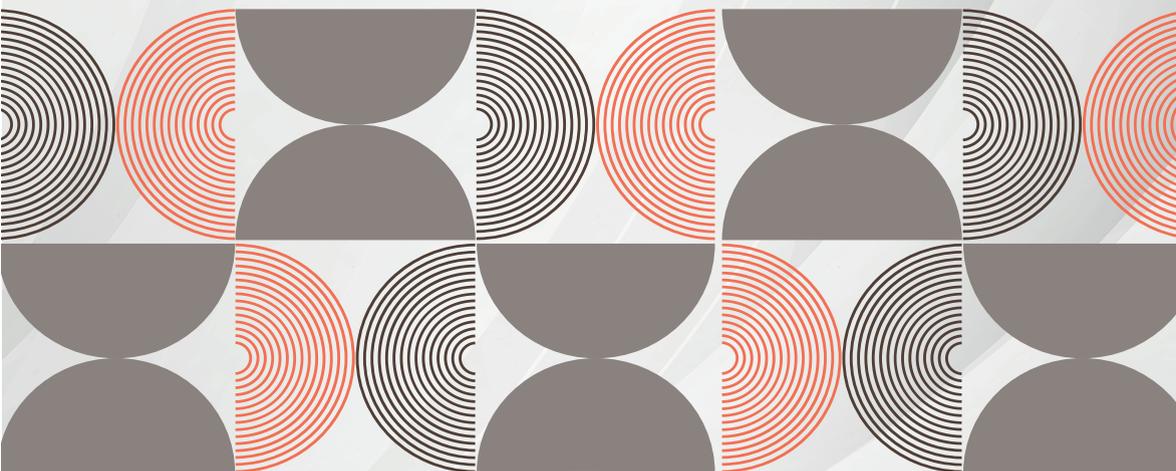
Boas reflexões!

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

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

PARTE I

LITIGIOSIDADE: DIAGNÓSTICOS E ABORDAGENS
PREVENTIVA, JUDICIAL E ESTRUTURAL



TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO COMO ALIADA NO COMBATE AO FENÔMENO DA EXPLOÇÃO DE LITIGIOSIDADE: BUSCA E TRATAMENTO DE DADOS, IDENTIFICAÇÃO, DIAGNÓSTICO E LIMITAÇÕES

RODRIGO MARTINS FARIA*

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Busca e tratamento de dados: limitações e potencialidades; 2.1 Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud; 2.2 Painel de monitoramento do DataJud; 2.3 Tabelas Processuais Unificadas; 2.4 Painel de grandes litigantes; 2.5 Codex. 3 Tecnologia da informação como aliada do Poder Judiciário: identificação e diagnóstico da litigiosidade; 3.1 Radar; 3.2 Protótipos de ferramentas tecnológicas do JESP JAM do Tribunal de Justiça de Pernambuco. 4 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

De acordo com o último Relatório Justiça em Números, de 2021,¹ divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça, o Brasil conta atualmente com um contingente processual aproximado de quase 80 milhões de processos.

* Juiz auxiliar da Presidência do TJMG na Diretoria de Informática. Coordenador do Laboratório de Inovação do TJMG. Coordenador Adjunto do Centro de Inteligência do TJMG. Membro do Grupo Operacional do Centro de Inteligência do Poder Judiciário – CNJ. Mestrando em Direito na Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Especialista em Inovação Judicial pela Enfam. Possui capacitação em Ciência de Dados pela Enfam.

¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

O volume processual já superou o patamar de 100 milhões, o que simbolicamente coloca o Brasil como o exemplo mundial do fenômeno de explosão da litigiosidade, ao reunir o maior acervo processual do mundo.

Ao mesmo tempo, o Poder Judiciário brasileiro desbrava uma inédita fronteira, pois foi pioneiro na adesão à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU² e o primeiro no mundo a traçar uma estratégia de política judiciária baseada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da referida Agenda.³

Entre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030,⁴ o ODS de n. 16 foca na “promoção de sociedades pacíficas e inclusivas com

² SALOMÃO, Luis Felipe (coord.). **Inteligência artificial**: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 2020. p. 8. Disponível em: https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudos_e_pesquisas_ia_1afase.pdf. Acesso em: 25 nov. 2022.

³ Nesse sentido, com a edição da Portaria n. 133, de 28 de setembro de 2018, da Presidência do CNJ, instituiu-se o Comitê Interinstitucional, destinado a proceder estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS (Agenda 2030), que sucedeu e incorporou a Agenda 2015 iniciada no ano de 2000. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Portaria n. 133, 28 de setembro de 2018**. Institui Comitê Interinstitucional destinado a proceder estudos e apresentar proposta de integração das metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030. Brasília, DF: CNJ, 2018. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_133_28092018_24102018134936.pdf. Acesso em: 4 abr. 2023.

⁴ “Em setembro de 2015, 193 países acordaram os seguintes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: 01 – Erradicação da pobreza: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. 02 – Fome zero e agricultura sustentável: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. 03 – Saúde e bem-estar: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades. 04 – Educação de qualidade: assegurar a educação inclusiva, e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. 05 – Igualdade de gênero: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. 06 – Água limpa e saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos. 07 – Energia limpa e acessível: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos. 08 – Trabalho decente e crescimento econômico: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. 09 – Indústria, inovação e infraestrutura: construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação. 10 – Redução das desigualdades: reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles. 11 – Cidades e comunidades sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

acesso à justiça para todos e com instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

Trata-se do ODS que, entre todas as metas da ONU, está mais diretamente relacionado à relevância da incorporação de ferramentas tecnológicas para orientar o sistema de justiça brasileiro a uma prestação jurisdicional mais célere e eficaz, aproveitando todas as possibilidades da era 4.0.

O conceito 4.0 faz referência à quarta e atual Revolução Industrial, movida pelo paradigma da transformação digital e de tecnologias disruptivas, como a inteligência artificial, enquanto cenário da revolução tecnológica pela qual o Poder Judiciário vem passando, a fim de se adaptar ao novo contexto social sobre o qual esse poder estatal deve atuar.⁵

2 BUSCA E TRATAMENTO DE DADOS: LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADES

Big data é o termo em inglês amplamente utilizado pela comunidade de tecnologia da informação e comunicação para designar o imenso volume de

12 – Consumo e produção responsáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis. 13 – Ação contra a mudança global do clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos. 14 – Vida na água: conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. 15 – Vida terrestre: proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da Terra e deter a perda da biodiversidade. 16 – Paz, justiça e instituições eficazes: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. 17 – Parcerias e meios de implementação: fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.” OBJETIVOS de desenvolvimento sustentável. *In*: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. [São Francisco, CA: Wikimedia Foundation, 2010]. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Objetivos_de_Developmento_Sustent%C3%A1vel. Acesso em: 27 jul. 2022.

⁵ MARCHIORI, Marcelo Ornelas; FARIA, Rodrigo Martins. O microsistema de precedentes vinculantes na prática. **Revista Diex**, Brasília, DF, ano 1, n. 1, p. 56-67, 2021. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/administracao-superior/vice-presidencia/centro-de-inteligencia/revista-eletronica-direito-exponencial-diex>. Acesso em: 25 jul. 2022.

dados produzidos a cada segundo pelos bilhões de dispositivos eletrônicos em funcionamento pelo mundo, simultaneamente conectados à internet.

Esses dispositivos eletrônicos formam um ecossistema que é conhecido pela expressão “internet das coisas”, livre tradução do inglês *internet of things*, ou, simplesmente *IoT*, como é mais conhecido o fenômeno.

A produção desenfreada de *terabytes* exige que se tenha uma estratégia de organização e estruturação de dados, a fim de que se possa extrair desses dados conhecimento suficientemente claro para permitir a correta tomada de decisão. Isso porque, dada a imensa produção de dados e todas as vantagens daí advindas, cria-se também um efeito colateral reverso, e até certo ponto negativo, quando se passa a produzir um imenso volume de informações com que somos bombardeados todos os dias, a todo o tempo, a cada segundo, em um fenômeno conhecido sugestivamente pela expressão *infoxication*. Como esclarece James Gleick, as complicações geram escolhas, as escolhas inspiram tecnologias, e as tecnologias criam complicações.⁶

Aqui vale fazer referência ao processo de tratamento de dados conhecido como matriz DIKW, sigla em inglês para as expressões *data/information/knowledge/wisdom*, ou dados/informação/conhecimento/sabedoria. Trata-se de um conceito desenvolvido no campo da ciência de dados (*data science*), ramo científico das ciências da computação que cuida da atividade conhecida como mineração de dados, ou seja, o processo de extração de informação a partir de dados não organizados, para se permitir, com isso, a tomada de decisão. Dos dados, extrai-se informação; da informação corretamente interpretada, produz-se conhecimento; do conhecimento, permite-se a adoção de melhores decisões, daí advindo a sabedoria.

⁶ OLIVEIRA, Fabiana Luci de; CUNHA, Luciana Gross. Os indicadores sobre o Judiciário brasileiro: limitações, desafios e o uso da tecnologia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 2, 2020.

Daí, surge o paradigma das instituições orientadas a dados (*data driven*), que se inicia no setor privado e pouco a pouco vai se espalhando para o setor público, como elemento central de governança.

No Poder Judiciário, foi o Supremo Tribunal Federal o primeiro responsável pela governança de dados do sistema judiciário brasileiro, por meio do Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário – BNDPJ.⁷

Com a edição da Emenda Constitucional n. 45, de 2004, foi criado o CNJ e a ele atribuída a função de coleta e gerenciamento de dados estatísticos do Poder Judiciário, sendo para tanto criado o Sistema de Estatística do Poder Judiciário – SIESPJ,⁸ atual repositório oficial de dados do sistema de justiça brasileiro.

2.1 Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud

A Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud⁹ foi criada com a edição da Resolução CNJ n. 331, de 2020,¹⁰ como fonte primária de dados

⁷ O BNDPJ reuniu informações sobre a “quantidade de cargos de juiz (existentes ou providos); concursos realizados e em andamento; número de processos ingressados e julgados; natureza das causas; número de comarcas, varas e juizados existentes; proporção de ações cíveis e criminais; o percentual de processos cuja parte fosse a Administração Pública; o tempo médio para o julgamento final dos processos em cada instância”. SADEK, Maria Tereza Aina; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Estudos, pesquisas e dados em justiça. In: OLIVEIRA, Fabiana Luci de (org.). **Justiça em foco**: estudos empíricos. Rio de Janeiro: FGV, 2012. v. 1. p. 26.

⁸ O SIESPJ foi criado pela Resolução n. 4, de 16 de agosto de 2005 e está atualmente regulamentado pela Resolução n. 76, de 2009, em que prevê, entre outros, a publicação anual do Justiça em Números. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 4, de 16 de agosto de 2005**. Cria o Sistema de Estatística do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2005. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_4_16082005_11102012201830.pdf. Acesso em: 4 abr. 2023; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 76, de 12 de maio de 2009**. Dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências. Brasília, DF: 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado095501202007065f02f4f596cd5.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **DataJud** – Base Nacional de Dados do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, [2020]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/sobre/>. Acesso em: 4 abr. 2023.

¹⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 331, de 20 de agosto de 2020**. Institui a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud como fonte primária de dados

estatísticos do Poder Judiciário, com o objetivo de conferir maior eficiência, transparência e qualidade de informação ao Siesp.

Vinculado ao Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ, o DataJud representa a consolidação de todas as bases de dados de processos judiciais eletrônicos do Poder Judiciário Nacional, centralizando o armazenamento dos dados e metadados processuais relativos a todos os processos físicos ou eletrônicos dos 90 tribunais brasileiros e do Conselho da Justiça Federal – CJF, considerando-se os processos em tramitação no Poder Judiciário e os que tenham sido baixados a partir de 2015.

A transmissão dos dados obedece a um padrão nacional instituído pelo CNJ chamado de Modelo de Transmissão de Dados – MTD, objetivando a transmissão, desde o recebimento até a disponibilização para consumo das informações fornecidas pelos tribunais de maneira constante e segura. A transmissão dos dados originalmente é feita por meio da remessa de arquivos no formato XML.

A Resolução CNJ n. 331, de 2020, prevê a possibilidade de que as informações do DataJud sejam disponibilizadas para amplo acesso do público em geral, adotando-se para isso o conceito de governo como plataforma de dados abertos. A Resolução prevê que essa disponibilização ocorrerá por meio de aplicação de interface de programação (Application Programming Interface – API).¹¹

O DataJud pode ser usado para estudos e diagnósticos do Poder Judiciário, possibilitando-se a construção e o acompanhamento de políticas públicas, otimização de rotinas de trabalho, promoção da integração de dados entre entes públicos, além de maior transparência.

do Sistema de Estatística do Poder Judiciário – SIESPJ para os tribunais indicados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original191747202008255f4563db846dc.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

¹¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 331, de 20 de agosto de 2020**. Institui a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud como fonte primária de dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário – SIESPJ para os tribunais indicados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original191747202008255f4563db846dc.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

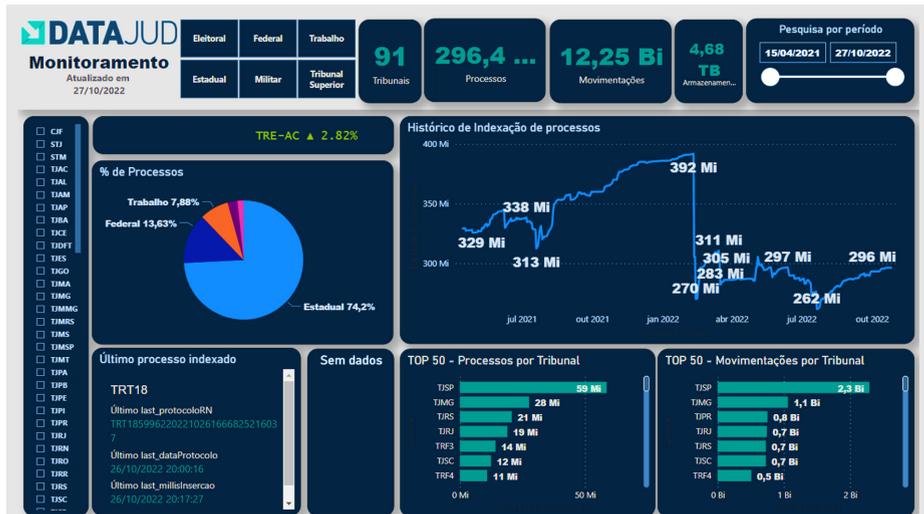
Para tanto, foi criado o Painel de Saneamento do DataJud, cujo objetivo é fornecer aos órgãos do Poder Judiciário, responsáveis pelo envio de dados, informações sobre possíveis erros no envio ou conformação e integridade que possam comprometer a qualidade dos dados, e assim subsidiar os tribunais na tarefa de saneamento.

2.2 Painel de monitoramento do DataJud

O DataJud também contempla uma ampla gama de painéis estratégicos, táticos e estatísticos analíticos (*analytics*) para subsidiar os órgãos administrativos e jurisdicionais na tomada de decisão, a chamada inteligência de negócio (Business Intelligence – BI).

O Painel de Estatísticas do Poder Judiciário é construído a partir das informações extraídas da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud.

Figura 2 – Painel de Monitoramento do DataJud



Fonte: DataJud (2022).¹⁴

¹⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **DataJud** – Base Nacional de Dados do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, [2020]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/sobre/>. Acesso em: 4 abr. 2023.

As informações constantes dos painéis de BI são construídas a partir do cruzamento de alguns dos principais dados estruturados (rotulados) considerados no DataJud, quais sejam, classes, assuntos, movimentos e documentos das Tabelas Processuais Unificadas – TPUs.

2.3 Tabelas Processuais Unificadas

As tabelas processuais unificadas – TPUs, instituídas pela Resolução n. 46, de 2007, do CNJ,¹⁵ foram criadas objetivando a uniformização terminológica dos sistemas processuais do Poder Judiciário e a padronização de nomenclatura, a fim de aperfeiçoar a gestão processual no âmbito da Justiça Estadual, Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar da União, Militar dos Estados, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Superior do Trabalho.

Atualmente, há quatro tabelas processuais unificadas para o Poder Judiciário:

Tabela de Assuntos Processuais: utilizada para padronizar nacionalmente o cadastramento das matérias ou temas discutidos nos processos;

Tabela de Classes Processuais: usada na classificação do procedimento judicial ou administrativo adequado ao pedido;

Tabela de Movimentações Processuais: para o registro dos procedimentos e das rotinas dos atos processuais que impulsionam o processo;

Tabela de Documentos Processuais: usada para padronizar a nomenclatura das peças juntadas aos autos.¹⁶

¹⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 46, de 18 de dezembro de 2007**. Cria as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2007. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_46_18122007_04042019134854.pdf. Acesso em: 4 abr. 2023.

¹⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Consulta às Tabelas Processuais Unificadas (TPU)**. Brasília, DF: CNJ, [2020]. Disponível em: <https://docs.stg.pdpj.jus.br/servicos-estruturantes/tpu>. Acesso em: 4 abr. 2023.

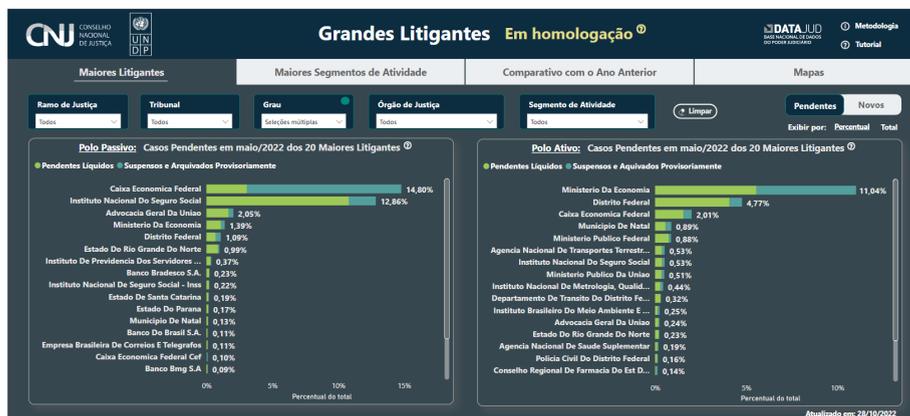
2.4 Painel de grandes litigantes

O painel de *business intelligence*, criado pelo Conselho Nacional Nacional de Justiça para monitorar os grandes litigantes, tem por objetivo disponibilizar informações sobre os maiores litigantes do Estado-Juiz brasileiro ao público em geral, pesquisadores, estudantes e especialmente para magistrados e servidores do Poder Judiciário.

As informações contêm a identificação do órgão julgador de acordo com o sistema corporativo do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, identificação do segmento de atuação do litigante a partir da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, informado na Receita Federal do Brasil – RFB, agregados pelo polo no processo (demandante ou demandado), tanto em números absolutos quanto em percentual, bem como respectivos mapas.

O painel foi construído com as informações do DataJud, que é a fonte primária de dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário.

Figura 3 – Painel de Monitoramento de Grandes Litigantes



Fonte: DataJud (2022).¹⁷

¹⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **DataJud** – Base Nacional de Dados do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, [2020]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/sobre/>. Acesso em: 4 abr. 2023.

Os critérios utilizados pelo DataJud para a identificação dos grandes litigantes levam em consideração somente dados de pessoas jurídicas. Além disso, o painel considera, entre outras,¹⁸ as seguintes variáveis: os dados dos vinte maiores demandantes, ou seja, partes localizadas no polo ativo das demandas, além dos dados dos vinte maiores demandados, ou seja, das partes localizadas no polo passivo das demandas.

¹⁸ “2. Identificação via Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e nome fornecido. O CNJ busca informação em relação à pessoa jurídica pelo CNPJ raiz (inscrição), ou seja, os 8 primeiros dígitos considerado o padrão XX. XXX. XXX/0001-XX. Desse modo, o bloco que representa se determinada empresa é matriz ou filial (/0001 – matriz ou /0002 – filial), bem como os últimos 2 dígitos verificadores não são considerados na pesquisa. Assim, tendo em vista esse modelo de busca, ainda que determinado processo tenha sido ajuizado contra uma empresa filial, o painel refletirá o CNPJ raiz. A identificação do nome da parte se dá em um processo que envolve as seguintes etapas: 1. Primeiro busca-se, pela raiz do CNPJ, o número da base da Receita Federal do Brasil. Caso haja correspondência, o sistema retorna o nome preenchido no banco de dados da RFB; 2. Na hipótese de não preenchimento do CNPJ, ou caso o registro não seja localizado no banco de dados da RFB, o painel exibirá o nome da parte informado no DataJud. Desse modo, os litigantes contabilizados no painel são os registrados nos campos ‘polo ativo’ e ‘polo passivo’ do DataJud. [...] Os litigantes são classificados no painel por segmento de atividade, o qual é informado na CNAE, sempre pelo primeiro nível. Os dados em relação ao segmento de atividade são carregados diretamente da base da Receita Federal. Quando o CNPJ não é identificado na base da RFB, o valor da CNAE retorna vazio, sendo atribuída a legenda ‘Não disponível’ na aba ‘Maiores Segmentos de Atividades’. [...] 4. Contabilização dos indicadores novos e pendentes: serão contabilizados como processos novos ou pendentes apenas os processos das classes referentes a processos de conhecimento, execução judicial, cumprimento de sentença, execução extrajudicial e execução fiscal. Excluem-se os embargos à execução de título judicial, as impugnações aos cálculos e ao cumprimento de títulos judiciais, os recursos internos, os procedimentos investigatórios, as cartas precatórias e de ordem recebidas e outros procedimentos passíveis de solução por despacho de mero expediente. O regramento segue os glossários da Resolução CNJ n. 76/2009, que dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ), em conformidade com o previsto no art. 10 da Resolução CNJ n. 331/2020, que institui o DataJud como fonte primária dos dados do SIESPJ. 4.1 Casos Novos. São os processos originários ou em grau de recurso ou as execuções e cumprimento de sentenças iniciados, cuja data de início da primeira situação 88 (pendente) no banco de dados ocorre nos 12 meses anteriores ao mês de referência, desde que a situação 88 tenha sido iniciada pelas situações: Classe evoluída para ação penal (81), Denúncia/queixa recebida (9), Distribuído (24), Execução não criminal iniciada (26), Fase processual iniciada (65), Liquidação iniciada (91) Recebido pelo Tribunal (61). A situação 88 é contada sem duplicidade em cada fase processual (cada processo é contabilizado apenas uma vez em cada fase processual). [...] 4.2 Casos Pendentes. São os processos originários e em grau de recurso ou as execuções ou cumprimentos de sentença iniciados com a situação 88 (pendente) em aberto ou com a data de finalização da situação posterior ao mês de referência do painel. A situação 88 é contada sem duplicidade. São considerados os processos ainda não baixados pela primeira vez ou os que tiveram a situação Reativado (37).” CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Metodologia “Painel dos Grandes Litigantes”**. Brasília, DF: CNJ, [20-]. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/doc/metodologia-painel-datajud.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

2.5 Codex

O Codex¹⁹ é a plataforma instituída pelo Conselho Nacional de Justiça para a extração e o armazenamento de dados de processos judiciais eletrônicos. Desenvolvida pelo Tribunal de Justiça de Rondônia – TJRO, a plataforma tem a capacidade de consolidar os dados do tipo estruturado, ou seja, dados rotulados, como são os dados referentes ao nome de parte, número de processo, comarca, nome de advogado. Além disso, a plataforma é capaz de extrair e armazenar também os chamados dados não estruturados, por exemplo, e principalmente o conteúdo textual dos documentos digitais dos processos judiciais eletrônicos.

Os dados extraídos pelo Codex podem ser consumidos pelas mais diversas aplicações: a produção de painéis e relatórios de inteligência de negócios (*business intelligence*); a implementação de pesquisas inteligentes e unificadas; a alimentação automatizada de dados estatísticos, além do fornecimento de dados como insumo para a criação, o desenvolvimento e uso em produção de modelos de Inteligência Artificial.

3 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO COMO ALIADA DO PODER JUDICIÁRIO: IDENTIFICAÇÃO E DIAGNÓSTICO DA LITIGIOSIDADE

No contexto do Poder Judiciário, a utilização de ferramentas tecnológicas sempre esteve centrada no desenvolvimento de soluções para prática de tarefas secundárias, como os sistemas de bancos de dados para o lançamento de informações e movimentações processuais, as ferramentas de apoio judicial e administrativo para o desempenho de atividade-meio. Porém, em relação à

¹⁹ CONHEÇA a plataforma Codex. Brasília, DF: CNJ, 2022. 1 vídeo (2 min 49). Publicado pelo canal do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=CEu5Tk_1Ngo&t=6s. Acesso em: 4 abr. 2023.

atividade-fim do Poder Judiciário, que é a função jurisdicional propriamente dita, eram bastante incipientes as iniciativas de desenvolvimento de ferramentas de tecnologia da informação, objetivando apoiar o juiz no processo decisório.

Com a criação do processo eletrônico e, com ele, o surgimento de um gigantesco banco de dados eletrônicos, composto principalmente de texto escrito, tornou-se imprescindível o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas de mais alto nível, que objetivam otimizar e viabilizar o exercício da atividade jurisdicional no contexto de um mar de informações e aproveitar toda a potencialidade do processo eletrônico, para muito além do mero escaneamento e virtualização dos autos de processos físicos.

Por essa razão, o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas que permitam aos tribunais gerir esse imenso acervo de ações repetitivas contribui de forma decisiva para o enfrentamento do problema da morosidade e ineficiência do sistema de justiça.

Dado o conceito 4.0 e toda a significação disruptiva que o acompanha, o Conselho Nacional de Justiça criou o Programa Justiça 4.0, um microssistema normativo formado pelas seguintes resoluções:

Resolução n. 335, de 2020: institui a política pública para a governança e a gestão do processo judicial eletrônico, integra os tribunais do país com a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário – PDPJ-Br e mantém o PJe como sistema de processo eletrônico prioritário do CNJ;²⁰
Resolução n. 337, de 2020: exige dos tribunais a instalação de salas para videoconferência;²¹

²⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 335, de 29 de setembro de 2020.** Institui política pública para a governança e a gestão de processo judicial eletrônico. Integra os tribunais do país com a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro – PDPJ-Br. Mantém o sistema PJe como sistema de Processo Eletrônico prioritário do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original214359202110116164b01f70f93.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

²¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 337, de 29 de setembro de 2020.** Dispõe sobre a utilização de sistemas de videoconferência no Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original220739202009305f7501ab6521d.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

Resolução n. 345, de 2020: autoriza a adoção, pelos tribunais, das medidas necessárias à implementação do Juízo 100% Digital no Poder Judiciário, abrangendo o Balcão Virtual, os Núcleos de Justiça 4.0 e a implementação de plataformas digitais de inteligência artificial, para facultar aos cidadãos valerem-se da tecnologia para terem acesso à justiça sem precisar comparecer fisicamente aos fóruns;²²

Resolução n. 354, de 2020: institui o cumprimento digital de determinações e ordens judiciais;²³

Resolução n. 370, de 2021: institui a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário;²⁴

Resolução n. 372, de 2021: exige, à exceção do Supremo Tribunal Federal, a adoção do Balcão Virtual pelos tribunais, que devem disponibilizar, em seu sítio eletrônico, ferramenta de videoconferência que permita imediato contato com o setor de atendimento de cada unidade judiciária;²⁵

Resolução n. 375, de 2021: institui equipes de trabalho remoto nos tribunais;²⁶

Resolução n. 385, de 2021: dispõe sobre os Núcleos de Justiça 4.0, com atuação remota virtual, especializados por

²² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 345, de 9 de outubro de 2020**. Dispõe sobre o “Juízo 100% Digital” e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original175500202010145f873b7482503.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

²³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 354, de 19 de novembro de 2020**. Dispõe sobre o cumprimento digital de ato processual e de ordem judicial e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original180544202011205fb8057889f2c.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

²⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 370, de 28 de janeiro de 2021**. Estabelece a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD). Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1401562021062260d1ed545e2c0.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

²⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 372, de 12 de fevereiro de 2021**. Regulamenta a criação de plataforma de videoconferência denominada “Balcão Virtual.” Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original15412620210219602fdc26a38d2.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

²⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 375, de março de 2021**. Altera a Resolução CNJ n. 227/2016, que regulamenta o teletrabalho no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências, criando a Equipe de Trabalho Remoto e dando outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original12414020210303603f840466f11.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

matéria e com competência sobre toda a área territorial situada dentro dos limites da jurisdição do tribunal;²⁷

Resolução n. 417, de 2021: institui o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões – BNMP 3.0 para geração, tramitação, cumprimento e armazenamento de ordens judiciais referentes à imposição de medidas cautelares, medidas protetivas, alternativas penais, condenações e restrições de liberdade de locomoção das pessoas naturais;²⁸

Resolução n. 446, de 2022: institui a plataforma Codex como ferramenta oficial de extração de dados estruturados e não estruturados dos processos judiciais eletrônicos em tramitação no Poder Judiciário nacional;²⁹

Resolução n. 455, de 2022: institui o Diário da Justiça Nacional e o Domicílio Judicial Eletrônico, além do Portal de Serviços do Poder Judiciário – PSPJ, na PDPJ-Br, para disponibilizar a usuários externos, em um único local, a partir de uma interface *web*, todos os serviços, sistemas ou módulos que se encontram conectados à PDPJ para uso pelo usuário final do respectivo sistema de processo eletrônico.³⁰

²⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 385, de 6 de abril de 2021**. Dispõe sobre a criação dos “Núcleos de Justiça 4.0” e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original18544020210407606dfff01fe8d.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

²⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 417, de 20 de setembro de 2021**. Institui e regulamenta o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0) e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original15570020210921614a00ccb7cfb.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

²⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 446, de 14 de março de 2022**. Institui o Portal de Serviços do Poder Judiciário (PSPJ), na Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ-Br), para usuários externos. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original12475120220502626fd2f7911c7.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

³⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 455, de 27 de abril de 2022**. Institui a plataforma Codex como ferramenta oficial de extração de dados estruturados e não estruturados dos processos judiciais eletrônicos em tramitação no Poder Judiciário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1359212022031562309bb95c911.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

Uma das áreas que está em franca expansão no campo das tecnologias computacionais diz respeito ao uso de ferramentas orientadas por inteligência artificial.

A inteligência artificial é um ramo da ciência da computação que estuda a capacidade de os computadores realizarem tarefas complexas, a partir de códigos de programação conhecidos como algoritmos.³¹

Embora Alan Turing seja considerado o pai da computação e, com ela, da própria inteligência artificial, o termo apareceu pela primeira vez somente em 1955, em um projeto da Dartmouth College, Hanover, New Hampshire, Estados Unidos.³²

A inteligência artificial torna os computadores capazes de produzir comportamentos humanos, tais como ouvir, escrever, transformar texto falado em texto escrito, e vice-versa, transformar linguagem natural (humana) em linguagem computacional.

Para isso, são utilizadas técnicas computacionais conhecidas como aprendizagem de máquina (Machine Learning – ML) e sua derivação mais sofisticada, o aprendizado de máquina profundo (*deep learning*), que conjuga diversas camadas de ML, além das arquiteturas conhecidas como Redes Neurais Artificiais – RNA, que são sistemas computacionais distribuídos baseados na estrutura e no funcionamento do sistema nervoso humano, através de

³¹ Segundo Alan Turing, algoritmos são conjuntos não ambíguos de instruções simples e precisas, descritas com um número finito de códigos. SOUZA, Beatriz Lopes de. A inteligência artificial e o Poder Judiciário: o cenário brasileiro diante da nova agenda mundial. **Migalhas**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/382372/a-inteligencia-artificial-e-o-poder-judiciario>. Acesso em: 4 abr. 2023.

³² O termo foi definido como a ciência e engenharia de fazer máquinas inteligentes, e o objetivo era definir essa pesquisa. Em 1964, foi criada, no Reino Unido, a sociedade para o estudo da IA e simulação de comportamento (AISB, do original em inglês Study of Artificial Intelligence and Simulation of Behaviour). Em 1969, foi realizado o primeiro evento científico com submissão de artigos, a Conferência Conjunta Internacional sobre Inteligência Artificial (IJCAI, do original em inglês International Joint Conference on Artificial Intelligence), realizado uma vez por ano, em diferentes países.

unidades de processamento que simulam neurônios, conectados de forma similar a sinapses.

Todas essas tecnologias podem ser associadas com técnicas de processamento de linguagem natural, como a análise semântica latente (Latent Semantic Analysis – LSA) e memória de longo prazo (Long Short-Term Memory – LSTM), consistentes em técnicas computacionais capazes de analisar e comparar o significado semântico de textos escritos, a partir das interações existentes entre um conjunto de palavras e documentos.

Segundo o levantamento promovido pelo Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Poder Judiciário da Fundação Getulio Vargas, em 2021, o Poder Judiciário brasileiro tem atualmente sessenta e quatro iniciativas de inteligência artificial em diversos estágios de evolução, desde a etapa de desenvolvimento até implementação e uso efetivo (produção).³³

Seguindo a trilha de desenvolvimento paralelo à inteligência artificial, temos também a chamada inteligência computacional, que nasceu em 1943, objetivando, na época, modelar um circuito elétrico baseado na estrutura do sistema nervoso humano e seu componente mais elementar, o neurônio.

A ideia de um Judiciário 4.0, orientado a dados e por inteligência artificial, está enfrentando e revivendo um verdadeiro movimento ludista, havendo uma forte resistência por grande parte da comunidade jurídica em relação ao uso da inteligência artificial no Poder Judiciário.

A par da resistência quanto ao uso de ferramentas tecnológicas orientadas por inteligência artificial pelo Poder Judiciário, os demais atores do sistema de justiça têm à sua disposição ferramentas criadas por *startups* de tecnologia aplicada ao Direito, as denominadas *lawtechs* ou *legaltechs*,

³³ SALOMÃO, Luis Felipe (coord.). **Inteligência artificial**: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do Poder Judiciário Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 2020. p. 8. Disponível em: https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudos_e_pesquisas_ia_1afase.pdf. Acesso em: 25 nov. 2022.

especializadas no desenvolvimento de novas ferramentas e serviços jurídicos disruptivos para escritórios de advocacia.

Entre essas ferramentas, podemos citar, por exemplo, o serviço de jurimetria, por meio do qual é possível antecipar como um determinado juiz ou tribunal irá julgar uma causa e, a partir disso, estabelecer a melhor estratégia processual que será adotada pelo advogado em benefício de seu cliente.

Aliada a essa tecnologia, temos também os “advogados robôs” orientados por inteligência artificial e capazes de acessar os sistemas judiciais de processo eletrônico para realizar peticionamento instantâneo e massivo, além de analisar quais as melhores teses e os melhores argumentos, conforme a taxa de sucesso, devem ser adotados pela máquina para aumentar o êxito da atuação dos escritórios de advocacia.

Abaixo, listamos algumas ferramentas desenvolvidas e em produção dos tribunais brasileiros, que representam o rompimento de uma nova fronteira em direção ao uso da tecnologia como aliada do Poder Judiciário na identificação e no diagnóstico da litigiosidade.

3.1 Radar

Radar é o nome da plataforma eletrônica de mineração de textos orientada por inteligência computacional criada pela Diretoria de Informática do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Seu objetivo é viabilizar que pesquisas textuais sejam realizadas em dados estruturados (metadados) e não estruturados (texto puro) nos documentos eletrônicos dos processos judiciais que tramitam nos sistemas de primeiro (PJe) e segundo (JPe) graus de jurisdição.³⁴

³⁴ DINIZ, Bruno Souza *et al.* Radar: uma contribuição da tecnologia da informação para a gestão de processos repetitivos no Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Revista de Precedentes Qualificados**, Belo Horizonte, n. 2, p. 585-604, 2020. Disponível em: https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/11690/1/rpq1_irdr_n2.pdf. Acesso em: 4 abr. 2023.

O Radar é construído com um *front-end* em linguagem Angular (HTML) e *back-end* movido pelo Elasticsearch, que opera com linguagem Java, tratando-se de uma ferramenta de propósito geral que tem por objetivo permitir a construção de instrumentos de mineração de texto.

O Radar nasceu em 2017, em uma versão inicial bem simples, com capacidades limitadas a apresentar informações básicas, como alguns documentos, peças processuais e nome de partes. Após várias alterações evolutivas, o Radar tornou-se capaz de apresentar vários dados e informações mais relevantes, como assunto, classe processual, juiz, comarca, nome do advogado, dados pessoais, agendamentos, movimentações e expedientes.

Além disso, foram incluídas novas possibilidades, a partir do acréscimo de novas abas de pesquisa, como a inclusão de opções de ordenação por data e filtragem por tipo e nome de documentos. Por fim, o destaque maior da atualização foi a possibilidade de pesquisa por “processo similar”, que permite a localização de processos a partir de um processo-referência.

Outras funcionalidades recentemente incorporadas, a partir de uma integração feita entre o Radar e o sistema Themis de processo eletrônico de segunda instância (módulo gabinete), permitem, por exemplo, subsidiar triagem de processos em trâmite no tribunal para sugerir a aplicação de temas de precedentes qualificados do STF, STJ e do TJMG, indicando o *status* atual do tema (sobrestado, julgado, trânsito em julgado), que pode ser validado ou não pelo usuário, além de vincular o processo automaticamente ao tema no Banco Nacional de Dados de Demandas Repetitivas – BNPR.

Outro recurso recém-incorporado ao Radar, a partir de uma integração feita com o Sistema de Acompanhamento Processual de segunda instância (módulo secretaria), permite a automação da pesquisa de prevenção de recursos em segundo grau por meio de cruzamento de dados entre os sistemas processuais.

Essa pesquisa por matéria consiste em confrontar os textos das peças processuais dos recursos que tramitam por meio eletrônico em segundo grau de jurisdição com os dados previamente cadastrados no banco de dados de prevenções conhecidas e registradas pelos analistas processuais que trabalham na distribuição de recursos.

A última e mais recente atualização do sistema Radar inclui a funcionalidade Monitor, que executa diariamente uma rotina de varredura na distribuição em cada uma das varas de todo o Estado de Minas Gerais, rastreando a existência de ações repetitivas.

Para tanto, o sistema realiza cálculo de probabilidade, considerando o desvio-padrão de distribuição e, em caso de distorção anômala, realiza o alerta através de uma *trigger* que dispara uma mensagem via *e-mail* para o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais – CIJMG.

Figura 4 – Mecanismo de disparo de alerta de distribuição massiva de processos repetitivos

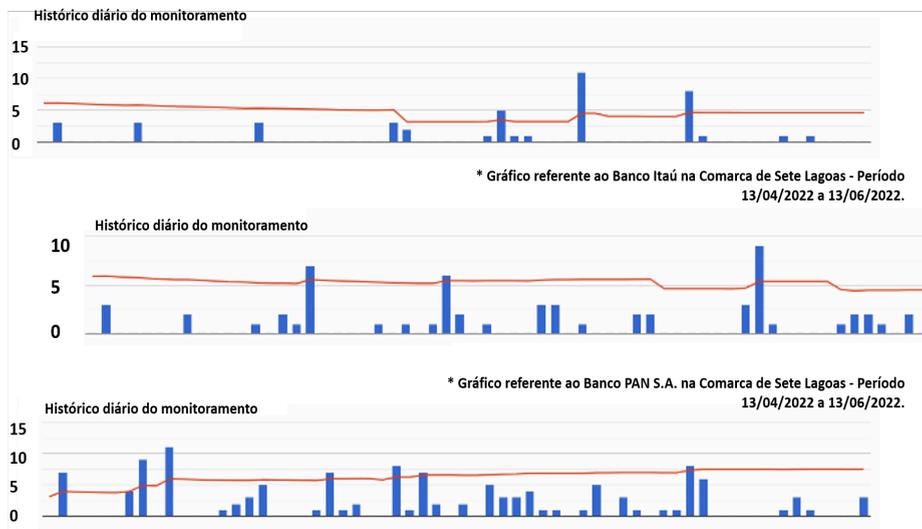
Entidade	Limite	Valor	Link detalhes
18.338.178-145	25,86	30,00	http://radar-ui.apps.okd-hml.intra.tjmg.gov.br/monitor/observacoes/8684040
29.979.036-51	7,27	9,00	http://radar-ui.apps.okd-hml.intra.tjmg.gov.br/monitor/observacoes/8684573
33.136.896-24	7,53	9,00	http://radar-ui.apps.okd-hml.intra.tjmg.gov.br/monitor/observacoes/8684673
17.005.653-5	3,12	8,00	http://radar-ui.apps.okd-hml.intra.tjmg.gov.br/monitor/observacoes/8683868
29.979.036-115	3,12	8,00	http://radar-ui.apps.okd-hml.intra.tjmg.gov.br/monitor/observacoes/8684548
21.572.243-145	2,93	8,00	http://radar-ui.apps.okd-hml.intra.tjmg.gov.br/monitor/observacoes/8684287
18.715.615-525	4,08	6,00	http://radar-ui.apps.okd-hml.intra.tjmg.gov.br/monitor/observacoes/8684143
29.979.036-312	4,19	6,00	http://radar-ui.apps.okd-hml.intra.tjmg.gov.br/monitor/observacoes/8684561

Fonte: Sistema Radar.

No exemplo abaixo, o sistema foi capaz de apontar a distribuição de diversas demandas semelhantes contra instituições financeiras, com pedido de

devolução em dobro de valores cobrados – a maior em razão da não observância da taxa de juros discriminada na Instrução Normativa INSS n. 28/2008, para empréstimos consignados.

Figura 5 – Gráficos do Radar-Monitor indicando distribuição fora do desvio-padrão



Fonte: Sistema Radar.

O sistema conta ainda com um painel de Business Intelligence – BI desenvolvido no Framework-Qlik Sense para consolidação dos dados fornecidos pelo Radar-Monitor, para visualização completa do acervo de demandas predatórias em todo o Estado de Minas Gerais, bem como de suas características relacionadas com os dados estruturados das ações identificadas como predatórias.

Figura 6 – Painel de BI para consolidação de dados do Radar/Monitor



Fonte: Sistema Radar.

3.2 Protótipos de ferramentas tecnológicas do JESP JAM do Tribunal de Justiça de Pernambuco

A JESP JAM 2022 foi um evento de inovação aberta promovido pelo Instituto de Desenvolvimento de Inovações Aplicadas – Ideias, laboratório de inovação do Tribunal de Justiça de Pernambuco.

O evento teve por objetivo levar a cultura da inovação para o centro da construção do futuro dos juizados especiais de Pernambuco, com especial atenção para os temas da representatividade e da padronização e eficiência.

Durante o evento, dez equipes desenvolveram protótipos para os seguintes macrodesafios: a) comunicação, acesso e atendimento; b) demandas agressoras ou predatórias do sistema; c) padronização e eficiência nos procedimentos cartorários.

Em relação ao desafio envolvendo as demandas agressoras e predatórias, três protótipos foram apresentados durante a competição.

a) Bliind³⁵

O protótipo tem por objetivo solucionar o problema das ações que são ajuizadas em massa no sistema dos juizados especiais utilizando-se de meios fraudulentos, com a utilização de documentos falsos e sem o consentimento das partes.

Na proposta, o sistema cria uma camada de triagem para “blindar” o juizado especial em sua porta de entrada, utilizando-se de automação e inteligência artificial. Para tanto, o sistema foca na atividade do advogado, que, ao ajuizar uma ação, preenche vários campos, passando por várias telas.

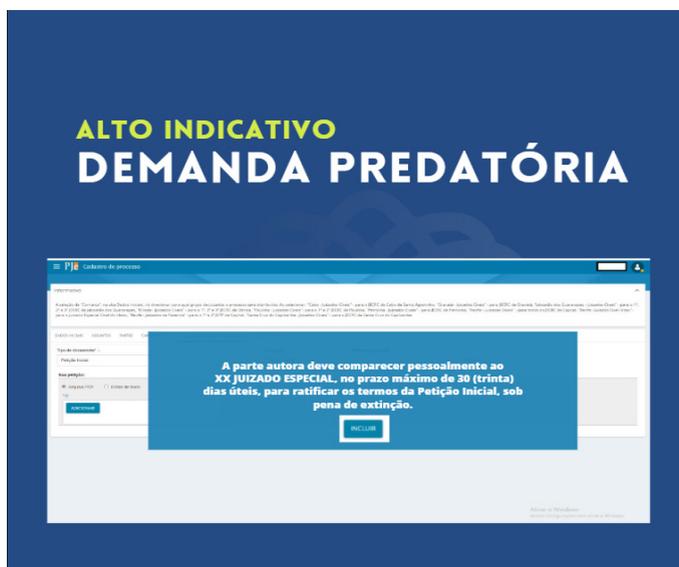
Neste momento, o Bliind atua criando critérios de avaliação, verificando, por exemplo, se a petição inicial tem redação similar e repetitiva a outra já distribuída, ou se o advogado tem distribuição de processos acima da média, especialmente quando proveniente de outra comarca ou estado da Federação, ou mesmo se tem por prática apresentar pedido de desistência após o réu juntar contestação.

Ainda, há a possibilidade de identificação do comprovante de residência, verificando a data da emissão e também se o comprovante está em nome do autor, assim como da procuração, para verificar se foi assinada de fato pela parte ou se é caso de procuração a rogo.

Após essas verificações, o Bliind encaminha o processo para um fluxo diferenciado se entender que há um alto grau indicativo de demanda predatória, sugerindo à parte autora comparecer pessoalmente no JESP para ratificar os termos da petição inicial, sob pena de extinção.

³⁵ PITCH Bliind. Recife, PE: ESMape, 2022. 1 vídeo (7 min 33). Publicado pelo canal EAD da Escola Judicial do Pernambuco. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tpUKwgDip2w>. Acesso em: 25 jul. 2022.

Figura 7 – Mecanismo de disparo de alerta de distribuição massiva de processos repetitivos



Fonte: Bliind.

Na sequência, o processo segue para uma pasta específica, aguardando o comparecimento da parte, com indicativo do *status* do processo por etiqueta visível apenas para os usuários internos.

Caso a parte não compareça, cenário muito comum em demandas predatórias, o sistema lança automaticamente sugestão de minuta de sentença de extinção.

Nesse projeto, diante do ajuizamento massivo de demandas predatórias, a pauta de audiências não será afetada, nenhum ato cartorário será praticado e expedido, e assim os processos que antes tinham vários atos, audiências, citações e intimações, juntada de peças do autor e do réu, com duração média de anos, agora passarão somente a ter a distribuição e, em seguida, uma sentença de extinção, com prazo estimado de trinta dias. Além disso, elimina-se a possibilidade de sentenças de procedência em demandas fraudulentas.

b) Genesis

O protótipo Genesis³⁶ foca no problema das demandas agressoras ajuizadas, utilizando-se da estratégia de pulverizar as ações em diferentes juizados, a fim de potencializar a probabilidade de êxito. É a chamada “jurisprudência lotérica”. Uma vez identificado juízo com maior probabilidade de êxito, o próximo passo da estratégia predatória é o ajuizamento em massa de demandas idênticas.

Nesse contexto, o protótipo Genesis, ferramenta orientada por inteligência artificial, propõe um conjunto de mecanismos capazes de identificar essas demandas, separando as que sejam potencialmente agressoras de demandas que sejam somente repetitivas.

Para tanto, a proposta de protótipo tem funcionamento dividido em três fases. Na primeira fase, o sistema opera com cadastros de litigantes em massa a partir de quatro principais atributos: seccional de OAB de outro estado, volume anormal de distribuição de processos fora do desvio-padrão, existência de textos similares encontrados em múltiplos processos e, por fim, identificação de múltiplos processos. E é a combinação desses critérios que vai resultar na identificação de uma demanda realmente predatória.

Na segunda fase, uma vez identificadas as demandas potencialmente agressoras, o protótipo trabalha com um protocolo de prevenção antifraude.

Nessa fase, a ferramenta analisa a base de dados processuais, identifica as demandas predatórias e dispara uma notificação automática para validação através de interação remota pela qual a parte autora mostra uma foto dela no sistema, segurando o documento de identificação.

Por fim, o protótipo trabalha com automação de clusterização de processos por categorias similares, analisando a massa de processos em

³⁶ PITCH exterminadores. Recife, PE: ESMape, 2022. 1 vídeo (7 min 04). Publicado pelo canal EAD da Escola Judicial do Pernambuco. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=I4INMnid3Ng>. Acesso em: 25 jul. 2022.

blocos. Por exemplo, ações que não foram autenticadas no prazo pelo autor, possivelmente identificando uma demanda predatória, e também ações identificadas como não predatórias.

c) Sherlock

A solução Sherlock³⁷ também visa combater o ajuizamento de ações de massa com pedido e causa de pedir semelhantes, geralmente em face de uma pessoa ou grupo específico de pessoas.

O funcionamento do protótipo é dividido em três etapas. Na primeira delas, a ferramenta opera com a base de dados do PJe. O sistema agrupa processos que tenham dados em comum, verificando os seguintes parâmetros: pedidos semelhantes, mesma causa de pedir, narração genérica de fatos, pedido de gratuidade e de dispensa de audiência, causas patrocinadas pelo mesmo advogado ou escritório de advogados, procurações com poderes genéricos e ausência de comprovantes de residência.

Ainda, o sistema monitora as partes do processo, analisando com especial atenção processos que tenham no polo ativo pessoas idosas ou com pouca instrução e, no polo passivo, instituições financeiras, empresas de telefonia, concessionária de energia elétrica e grandes varejistas.

Na segunda etapa, o sistema interage com a base de dados do Núcleo de Monitoramento de Demandas Repetitivas – Numopede. Neste momento, a análise e a decisão de se tratar ou não de demanda predatória serão feitas pelo juiz componente desses órgãos de monitoramento. Em caso positivo, a decisão gerará uma etiqueta que será indexada em todos os processos dos sistemas de juizados especiais, identificando aquela demanda como predatória e também qualquer outra nova demanda ajuizada com as mesmas características.

³⁷ PITCH predadores. Recife, PE: ESMAPE, 2022. 1 vídeo (8 min 55). Publicado pelo canal EAD da Escola Judicial do Pernambuco. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=Yr9klwsx-XY>. Acesso em: 25 jul. 2022.

Por fim, havendo a indexação nos sistemas, o efeito próximo será a retirada de pauta desses processos, gerando-se uma decisão de forma automatizada por meio de Robotic Process Automation – RPA para retirada do processo de pauta, reconhecendo a prevenção, declinando para o juízo competente, é gerada automaticamente sentença de extinção, com condenação em litigância de má-fé.

4 CONCLUSÃO

No contexto do fenômeno da explosão de litigiosidade, a multiplicação de demandas repetitivas tem colocado em xeque a capacidade de o Poder Judiciário cumprir a sua missão constitucional de pacificação social.

Considerando-se o imenso banco de dados referido a texto, produzido pelos sistemas de processo judicial eletrônico, surge a necessidade de desenvolvimento de sistemas de gerenciamento capazes de minerar informações para realizar o adequado tratamento desses dados.

A partir da construção de um Judiciário orientado a dados, torna-se possível o melhor aproveitamento dos recursos oferecidos pelas ferramentas de tecnologia da informação, especialmente aquelas orientadas por inteligência artificial, que proporcionam ilimitadas vantagens quando se trata de realização de tarefas repetitivas, como triagem, clusterização, agrupamento e classificação de processos, que são etapas necessárias no gerenciamento de demandas repetitivas.

Os ganhos operacionais decorrentes do uso dessas tecnologias abrem espaço para um aumento exponencial de produtividade e de resultados, com expressiva economia de recursos, cumprindo assim o Poder Judiciário o ideário constitucional de prestação da jurisdição com economia, segurança, eficiência e celeridade.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRUGUÉ, Daniel Tarragó Quim; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **A administração pública deliberativa: inteligência artificial e inovação institucional a serviço do público**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

CAMBI, Eduardo; HAAS, Adriane; SCHMITZ, Nicole Naiara. Uniformização da jurisprudência e precedentes judiciais. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 106, n. 978, p. 227-264, abr. 2017.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988. Título original: *Acess to justice: the worldwide movement do make rights effective. A general report*.

CONHEÇA a plataforma Codex. Brasília, DF: CNJ, 2022. 1 vídeo (2 min 49). Publicado pelo canal do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=CEu5Tk_1Ngo&t=6s. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Consulta às Tabelas Processuais Unificadas (TPU)**. Brasília, DF: CNJ, [2020]. Disponível em: <https://docs.stg.pdpj.jus.br/servicos-estruturantes/tpu>. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **DataJud** – Base Nacional de Dados do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, [2020]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/sobre/>. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **DataJud** – Base Nacional de Dados do Poder Judiciário: painel de saneamento. Brasília, DF: CNJ, [2022]. Disponível em: https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=b532a1c7-3028-4041-80e2-9620527bd3fa&sheet=c99b3e24-4cce-4666-8ca5-09b0ad7b8b9a&theme=cnj_theme&opt=ctxmenu. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2019**. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Metodologia “Painel dos Grandes Litigantes”**. Brasília, DF: CNJ, [20--]. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/doc/metodologia-painel-datajud.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Portaria n. 133, 28 de setembro de 2018**. Institui Comitê Interinstitucional destinado a proceder estudos e apresentar proposta de integração das metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030. Brasília,

DF: CNJ, 2018. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_133_28092018_24102018134936.pdf. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 4, de 16 de agosto de 2005**. Cria o Sistema de Estatística do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2005. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_4_16082005_11102012201830.pdf. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 46, de 18 de dezembro de 2007**. Cria as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2007. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_46_18122007_04042019134854.pdf. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 76, de 12 de maio de 2009**. Dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado095501202007065f02f4f596cd5.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 160, de 9 de setembro de 2020**. Estabelece o cronograma de saneamento da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud e regulamenta o acesso público aos dados do DataJud por meio de API – *Application Programming Interface*. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original160953202009145f5f95d1237e5.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 331, de 20 de agosto de 2020**. Institui a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud como fonte primária de dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário – SIESPJ para os tribunais indicados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original191747202008255f4563db846dc.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 335, de 29 de setembro de 2020**. Institui política pública para a governança e a gestão de processo judicial eletrônico. Integra os tribunais do país com a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro – PDPJ-Br. Mantém o sistema PJe como sistema de Processo Eletrônico prioritário do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original214359202110116164b01f70f93.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 337, de 29 de setembro de 2020**. Dispõe sobre a utilização de sistemas de videoconferência no Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original220739202009305f7501ab6521d.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 345, de 9 de outubro de 2020**. Dispõe sobre o “Juízo 100% Digital” e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original175500202010145f873b7482503.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 354, de 19 de novembro de 2020**. Dispõe sobre o cumprimento digital de ato processual e de ordem judicial e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original180544202011205fb8057889f2c.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 370, de 28 de janeiro de 2021**. Estabelece a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD). Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1401562021062260d1ed545e2c0.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 372, de 12 de fevereiro de 2021**. Regulamenta a criação de plataforma de videoconferência denominada "Balcão Virtual." Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original15412620210219602fdc26a38d2.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 375, de março de 2021**. Altera a Resolução CNJ no 227/2016, que regulamenta o teletrabalho no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências, criando a Equipe de Trabalho Remoto e dando outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original12414020210303603f840466f11.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 385, de 6 de abril de 2021**. Dispõe sobre a criação dos "Núcleos de Justiça 4.0" e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original18544020210407606dfff01fe8d.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 417, de 20 de setembro de 2021**. Institui e regulamenta o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0) e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original15570020210921614a00ccb7cfb.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 446, de 14 de março de 2022**. Institui a plataforma Codex como ferramenta oficial de extração de dados estruturados e não estruturados dos processos judiciais eletrônicos em tramitação no Poder Judiciário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1359212022031562309bb95c911.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 455, de 27 de abril de 2022**. Institui a plataforma Codex como ferramenta oficial de extração de dados estruturados e não estruturados dos processos judiciais eletrônicos em tramitação no Poder Judiciário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1359212022031562309bb95c911.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

DINIZ, Bruno Souza *et al.* Radar: uma contribuição da tecnologia da informação para a gestão de processos repetitivos no Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Revista de Precedentes Qualificados**, Belo Horizonte, n. 2, p. 585-604, 2020. Disponível em: https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/11690/1/rpq1_irdr_n2.pdf. Acesso em: 4 abr. 2023.

FARIA, Rodrigo Martins. O sistema de precedentes qualificados como técnica adequada de gestão processual no contexto do fenômeno da explosão de litigiosidade. **Artigos Jurídicos**, Belo Horizonte, n. 151, 2021.

FRANCO, Theo Garcez de Martino Lins de. A influência da inteligência artificial no sistema de precedentes judiciais. **Revista de Direito e as Novas Tecnologias**, São Paulo, v. 2, n. 3, abr./jun. 2019.

GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. **Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça**. São Paulo: Direito GV, 2010.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira; ARAKE, Henrique Haruki. **A tragédia do judiciário**: subinvestimento em capital jurídico e sobreutilização do Judiciário. 2012. 146f. Tese (Doutorado em Economia Política) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (Face), Departamento de Economia, Universidade de Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13529/1/2012_IvoTeixeiraGicoJunior.pdf. Acesso em: 4 abr. 2023.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira; ARAKE, Henrique Haruki. Taxa de recorribilidade, taxa de reversibilidade e eficiência judicial. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 14, n. 1, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/31820/pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

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

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. O sistema de precedentes vinculantes e o incremento da eficiência na prestação jurisdicional: aplicar a ratio decidendi sem rediscuti-la. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 258, p. 341-356, ago. 2016.

LUCHETE, Felipe. Conflitos de massa: dez temas são responsáveis por 72% das ações paralisadas em tribunais. **Conjur**, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-09/dez-temas-sao-responsaveis-72-acoes-paralisadas-p/ais>. Acesso em: 23 jul. 2020.

LUNARDI, Fabrício Castagna; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; FERRAZ, Tais Schilling (coord.). **O sistema de precedentes brasileiro**: demandas de massa, inteligência artificial, gestão e eficiência. Brasília, DF: Enfam, 2022.

MARCHIORI, Marcelo Ornelas; FARIA, Rodrigo Martins. O microssistema de precedentes vinculantes na prática. **Revista Diex**, Brasília, DF, ano 1, n. 1, p. 56-67, 2021. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/administracao-superior/vice-presidencia/centro-de-inteligencia/revista-eletronica-direito-exponencial-diex>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MELO, Tiago; MEDEIROS, Richerland. Estudo exploratório sobre aplicação de técnica de análise semântica latente, para vinculação de processos judiciais a temas de repercussão geral e incidente de resolução de demanda repetitiva. **Revista de Direito e as Novas Tecnologias**, São Paulo, v. 1, n. 1, out./dez. 2018.

NUNES, Dierle *et al.* (org.). **Inteligência artificial e direito processual: os impactos da virada tecnológica no direito processual**. Salvador: Juspodivm, 2020.

NUNES, Letícia Gonçalves. A tecnologia como entidade transformadora da gestão jurídica: do papel à inteligência artificial. **Revista de Direito e as Novas Tecnologias**, São Paulo, v. 2, jan./mar. 2019.

OBJETIVOS de desenvolvimento sustentável. *In*: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. [São Francisco, CA: Wikimedia Foundation, 2010]. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Objetivos_de_Desenvolvimento_Sustent%C3%A1vel. Acesso em: 27 jul. 2022.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; CUNHA, Luciana Gross. Os indicadores sobre o Judiciário brasileiro: limitações, desafios e o uso da tecnologia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 16, n. 1, 2020.

PICCOLI, Ademir *et al.* **Contratação de inovação na justiça: com os avanços do marco legal de ciência, tecnologia e inovação**. Curitiba: Vidaria Livros, 2020. 54 p.

PITCH Bliind. Recife, PE: ESMAPE, 2022. 1 vídeo (7 min 33). Publicado pelo canal EAD da Escola Judicial do Pernambuco. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tpUKwgdip2w>. Acesso em: 25 jul. 2022.

PITCH exterminadores. Recife, PE: ESMAPE, 2022. 1 vídeo (7 min 33). Publicado pelo canal EAD da Escola Judicial do Pernambuco. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=I4INMNid3Ng>. Acesso em: 25 jul. 2022.

PORTO, Fábio Ribeiro. O impacto da utilização da inteligência artificial no executivo fiscal. Estudo de caso do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Direito em movimento**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 142-199, 1º sem. 2019.

POSNER, Richard A. An economic approach to legal procedure and judicial administration. **The Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 2, n. 2, p. 399-458, jun. 1973.

PRIEST, George L. Private litigants and the court congestion problem. **Boston University Law Review**, Boston, v. 69, n. 2, p. 527-559, 1989.

ROSA, Alexandre Morais da; GUASQUE, Bárbara. O avanço da disrupção nos tribunais brasileiros. In: NUNES, Dierle *et al.* (org.). **Inteligência artificial e direito processual**: os impactos da virada tecnológica no direito processual. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 65-80.

SADEK, Maria Tereza Aina; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Estudos, pesquisas e dados em justiça. In: OLIVEIRA, Fabiana Luci de (org.). **Justiça em foco**: estudos empíricos. Rio de Janeiro: FGV, 2012, v. 1. p. 15-61.

SANSEVERINO, Paulo de Tarso; MARQUIORI, Marcelo. O Projeto Athos de inteligência artificial e o impacto na formação dos precedentes qualificados no Superior Tribunal de Justiça. In: TEPEDINO, Gustavo; SILVA, Rodrigo da Guia (coord.). **O Direito Civil na era da inteligência artificial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 21-38.

SALOMÃO, Luis Felipe (coord.). **Inteligência artificial**: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do poder judiciário brasileiro. Rio de

Janeiro: FGV, 2020. Disponível em: https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudos_e_pesquisas_ia_1afase.pdf. Acesso em: 25 nov. 2022.

SOUZA, Beatriz Lopes de. A inteligência artificial e o Poder Judiciário: o cenário brasileiro diante da nova agenda mundial. **Migalhas**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/382372/a-inteligencia-artificial-e-o-poder-judiciario>. Acesso em: 4 abr. 2023.

SUSSKIND, Richard. **Online Courts and the Future of Justice**. Oxford: Oxford Press, 2019.

VALENTINI, Rômulo Soares. Para além do teste de turing jurídico? Breves apontamentos sobre os sistemas automatizados de decisão e suas potencialidades para elevar a qualidade da prestação jurisdicional. In: NUNES, Dierle *et al.* (org.). **Inteligência artificial e direito processual: os impactos da virada tecnológica no direito processual**. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 533-549.

VIARO, Felipe Albertini Nani. Litigiosidade predatória: conceitos e casos. **Conjur**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-09/felipe-viario-litigiosidade-predatoria-conceitos-casos>. Acesso em: 25 jul. 2022.

VIEIRA, Mônica Silveira. **Abuso do direito de ação e seu enfrentamento no contexto do TJMG**. Belo Horizonte: EJEJF, 2021.

LITIGÂNCIA SOB AS LENTES ESG¹: TRATAMENTO ESTRUTURAL DAS DEMANDAS REPETITIVAS COMO INDICADOR-CHAVE DA JURISDIÇÃO SUSTENTÁVEL

CÍNTIA TERESINHA BURHALDE MUA*

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Epistemologia dos conceitos. 3 Demandas repetitivas: uma proposta de conceituação elucidativa em duas espécies. 4 Matriz ESG e jurisdição sustentável; 4.1 Paradigmas do direito comparado; 4.2 Referenciais internos. 5 Tratamento estrutural da demanda repetitiva como indicador-chave de desempenho da jurisdição sustentável. 6 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Num cenário de massificação das relações sociais e de virtualização da justiça estatal, o conceito de acesso à jurisdição, enquanto direito prestacional,

¹ Acrônimo em inglês, composto pelas iniciais dos termos Environmental, Social and Governance. Seu homólogo em português, ASG – Ambiental, Social e Governança.

* Juíza de direito. Docente, pesquisadora e contenciosa da Enfam. Docente convidada no PPGD da PUCRS. Docente no PPGD da FMP/RS. Coordenadora do Núcleo de Processo Coletivo ESM/Ajuris. Coordenadora do Núcleo de Neurociência Aplicada ao Direito da ESM/Ajuris. Parecerista permanente da Plataforma de Direito à Saúde da ESM/Ajuris. Membro do Núcleo de Inovação e Administração Judiciária da ESM/Ajuris. Assessora da Presidência da Ajuris. Membro do Departamento de Direitos Humanos da Ajuris. Membro do Departamento de Direito Ambiental da Ajuris. Coordenadora do Grupo de Trabalho em Planejamento Estratégico da Ajuris. Membro do Grupo de Trabalho em Planejamento Estratégico da Diretoria de Aposentados da Ajuris. Membro do Liods CNJ – JusClima. Membro do Fórum Gaúcho de Combate aos Efeitos dos Agrotóxicos – FGCI. Doutoranda em Direito – PUCRS. Mestre em Direito do Estado – PUCRS. Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional – UFRGS. Especialista em Processo Civil – PUCRS. Membro da AI Robotics Ethics Society – AIRES – PUCRS.

há de ser revisitado, sob a ótica da sustentabilidade, em suas múltiplas dimensões, mormente em face do fenômeno da litigância repetitiva e suas externalidades negativas, como o custo socioeconômico da sobrecarga do sistema de justiça.

A disfuncionalidade do acesso à jurisdição, entre outras molduras, pode ser instrumentalizada por demandas atomizadas, repetitivas, pasteurizadas, escopo deste ensaio, cujo objetivo geral é estabelecer: 1) perfilização das demandas seriais, com definição de conceitos; 2) parâmetros de sindicabilidade do abuso do direito de litigar (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.995/DF e REsp); e 3) proposição de medidas estruturantes de gerenciamento, contribuindo para uma política judiciária que se aproxime qualitativamente da sua função de vetor do desenvolvimento sustentável.

Neste passo, *primo* faremos uma breve incursão na epistemologia dos conceitos. *Secundo*, adotaremos o modelo Wittgenstein para o processo de conceituação elucidativa das demandas repetitivas legítimas e das lides seriais predatórias.

Terzo, trabalharemos com critérios de direito comparado, tendo por paradigmas o Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2020 – relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável, e que altera o Regulamento (UE) 2019/2088. Outrossim, também trazemos a lume os indicadores ambientais da OCDE (ESG Investing – Practices, Progress and Challenges, publicado em 2020)², porquanto a adesão do Brasil àquele organismo está em andamento.

No plano interno, analisaremos as aproximações do tema em foco com as diretrizes estabelecidas pela Comissão de Valores Mobiliários, por meio da Resolução CVM n. 59/2021, que altera as Instruções CVM n. 480 e n. 481/2009 e institui formalmente os padrões para as práticas de Environmental, Social and Governance – ESG ; da Resolução CNJ n. 325/2020, que estabelece a estratégia

² BOFFO, R.; PALATANO, R. **ESG investing**: practices, progress and challenges. Paris: OECD, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/finance/ESG-Investing-Practices-Progress-Challenges.pdf>. Acesso em: 16 maio 2022.

nacional do Poder Judiciário para o quinquênio 2021–2026; da Resolução CNJ n. 400/2021, que dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário; e do Projeto de Lei do Senado n. 4.363, de 2021, que institui o Selo Nacional ASG, conferido a empresas que investem em ações e projetos de motivação ambiental, social e de governança.

Nesse espectro, a hipótese deste trabalho é a imprescindibilidade do tratamento estrutural para as demandas repetitivas, como estratégia de política judiciária convergente à governança orientada pela matriz ESG, assumindo a condição de indicador-chave de desempenho da jurisdição sustentável.

2 EPISTEMOLOGIA DOS CONCEITOS

No horizonte conceitual, é necessário apartar a litigiosidade atomizada legítima da demanda serial anômala. Esse ponto exsurge nevrálgico, constituindo-se em elemento referencial para o *design* da estratégia de gerenciamento desses conflitos, proposição deste ensaio.

A locução “demandas repetitivas” – para usar a terminologia mais comum – é um conceito jurídico vago, impreciso, multidimensional e complexo; conseqüentemente, incompatível com uma definição puramente lógica, que parte da imprescindível existência de um elemento essencial no processo de conceituação elucidativa. Vago, porque não contém em si mesmo uma delimitação semântica. Impreciso, porque, como veremos alhures, a precisão conceitual é utópica. Multidimensional, pois afeta: 1) a dimensão individual, pelo exercício do direito de ação; 2) a dimensão social, para adequação das políticas de administração judiciária relativas ao enfrentamento do problema estrutural das lides seriais pseudoindividuais; e 3) a dimensão da sustentabilidade, quanto: 3.1) às repercussões das externalidades negativas do acionamento massivo no orçamento público; 3.2) à perniciosidade da variabilidade das decisões

individuais à integridade e coerência sistêmicas e suas correlações com entrega da prestação jurisdicional da litigância remanescente, mormente quanto ao tempo médio de duração processual; e 3.3) às emissões de gases de efeito estufa na rotina forense, entre várias outras. E complexo, pela natureza do problema, cujo gerenciamento exige atuação dúctil, intra e interinstitucional concertada, coerente, consubstanciando uma nova forma de interpretar e aplicar a teoria da divisão dos Poderes da República.

Entre as metodologias analíticas³ da filosofia da linguagem, adotaremos o modelo pragmático-normativo de Wittgenstein⁴ e sua concepção de linhagem como critério de identificação do fio condutor dos conceitos a elucidar.

Nessa conjuntura, a busca de uma essência comum perde foco para as similitudes intrínsecas entre as diversas categorias de uma mesma família da linguagem⁵, as quais apresentam convergências semânticas e sobreposições de sentido, imbricando-se entre si, formando a unidade conceitual. Wittgenstein vale-se da metáfora da corda, composta de uma trama de fios que constituem sua arquitetura e robustez.

³ Não olvidamos a importância das demais estratégias analíticas da filosofia da linguagem. Tradução (Jackson, 1998), redução ou eliminação (Carnap, 1932), decomposição (Descartes, 1824; Russell, 1974; Rodriguez-Pereyra, 2002) ou aglutinação (Braddon-Mitchell e Nola (2009). Contudo, devido ao recorte metodológico deste capítulo, o estudo das mesmas refugiria do escopo do trabalho.

⁴ WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações filosóficas**. Tradução de João José R. L. de Almeida. 9. ed. São Paulo: Vozes, 2014.

⁵ *Ibid.*, p. 80-81, § 67.

A fenomenologia dos conceitos, sob essa perspectiva, recusa ancoragem na precisão conceitual⁶ de Quine⁷, percorrendo estratégia dinâmica, contextual e dialética.

Wittgenstein admite a analogia de linguagem⁸, compreendendo que o conceito sempre encerra uma indeterminação relativa e, por isso, pode ser aplicado a casos “suficientemente” semelhantes; concebe que a aplicação dos conceitos é sempre contextual e dinâmica, numa visão panorâmica⁹; compreende que, como regra de aplicação de signos ou símbolos, o conceito admite generalidade, o que quer dizer que se aplica a muitos singulares; porém, não deve ser tomado como um padrão absoluto de aplicação; e sustenta que a vagueza é inerente aos conceitos que contam com elementos linguísticos abertos, indeterminados, uma *zona gris* em que é impossível demarcar seus limites, mas apenas um ponto de partida.¹⁰

⁶ De Platão ao segundo quartil do século XX, sendo dignas de nota as contribuições de Gottlob Frege, muito embora Frege seja um referencial para a filosofia da linguagem, nem por isso foi um filósofo da linguagem, porque “não estava interessado no funcionamento da linguagem natural e no modo pelo qual as expressões linguísticas se conectam com o mundo”. Também insta mencionar a influência do Círculo de Viena, especialmente. SCHLICK, Moritz. **O fundamento do conhecimento**. São Paulo: Abril Cultural, 1975; FREGE, Gottlob. *Begriffsschrift*. In: GEACH, Peter; BLACK, Max (ed.). **Translations of the philosophical writings of Gottlob Frege**. Oxford: Basil Blackwell, 1960. p. 1-20; RODRIGUES FILHO, Abílio. **Frege e a filosofia da linguagem**. Minas Gerais: Universidade Federal de São João del-Rei, 2009. Disponível em: <https://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/Ab%EDlio%20Rodrigues.pdf>. Acesso em: 2 maio 2022.

⁷ QUINE, Willard Van Orman. **De um ponto de vista lógico**. Tradução: Antonio Ianni Segatto. São Paulo: Editora UNESP, 2011. 272 p.

⁸ WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigações filosóficas*. Tradução de João José R. L. de Almeida. 9. ed. São Paulo: Vozes, 2014. p. 82, § 69. Na mesma toada, refere-se a “ver o que é comum” (§ 72, p. 84) e as “semelhanças de família” (§§ 67 e 77, p. 80/1 e 87, respectivamente).

⁹ *Ibid.*, p. 110, § 122.

¹⁰ *Ibid.*, p. 83-84, § 71.

3 DEMANDAS REPETITIVAS: UMA PROPOSTA DE CONCEITUAÇÃO ELUCIDATIVA EM DUAS ESPÉCIES

Demandas seriais, em tese, são um sintoma do hiato material entre o esperado e o efetivamente entregue em termos de prestação estatal ou privado¹¹.

Há uma presunção (relativa) da legitimidade da demanda repetitiva; não obstante represente evidente disfunção do acesso à jurisdição, porquanto as questões são coletizáveis, parcial ou integralmente, com menor custo e maior proveito sociais.

Mas há que se apartar demandas repetitivas legítimas, embora disfuncionais, das demandas predatórias, que também podem ser veiculadas em série, no espectro do abuso do direito de litigar.

Os critérios de sindicabilidade do abuso do direito de litigar foram objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.995-DF e do Recurso Especial n. 1.817.845-MS.

O primeiro precedente foi julgado pelo Plenário do STF em 13 de dezembro de 2018, sob a relatoria do Ministro Roberto Barroso, de cujo brilhante voto colhe-se os seguintes excertos:

4. O exercício abusivo do direito de deflagrar a jurisdição, a litigiosidade excessiva, a utilização do Judiciário como instrumento para a obtenção de acordos indevidos ou, ainda, para a procrastinação do cumprimento de obrigações implica o uso ilegítimo do Judiciário e a sensação difusa de que a Justiça não funciona. O volume desproporcional de processos compromete a celeridade, a coerência e a qualidade da prestação jurisdicional e importa em ônus

¹¹ No âmbito privado, as conformações mais comuns dos conflitos em série são inerentes ao direito consumerista em suas múltiplas facetas e implicações. Na seara pública, deflagram-se atomizados os conflitos que respeitam, v.g., a vagas em creche e a demandas de saúde. As execuções fiscais também se enquadram como litigância massiva, pois instrumentalizadas por petição-padrão, em que apenas o nome e o CPF do devedor, o número da CDA e o valor da dívida são alterados, a cada ajuizamento.

desmedidos para a sociedade, à qual incumbe arcar com o custeio da máquina judiciária.

[...]

11. Ao final, se produz um **mecanismo perverso de seleção adversa**. O litigante que tem razão acaba preferindo se abster de processar, dado o desgaste, a incerteza e o tempo de duração de uma demanda. Em consequência, cede a acordos talvez não muito vantajosos. O litigante oportunista recorre ao Judiciário porque o mau funcionamento o beneficia. Cria-se um **ciclo vicioso por meio do qual o Judiciário se torna um instrumento de injustiça, presta um serviço de má qualidade e cai em descrédito**.

[...]

13. Nessas condições, **se o direito não estabelecer um arranjo qualquer pelo qual os efeitos negativos decorrentes da propositura excessiva de ações (externalidade negativa) sejam internalizados no custo de quem litiga indevidamente, a consequência será a sobreutilização do Judiciário até a sua destruição**. A sobrecarga gerada para o Judiciário será tão grande que o próprio acesso à justiça estará comprometido. É preciso que se compreenda que as normas processuais estabelecem estruturas de incentivos ou de desincentivos para a litigância que interferem sobre a carga de trabalho enfrentada pelo Judiciário. Essa realidade precisa ser levada em conta na formulação dessas normas. **Paradoxalmente, excesso de acesso à justiça gera a denegação de acesso à justiça**. A conclusão é óbvia: o Brasil precisa efetivamente tratar do problema da sobreutilização do Judiciário e desenvolver políticas públicas que reduzam a litigância. (Grifo nosso).¹²

No bojo do Recurso Especial n. 1.817.845-MS¹³, sob a Relatoria do Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, que reconheceu a existência do abuso do direito de litigar, em tese, sem aplicá-lo ao caso concreto, o voto condutor do

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.995/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 13 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749267870>. Acesso em: 2 maio 2022.

¹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. turma). **Recurso Especial n. 1.817.845-MS (2016/0147826-7)**. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201601478267&dt_publicacao=17/10/2019. Acesso em: 2 maio 2022.

acórdão, da lavra da Ministra Nancy Andrighi, reconheceu tal abuso e entendeu ter havido “assédio processual” por parte dos demandados.

Dignos de nota os seguintes trechos do magnífico voto:

Ocorre que o ardil, não raro, é camuflado e obscuro, de modo a embaralhar as vistas de quem precisa encontrá-lo. O chicaneiro nunca se apresenta como tal, mas, ao revés, age alegadamente sob o manto dos princípios mais caros, como o acesso à justiça, o devido processo legal e a ampla defesa, para cometer e ocultar suas vilezas. O abuso se configura não pelo que se revela, mas pelo que se esconde [...]

É por isso que é preciso repensar o processo à luz dos mais basilares cânones do próprio direito, não para frustrar o regular exercício dos direitos fundamentais pelo litigante sério e probo, mas para refrear aqueles que abusam dos direitos fundamentais por mero capricho, por espírito emulativo, por dolo ou que, em ações ou incidentes temerários, veiculem pretensões ou defesas frívolas, aptas a tornar o processo um simulacro de processo.

A ministra cita um paradigma da Justiça americana (*California Motor versus Trucking*¹⁴), no qual se reconheceu “que o surgimento de um padrão de processos infundados e repetitivos é forte indicador de abuso com aptidão para produção de resultados ilegais, razão pela qual essa conduta não está albergada pela imunidade constitucional ao direito de peticionar”¹⁵.

¹⁴ UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court. **California Motor Transp. Co. v. Trucking Unlimited**, 404 U.S. 508 (1972). Washington, DC: Supreme Court, 13 Jan. 1972. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/404/508/>. Acesso em: 14 abr. 2022.

¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. turma). **Recurso Especial n. 1.817.845-MS (2016/0147826-7)**. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino. p. 48. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201601478267&dt_publicacao=17/10/2019. Acesso em: 5 maio 2022.

Sobre o ponto de vista doutrinário, cita-se como referencial teórico o livro *Abuso do Direito de Ação e seu Enfrentamento no Contexto do TJMG*¹⁶ de cujo contexto cito:

A Constituição não resguarda o acesso ao Poder Judiciário em qualquer hipótese, mas apenas naquelas em que haja, no plano da realidade, dos fatos, do mundo do ser, lesão ou ameaça a direito. Somente se houver litígio material, concreto, real, uma pessoa física ou jurídica tem o direito constitucionalmente resguardado de se valer do sistema de justiça para buscar a satisfação de um possível direito subjetivo.

Essa interpretação não apenas considera o texto normativo em sua integralidade, mas também está conectada com as finalidades visadas pelo ordenamento jurídico-constitucional ao resguardar o direito subjetivo em questão: o direito de ação não é um fim em si mesmo, mas apenas se justifica por haver direitos materiais lesados ou sob perigo de lesão que não possam ser resguardados ou efetivados sem a intervenção do Poder Judiciário, ou possam ser por este garantidos com maior eficiência e/ou eficácia. Trata-se, evidentemente, de um direito subjetivo de caráter instrumental.

Postos esses lineamentos e com fulcro nos estudos de Wittgenstein, propomos duas estratégias analíticas concorrentes.

A primeira estratégia atenta para a ontologia do conceito, numa abordagem histórico-contextual-dialética.

No eixo histórico, nosso referencial será a obra sobre demandas repetitivas publicada pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de

¹⁶ VIEIRA, Mônica Silveira. **Abuso do direito de ação e seu enfrentamento no contexto do TJMG**. Belo Horizonte: TJMG, set. 2021. p. 4. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/handle/tjmg/12430>. Acesso em: 10 abr. 2022.

Magistrados¹⁷. No corpo do texto, há relato de dois importantes registros, ambos originários do Estado do Rio Grande do Sul.

O primeiro, que ficou conhecido como Caso Poupança (2007), inovou ao suspender de ofício as demandas individuais propostas sobre expurgos inflacionários, ante a propositura de várias ações coletivas, por diferentes representantes adequados. As decisões foram confirmadas em segunda instância e no STJ, objeto do Tema Repetitivo n. 60, que firmou a seguinte tese: “Ajuizada ação coletiva atinente à macrolide geradora de processos multitudinários, suspendem-se as ações individuais, no aguardo do julgamento da ação coletiva”.¹⁸ Outrossim, as sentenças das demandas coletivas contaram com disposições disruptivas, naquele contexto, como a obrigação de liquidar pelo banco, sob a supervisão do auxiliar do juízo. Ademais, uma vez publicadas as decisões de mérito dos processos coetâneos, os processos individuais, que estavam suspensos, foram convertidos – de ofício – em liquidação de sentença e ficaram a aguardar os cálculos a serem apresentados pelo devedor, por força do dispositivo sentencial. Ainda, os feitos individuais propostos após a publicação da sentença eram convertidos em liquidação, tudo sob a égide do Código de Processo Civil de 1973. Mais recentemente, pendente de apreciação recursos extraordinários, reunidos nos Temas n. 264, 265, 284, 285 do STF.

Então, nesse primeiro caso, o exemplo concreto colabora para o processo contextual de elucidação linguística do conceito “demandas repetitivas legítimas”.

¹⁷ 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. 276 p.

¹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo n. 60**. Questiona-se se diante de ajuizamento de ação coletiva, pode o Juízo suspender, ex officio e ao início, o processo de ação individual multitudinária atinente à mesma lide, preservados os efeitos do juizamento para a futura execução [...]. Brasília, DF: STJ, 2009. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=60&cod_tema_final=60. Acesso em: 3 maio 2022.

O estudo do segundo caso contribui para a compreensão da construção semântica do conceito “demandas repetitivas predatórias”: o tema de fundo, o *creding score*, sua legitimidade e seus limites.

Diante do ajuizamento massivo, realizou-se um estudo amostral, do qual redundaram constatações do uso fraudulento do direito de ação, como os casos de aforamento, por um mesmo autor, de idêntica demanda contra todos os arquivistas em separado, pretensões verbalizadas em petição-padrão, muitas vezes promovidas por fotocópia de procuração.

Com foco inicial nesse caso, foi instituído o Projeto de Gestão e Racionalização das Ações de Massa – Program¹⁹. Paralelamente, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou ação coletiva²⁰ sobre a temática, levando o assunto à apreciação do Superior Tribunal de Justiça que, pela sistemática dos recursos repetitivos, definiu o Tema n. 710 (*leading cases*: REsp n. 1.419.697-RS e REsp n. 1.457.199-RS – este relativo à ação coetânea de iniciativa ministerial), trânsito em julgado em fevereiro e março de 2015, respectivamente. Outrossim, em outubro de 2015, a Segunda Seção do STJ editou a Súmula n. 550²¹.

Ante o julgamento dos precedentes, os processos suspensos, após prévia depuração dos casos de extinção sem julgamento de mérito, foram julgados. No período de aproximadamente um ano, foram julgados cerca de 72.000 feitos, com a aplicação sistemática das teses das decisões vinculantes aos casos em concreto.

¹⁹ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Conselho da Magistratura. **Edital n. 098/2014-COMAG**. Rio Grande do Sul: COMAG, 2014.

²⁰ Contra a Câmara de Dirigentes Lojistas de Porto Alegre – CDL. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Ação Coletiva – Processo 001/1.12.0109378-4**. Autor: Ministério Público. Réu: Câmara de Dirigentes Lojistas de Porto Alegre. Rio Grande do Sul: TJRS, 2022.

²¹ A utilização de escore de crédito, método estatístico de avaliação de risco que não constitui banco de dados, dispensa o consentimento do consumidor, que terá o direito de solicitar esclarecimentos sobre as informações pessoais valoradas e as fontes dos dados considerados no respectivo cálculo.

Para atingir tal resultado, foram utilizadas duas técnicas combinadas: a reunião dos feitos, de ofício, nos casos de litisconsórcio passivo, por cada autor (1ª fase) e, sucessivamente, também *ex officio*, em litisconsórcio ativo, ante a identidade do pedido e da causa de pedir. Nesta toada, os processos foram decididos em grandes grupos, por sentença única, com fulcro entendimento consagrado pelo STJ à época dos fatos²².

A segunda estratégia consiste em concentrar a atenção no conceito de evidência, em sua moldura contextual, que não pode ser reduzida apenas à evidência científica, pois a experiência profissional agregada, os dados concretos, os modelos estatísticos, a opinião de especialistas, a revisão de literatura, o projeto-piloto, entre outros, também poder-se-ão constituir em evidências a serem consideradas processo de conformação conceitual.

O ideal é que o conceito exsurja de combinação de evidências, de várias fontes, criticamente avaliadas, num horizonte de governança baseada em dados²³, assunto que refoge ao escopo destas linhas.

Nessa conjuntura, recorreremos às bases do CNJ, para algumas constatações.

Conforme dados disponíveis no Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios²⁴, 1.619 Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR ou Recurso Repetitivo – RR

²² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. turma). **Recurso Especial n. 230.732-MT (1999/008345-5-0)**. Relator: Ministro Castro Filho, 16 de junho de 2005. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199900834550&dt_publicacao=01/08/2005. Acesso em: 3 maio 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **AgInt no Recurso Especial n. 1665831-DF (2017/0079205-6)**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, 29 de junho de 2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201700792056&dt_publicacao=03/08/2020. Acesso em: 3 maio 2022

²³ BARENS, Eric; ROUSSEAU, Denise M.; BRINER, Rob B. **Evidence-based management: the basic principles**. Amsterdam: Center for Evidence-Based Management, 2014.

²⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatório**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&anonymous=true&document=qvw_l%5Cpainelcnj.qvw&lang=pt-BR&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true. Acesso em: 13 maio 2022.

sobrestam o julgamento de 998.079 processos. Por outro lado, a aplicação das ferramentas processuais ensejou o julgamento de 1.549.573 processos.

O universo de 1.619 IRDRs e RR está assim distribuído entre os tribunais pátrios: 48 estão na Justiça Federal, 134 na Justiça do Trabalho, 441 na Justiça Estadual e 996 nos tribunais superiores.

Quando analisamos o fator tempo, os dados são os seguintes:

Quadro 1 – Cronometria IRDRs e RR

Tempo da sentença	Tempo de tramitação	
2 anos e 4 meses	6 anos e 11 meses	Desde a data de criação do incidente
1 ano e 5 meses	4 anos e 2 meses	Desde a data do julgamento do incidente
2 anos e 8 meses	5 anos e 3 meses	Desde a data do sobrestamento

Fonte: Elaboração própria.

O tempo médio entre a admissão do incidente e a sentença de mérito por ano pode ser visualizado pelo gráfico que segue, o qual se encontra em curva descendente, recuperando os resultados negativos do biênio 2020–2021, impactado pelos efeitos pandêmicos:

Figura 1 – Cronometria entre admissão e sentença

Tempo médio entre a admissão e a sentença de mérito por ano

Fonte: CNJ (2021).²⁵

Os dados aportados permitem algumas considerações, as quais concorrerão para a conformação dos conceitos em tela: 1) formalmente, as ferramentas permitem uma concentração das decisões sobre questões repetitivas, o que favorece, em tese, a segurança e coerência sistêmicas; 2) materialmente: 2.1) o altíssimo número de processos sobrestados, somados aos tempos de tramitação, demonstram que o sistema se encontra congestionado, sem condições de atender à demanda em consonância com o princípio da duração razoável do processo; 2.2) não há um controle de efetividade, no sentido da aplicação do precedente ao *instant case*, porque os tribunais superiores rejeitam a interposição de reclamação²⁶ para tal efeito, devendo a questão resolver-se no

²⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Painéis CNJ**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://paineis.cnj.jus.br>. Acesso em: 13 maio 2022.

²⁶ Neste sentido: Rcl 36.476/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, DJe de 6/3/2020; AgInt na RCL 39.901/RS, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe de 14/9/2020 e RCL 41.242/RJ, Rel. Min. Nancy Andrighi, Segunda Seção, DJe de 19/3/2021.

tribunal de origem²⁷; e 2.3) inexistência política de administração judiciária voltada para avaliação qualitativa da jurisdição, abrindo espaço, em matéria repetitiva, para o fordismo do processo decisório.

A mecânica aplicação da tese aos casos que estavam sobrestados (sentença em bloco), sem a devida atenção às peculiaridades que poderiam, inclusive, subsidiar um *distinguish*, retroalimenta a litigiosidade massiva, mormente a predatória, posto que, sem exame da *ratio* ou das *ratione decidendi*, tampouco apreciação das circunstâncias de fato apreciáveis, viabiliza que, no conjunto das demandas legítimas, lides fraudulentas recebam um juízo de procedência, tornando litigar um negócio rentável.

Concebendo a elucidação conceitual como processo, aderimos à lição de Georgescu-Roegen²⁸ (1979) acerca dos conceitos dialéticos, que orbitam num movimento constante de causa e consequência, num horizonte de infinito autoaperfeiçoamento.

Dessa feita, a proposta não contempla a concepção aritmomórfica, que trabalha com elementos estanques, regida pela lógica aristotélica²⁹.

Postos esses lineamentos, os conceitos dialéticos propostos para “demanda repetitiva legítima” e “demanda repetitiva predatória” são enunciados a seguir.

Demanda repetitiva legítima é aquela em que há: i) preferencialidade ao tratamento coetâneo. O sistema fornece vários instrumentos para a resolução otimizada dessas controvérsias, tais como processo coletivo (para o que devem ser intimados os legitimados coletivos como obrigação do juiz, conforme o art. 139, X, do CPC), recursos repetitivos e Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR, negócios processuais, reunião dos feitos por conexão ou continência,

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 36.476-SP**. Reclamante: Luiz Gonzaga Vieira de Camargo. Reclamado: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 27 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342494189&ext=.pdf>. Acesso em: 13 maio 2022.

²⁸ GEORGESCU-ROEGEN, N. Methods in economic science. **Journal of Economic Issues**, [s. l.], v. 13, n. 2, p. 317-28, June 1979.

²⁹ ARISTÓTELES. **Órganon**. Tradução de Pinharanda Gomes. Lisboa: Guimarães Editores, 1985.

entre outras técnicas; ii) boa-fé processual na propositura da demanda, de modo a afastar o uso predatório do sistema de justiça; e iii) causa real para a demanda, sobre a qual o titular do direito subjetivo material tem ciência e está de pleno acordo com o ajuizamento da questão.

Demanda repetitiva predatória é aquela em que há: i) prioridade do tratamento coletivo, sem prejuízo da concomitância de outras técnicas, como recursos repetitivos e Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR, negócios processuais, prova amostral etc.; ii) má-fé processual na propositura da demanda, configurando abuso do direito de litigar; iii) ausência de causa real para a lide, proposta à revelia titular do direito subjetivo, configurando litigância artificial, fraudulenta, procrastinatória, entre outras espécies do gênero (litigiosidade predatória) estudado neste livro.

À primeira categoria – demanda repetitiva legítima – cabe aplicar estratégias estruturantes; a segunda – demanda repetitiva predatória – deve ser destinatária de medidas sancionatórias e de política de administração judiciária para o tratamento do problema estrutural com medidas estruturantes, que devem integrar o planejamento estratégico do Poder Judiciário Nacional, constituindo-se em marca ESG na governança judiciária. A imprescindibilidade dessa forma de gerenciamento é a hipótese deste capítulo.

Passemos para a litigância seriada sob as lentes ESG.³⁰

4 MATRIZ ESG E JURISDIÇÃO SUSTENTÁVEL

4.1 Paradigmas do direito comparado

a) Regulamento (UE) n. 852/2020

³⁰ Acrônimo em inglês, composto pelas iniciais dos termos Environmental, Social and Governance. Seu homólogo em português, ASG – Ambiental, Social e Governança.

O Tratado da União Europeia estabeleceu um mercado interno voltado para o desenvolvimento sustentável, com foco em alguns eixos, entre os quais destacam-se o “crescimento econômico equilibrado” e o “elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente”³¹ com o propósito da plena efetividade da Agenda 2030 e da tríade dimensional da sustentabilidade.^{(32) (33)}

A resiliência às alterações do clima, a eficiência energética, a parcimônia no uso dos recursos naturais, a acessibilidade, a inclusão e a transição para a economia circular são alguns dos objetivos sustentáveis para a consecução de ações traçadas pela União Europeia, tais como a reorientação dos “fluxos de capitais para investimentos sustentáveis”, com foco no “crescimento sustentável e inclusivo”.

Para tanto, faz-se necessário estabelecer “um sistema de classificação único para as atividades sustentáveis” que permita “entendimento comum e holístico da sustentabilidade ambiental das atividades e dos investimentos”.³⁴

³¹ Primeiro considerando: UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2020. Relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável, e que altera o Regulamento (UE) 2019/2088. **Jornal Oficial da União Europeia**: Bruxelas, l. 198/13, 22 jun. 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&from=PT>. Acesso em: 21 fev. 2023.

³² UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2020. Relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável, e que altera o Regulamento (UE) 2019/2088. **Jornal Oficial da União Europeia**: Bruxelas, l. 198/13, 22 jun. 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&from=PT>. Acesso em: 21 fev. 2023.

³³ Econômica, social e ambiental. Ressalvamos, porém, que concordamos com Freitas, quando leciona que a sustentabilidade comporta uma multidimensionalidade mais ampla, podendo-se acrescentar às mencionadas, as dimensões política, jurídica e ética do conceito, o que refoge ao escopo destas linhas. FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 416 p.

³⁴ Sexto considerando: UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2020. Relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável, e que altera o Regulamento (UE) 2019/2088. **Jornal Oficial da União Europeia**: Bruxelas, l. 198/13, 22 jun. 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&from=PT>. Acesso em: 21 fev. 2023.

A metodologia da uniformização dos critérios no âmbito da União visa estimular a avaliação dos custos ambientais – e da utilização dos serviços ambientais –, facilitando o acesso ao financiamento de atividades sustentáveis³⁵.

Nessa toada, foi criado o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento³⁶ e o Portal Europeu de Projetos de Investimento³⁷, conforme disciplina do Regulamento (UE) 2015/1017³⁸ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho de 2015.

O regulamento epigrafado entrou em vigor em 1º de janeiro de 2022, quanto a investimentos direcionados às atividades de mitigação e adaptação das

³⁵ A classificação das atividades econômicas sustentáveis deve atender aos critérios do art. 3º do Regulamento (UE) 852/2020, *in verbis*: “Art. 3º Critérios aplicáveis às atividades econômicas sustentáveis do ponto de vista ambiental. Para efeitos de se determinar em que grau um investimento é sustentável do ponto de vista ambiental, uma atividade econômica é qualificada como sustentável do ponto de vista ambiental se essa atividade econômica: a) Contribuir substancialmente para um ou mais dos objetivos ambientais estabelecidos no art. 9º nos termos dos arts. 10 a 16; b) Não prejudicar significativamente nenhum dos objetivos ambientais estabelecidos no art. 9º nos termos do art. 17; c) For exercida em conformidade com as salvaguardas mínimas previstas no art. 18; e d) Satisfizer os critérios técnicos de avaliação que tenham sido estabelecidos pela Comissão nos termos do artigo 10, n. 3, do art. 11, n. 3, do art. 12, n. 2, do art. 13, n. 2, do art. 14, n. 2, ou do art. 15, n. 2.”

³⁶ UNIÃO EUROPEIA. Conselho da União Europeia. **Plataforma europeia de aconselhamento ao investimento e portal europeu de projetos de investimento**. Europa: Conselho da União Europeia, 2019. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/investment-plan/investment-advisory-hub/>. Acesso em: 21 fev. 2022.

³⁷ UNIÃO EUROPEIA. **Portal InvestEU**. Europa: UE, [202-]. Disponível em: <https://ec.europa.eu/investeuportal/desktop/pt/index.html>. Acesso em: 21 fev. 2022.

³⁸ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Regulamento (UE) 2015/1017 do Parlamento Europeu e do Conselho. Cria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento e o Portal Europeu de Projetos de Investimento e que altera os Regulamentos (UE) 1291/2013 e 1316/2013 – Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos de 25 de junho de 2015. **Jornal Oficial da União Europeia**: Bruxelas, l. 169/1, 1º jul. 2015. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R1017&from=EN>. Acesso em: 13 maio 2022.

alterações climáticas e passará a vigorar a contar de 1º de janeiro de 2023, quanto aos homólogos mencionados nas alíneas c a f do mesmo artigo.³⁹

Os critérios em liça foram pormenorizados no Regulamento Delegado (UE) 2021/2178 da Comissão, de 6 de julho de 2021⁴⁰, destacados em Indicadores-Chave de Desempenho – ICD para volume de negócios, despesas de capital e operacionais – conforme a taxonomia regulamentar⁴¹ – que estejam contribuindo substancialmente⁴² ou não prejudicando significativamente⁴³ os objetivos sustentáveis que foram adotados na normativa.

³⁹ Cujo inteiro teor reproduzo: “Art. 9º Objetivos ambientais. Para efeitos do presente regulamento, os seguintes objetivos constituem objetivos ambientais: a) A mitigação das alterações climáticas; b) A adaptação às alterações climáticas; c) A utilização sustentável e proteção dos recursos hídricos e marinhos; d) A transição para uma economia circular; e) A prevenção e o controle da poluição; f) A proteção e o restauro da biodiversidade e dos ecossistemas”.

⁴⁰ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Regulamento Delegado (UE) 2021/2178 da Comissão de 6 de julho de 2021. Que complementa o Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho especificando o teor e a apresentação das informações a divulgar pelas empresas abrangidas pelos artigos 19-A ou 29-A da Diretiva 2013/34/UE relativamente às atividades econômicas sustentáveis do ponto de vista ambiental, bem como a metodologia para dar cumprimento a essa obrigação de divulgação. **Jornal Oficial da União Europeia**: Bruxelas, l. 443/9, 10 set. 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2178&from=EN>. Acesso em: 21 fev. 2023.

⁴¹ EUROPEAN COMMISSION. **Implementing and delegated acts** - Taxonomy Regulation. Europe: EU, [202-]. Disponível em: https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/financial-services-legislation/implementing-and-delegated-acts/taxonomy-regulation_en. Acesso em: 21 fev. 2022.

⁴² Art. 3º, (a) do Regulamento (UE) 852/2020. *Ad exemplum*, o considerando n. 24 da Diretiva em liça: “As atividades econômicas que persigam o objetivo ambiental de mitigação das alterações climáticas deverão contribuir substancialmente para a estabilização das emissões de gases com efeito de estufa, quer evitando ou reduzindo as emissões, quer promovendo a remoção dos gases com efeito de estufa. As atividades econômicas deverão ser coerentes com a meta de longo prazo em matéria de temperatura fixado no Acordo de Paris. Esse objetivo ambiental deverá ser interpretado de acordo com o direito aplicável da União, incluindo a Diretiva 2009/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho”.

⁴³ Art. 3º, (b) do Regulamento (UE) 852/2020. Sobre o tema, explicita a normativa em estudo, em seu considerando n. 35: “(...) Ao observar as salvaguardas mínimas, as empresas deverão respeitar o princípio de ‘não prejudicar significativamente’ a que se refere o Regulamento (UE) 2019/2088 e ter em conta as normas técnicas de regulamentação adotadas nos termos desse regulamento, que melhor especificquem esse princípio”.

Indicadores ambientais OCDE

A remissão do Regulamento (UE) 852/2020 quanto à observância das “Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais e os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos”⁴⁴ ganha relevância no cenário nacional, ante o convite oficial ao Brasil para integrar àquele organismo internacional⁴⁵, processo de adesão em andamento.

O Relatório OCDE ESG Investing: Practices, Progress and Challenges⁴⁶ aborda os fatores ambientais, sociais e de governança que envolvem a matriz ESG, conforme quadro-resumo a seguir:

Quadro 2 – Matriz ESG: fatores

Environmental factors	Social factors	Governance factors
Natural resource use	Workforce	Board independence
Carbon emissions	Human rights	Board diversity
Energy efficiency	Diversity	Shareholder rights
Pollution/waste	Supply chain	Management compensation
Environmental opportunities		Corporate ethics

Source: ESG Rating providers, OECD, selected themes for illustration.

Fonte: Boffo e Palatano (2020).⁴⁷

⁴⁴ Considerando n. 35.

⁴⁵ Cf. OCDE FORMALIZA convite para que o Brasil ingresse na entidade. [Brasília, DF]: gov.br, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2022/01/ocde-formaliza-convite-para-que-o-brasil-ingresse-na-entidade#:~:text=O%20an%C3%Bancio%20C3%A9%20fruto%20de,venha%20a%20ingressar%20na%20institui%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁴⁶ BOFFO, R.; PALATANO, R. **ESG investing: practices, progress and challenges**. Paris: OECD, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/finance/ESG-Investing-Practices-Progress-Challenges.pdf>. Acesso em: 16 maio 2022.

⁴⁷ Ibid., p. 21.

Os indicadores da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos⁴⁸ foram concebidos para examinar o desempenho ambiental sob três matizes: progresso ambiental, integração da variável ambiental nas políticas setoriais e, finalmente, a inserção da variável ambiental nas políticas econômicas (contabilidade ambiental) em diferentes temas.

Há um corpo central, comum a todos os países integrantes da OCDE, constituído por mais de cinquenta indicadores, que são apresentados sob a presidência do modelo PER (pressão⁴⁹, estado⁵⁰ ambiental e resposta social⁵¹).

⁴⁸ ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS. **Rumo a um desenvolvimento sustentável:** indicadores ambientais. Tradução de Ana Maria S. F. Teles. Salvador: Centro de Recursos Ambientais, 2002. 244 p. (Série cadernos de referência ambiental, v. 9). Disponível em: <https://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/2345364.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁴⁹ “[...] descrevem as pressões exercidas pelas atividades humanas sobre o meio ambiente e sobre os recursos naturais. Entende-se aqui por “pressões” aquelas subjacentes ou indiretas (ou seja, a atividade propriamente dita e as tendências importantes do ponto de vista ambiental), assim como as pressões imediatas ou diretas (ou seja, a utilização de recursos e o lançamento de poluentes e de resíduos). Os indicadores de meio ambiente estão estreitamente associados aos métodos de produção e de consumo; refletem frequentemente intensidades de emissão ou de utilização dos recursos e suas tendências e evoluções dentro de um determinado período. Podem servir para evidenciar os progressos realizados visando dissociar as atividades econômicas das pressões ambientais correspondentes. Podem igualmente ser utilizados para avaliar o grau de execução dos objetivos nacionais e dos engajamentos internacionais (objetivos de redução das emissões, por exemplo)” ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS. **Rumo a um desenvolvimento sustentável:** indicadores ambientais. Tradução Ana Maria S. F. Teles. Salvador: Centro de Recursos Ambientais, 2002. p. 195-196. (Série cadernos de referência ambiental, v. 9). Disponível em: <https://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/2345364.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 196: “[...] referem-se à qualidade do meio ambiente e à qualidade e quantidade dos recursos naturais. Refletem, assim, o objetivo final das políticas ambientais e visam fornecer uma visão geral do estado do meio ambiente e de sua evolução no tempo. A esta categoria pertencem a concentração de poluentes nos diversos meios, o excesso de cargas críticas, a exposição da população a certos níveis de poluição ou a um ambiente degradado, o estado da fauna e da flora e as reservas de recursos naturais. Na prática, mensurar as condições ambientais pode revelar-se difícil ou oneroso; por isso mesmo, as pressões sobre o meio ambiente são frequentemente utilizadas como substituto”.

⁵¹ *Ibid.*, p. 196-197: “[...] mostram em que grau a sociedade responde às questões ambientais. Eles remetem às ações e reações individuais e coletivas visando: atenuar ou evitar os efeitos negativos das atividades humanas sobre o meio ambiente, ou a isso adaptar-se; impor um limite às degradações já infligidas ao meio ambiente ou remediá-las; e conservar e proteger a natureza e os recursos naturais. Entre eles, pode-se citar os recursos aplicados na proteção do meio ambiente, os impostos e as subvenções relacionados ao meio ambiente, a estrutura dos preços, os setores de mercado representativos dos bens e serviços respeitosos do meio ambiente, as taxas de redução da poluição e as de reciclagem dos resíduos. [...]”

A implementação dessa metodologia propiciou a cooperação entre os estados-membros, produzindo resultados concretos quanto “à identificação e à definição de vários conjuntos de indicadores com base em três critérios: pertinência política, precisão de análise e mensurabilidade”⁵², exemplificativamente.

Então, o relatório em questão traz à baila uma visão abrangente sobre o ambiente ESG, perpassando por conceitos, variedade de métricas, metodologias, análises quantitativas, entre outros comemorativos, sendo fonte de consulta essencial para a proposta em testilha.

4.2 Referenciais internos

a) Resolução CVM n. 59/2021⁵³

A diretiva introduz a matriz ESG no mercado de capitais brasileiro – a denominada Carteira ISE B3⁵⁴, que vigorará a partir de 2 de janeiro de 2023.

É utilizada como referencial para este trabalho porque fornece critérios para a avaliação e divulgação de resultados das informações ambientais, sociais e de governança corporativa, numa metodologia que pode ser adaptada

⁵² ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS. **Rumo a um desenvolvimento sustentável**: indicadores ambientais. Tradução de Ana Maria S. F. Teles. Salvador: Centro de Recursos Ambientais, 2002. p. 11. (Série cadernos de referência ambiental, v. 9). Disponível em: <https://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/2345364.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁵³ BRASIL. Ministério da Economia. Comissão de Valores Mobiliários. **Resolução CVM n. 59, de 22 de dezembro de 2021**. Altera a Instrução CVM n. 480, de 7 de dezembro de 2009, e a Instrução CVM n. 481, de 17 de dezembro de 2009. Brasília, DF: CVM, 2021. Disponível em: <http://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/resolucoes/anexos/001/resol059.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

⁵⁴ Cf. B3. **Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE B3)**. [S. l.]: B3, 2023. Disponível em: https://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/indices/indices-de-sustentabilidade/indice-de-sustentabilidade-empresarial-ise-b3-composicao-da-carteira.htm. Acesso em: 26 fev. 2022.

para os indicadores-chave de desempenho (*Key Performance Indicator – KPIs*) da jurisdição sustentável.

A normativa prescreve a transparência na divulgação das informações em relatório anual na rede mundial de computadores, que deverá:

- a) ser erigido em padrões auditáveis ou de revisão por autoridade independente;
- b) observar a premissa da materialidade dos indicadores-chave, vinculados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- c) inventariar as emissões de Gases de Efeito Estufa – GEE⁵⁵; e
- d) relacionar as “oportunidades no plano de negócios relacionadas a questões ASG” e os respectivos indicadores de desempenho mais relevantes.⁵⁶

Sob as lentes ambientais, há que se ter em conta que um tratamento estrutural das demandas repetitivas traduzirá menor impacto à capacidade de suporte da Terra, pela preservação dos recursos naturais que a gestão molecular e estratégica do conflito patrocina, estando em sintonia com vários ODS interdisciplinares.⁵⁷

A carteira ISE B3 tem títulos vinculados a diversas metas ambientais, tais como: Gestão de Emissões do Efeito Estufa – GEE até 2030 (meta: reduzir em 15% a intensidade de emissões de gases); gestão de resíduos (meta: 97% de resíduos reciclados até 2025); e energia renovável (meta: atingir 100% de consumo de energia elétrica renovável até 2022).

⁵⁵ Item 1.9 do Anexo 24. BRASIL. Ministério da Economia. Comissão de Valores Mobiliários. **Resolução CVM n. 59, de 22 de dezembro de 2021**. Altera a Instrução CVM n. 480, de 7 de dezembro de 2009, e a Instrução CVM n. 481, de 17 de dezembro de 2009. Brasília, DF: CVM, 2021. Disponível em: <http://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/resolucoes/anexos/001/resol059.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

⁵⁶ *Ibid.*, Itens 7.2, c e 8.1, c.

⁵⁷ Tais como o ODS 13. Ação contra a mudança global do clima – Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos; ODS 14. Vida na água – Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares, e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; ODS 15. Vida terrestre – Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da Terra e deter a perda da biodiversidade.

Essas metas são conhecidas no âmbito do Poder Judiciário, em que a adoção da Agenda 2030 é imperativa desde a Resolução n. 201/2015, alterada pela Resolução n. 249/2018, posteriormente revogada pela Resolução n. 400/2021.⁵⁸

Desta feita, a implantação do indicador-chave de desempenho da jurisdição sustentável de que se trata terá efeitos diretos e imediatos sobre o Plano de Logística Sustentável dos Tribunais, mormente nos respectivos relatórios de desempenho e no balanço geral ambiental do CNJ, sem prejuízo de muitas outras implicações, que serão minudenciadas, sem qualquer pretensão de exaurimento neste capítulo.

Na matriz social, releva mencionar que os indicadores-chave correlatos estão para as interrelações entre a empresa (ou, na hipótese deste artigo, o Poder Judiciário) e seus colaboradores, clientes e sociedade, bem como para a política de tratamento de dados.

O indicador-chave de desempenho relativo ao tratamento estrutural das demandas repetitivas insere-se neste contexto: a) otimizando rotinas de servidores e magistrados (colaboradores) para a detecção e gestão da demanda agressora e seus subtipos; b) conferindo maior assertividade para jurisdicionados, partes e advogados (clientes), principalmente por meio de painéis informativos, com critérios claros de sanção processual para o uso anômalo da jurisdição; e c) agregando mais-valia à imagem do Poder Judiciário, pela gestão eficiente, uniforme e segura dos dados processuais relativos às demandas repetitivas, com significativa redução do gasto público e do tempo médio de tramitação processual das demandas legítimas, inclusive com o auxílio da ciência de dados e de mecanismos de inteligência artificial.

O indicador-chave de desempenho relativo ao tratamento estrutural das demandas repetitivas também se insere no contexto da governança judiciária, instrumentalizada pela política do gerenciamento de riscos e controles internos,

⁵⁸ Que regulamentaram e regulamentam, sucessivamente, o Plano de Logística Sustentável, que, por sua vez, é instrumento da política de governança das contratações públicas dos órgãos do Poder Judiciário, conforme art. 5º, I, da Resolução n. 347/2020.

assumindo a configuração prevista na Resolução CVM n. 59/2021, com as devidas adaptações para a rotina forense.

Nesse diapasão, a formalização de um plano de ação com objetivos e estratégias bem definidos, que compilem os riscos em foco, os instrumentos de manejo, a estrutura organizacional envolvida e a efetividade dos processos internos para evitar a seleção adversa, desponta indeclinável.

O mapeamento estratégico pode incluir “as principais práticas de controles internos e o grau de eficiência”, “indicando eventuais imperfeições e as providências adotadas para corrigi-las”⁵⁹. Outrossim, deve ser guarnecido por relatório de desempenho circunstanciado⁶⁰, homólogo ou por auditor independente, a dissecar todas as atividades desenvolvidas para “prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional [...]”.⁶¹

b) Resolução CNJ n. 325/2020

O tema em debate guarda íntima ligação com vários macrodesafios delineados na estratégia nacional do Poder Judiciário para o quinquênio 2021–2026, nos termos da Resolução CNJ n. 325/2020⁶².

O gerenciamento molecular das demandas atomizadas é indeclinável à garantia da justiciabilidade dos direitos fundamentais: há que ser assegurado o acesso material à jurisdição, que deve ser espaço útil, justo,

⁵⁹ Resolução CVM n. 59/2021, Anexo 24, item 5.1, alínea X.

⁶⁰ Resolução CVM n. 59/2021, Anexo 24, item 5.1, alínea X, item 21: “A descrição deve contemplar: (a) a indicação dos órgãos de administração, comitês ou outras estruturas assemelhadas; (b) discriminação das responsabilidades específicas de cada um desses órgãos, comitês ou de estruturas assemelhadas, e de seus membros, no gerenciamento de riscos; e (c) a estrutura hierárquica de tais órgãos, comitês ou estruturas assemelhadas”.

⁶¹ Resolução CVM n. 59/2021, Anexo 24, item 5.3.

⁶² 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/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: 13 maio 2022.

prestado em tempo razoável e direcionado à litigiosidade legítima, com antídoto eficiente para o uso predatório de sua estrutura.

De outra banda, o escrutínio e o tratamento adequados do acionamento anômalo da *jurisdictio* reverberarão na qualificação do direito fundamental prestacional de que se tratam, pois haverá, exemplificativamente: a) redução do tempo de giro processual; b) incremento da eficiência das entregas do Estado-Juiz – com acento na segurança jurídica; e c) fortalecimento da relação institucional do Poder Judiciário com a sociedade, que se poderá empoderar da corresponsabilidade na administração da Justiça como valor, por meio de práticas colaborativas que identifiquem e debelem a litigiosidade agressora.

A gestão integrada e multidimensional de conflitos genuinamente estruturais, como questões fundiárias e de saúde pública, *v.g.*, é outro produto mensurável do tratamento estruturante das demandas repetitivas, com repercussão direta na agilidade e na produtividade sistêmica⁶³, concebido o esforço concentrado “para adaptar eficiência à humanidade e harmonizá-la com o meio ambiente”.⁶⁴

O mapeamento preventivo e o tratamento estruturante de conflitos potencialmente massivos deslocam o centro de gestão para a fase pré-processual, representando economia e assertividade no assentamento das diretrizes de

⁶³ “A sustentabilidade das organizações produtivas passa necessariamente pelo processo de melhoria contínua dos seus processos de gestão. O setor produtivo deve compatibilizar a busca pelo desenvolvimento econômico com a preservação das condições de vida, a integração dos sistemas de gestão da qualidade, da gestão ambiental e da segurança e saúde ocupacional e pelo exercício da responsabilidade social e é justamente dentro dessa visão que se desenvolvem os modelos de produtividade sistêmica.” KING, Ney Cesar de Oliveira; LIMA, Edson Pinheiro de; COSTA, Sérgio Eduardo Gouvêa da. *Produtividade sistêmica: conceitos e aplicações*. *Production*, [s. l.], v. 24, n. 1, p. 160-176, jan./mar. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/prod/a/MqJMcPzXt4vPdVNPMxyxcmq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jan. 2022.

Ver também: PEREIRA, Izabela Ribeiro. **Análise de um sistema de medição de desempenho segundo o modelo de produtividade sistêmica**. 2011. Monografia (Graduação em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

⁶⁴ KING, Ney Cesar de Oliveira. **Desenvolvimento de um processo para análise da Produtividade Sistêmica**. 2007. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007.

concertação que inibirão a propositura de demandas atomizadas, com especial destaque para a adoção dos meios alternativos de resolução de conflitos – MARCs, dialogando diretamente com a estratégia nacional do Poder Judiciário.

Aplicar o conceito de produtividade sistêmica à política de aperfeiçoamento da gestão administrativa e da governança judiciária – outro objetivo estratégico para o lustro 2021–2026 –, converge para a robustez do indicador-chave de desempenho de que se trata, posto que permite uma visão da estrutura judiciária perante a litigância predatória repetitiva, a partir de uma matriz Swot.⁶⁵

5 TRATAMENTO ESTRUTURAL DA DEMANDA REPETITIVA COMO INDICADOR-CHAVE DE DESEMPENHO DA JURISDIÇÃO SUSTENTÁVEL

A hipótese deste estudo está em sintonia com as metas e os objetivos dos Pactos Republicanos, responsáveis por diversas alterações de governança administrativo-judiciária, a partir do marco da reforma constitucional protagonizada pela Emenda Constitucional n. 45/2004.

O primeiro pacto pelo Judiciário teve em mira um “Judiciário mais rápido e republicano”. Segundo o documento, a morosidade processual e a baixa eficácia das decisões judiciais “desestimulam investimentos, propiciam a inadimplência, geram impunidade e solapam a crença dos cidadãos no regime democrático”.⁶⁶

⁶⁵ Strengths ou fortalezas; weaknesses ou debilidades; opportunities ou oportunidades; threats ou ameaças.

⁶⁶ BRASIL. Despachos do Presidente da República n. 204, de 15 de dezembro de 2004. Proposta de formalização do “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano”. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 241, p. 8-9, 16 dez. 2004. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/12/2004&jornal=1&pagina=8&totalArquivos=288>. Acesso em: 18 fev. 2022.

O grande esforço da Constituição de 1988 para romper as barreiras econômico-técnicas do acesso à jurisdição significou um avanço civilizatório. Contudo, numa sociedade cada vez mais submetida a desigualdades sociais e culturais – e com escasso investimento em educação –, disfuncionalidades exsurgiram.

Em vez do empoderamento social pela litigância legítima, a hipertrofia das demandas predatórias eclipsou o Estado ético e a jurisdição sustentável, perfilando cenário em que litigar a qualquer pretexto, sem custo e sem risco, tornou-se um negócio rentoso para poucos, com alto custo para a sociedade⁶⁷.

E, nesse contexto, a aplicação distópica do instituto da gratuidade judiciária assume assaz relevância, e vários estudos têm sido produzidos acerca do tema⁶⁸, que refoge aos limites dessas linhas.

Um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo é a meta traçada no II Pacto Republicano pelo Poder Judiciário⁶⁹, que contempla três objetivos principais, entre os quais o “aprimoramento da prestação jurisdicional, mormente

⁶⁷ Neste particular, seminal o estudo de GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set./dez. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46462/44453>. Acesso em: 15 fev. 2022.

Outrossim, na mesma toada: MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. Posner e a análise econômica do direito: da rigidez neoclássica ao pragmatismo frouxo. *In*: LIMA, Maria Lúcia L. M. Padua (coord.). **Agenda contemporânea**. Direito e Economia: trinta anos de Brasil. São Paulo: Saraiva, 2012, t. 1. p. 259-280.

⁶⁸ Sobre o tema: MUA, Cíntia Teresinha Burhalde. **AJG**: Vulgarização como critério de inaccessibilidade material à jurisdição. 2020. Monografia (Conclusão da disciplina Constituição e Direitos Fundamentais) - Mestrado em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.; GALESKI JUNIOR, Irineu; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. Direito e economia: uma abordagem sobre a assistência judiciária gratuita. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010, Fortaleza. **Anais** [...]. Fortaleza, CE: CONPEDI, 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3596.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2022.

⁶⁹ Assinado em 13 de abril de 2009. BRASIL. **II Pacto Republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo**. Brasília, DF: Presidência da República, 13 abr. 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/outros/iipacto.htm. Acesso em: 18 fev. 2022.

pela efetividade do princípio constitucional da razoável duração do processo e pela prevenção de conflitos”.

As temáticas da eficiência operacional e do orçamento público são estratégicas para o Poder Judiciário⁷⁰; as diretrizes para a distribuição dos recursos financeiros e a eleição de prioridades para alocação estão previstas na Resolução n. 195, de 3 de junho de 2014, com a redação dada pelas Resoluções n. 259/2018, 267/2018 e 409/2021.

A implantação do tratamento estrutural das demandas repetitivas representará significativa economia do gasto público e sensível redução do custo processual unitário⁷¹.

Ademais, a prática em liça alinha-se à Agenda 2030, porquanto concerne à implementação de política judiciária voltada à promoção do desenvolvimento sustentável, nos termos do art. 14, III, da Resolução CNJ n. 296/2019⁷², redundando na racionalização do uso de recursos naturais, humanos e orçamentários.

Em arremate, o tratamento estrutural das demandas repetitivas dialoga com a necessidade de governança colaborativa⁷³, envolvendo, por

⁷⁰ Conforme prevê a Resolução n. 70/2009 do Conselho Nacional de Justiça.

⁷¹ Apenas para contextualizar, conforme dados colhidos do Relatório sobre Custas Judiciais 2019, “apenas aquelas relacionadas às custas judiciais, tem-se um total de R\$ 12 bilhões, o que corresponde a 20,4% da arrecadação. Na Justiça Estadual, a maior arrecadação em relação às custas e aos emolumentos diversos, foi de R\$ 11,3 bilhões (21% de suas despesas); na Justiça Federal, R\$ 136,5 milhões (1,2% de suas despesas); e na Justiça do Trabalho, R\$ 19,2 milhões (2,3% de suas despesas).” CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Departamento de Pesquisas Judiciárias. **Diagnósticos das custas processuais praticadas nos tribunais**. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/11/relatorio_custas_processuais2019.pdf. Acesso em: 14 abr. 2022.

⁷² Cria e define as competências da Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda da ONU.

⁷³ Sobre o tema: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2. versão. Brasília, DF: TCU, 2014. 80 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 1º maio 2022.

exemplo, estratégia organizacional, gestão de riscos, controle interno, *accountability* e transparência.

A política de administração judiciária, nesses contornos, deverá observar as diferenças entre as demandas repetitivas legítimas e as lides seriais predatórias, concertando planejamento estratégico que, com base em avaliação diagnóstica periódica, estabeleça objetivos, metas, ações, indicadores de desempenho e avaliação de resultados, os quais deverão ser, na linha deste trabalho, indicadores-chave de desempenho da jurisdição sustentável.

O primeiro passo em direção ao tratamento estrutural das demandas repetitivas é o diagnóstico, assunto que passaremos a tratar.

O Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios, além dos aspectos apontados (número de incidentes por tipologia e tribunal; número de processos sobrestados e julgados por tipologia e tribunal; tempo da sentença e tempo de tramitação), permite consultas textuais dos temas afetados, de molde que há elementos qualitativos de diagnose à disposição, inclusive para estudos customizados, mediante a exportação dos dados.

Mas a aplicação pode evoluir de um painel da demanda repetitiva em relação a precedentes obrigatórios para um painel da demanda repetitiva ajuizada, com filtros que incluam o interregno entre o ajuizamento da demanda e a instauração do incidente, que vamos chamar de tempo de tramitação prévio, importantíssimo sob a ótica do tratamento estrutural, posto que diagnostica o tempo de reação do sistema de Justiça à litigiosidade massiva.

A reconfiguração do *design* da base de dados – considerando o tempo de tramitação prévio e o tempo de reação – e a conseqüente repaginação da plataforma *business intelligence* do Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios seria uma medida com grande impacto no gerenciamento dessas demandas, com a possibilidade de adoção de políticas de administração judiciária adequadas.

Nesse contexto, merece relevo o estímulo a iniciativas que identifiquem, no menor tempo possível, a demanda repetitiva e façam movimentos concretos na direção da instauração dos incidentes ou do processo coletivo.

Seria recomendável, portanto, que o CNJ incluísse a adoção das medidas do art. 139, X, do CPC e do art. 977, I, do mesmo diploma legal, na avaliação do merecimento para as movimentações na carreira, posto que colaborar para a racionalização do acesso à jurisdição se encontra no contexto dos poderes, dos deveres e das responsabilidades (inclusive social e política) do juiz.

Ainda no campo da diagnose e com suporte nos dados do Painel CNJ telado, o período que medeia o sobrestamento e o julgamento do incidente, que vamos nominar como tempo de espera, é estratégico para a identificação das demandas repetitivas predatórias entremeadas no bloco das lides seriais legítimas.

Assim, quando julgado o incidente, a depuração teria sido feita, durante o sobrestamento, evitando que lides predatórias sejam agraciadas com juízo de procedência, em virtude do trabalho mecanizado sobre esse conjunto de processos.

Seria recomendável que houvesse um regramento pelo CNJ sobre a gestão processual nessa fase (tempo de espera), com explicitação de critérios de identificação das lides predatórias, nos contornos abordados neste livro, com relatórios específicos para alimentar a base de dados da plataforma multirreferida.

No mesmo diapasão, seria recomendável que houvesse uma mudança cultural da magistratura, evitando a aplicação silogística da tese de um precedente (IRDR e RR), indistintamente, a todos os processos sobrestados.

Transpor a realidade hodierna de produção fordiana, tão distante do conceito de produtividade (inobstante seja esta a terminologia usada na Resolução CNJ n. 106/2010, com a redação que lhe foi dada pela Resolução n.

416/2021), deve estar no âmago do planejamento estratégico da gestão estrutural das demandas repetitivas.

Para tanto, serão necessárias capacitações específicas sobre como essa conduta retroalimenta o processo de massificação do acesso à jurisdição e colabora para a manutenção do uso predatório do sistema de Justiça, num círculo de autofagia contínua.

O elemento cultural está diretamente vinculado ao fato de inexistir, no cenário pátrio, parâmetros para a avaliação qualitativa da jurisdição, lacuna que se faz sentir mais agudamente nas situações que envolvam conflitos estruturais articulados por demandas pseudoindividuais.

As estratégias para identificação dos conflitos estruturais no universo das demandas repetitivas legítimas e das lides seriais predatórias constituem-se em elemento fulcral para que possamos, de fato, propor contramedidas eficientes à atomização do acesso à jurisdição.

Os conflitos estruturais têm importantes especificidades, *verbi gratia*: a) exigem postura dúctil de todos os atores envolvidos; b) são potencialmente mais afeitos à autocomposição; c) reclamam decisões-programa ou decisões-plano; d) contemplam coisa julgada *rebus sic stantibus*; e) demandam uma postura mais proativa do Estado-Juiz; e, não raro, f) reservam jurisdição para a fase de cumprimento.

São conflitos para os quais as ferramentas tradicionais do processo civil despontam insuficientes e inadequadas, exigindo uma reconstrução axiológico-normativa desses signos, quase uma customização das técnicas⁷⁴ de processo e procedimento, o que torna imprescindível um olhar sistemático sobre o fenômeno, sob pena de ineficiência gerencial, afrontando o compromisso intra e intergeracional na construção de uma sociedade justa, fraterna e solidária.

⁷⁴ Pré e endoprocessuais.

Conceitualmente, adotamos⁷⁵ a concepção trazida à lume por Vitorelli⁷⁶, dada a clareza analítica de sua proposição, *verbis*⁷⁷:

[...] são aqueles que envolvem conflitos multipolares, de elevada complexidade, cujo objetivo é promover valores públicos pela via jurisdicional, mediante transformação de uma instituição pública ou privada. Há necessidade de reorganização de toda uma instituição, com alteração de seus processos internos, de sua estrutura burocrática e da mentalidade de seus agentes, para que ela passe a cumprir sua função de acordo com o valor afirmado pela decisão.

Faz-se imprescindível, nesse contexto, um trabalho em rede, orientado por um plano de ação que inclua a experiência dos centros de inteligência, dos núcleos de gerenciamento de precedentes e de ações coletivas de todos os tribunais do país, bem como Numopedes, onde os houver.

No horizonte da governança colaborativa, a rede poderá contemplar parcerias interinstitucionais, audiências públicas, interlocução com a academia, entre outras medidas.

Esse trabalho em rede precisa ter uma feição orgânica, com basais normativos construídos em linguagem que permita as adaptações necessárias às circunstâncias de fato.

Nesse sentido, é preciso operacionalizar a integração desses espaços de discussão e formação de conhecimento, cujos resultados devem ser compartilhados com a magistratura como um todo, por meio de estratégias comunicacionais eficientes, *workshops*, oficinas, formação inicial e continuada, por exemplo.

⁷⁵ Com ressalvas, as quais serão detalhadas, no prosseguimento do texto.

⁷⁶ VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix, OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 372.

⁷⁷ Grifo nosso.

Nesse compasso, o tratamento estrutural da demanda repetitiva (legítima, porém disfuncional) ou predatória consubstanciar-se-á como indicador-chave de desempenho da jurisdição sustentável.

Os conflitos estruturais, verbalizados por demandas repetitivas pseudoindividuais, dizem respeito à implementação de políticas públicas e guardam estreita pertinência com as 169 metas operacionais⁷⁸ dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Outrossim, podem revelar-se em casos multipolarizados, coroados por uma profusão de questões com circunstâncias de fato e de direito invulgares e, não raro, mediante conflito positivo de competência territorial e material, sendo exemplos a regularização fundiária em áreas urbanas de municípios contíguos, à margem de rodovias estaduais e federais e APPs; ou as repercussões sistêmicas de desastres ambientais⁷⁹.

As situações supradelineadas, sem qualquer pretensão de exaurimento conceitual, demonstram a importância do tema em comento e, conseqüentemente, da proposta em tela.

A adesão ao conceito de conflitos estruturais esposada por Vitorelli⁸⁰ comporta duas observações: a) a via jurisdicional não é elemento integrativo do conceito, porque há possibilidade de acordos pré-processuais nessa seara; b) a mudança de mentalidade dos agentes tampouco pode integrar a tipicidade em comento, posto que nem todo acordo-plano ou decisão-programa contemplará indicadores científicos para a medição desses resultados.

⁷⁸ E seus respectivos indicadores.

⁷⁹ Como os casos recentes de Mariana e Brumadinho.

⁸⁰ VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix, OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 369-422.

Interessante, quanto ao último aspecto da divergência, apontar o papel da neurociência aplicada ao direito, principalmente no campo dos denominados *nudges*⁸¹, matéria que transborda o escopo deste trabalho.

De outra banda, o conceito jurídico indeterminado “valores públicos” deve ser entendido, no espectro desta pesquisa, como aqueles ligados diretamente aos direitos fundamentais⁸² da pessoa humana, dos seres sencientes e da natureza como sujeito de direitos.

Então, a identificação do conflito estrutural perpassa pela constatação das seguintes características:

- a) multipolaridade;
- b) acentuada complexidade;
- c) promoção de valores públicos; e
- d) reorganização institucional, pública ou privada (processos internos e estrutura burocrática).

Há necessidade de maior acurácia na estruturação dos dados na base DataJud, que sustenta o Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes.

Nesse contexto, dialoga com o princípio da eficiência inserir o maior detalhamento possível, como nível de classe, assunto, natureza, entre outros filtros, permitindo avanços significativos na pesquisa científica, quali-quantitativa, desses achados.

De outra banda, é imprescindível o alinhamento do exercício da prestação jurisdicional aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, conforme estipula a Meta 9 do CNJ.

⁸¹ Sobre o tema: THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge**: improving decisions about health, wealth, and happiness. New Haven: Yale University Press, 2009.

⁸² Sobre a diferenciação entre direito fundamental e direito humano, *vide* SARLET, Ingo Wolfgang. As aproximações e tensões existentes entre os Direitos Humanos e Fundamentais. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 23 jan. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jan-23/direitos-fundamentais-aproximacoes-tensoes-existentis-entre-direitos-humanos-fundamentais>. Acesso em: 24 maio 2021.

Nesse diapasão, a base DataJud deverá contemplar campo específico para a indexação obrigatória do(s) ODS ao(s) qual(quais) é vinculado o assunto⁸³ cadastrado no conflito estrutural, evitando subnotificações.

Ademais, faz imperiosa a qualificação dos *inputs*⁸⁴, por meio de ferramentas de inteligência artificial que realizem análise de consistência entre classe, assunto, natureza e ODS⁸⁵, mormente na constância do processo eletrônico, em que esses dados são alimentados por usuários externos, como os advogados públicos e privados; e o Ministério Público⁸⁶.

Sinalizaremos alguns exemplos.

Quanto ao ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, faz-se necessário integrar à base do DataJud em nível de assunto nas TPU/CNJ⁸⁷, as espécies da Lei n. 13.465/2017⁸⁸ e agregar, no filtro natureza

⁸³ Na linha do excelente trabalho iniciado por Sua Excelência, a Conselheira Maria Tereza Uille Gomes. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). [ODS – Assunto – Parametrização]. Brasília, DF: CNJ, [2021]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/ODS-Assunto-Parametriza%C3%A7%C3%A3o-Vers%C3%A3o-atualizada-27ago.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2021. Que hoje dá suporte aos Relatórios do Comitê Interinstitucional da Agenda 2030. *Ad exemplum*, o documento: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Agenda 2030 no Poder Judiciário**: Comitê Interinstitucional. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/04/Segundo-Relatorio-Comite-Interinstitucional-14022020.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2022.

⁸⁴ Sob pena de comprometimento da qualidade dos resultados.

⁸⁵ No âmbito do CNJ, existe o protocolo para higienização dos dados encaminhados pelos tribunais pátrios, para a devolução automática de processos remetidos sem nome da parte, sem número do processo, por exemplo. Acerca do assunto, colhemos do Portal do CNJ Justiça 4.0, *in verbis*: “Auxílio aos tribunais no processo de aprimoramento dos registros processuais primários, consolidação, implantação, tutoria, treinamento, higienização e publicação da Base de Dados Processuais do Poder Judiciário (DataJud), visando contribuir com o cumprimento da Resolução CNJ n. 331/2020.” CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça 4.0**. Brasília, DF: CNJ, [202-]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/>. Acesso em: 30 abr. 2021.

⁸⁶ O STF está testando ferramenta similar, conforme revela a reportagem: STF TESTA Inteligência Artificial para classificar ações de acordo com Agenda 2030 da ONU. **Jota**, Brasília, DF, 15 fev. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-inteligencia-artificial-agenda-2030-onu-15022022>. Acesso em: 28 abr. 2022.

⁸⁷ Nas classes processuais Conflito fundiário coletivo rural (11412) e Conflito fundiário coletivo urbano (11413).

⁸⁸ Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S); Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E); Regularização Fundiária Inominada (Reurb-I).

as especificações da mesma lei, a saber: legitimação fundiária; legitimação de posse; usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei n. 10.406/2020; usucapião dos arts. 9º a 14 da Lei n. 10.257/de 2001; usucapião do art. 216-A da Lei n. 6.015/1973; desapropriação em favor dos possuidores (§§ 4º e 5º, art. 1.228 do CC); arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei n. 10.406/2002; consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei n. 10.257/2001; desapropriação por interesse social (inciso IV do art. 2º da Lei n. 4.132/1962); direito de preempção (inciso I do art. 26 da Lei n. 10.257/2001); transferência do direito de construir (art. 35, III, da Lei n. 10.257/2001); concessão de uso especial para fins de moradia; concessão de direito real de uso; doação.

Para além disso, a erradicação da pobreza e da fome, a gestão da saúde e da educação⁸⁹, a regularização fundiária⁹⁰, a não discriminação⁹¹ poderão comportar conflitos estruturais⁹², merecendo ser identificados como tal, com a criação de campo específico para a indexação dessa informação, na base de dados DataJud, que sustenta o Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes.

⁸⁹ ODS 1 – Erradicação da pobreza: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; ODS 2 – Fome zero e agricultura sustentável: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; ODS 3 – Saúde e bem-estar: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; ODS 4 – Educação de qualidade: assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

⁹⁰ ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

⁹¹ ODS 16 – Paz, justiça e instituições eficazes: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

⁹² Importante mencionar que os conflitos estruturais têm importantes especificidades, podendo ser citadas, *verbi gratia*: a) exigem postura dúctil de todos os atores envolvidos; b) são potencialmente mais afeitos à autocomposição; c) reclamam decisões-programa ou decisões-plano; d) contemplam coisa julgada *rebus sic stantibus*; e) demandam uma postura mais proativa do Estado-Juiz; e, não raro, f) reserva de jurisdição para a fase de cumprimento.

No que concerne à educação de qualidade, é preciso referir que, na última atualização das tabelas processuais unificadas do CNJ⁹³, o assunto Ensino Fundamental e Médio (10051)⁹⁴ foi excluído, assim como todas as naturezas dele decorrentes⁹⁵.

Na seara da não discriminação, assunto da subclasse garantias constitucionais, vinculada à classe direito administrativo e outras matérias de direito público, a pesquisa realizada nas tabelas unificadas do CNJ não identificou qualquer densificação de seu conteúdo, inviabilizando, no momento, um estudo estruturado sobre a judicialização coletiva da discriminação por etnia, gênero, nacionalidade, classe social, orientação religiosa, política ou sexual, deficiência, idade, por exemplo.

Remodeladas as TPUs conforme proposto, faz-se necessário desenvolver *softwares* para mineração de dados, estruturados ou não, na base DataJud, inclusive com uso de ferramentas de inteligência artificial para a leitura de peças e tabulação do *thema decidendum*, permitindo a construção de painéis interativos de governança e avaliação de impacto desses achados, a serem consolidados e replicados na plataforma Business Intelligence na base DataJud, que dá suporte ao Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios.

No caso das ações estruturais, além da sua correta indexação (como dado estruturado, a partir dos elementos conceituais adotados neste texto), deve-se integrar, com apoio da ciência de dados e da inteligência artificial, inclusive mediante georreferenciamento, quando for o caso, a avaliação do cumprimento das medidas estruturantes decorrentes de acordo judicialmente homologado,

⁹³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Sistema de gestão de tabelas processuais unificadas**. Brasília, DF: CNJ, [202-]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sgt/versoes.php>. Acesso em: 30 mar. 2021.

⁹⁴ Classe Direito Administrativo e outras matérias de interesse público, subclasse serviços.

⁹⁵ Educação pré-escolar (10062); educação profissionalizante (10063), ensino especial (10058), merenda (10060), transporte (10061), Enem (10055), exame supletivo (10059), material didático (10054), matrícula (10053); mensalidade (10052), penalidades disciplinares (10056); transferência (10057).

ou constantes em decisão-plano ou decisão-programa, sugerindo estratégias de manejo, bem como as técnicas processuais utilizadas, em periodicidade a ser definida pelo CNJ.

Para a especificação das técnicas processuais, poder-se-á criar um menu estruturado para as mais comuns e, ainda, um campo aberto para alimentação pelo usuário (magistrado ou pessoa por ele autorizada), das técnicas customizadas, curiais a essa tipologia processual.

Essa medida teria por objetivo efetivar o direito fundamental à informação, o que engloba a transparência sobre o panorama dos conflitos estruturais, verbalizados por demandas repetitivas pseudoindividuais, como decorrência do mandado de otimização do dever de transparência, assentado no art. 37, *caput*, da Magna Carta e objeto da Lei n. 12.257/2011, em diálogo com a Lei n. 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

Insta consignar que a Resolução CNJ n. 400, de 16 de junho de 2021, inobstante sua ementa declare que a normativa dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário, a constatação, a partir da leitura do documento, é que se dirige às atividades meio e não à jurisdição. Ademais, mesmo em relação à matéria que regula, a resolução em comento não trata da matriz ASG.

A gestão estrutural dos conflitos massivos como indicador-chave de desempenho da jurisdição sustentável pode ser minutado, com as devidas adaptações, a partir de todos os referenciais internacionais e nacionais sumarizados neste capítulo, bem como no Projeto de Lei n. 4.363, de 2021⁹⁶, que

⁹⁶ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 4363, de 2021**. Institui o Selo Nacional ASG, conferido as empresas que investem em ações e projetos de motivação ambiental, social e de governança. Iniciativa: Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR). Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/151202>. Acesso em: 15 maio 2022.

institui o Selo Nacional ASG, conferido a empresas que investem em ações e projetos de motivação ambiental, social e de governança.

Sob o ponto de vista doutrinário, merece destaque a obra seminal sobre o tema, intitulada *Finanças Sustentáveis: ESG, compliance, gestão de riscos e ODS*⁹⁷, que, produzida em parceria com o CNJ – o que por si só denota o interesse institucional sobre o assunto –, fornece elementos importantes para a gestão de riscos e avaliação de resultados, que podem ser adaptados para o indicador-chave de desempenho da jurisdição sustentável.

O diagnóstico da demanda repetitiva, tal como descrito no Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios e suas fragilidades, apresentadas neste capítulo, e a ausência de uma política institucional com base na matriz ESG são alguns sinais da imperativa necessidade de redesenho da política judiciária do CNJ, para evoluir, numa nova síntese, para a avaliação quanti-qualitativa da jurisdição, tendo o tratamento estrutural das demandas repetitivas como indicador-chave de desempenho da jurisdição sustentável.

Instituída a política, haverá reflexos sobre a Resolução CNJ n. 325/2020, que estabelece a estratégia nacional do Poder Judiciário para o quinquênio 2021–2026, os programas e as ações da Agenda 2030⁹⁸, posto que a proposta em tela guarda total pertinência com o ODS 16, suas metas e indicadores,

⁹⁷ YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; VIANNA, Marcelo Drügg Barreto; KISH, Sandra Akemi Shimada. **Finanças sustentáveis: ESG, compliance, gestão de riscos e ODS**. Brasília: CNJ, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/01/livro-financas-sustentaveis-parceriacnj.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022.

⁹⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Agenda 2030**. Brasília, DF: CNJ, [202-]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/>. Acesso em: 15 maio 2022.

devendo ser incluída nos Relatórios do Comitê Interinstitucional da Agenda 2030⁹⁹, ao lado das ações coletivas¹⁰⁰.

Da mesma forma, além de otimizar o tratamento das demandas relativas ao ODS 3, sob o ponto de vista do público interno, o tratamento estrutural das demandas massivas significará incremento da qualidade de vida para servidores e magistrados de todo o Poder Judiciário Nacional, em face da redução da carga trabalho/pessoa, que atualmente é alarmante, dada a cultura de acionamento pulverizado à jurisdição, melhorando os indicadores do Plano de Logística Sustentável do Poder Judiciário.¹⁰¹

Ademais, com a qualificação da base DataJud, mudanças relevantes serão introduzidas no relatório CNJ Justiça em Números¹⁰², que passará a considerar critérios de avaliação qualitativa da jurisdição e deverá dedicar espaço de destaque para a descrição de estratégias do tratamento estrutural de ações repetitivas legítimas (mas disfuncionais) ou de lides seriais predatórias como indicador-chave da jurisdição sustentável.

⁹⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Agenda 2030 no Poder Judiciário**: comitê interinstitucional: 2º relatório. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/04/Segundo-Relatorio-Comite-Interinstitucional-14022020.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2022.

¹⁰⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **ODS 16**: ações coletivas. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/ODS-16-A-%C3%A7-C3%B5es-Coletivas_v4.pdf. Acesso em: 15 maio 2022.

¹⁰¹ Dados disponíveis, destacando-se as ações de qualidade de vida no trabalho: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Painéis CNJ**. Brasília, DF: CNJ, [202-]. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%-40neodimio03&anonymous=true&sheet=shIGLMapa. Acesso em: 15 maio 2022.

¹⁰² Apenas para contextualizar, consulta ao Painel Justiça em Números, no ano de 2020, mais de 35 milhões de processos cíveis estavam pendentes na fase de conhecimento. A proposta permitiria otimizar o escrutínio das repetitivas neste universo, com a adoção de estratégias de gerenciamento para reduzir a disfuncionalidade das ações seriais legítimas e contramedidas à litigância massiva predatória, em suas diversas concepções.

A iniciativa também terá impacto sobre o desempenho do Poder Judiciário nacional quanto ao ODS 12¹⁰³ (Consumo e produção responsáveis), posto que racionalizará as rotinas forenses e, conseqüentemente, os recursos materiais e humanos necessários, redundando em ações concretas para a redução das emissões de gases do efeito estufa (ODS 13 – Ação contra a mudança global de clima), agregando mais-valia à imagem do Poder Judiciário e se constituindo em potencial fonte de receita orçamentária própria.¹⁰⁴

6 CONCLUSÃO

Linhas postas, a conclusão deste capítulo será esquemática, abordando uma proposta de construção dos parâmetros do indicador-chave da jurisdição sustentável tratado ao longo do texto.

A proposição é baseada numa customização das técnicas trazidas pelas fontes internacional e nacional de consulta da matriz ESG.

A partir da leitura do Relatório OCDE ESG Investing: Practices, Progress and Challenges¹⁰⁵, podemos agrupar os objetivos estratégicos do tratamento estrutural das demandas repetitivas segundo as três áreas de influência da matriz de que trata:

¹⁰³ Sobre o tema: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **ODS 12 – Consumo e produção responsáveis, ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes**: sustentabilidade e governança de contratações. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/sustentabilidade-e-governanca-de-contratacoes-20210922.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022.

¹⁰⁴ Sobre o tema: MUA, Cíntia Teresinha Burhalde. **Emissões de gases de efeito estufa na rotina forense**: o caso do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: TJRS, 2017. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/centro-de-estudos/wp-content/uploads/sites/10/2021/04/emissao_gases_efeito_estufa.pdf. Acesso em: 15 maio 2022.

¹⁰⁵ BOFFO, R.; PALATANO, R. **ESG investing**: practices, progress and challenges. Paris: OECD, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/finance/ESG-Investing-Practices-Progress-Challenges.pdf>. Acesso em: 16 maio 2022.

Quadro 3 – Tratamento estrutural das demandas repetitivas: objetivos estratégicos

Tratamento estrutural das demandas repetitivas		
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS		
Áreas de influência		
Fatores ambientais	Fatores sociais	Governança
Uso racional dos recursos naturais	Qualidade de vida no trabalho	Redução da litigância predatória
Redução da emissão de carbono	Assertividade do atendimento da demanda	Gerenciamento estrutural da demanda massiva legítima
Eficiência energética	Promoção dos direitos humanos	Diálogo interinstitucional
	Não discriminação	Ética institucional
	Acessibilidade e inclusão	Governança colaborativa
	Paz social	Transparência Segurança no uso de dados pessoais

Fonte: Elaboração própria.

Adotamos o modelo PER (pressão¹⁰⁶, estado¹⁰⁷ ambiental e resposta social¹⁰⁸) para a apresentação dos indicadores, tal qual explicitados pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos¹⁰⁹.

Para exemplificar, declinamos os seguintes objetivos estratégicos: uso racional dos recursos naturais (fatores ambientais); qualidade de vida no trabalho (fatores sociais); e gerenciamento estrutural da demanda massiva legítima (governança):

¹⁰⁶ “[...] descrevem as pressões exercidas pelas atividades humanas sobre o meio ambiente e sobre os recursos naturais. Entende-se aqui por “pressões” aquelas subjacentes ou indiretas (ou seja, a atividade propriamente dita e as tendências importantes do ponto de vista ambiental), assim como as pressões imediatas ou diretas (ou seja, a utilização de recursos e o lançamento de poluentes e de resíduos). Os indicadores de meio ambiente estão estreitamente associados aos métodos de produção e de consumo; refletem frequentemente intensidades de emissão ou de utilização dos recursos e suas tendências e evoluções dentro de um determinado período. Podem servir para evidenciar os progressos realizados visando dissociar as atividades econômicas das pressões ambientais correspondentes. Podem igualmente ser utilizados para avaliar o grau de execução dos objetivos nacionais e dos engajamentos internacionais (objetivos de redução das emissões, por exemplo)” BOFFO, R.; PALATANO, R. **ESG investing: practices, progress and challenges**. Paris: OECD, 2020. p. 195-196. Disponível em: <https://www.oecd.org/finance/ESG-Investing-Practices-Progress-Challenges.pdf>. Acesso em: 16 maio 2022.

¹⁰⁷ Ibid., p. 196: “[...] referem-se à qualidade do meio ambiente e à qualidade e quantidade dos recursos naturais. Refletem, assim, o objetivo final das políticas ambientais e visam fornecer uma visão geral do estado do meio ambiente e de sua evolução no tempo. A esta categoria pertencem a concentração de poluentes nos diversos meios, o excesso de cargas críticas, a exposição da população a certos níveis de poluição ou a um ambiente degradado, o estado da fauna e da flora e as reservas de recursos naturais. Na prática, mensurar as condições ambientais pode revelar-se difícil ou oneroso; por isso mesmo, as pressões sobre o meio ambiente são frequentemente utilizadas como substituto”

¹⁰⁸ Ibid., p. 196-197: “[...] mostram em que grau a sociedade responde às questões ambientais. Eles remetem às ações e reações individuais e coletivas visando: atenuar ou evitar os efeitos negativos das atividades humanas sobre o meio ambiente, ou a isso adaptar-se; impor um limite às degradações infligidas ao meio ambiente ou remediá-las; e conservar e proteger a natureza e os recursos naturais. Entre eles, pode-se citar os recursos aplicados na proteção do meio ambiente, os impostos e as subvenções relacionados ao meio ambiente, a estrutura dos preços, os setores de mercado representativos dos bens e serviços respeitosos do meio ambiente, as taxas de redução da poluição e as de reciclagem dos resíduos [...]”

¹⁰⁹ ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS. **Rumo a um desenvolvimento sustentável: indicadores ambientais**. Tradução Ana Maria S. F. Teles. Salvador: Centro de Recursos Ambientais, 2002. 244 p. (Série cadernos de referência ambiental, v. 9). Disponível em: <https://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/2345364.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

Quadro 4 – Matriz PER

Tratamento estrutural da demanda repetitiva	
FATORES AMBIENTAIS Matriz PER	Uso racional dos recursos naturais
	Indicadores de pressão
	Indicadores do estado ambiental
	Indicadores de resposta social
FATORES SOCIAIS Matriz PER	Qualidade de vida no trabalho
	Indicadores de pressão
	Indicadores do estado ambiental
	Indicadores de resposta social
GOVERNANÇA Matriz PER	Gerenciamento estrutural da demanda massiva legítima
	Indicadores de pressão
	Indicadores do estado ambiental
	Indicadores de resposta social

Fonte: Elaboração própria.

O próximo passo foi minudenciar os indicadores, observando alguns parâmetros da Resolução CVM n. 59/2021¹¹⁰, quais sejam, auditabilidade,

¹¹⁰BRASIL. Ministério da Economia. Comissão de Valores Mobiliários. **Resolução CVM n. 59, de 22 de dezembro de 2021**. Altera a Instrução CVM n. 480, de 7 de dezembro de 2009, e a Instrução CVM n. 481, de 17 de dezembro de 2009. Brasília, DF: CVM, 2021. Disponível em: <http://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/resolucoes/anexos/001/resol059.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

inclusive por autoridade independente e materialidade dos indicadores e sua vinculação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Cumprе ressalvar que o inventário das emissões de gases de efeito estufa foi, alocado, como objetivo estratégico, de sorte que comportará o seu respectivo grupo de indicadores, a tempo e modo.

A ficha técnica foi elaborada com os mesmos *layout* e linguagem operacional constantes no segundo relatório do Comitê Interinstitucional da Agenda 2030¹¹¹, dada a estreita pertinência temática dos temas.

O exemplo a seguir considera a estratégia de governança denominada gerenciamento da demanda massiva legítima, listando seus indicadores de pressão, estado do ambiente e resposta social, descrevendo o primeiro de cada grupo, em ficha técnica:

Quadro 5 – Indicador de Desempenho Governança – Matriz PER (Pressão)

ICD: Tratamento estrutural da demanda repetitiva
ÁREA DE INFLUÊNCIA: governança
OBJETIVO ESTRATÉGICO: gerenciamento estrutural da demanda massiva legítima
META: diminuir o tempo médio do tratamento estrutural em n% ao ano
Indicadores de desempenho deste OE
Matriz PER: pressão Ementa: influência das atividades antrópicas sobre os ecossistemas e a capacidade de suporte da Terra, inclusive as subjacentes ou indiretas. Para a proposta, são utilizados para avaliar o grau de execução dos objetivos e do engajamento orgânico nacional às finalidades estratégicas.

¹¹¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Agenda 2030 no Poder Judiciário**: comitê interinstitucional: 2º relatório. Brasília, DF: CNJ, 2020. p. 46. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/04/Segundo-Relatorio-Comite-Interinstitucional-14022020.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2022.

EMENTA DO INDICADOR: tempo médio das ações judiciais referentes ao tratamento estrutural das demandas repetitivas legítimas

- 1.1. Tempo médio de tramitação prévio ao tratamento estrutural
- 1.2. Tempo médio de reação ao conflito massivo: art. 139, X, e art. 977, I
- 1.3. Tempo da sentença-plano ou do acordo
- 1.4. Tempo médio do tratamento estrutural das demandas repetitivas legítimas

FICHA TÉCNICA

1.1. Tempo médio de tramitação prévio ao tratamento estrutural

Objetivos ESG: **preservação dos recursos naturais; qualidade de vida no trabalho; gerenciamento estrutural da demanda massiva legítima.**

Indicador: tempo médio de tramitação das ações judiciais massivas legítimas, antes intervenção estrutural.

Conceitos e definições: **considera-se para este indicador as ações judiciais que possuam ODS, classe, assuntos CNJ com tratamento estrutural. São considerados os processos iniciados e baixados no ano corrente. Exemplo: considera-se para este indicador as ações judiciais repetitivas legítimas que possuam a temática “Agrotóxico” (assuntos de códigos 3622, 10116 e 9882 da TPU), associada ao código relativo ao tratamento estrutural, a ser criado pelo CNJ (atualização da TPU).**

Fórmulas de Cálculo:

Processos iniciados: $\Delta T = (\Sigma (dt_trat_estrut - dt_aj)/ni)/365$, em que “dt_trat_estrut” é o dia que demarca a utilização de quaisquer das técnicas de manejo estrutural; “dt_aj” é o dia do ajuizamento; e “ni” é a quantidade de ações judiciais iniciadas no mesmo interregno com ODS classe, assuntos CNJ associados ao código relativo ao tratamento estrutural, a ser criado pelo CNJ (atualização da TPU).

Processos baixados: $\Delta T = (\Sigma (dt_trat_estrut - dt_aj)/n)/365$, em que “dt_trat_estrut” é o dia que demarca a utilização de quaisquer das técnicas de manejo estrutural; “dt_aj” é o dia do ajuizamento; e “n” é a quantidade de ações judiciais baixadas no ano corrente com ODS classe, assuntos CNJ associados ao código relativo ao tratamento estrutural, a ser criado pelo CNJ (atualização da TPU).

Descrevendo as fórmulas, temos que é a soma das diferenças, em dias, da data do início do tratamento estrutural e a data do seu ajuizamento, nos processos iniciados e baixados, dividido pela quantidade de processos da temática. Uma nova divisão é realizada para apresentação da média por ano, ou seja, o valor encontrado com o primeiro cálculo é dividido por 365.

Unidade de Medida: **média de tempo em ano**

Abrangência: nacional

População-Alvo: partes e interessados em ações com ODS, classe, assuntos CNJ, associada ao código relativo ao tratamento estrutural, a ser criado pelo CNJ (atualização da TPU).

Periodicidade Anual

Fonte: Conselho Nacional de Justiça

Desagregação: municípios ou unidades judiciárias
(a definir)

Referências legislativas: Lei n. 9.605/1998; Lei n. 7.802/1989, LACP, CPC, LINDB, CF/1988.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 6 – Indicador de Desempenho Governança – Matriz PER (Estado do Ambiente)

ICD: Tratamento estrutural da demanda repetitiva
ÁREA DE INFLUÊNCIA: governança
OBJETIVO ESTRATÉGICO: gerenciamento estrutural da demanda massiva legítima
METAS: <ol style="list-style-type: none">(1) aumentar a adesão de magistrados ao tratamento estrutural de processos sob sua jurisdição em n% ao ano;(2) reduzir o grau de dificuldade na fase de conhecimento do tratamento de conflitos estruturais em relação aos ODS (especificar);(3) reduzir o grau de dificuldade na fase de implementação do tratamento de conflitos estruturais em relação aos ODS (especificar);
Indicadores de desempenho
Matriz PER: estado do ambiente EMENTA: Dialoga com a finalidade precípua da adoção da matriz ESG como critério da jurisdição sustentável, que é, através da governança eficiente, possibilitar a visão geral do estado do meio ambiente e de sua evolução no tempo, numa análise mediada pela promoção dos direitos humanos, tendo por alvo o público interno do Poder Judiciário nacional.

EMENTA DO INDICADOR: avalia o nível de engajamento dos magistrados, as técnicas estruturantes mais utilizadas, as dificuldades e oportunidades referentes à práxis tratamento estrutural das demandas repetitivas legítimas .

- 1.1. Percentual médio de adesão ao tratamento estrutural por magistrado/**cluster**/total.
- 1.2. Grau de dificuldades na prolação da sentença-plano ou para homologação do acordo por magistrado/**cluster**/total em relação aos ODS (especificar).
- 1.3. Grau de dificuldades na implementação do plano por magistrado/cluster/total em relação aos ODS (especificar).

FICHA TÉCNICA

1.1. Percentual médio de adesão ao tratamento estrutural por magistrado/**cluster**/total.

Objetivos ESG: **preservação dos recursos naturais; qualidade de vida no trabalho; gerenciamento estrutural da demanda massiva legítima:**

Indicador: **percentual médio de adesão ao tratamento estrutural por magistrado/cluster/total**

Conceitos e definições: **considera-se para este indicador os processos iniciados e baixados no ano corrente que possuam ODS, classe, assuntos CNJ associados ao código relativo ao tratamento estrutural, a ser criado pelo CNJ (atualização da TPU).**

O indicador retrata o percentual de magistrados que aderiam ao gerenciamento estrutural das demandas repetitivas legítimas, em relação ao universo de magistrados brasileiros.

Fórmula de Cálculo:

Processos iniciados:

$$\Delta T = (\Sigma (\text{num_mag_aderentes_trat_estrut}/\text{num_total_mag})/ni)/365$$
, em que “num_mag_aderentes_trat_estrut” é o número de magistrados aderentes ao tratamento estrutural; “num_total_mag” corresponde ao universo dos magistrados brasileiros; e “ni” é o número de processos iniciados no mesmo interregno com ODS classe, assuntos CNJ associados ao código relativo ao tratamento estrutural, a ser criado pelo CNJ (atualização da TPU).

Processos baixados:

$\Delta T = (\Sigma (\text{num_mag_aderentes_trat_estrut}/\text{num_total_mag})/n)/365$, em que “num_mag_aderentes_trat_estrut” é o número de magistrados aderentes ao tratamento estrutural; “num_total_mag” corresponde ao universo dos magistrados brasileiros; e “n” é o número de processos iniciados no mesmo interregno com ODS classe, assuntos CNJ associados ao código relativo ao tratamento estrutural, a ser criado pelo CNJ (atualização da TPU).

Descrevendo a fórmula, temos que é o percentual de magistrados que aderem ao tratamento estrutural, em processos sob sua jurisdição que tenham aptidão para esta intervenção, em relação ao universo de magistrados brasileiros, dividido pela quantidade de processos iniciados e baixados relativos a ODS, classe, assuntos CNJ associados ao código relativo ao tratamento estrutural, a ser criado pelo CNJ (atualização da TPU). Uma nova divisão é realizada para apresentação da média por ano, ou seja, o valor encontrado com o primeiro cálculo é dividido por 365.

Unidade de Medida: **percentual de magistrados aderentes por ano**

Abrangência: Nacional

Público-alvo: **partes e interessados em ações com ODS, classe, assuntos CNJ associados ao código relativo ao tratamento estrutural, a ser criado pelo CNJ (atualização da TPU).**

Periodicidade: **anual**

Abrangência: Nacional

Público-alvo: partes e interessados em ações com ODS, classe, assuntos CNJ associados ao código relativo ao tratamento estrutural, a ser criado pelo CNJ (atualização da TPU).

Periodicidade: anual

Fonte: Conselho Nacional de Justiça

Desagregação: municípios ou unidades judiciárias

Produção: (a definir)

Referências legislativas: Lei n. 9.605/98; Lei n. 7.802/89, LACP, CPC, LINDB,CF/88

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 7 – Indicador de Desempenho Governança – Matriz PER (Resposta Social)

ICD: Tratamento estrutural da demanda repetitiva
ÁREA DE INFLUÊNCIA: governança
OBJETIVO ESTRATÉGICO: gerenciamento estrutural da demanda massiva legítima
Indicadores de desempenho
Matriz PER: resposta social
EMENTA: repercute o grau de resposta social ao tratamento estrutural das demandas massivas legítimas, enquanto indicador-chave de desempenho da jurisdição sustentável, racionalizando o acesso material à jurisdição mitigando os efeitos negativos da ação antrópica sobre os ecossistemas.
EMENTA DO INDICADOR: avalia o nível de satisfação das partes das demandas repetitivas legítimas com o tratamento estruturante em si e as técnicas mais utilizadas.
1.1. Percentual médio de satisfação das partes com o tratamento estrutural por ODS, classe assuntos CNJ associados ao código relativo ao tratamento estrutural, a ser criado pelo CNJ (atualização da TPU), no período de um ano.
1.2. Percentual médio de satisfação das partes com as técnicas utilizadas por ODS classe, assuntos CNJ associados ao código relativo ao tratamento estrutural, a ser criado pelo CNJ (atualização da TPU), no período de um ano.

FICHA TÉCNICA

1.1. Percentual médio de satisfação das partes em processos massivos, que são afetados pelo tratamento estrutural, por ODS classe, assuntos CNJ associados ao código relativo ao tratamento estrutural, a ser criado pelo CNJ (atualização da TPU), no período de um ano.

Objetivos ESG: **preservação dos recursos naturais; qualidade de vida no trabalho; gerenciamento estrutural da demanda massiva legítima:**

Indicador: **percentual médio de satisfação das partes com o tratamento estrutural por ODS, classe, assuntos CNJ associados ao código relativo ao tratamento estrutural, a ser criado pelo CNJ (atualização da TPU).**

Conceitos e Definições: **considera-se para este indicador os processos iniciados e baixados no ano corrente que possuam ODS, classe, assuntos CNJ associados ao código relativo ao tratamento estrutural, a ser criado pelo CNJ (atualização da TPU). O indicador retrata o grau de satisfação das partes em processos massivos, que são afetados pela gestão estrutural.**

Fórmula de Cálculo:

Processos iniciados: $\Delta T = (\Sigma (\text{satisf}/\text{insatis})/ni)/365$, em que “satis” é o número total de partes satisfeitas quanto ao quesito; “insatis”, o contrário; e “ni” é a quantidade de ações judiciais iniciadas no ano, com ODS, classe, assuntos CNJ associados ao código relativo ao tratamento estrutural, a ser criado pelo CNJ (atualização da TPU).

Processos baixados: $\Delta T = (\Sigma (\text{satisf}/\text{insatis})/n)/365$, em que “satis” é o número total de partes satisfeitas quanto ao quesito; “insatis”, o contrário; e “n” é o número de processos baixados no mesmo interregno, com ODS, classe, assuntos CNJ associado ao código relativo ao tratamento estrutural, a ser criado pelo CNJ (atualização da TPU).

Descrevendo a fórmula, temos que é razão entre as partes satisfeitas e insatisfeitas com o tratamento estrutural, dividido pela quantidade de processos iniciados e baixados relativos a ODS, classe, assuntos CNJ associados ao código relativo ao tratamento estrutural, a ser criado pelo CNJ (atualização da TPU). Uma nova divisão é realizada para apresentação da média por ano, ou seja, o valor encontrado com o primeiro cálculo é dividido por 365.

Unidade de Medida: **percentual de satisfação das partes por ano**

Abrangência: **nacional**

População-Alvo: partes e interessados em ações com ODS, classe, assuntos CNJ associada ao código relativo ao tratamento estrutural, a ser criado pelo CNJ (atualização da TPU).

Periodicidade: **anual**

Fonte: **Conselho Nacional de Justiça**

Desagregação: **municípios ou unidades judiciárias**

Produção: **(a definir)**

Referências legislativas: Lei n. 9.605/1998; Lei n. 7.802/1989, LACP, CPC, LINDB,CF/1988.

Fonte: Elaboração própria.

Adotamos também as lições do Regulamento (UE) n. 852/2020, para avaliação dos resultados.

Assim, o objetivo estratégico correlato contribuirá substancialmente¹¹² para a implementação do(s) ODS correlato(s) ao conflito estrutural, em razão diretamente proporcional à aproximação da meta traçada. Insta frisar que o conjunto de indicadores precisa de materialidade, auditabilidade, adequação, especificidade, entre outros comemorativos.

Ao reverso, quanto mais longe da meta, o objetivo estratégico poderá evoluir de um gradiente em que não prejudica significativamente¹¹³ a concretização do(s) ODS relativo(s) ao conflito estrutural – e pode permanecer,

¹¹²Art. 3º, (a) do Regulamento 852/2020. *Ad exemplum*, o Considerando n. 24 da Diretiva em liça: “As atividades econômicas que persigam o objetivo ambiental de mitigação das alterações climáticas deverão contribuir substancialmente para a estabilização das emissões de gases com efeito de estufa, quer evitando ou reduzindo as emissões, quer promovendo a remoção dos gases com efeito de estufa. As atividades econômicas deverão ser coerentes com a meta de longo prazo em matéria de temperatura fixado no Acordo de Paris. Esse objetivo ambiental deverá ser interpretado de acordo com o direito aplicável da União, incluindo a Diretiva 2009/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho”.

¹¹³Art. 3º, (b) do Regulamento 852/2020. Sobre o tema, explicita a normativa em estudo, em seu Considerando n. 35: “[...]. Ao observar as salvaguardas mínimas, as empresas deverão respeitar o princípio de “não prejudicar significativamente” a que se refere o Regulamento (UE) 2019/2088 e ter em conta as normas técnicas de regulamentação adotadas nos termos desse regulamento, que melhor especifiquem esse princípio”.

com correções, para uma zona de prejudicialidade direta ou imediata, quando deverá ser substituído por outro mais qualificado.

No diapasão entre a contribuição substancial e a ausência de prejuízo significativo, o tratamento estrutural da litigiosidade massiva consubstancia-se como indicador-chave de desempenho da jurisdição sustentável, assim entendida aquela orientada pela matriz ESG, confirmando a hipótese inicial deste capítulo.

O Poder Judiciário nacional, ao incorporar a matriz ESG na avaliação qualitativa da jurisdição e seus reflexos à promoção dos direitos humanos e à racionalidade do acesso ao Estado-Juiz, à economia de recursos humanos e à capacidade de suporte da Terra, adotará estratégia de governança moderna, inclusiva, amigável à natureza e seus ecossistemas e ao direito intra e intergeracional ao meio ambiente equilibrado.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Órganon**. Tradução de Pinharanda Gomes. Lisboa: Guimarães Editores, 1985.

B3. **Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE B3)**. [S. l.]: B3, 2023. Disponível em: https://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/indices/indices-de-sustentabilidade/indice-de-sustentabilidade-empresarial-ise-b3-composicao-da-carreira.htm. Acesso em: 26 fev. 2022.

BARENDS, Eric; ROUSSEAU, Denise M.; BRINER, Rob B. **Evidence-based management: the basic principles**. Amsterdam: Center for Evidence-Based Management, 2014.

BOFFO, R.; PALATANO, R. **ESG investing: practices, progress and challenges**. Paris: OECD, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/finance/ESG-Investing-Practices-Progress-Challenges.pdf>. Acesso em: 16 maio 2022.

BRASIL. Despachos do Presidente da República n. 204, de 15 de dezembro de 2004. Proposta de formalização do “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano”. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 241, p. 8-9, 16 dez. 2004. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/12/2004&jornal=1&pagina=8&totalArquivos=288>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL. **II Pacto Republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo**. Brasília, DF: Presidência da República, 13 abr. 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/outros/iipacto.htm. Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Comissão de Valores Mobiliários. **Resolução CVM n. 59, de 22 de dezembro de 2021**. Altera a Instrução CVM n. 480, de 7 de dezembro de 2009, e a Instrução CVM n. 481, de 17 de dezembro de 2009. Brasília, DF: CVM, 2021. Disponível em: <http://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/resolucoes/anexos/001/resol059.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 4363, de 2021**. Institui o Selo Nacional ASG, conferido as empresas que investem em ações e projetos de motivação ambiental, social e de governança. Iniciativa: Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR). Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151202>. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt na Reclamação n. 39901 – RS (2020/0069054-3)**. Processual civil. Reclamação. Suspensão dos autos Para aguardar julgamento repetitivo. Descabimento. Relator: Ministro Gurgel de Faria, 1º de setembro de 2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202000690543&dt_publicacao=14/09/2020. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. turma). **Recurso Especial n. 1.817.845 - MS (2016/0147826-7)**. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201601478267&dt_publicacao=17/10/2019. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. turma). **Recurso Especial n. 230.732 - MT (1999/0083455-0)**. Relator: Ministro Castro Filho, 16 de junho de 2005. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199900834550&dt_publicacao=01/08/2005. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **AgInt no Recurso Especial n. 1665831 - DF (2017/0079205-6)**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, 29 de junho de 2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201700792056&dt_publicacao=03/08/2020. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação n. 41242 – RJ (2020/0335687-9)**. Reclamante: Caixa de Previdência dos Funcs do Banco do Brasil. Reclamado: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Relatora: Ministra Nancy Andrichi, 17 de março de 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=123285968&num_registro=202003356879&data=20210319&tipo=0. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema repetitivo n. 60**. Questiona-se se diante de ajuizamento de ação coletiva, pode o Juízo suspender, ex officio e ao início, o processo de ação individual multitudinária atinente à mesma lide, preservados os efeitos do juizamento para a futura execução [...]. Brasília, DF: STJ, 2009. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=60&cod_tema_final=60. Acesso em: 3 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.995/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 13 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749267870>. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 36.476 São Paulo**. Reclamante: Luiz Gonzaga Vieira de Camargo. Reclamado: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 27 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342494189&ext=.pdf>. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2. versão. Brasília, DF: TCU, 2014. 80 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 1º maio 2022.

BURRELL, Gibson; MORGAN, Gareth. **Sociological paradigms and organisational analysis**: elements of the sociology of corporate life. Farnham: Ashgate Publishing, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Agenda 2030**. Brasília, DF: CNJ, [202-]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/agenda-2030/>. Acesso em: 15 maio 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Agenda 2030 no Poder Judiciário**: comitê interinstitucional: 2º relatório. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/04/Segundo-Relatorio-Comite-Interinstitucional-14022020.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Departamento de Pesquisas Judiciárias. **Diagnósticos das custas processuais praticadas nos tribunais**. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/11/relatorio_custas_processuais2019.pdf. Acesso em: 14 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça 4.0**. Brasília, DF: CNJ, [202-]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/>. Acesso em: 30 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **ODS 12 produção e consumo responsáveis, ODS 16 instituições eficazes**: sustentabilidade e governança de contratações. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/sustentabilidade-e-governanca-de-contratacoes-20210922.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **ODS 16**: ações coletivas. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/ODS-16-A-C3%A7-C3%B5es-Coletivas_v4.pdf. Acesso em: 15 maio 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Painéis CNJ**. Brasília, DF: CNJ, [202-]. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shIGLMapa. Acesso em: 15 maio 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatório**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&anonymous=true&document=qvw_l%5Cpainelcnj.qvw&lang=pt-BR&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true. Acesso em: 13 maio 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 70, de 18/03/2009**. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/118>. Acesso em: 13 maio 2022.

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/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: 13 maio 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Sistema de gestão de tabelas processuais unificadas**. Brasília, DF: CNJ, [202-]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sgt/versoes.php>. Acesso em: 30 mar. 2021.

EUROPEAN COMISSION. **Implementing and delegated acts** - Taxonomy Regulation. Europe: EU, [202-]. Disponível em: https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/financial-services-legislation/implementing-and-delegated-acts/taxonomy-regulation_en. Acesso em: 21 fev. 2022.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 416 p.

FREGGE, Gottlob. Begriffsschrift. *In*: GEACH, Peter; BLACK, Max (ed.). **Translations of the philosophical writings of Gottlob Frege**. Oxford: Basil Blackwell, 1960. p. 1-20.

GALESKI JUNIOR, Irineu; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. Direito e economia: uma abordagem sobre a assistência judiciária gratuita. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza, CE: CONPEDI, 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3596.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2022.

GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. Methods in economic science. **Journal of Economic Issues**, [s. l.], v. 13, n. 2, p. 317-28, June 1979.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do judiciário. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set./dez. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46462/44453>. Acesso em: 15 fev. 2022.

KING, Ney Cesar de Oliveira. **Desenvolvimento de um processo para análise da Produtividade Sistêmica**. 2007. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007.

KING, Ney Cesar de Oliveira; LIMA, Edson Pinheiro de; COSTA, Sérgio Eduardo Gouvêa da. Produtividade sistêmica: conceitos e aplicações.

Production, [s. l.], v. 24, n. 1, p. 160-176 jan./ mar. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/prod/a/MqJMcPzXt4vPdVNPMxyxc/mq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jan. 2022.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. Posner e a análise econômica do direito: da rigidez neoclássica ao pragmatismo frouxo. *In*: LIMA, Maria Lúcia L. M. Padua (coord.). **Agenda contemporânea**: direito e economia: trinta anos de Brasil. São Paulo: Saraiva, 2012, t. 1. p. 259-280.

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. 276 p.

MUA, Cíntia Teresinha Burhalde. **AJG**: Vulgarização como critério de inaccessibilidade material à jurisdição. 2020. Monografia (Conclusão da disciplina Constituição e Direitos Fundamentais) – Mestrado em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

MUA, Cíntia Teresinha Burhalde. **Emissões de gases de efeito estufa na rotina forense**: o caso do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: TJRS, 2017. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/centro-de-estudos/wp-content/uploads/sites/10/2021/04/emissao_gases_efeito_estufa.pdf. Acesso em: 15 maio 2022.

OCDE FORMALIZA convite para que o Brasil ingresse na entidade. [Brasília, DF]: gov.br, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2022/01/ocde-formaliza-convite-para-que-o-brasil-ingresse-na-entidade>. Acesso em: 10 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS.

Rumo a um desenvolvimento sustentável: indicadores ambientais.

Tradução Ana Maria S. F. Teles. Salvador: Centro de Recursos Ambientais, 2002. 244 p. (Série cadernos de referência ambiental, v. 9). Disponível em: <https://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/2345364.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

PEREIRA, Izabela Ribeiro. **Análise de um sistema de medição de desempenho segundo o modelo de produtividade sistêmica.** 2011. Monografia (Graduação em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

QUINE, Willard Van Orman. **De um ponto de vista lógico.** Tradução: Antonio Ianni Segatto. São Paulo: Editora UNESP, 2011. 272 p.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Ação Coletiva – Processo 001/1.12.0109378-4.** Autor: Ministério Público. Réu: Câmara de Dirigentes Lojistas de Porto Alegre. Rio Grande do Sul: TJRS, 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Conselho da Magistratura. **Edital n. 098/2014-COMAG.** Rio Grande do Sul: COMAG, 2014.

RODRIGUES FILHO, Abílio. **Frege e a filosofia da linguagem.** Minas Gerais: Universidade Federal de São João del-Rei, 2009. Disponível em: <https://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/Ab%EDlio%20Rodrigues.pdf>. Acesso em: 2 maio 2022.

RYNES, Sara L.; COLBERT, Amy E.; BROWN, Kenneth G. HR Professionals' beliefs about effective human resource practices: correspondence between research and practice. **Human Resource Management**, v. 41, n. 2, Summer 2002. DOI: doi.org/10.1002/hrm.10029. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/hrm.10029>. Acesso em: 30 abr. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. As aproximações e tensões existentes entre os Direitos Humanos e Fundamentais. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 23 jan. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jan-23/direitos-fundamentais-aproximacoes-tensoes-existentis-entre-direitos-humanos-fundamentais>. Acesso em: 24 maio 2021.

SCHLICK, Moritz. **O fundamento do conhecimento**. São Paulo: Abril Cultural, 1975.

STF TESTA Inteligência Artificial para classificar ações de acordo com Agenda 2030 da ONU. **Jota**, Brasília, DF, 15 fev. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-inteligencia-artificial-agenda-2030-onu-15022022>. Acesso em: 28 abr. 2022.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge**: improving decisions about health, wealth, and happiness. New Haven: Yale University Press, 2009.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho da União Europeia. **Plataforma europeia de aconselhamento ao investimento e portal europeu de projetos de investimento**. Europa: Conselho da União Europeia, 2019. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/investment-plan/investment-advisory-hub/>. Acesso em: 21 fev. 2022

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Regulamento Delegado (UE) 2021/2178 da Comissão de 6 de julho de 2021, que complementa o Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho especificando o teor e a apresentação das informações a divulgar pelas empresas abrangidas pelos artigos 19.º -A ou 29.º -A da Diretiva 2013/34/UE relativamente às atividades económicas sustentáveis do ponto de vista ambiental, bem como a metodologia para dar cumprimento a essa obrigação de divulgação. **Jornal Oficial da União Europeia**: Bruxelas, l. 443/9, 10 set. 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2178&from=EN>. Acesso em: 21 fev. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Regulamento (UE) 2015/1017 do Parlamento Europeu e do Conselho. Cria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento e o Portal Europeu de Projetos de Investimento e que altera os Regulamentos (UE) n. 1291/2013 e (UE) n. 1316/2013 – Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos de 25 de junho de 2015. **Jornal Oficial da União Europeia**: Bruxelas, l. 169/1, 1.º jul. 2015. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R1017&from=EN>. Acesso em: 21 fev. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2020. Relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável, e que altera o Regulamento (UE) 2019/2088. **Jornal Oficial da União Europeia**: Bruxelas, l. 198/13, 22 jun. 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&from=PT>. Acesso em: 21 fev. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Portal InvestEU**. Europa: UE, [202-]. Disponível em: <https://ec.europa.eu/investeuportal/desktop/pt/index.html>. Acesso em: 21 fev. 2022.

UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court. **California Motor Transp. Co. v. Trucking Unlimited, 404 U.S. 508 (1972)**. Washington, DC: Supreme Court, 13 Jan. 1972. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/404/508/>. Acesso em: 14 abr. 2022.

VIEIRA, Mônica Silveira. **Abuso do direito de ação e seu enfrentamento no contexto do TJMG**. Belo Horizonte: TJMG, set. 2021. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/handle/tjmg/12430>. Acesso em: 10 abr. 2022.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix, OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 369-422.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações filosóficas**. Tradução de João José R. L. de Almeida. 9. ed. São Paulo: Vozes, 2014.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; VIANNA, Marcelo Drügg Barreto; KISH, Sandra Akemi Shimada. **Finanças sustentáveis: ESG, compliance, gestão de riscos e ODS**. Brasília: CNJ, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/01/livro-financas-sustentaveis-parceriacnj.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022.

O CONFLITO E A SUA FRAGMENTAÇÃO EM LIDE DECIDÍVEL

ROBERTO PORTUGAL BACELLAR*

SUMÁRIO

1 O conflito natural nas relações e as necessidades humanas. 2 O conflito jurídico e a lide. 3 A lide processual, a lide sociológica e o conflito. 4 Olhares diversos sobre o conflito a partir de Carnelutti. 5 Percepções diversas sobre o conflito e o seu adequado tratamento. 6 Mobilidade para o adequado tratamento dos conflitos. Referências.

1 O CONFLITO NATURAL NAS RELAÇÕES E AS NECESSIDADES HUMANAS

A comunicação passa a ser mais eficiente e efetiva quando os significados das palavras, das expressões e da escrita ou da fala são bem empregados. Para tratarmos da litigiosidade em geral, de maneira responsável, é muito importante identificar o que compõe o conflito, como ele se apresenta, como ele se evidencia nas relações entre as pessoas e, para tanto, temos também

* Doutorando na Universidade Nove de Julho – Uninove. Mestre em Direito Econômico Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR (2001). Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade Paranaense – Unipar (1997) e especialista (MBA) em Gestão Empresarial pela Universidade Federal do Paraná – UFPR (2004). Ingressou na carreira de juiz de Direito em 1989. Atualmente é desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná –TJPR, professor do corpo docente permanente do Mestrado da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, membro dos Comitê Gestor de Mediação e do Comitê Gestor de Justiça Restaurativa do Conselho Nacional de Justiça .

que trabalhar os conceitos de posição, interesse, lide, lide processual e lide sociológica.

Há muitos anos, outras ciências (Sociologia, Serviço Social, Psicologia, Administração) estudam o conflito a partir de variadas abordagens. No âmbito do Direito, esse estudo tem sido bem específico, focado, limitado e muitas vezes tem reduzido a ideia de conflito à existência de uma lide.

Bruno Takahashi, em outras palavras, ratifica isso ao afirmar que o conflito costuma ser estudado pelo direito processual sob o viés da controvérsia judicializada.¹ Muito mais do que lide ou controvérsia judicializada, o conflito faz parte da vida em sociedade, e basta haver relações entre pessoas para que, em algum momento, surjam conflitos.

É natural que todos os seres humanos busquem satisfazer as suas necessidades e, para isso, procurem os bens da vida aptos a satisfazê-las. Todos os dias, as pessoas veem as necessidades de outros indivíduos como obstáculos para a satisfação das suas próprias necessidades, e isso decorre, em grande parte, do aumento populacional e do avanço do modelo capitalista, que estimula o exagerado consumo. Um aspecto também relevante é o fato de haver, entre os seres humanos, diferentes percepções da realidade, histórias de vida diversas e únicas, valores e crenças singulares, inserção em ambientes culturais variados, opções religiosas e orientações sexuais diferentes, e assim por diante. Tudo isso demonstra as várias percepções da realidade a partir dos pontos de vista e graus de maturidade variáveis, a depender das circunstâncias específicas em que ocorrem os relacionamentos, algumas vezes casuais, outras vezes assíduas.

Do ponto de vista das motivações, há estudos que informam que as necessidades humanas são divididas em pelo menos cinco categorias.

¹ TAKAHASHI, Bruno. **Em busca da solução adequada para conflitos**: partes e instituições em disputa. Belo Horizonte: Del Rey, 2021. p. 11.

Segundo Maslow, todos os seres humanos têm: (a) necessidades fisiológicas básicas; (b) de segurança; (c) sociais; (d) de autoestima; e (e) de autorrealização.²

Figura 1 – Hierarquia das necessidades de Maslow



Fonte: Brasil (2018).³

A teoria informa que as necessidades básicas se encontram na base da pirâmide (sede, fome, ar para respirar) e precisam ser satisfeitas em primeiro lugar. Após a satisfação dessas necessidades, há a exploração da pirâmide, subindo, a partir da base, a caminho das outras necessidades, como a busca

² MASLOW, Abraham Harold. **Introdução à psicologia do ser**. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Eldorado, [1962].

³ BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **A hierarquia de necessidades de Maslow** – o que é e como funciona. Brasília, DF: Ministério da Infraestrutura, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/portal-da-estrategia/artigos-gestao-estrategica/a-hierarquia-de-necessidades-de-maslow>. Acesso em: 22 mar. 2023.

por segurança, por relacionamentos sociais, pela conquista da autoestima, até alcançar o sentimento de autorrealização.

O alcance das necessidades mais prementes gera motivação e estímulo para seguir avançando a caminho da satisfação de outras demandas. Nesse processo, os desafios são encontrados, e surgem conflitos de interesses para satisfação dessas necessidades.

Por vezes, encontrará o homem um obstáculo justamente em outro semelhante seu, que igualmente tem a sua escala de necessidades para atender. Ocorrendo o choque de interesses, inicia-se a disputa.⁴ O correr da vida embrulha as coisas, embrulha tudo, a vida é assim: esquentada e depois esfria, apertada e afrouxada, sossega e depois desinquieta. O que a vida quer da gente é coragem.⁵

Portanto, o conflito é dinâmico, e pode haver diversas formas de se apresentar, com características que vão surgir naturalmente e serão variáveis de acordo com o relacionamento prévio ou não que tenha se estabelecido entre as pessoas.

2 O CONFLITO JURÍDICO E A LIDE

Conforme Aurélio Buarque de Holanda Ferreira,⁶ lide, do latim *lite*, é contenda; combate; luta; questão judicial; litígio; pendência; toureação.

É conhecida por todos a clássica definição de lide formulada por Carnelutti, no sentido de que lide é um conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida ou insatisfeita. A expressão conflito de interesses teria

⁴ KEPPEM, Luiz Fernando Tomasi; MARTINS, Nadia Bevilaqua. **Introdução à resolução alternativa de conflitos**: negociação, mediação, levantamento de fatos, avaliação técnica independente. Curitiba: JM Livraria Jurídica, 2009.

⁵ ROSA, Guimarães. **Grande Sertão**: Veredas. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

⁶ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 2. ed. rev. amp. São Paulo: Editora Nova Fronteira, 1986. p. 1029.

sido apresentada por Carnelutti ao discordar da teoria liberal que afirma que os conflitos seriam essencialmente de direito.⁷

Destacamos, em outras oportunidades, que há uma distinção evidente, e não se deve confundir o conflito com a lide, pois ela é apenas uma parcela do conflito.

O conflito pode surgir em qualquer momento de uma relação que se desenvolva entre pessoas, e a lei procura, de maneira genérica, dizer quais são as regras para regular essa relação, em prol da harmônica convivência em sociedade, e quando a lei funciona, há a coordenação de interesses privados. A lei não consegue, entretanto, regular as tantas percepções humanas, concepções preexistentes que podem decorrer de mágoas, sentimentos, valores individuais e crenças, entre outras.

Quando, nessas relações, alguém sente que seus interesses não estão sendo atendidos e não consegue fazer com que o outro se submeta ao seu ponto de vista (posição), procura o caminho da judicialização, do litígio, da disputa. Ao procurar um advogado, a pessoa relata os fatos de acordo com sua visão e levanta questões gerais que precisam de solução. No seu relato, invariavelmente, apresenta sentimentos, crenças, princípios individuais que originam eventuais mágoas e pede ao advogado que algo seja feito nesse sentido. O advogado, de maneira profissional, informa à parte que essas questões subjetivas emocionais devem ser ignoradas, a fim de obter uma visão técnico-jurídica e para isso terá de excluir essas percepções; selecionar criteriosamente os melhores argumentos; recortar o discurso do cliente (eventual autor de uma ação judicial) e delimitar, em fragmentos jurídicos, o que pode ser objeto de pedido perante o Estado-Juiz – de modo que o conflito possa ser vislumbrado em termos minimamente decidíveis pelo juiz. Para isso, é preciso incrementar os fatos com os argumentos seletivos que representem a melhor versão técnico-jurídica dos fatos. É o papel

⁷ BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 56. (Coleção saberes do direito; 53).

do advogado transformar o discurso emotivo do cliente em um discurso jurídico apto a ser conhecido e reconhecido pelo Estado-Juiz.

A outra parte (eventual ré na ação judicial) percorrerá o mesmo caminho, com algumas peculiaridades, visto que, ao procurar o advogado, ela apresentará sua versão dos fatos. Ademais, será informada de que sentimentos não poderão ser manifestados e que seu papel é o de desconstituir tudo que o outro afirmou, porque tecnicamente é a outra parte que é obrigada a rebater, uma por uma, todas as questões, sob pena de serem presumivelmente verdadeiras as não impugnadas.

O conflito jurídico, conforme o prisma do Direito, é o conflito decidível, segundo uma visão de holofote e parâmetros inafastáveis trazidos na inicial e na contestação. O magistrado, nos termos do art. 141 do Código de Processo Civil – CPC,⁸ decidirá o mérito nos limites apresentados pelas partes e lhe é vedado proferir decisão de natureza diversa da pedida (art. 492 do CPC).

O Estado-Juiz conhecerá apenas os fragmentos do conflito tecnicamente incrementados, a fim de que possa, ao final, decidir objetivamente. Em outras palavras, a lide é esse pequeno fragmento, parcela restrita de um todo (integralidade do conflito), que é retratada ao juiz dentro de uma moldura para que, segundo essa moldura, ele possa decidir.

Em muitas situações conflituais, na relação entre as pessoas, notadamente nas relações multiplexas (com vários vínculos), o dissenso não procede de um conflito de direitos e, no mais das vezes, tem origem em interesses de ordem emocional, relacional e familiar, que envolvem percepções diferentes sobre uma situação, autoestima e ruídos de comunicação.⁹

⁸ 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: 21 mar. 2023.

⁹ BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 57. (Coleção saberes do direito; 53).

3 A LIDE PROCESSUAL, A LIDE SOCIOLÓGICA E O CONFLITO

Há alguns anos, temos enfatizado que o Poder Judiciário, da forma como tem atuado, trata apenas superficialmente da conflitualidade social, dirimindo controvérsias – objeto da lide –, mas nem sempre resolvendo o conflito,¹⁰ até porque só pode decidir a partir de premissas inafastáveis, entre as quais é possível citar as que envolvem os estreitos limites da lide processual.

Sempre distinguimos, portanto, aquilo que é levado pelas partes ao conhecimento do Poder Judiciário (lide) daquilo que efetivamente é interesse das partes e integra a complexidade maior das relações e que abarca a unidade maior do conflito.

A lide processual é, em síntese, a descrição de uma parcela do conflito, segundo os informes da petição inicial e da contestação apresentados em juízo, que definem a disputa, ou seja, estabelecem a relação litigiosa.

Analisando apenas os limites da lide processual, na maioria das vezes não há satisfação dos verdadeiros interesses do jurisdicionado, interesses esses que muitas vezes fazem parte da relação originária muito mais do que da relação litigiosa. Em outras palavras, pode-se dizer que somente a resolução integral do conflito, analisando todos os componentes da relação originária, como um todo (lide processual + lide sociológica), conduz à pacificação social.

Não basta (nossa posição) resolver a lide processual – aquilo que é levado pelos advogados no processo – se os verdadeiros interesses que motivaram as partes a litigar não forem identificados e resolvidos.¹¹

O sistema judiciário brasileiro sempre foi dirigido a buscar a solução da lide processual, a exemplo do CPC/1973, na legislação anterior. As alterações legislativas, operadas no sistema processual civil brasileiro, com o novo Código de

¹⁰ BACELLAR, Roberto Portugal. **Juizados Especiais**. A nova mediação paraprocessual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 223.

¹¹ BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 57. (Coleção saberes do direito; 53).

Processo Civil e a lei de mediação, permitem hoje um novo olhar para o conflito, que pode ser conhecido na sua integralidade, avançando para o conhecimento da lide sociológica. É importante notar algumas significativas inovações, a começar pelas normas fundamentais do processo civil brasileiro que estabelecem que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimuladas por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (art. 3º, § 3º, do Código de Processo Civil brasileiro).¹² O próprio Estado agora tem responsabilidade de promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos (art. 3º, § 2º, do CPC).

Entretanto, a mais significativa alteração – que acabou não tendo a devida importância por parte dos doutrinadores – é a do § 2º do art. 515 do CPC,¹³ a qual destaca que a autocomposição judicial pode envolver sujeito estranho ao processo e versar sobre relação jurídica que não tenha sido deduzida em juízo (art. 515, § 2º, do CPC).

Note-se que o sistema anterior tinha foco apenas na lide processual, no conflito jurídico (conflito decidível), preferindo-se a solução adjudicada com ênfase apenas na heterocomposição, e por isso fazia sentido considerar que “o que não está no processo não está no mundo”. Isso era coerente com aquela sua estrita visão de holofote de parâmetros inafastáveis (inicial e contestação). Para julgar tem de ser assim, com foco nos pontos controvertidos. Hoje muitos avanços ocorrem, como o de que a tentativa de mediação e conciliação se dê antes da própria contestação, além do mais é dever dos profissionais do Direito estimular soluções consensuais (art. 3º, § 3º, do CPC). Para a solução autocompositiva, não há mais qualquer limitação, uma vez que se permite envolver sujeitos estranhos no processo e versar o caso sobre outras relações ainda que não deduzidas em

¹² 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: 21 mar. 2023.

¹³ Ibid.

juízo. É um avanço significativo para que o Poder Judiciário possa dar tratamento adequado aos conflitos e não mais apenas decidir sobre a lide processual.

4 OLHARES DIVERSOS SOBRE O CONFLITO A PARTIR DE CARNELUTTI

Para efeitos didáticos, relembremos a definição clássica de lide formulada, em síntese, por Francesco Carnelutti: lide é o conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida.¹⁴

Bruno Takahashi ensina que, decompondo os termos da definição de lide, é possível observar que o conflito, para Carnelutti, é a contraposição de interesses. Em outras palavras, o autor não se preocupa em distinguir o conflito que não seja de interesses.¹⁵ Nesse contexto, para Carnelutti, interesse é a posição favorável à satisfação de uma necessidade. O sujeito do interesse é o homem, e o meio para satisfação é um bem.¹⁶

Nas concepções clássicas, sempre transparece uma conotação negativa do conflito e uma meta voltada para sua resolução. Há necessidade de um olhar diverso sobre o conflito que não pode ser visto sempre como algo negativo que precisa ser resolvido, algumas vezes é preciso tratar o conflito ainda que possamos pensar em prevenir ou proceder uma prevenção (pró) de disputas (ou litígios), como veremos mais adiante.

A fim de avançar além da visão de Carnelutti (de conflito como contraposição de interesses), Bruno Takahashi enfatiza, na sua tese de doutoramento,¹⁷ a necessidade de se dar um passo para trás a fim de se perceber

¹⁴ CARNELUTTI, Francesco. **Direito e processo**. Napoli: Jovene, 1958.

¹⁵ TAKAHASHI, Bruno. **Em busca da solução adequada para conflitos**: partes e instituições em disputa. Belo Horizonte: Del Rey, 2021. p. 17.

¹⁶ CARNELUTTI, op. cit.

¹⁷ TAKAHASHI, Bruno. **Em busca da solução adequada para conflitos**: partes e instituições em disputa. Belo Horizonte: Del Rey, 2021.

o conflito antes de se tornar um litígio judicial, ampliando-se conceitualmente o conflito como uma contraposição de movimentos e não apenas uma oposição de interesses.

Avançando, Takahashi destaca a doutrina de Mary Parker Follet, informando existir uma forma de integração, diferente da dominação (uma das partes se sobrepõe à outra) ou do compromisso (cada parte cede um pouco). A integração cria uma terceira opção, que possibilita satisfazer simultaneamente os interesses de ambas as partes. Na argumentação da integração, Follet se coloca como personagem em conflito com outra pessoa¹⁸: descreve a situação entre duas pessoas em uma biblioteca em que uma quer a janela aberta e outra (ela própria como personagem), a janela fechada. A princípio um impasse de posições. A partir da verificação da situação, foi possível perceber que a janela aberta da sala ao lado agradaria a ambas, pois o interesse de uma era ter um local mais arejado e de outra, que o vento não lhe fosse direto no seu rosto nem fizesse voar seus papéis de anotação. Houve uma compatibilização que valorizou os verdadeiros interesses e que afastou o conflito posicional.

Morton Deutsch, professor da Universidade de Columbia, Nova Iorque, nos Estados Unidos, descreve essa possibilidade de que os conflitos possam ser tratados de uma maneira cooperativa e construtiva – afastando a negatividade sempre presente nas discussões técnico-jurídicas.

Em relação a esse ponto, Deutsch destaca que o conflito possui diversas funções positivas, entre as quais se destacam: prevenir a estagnação; estimular interesse e curiosidade; e servir de meio para ventilar ideias acerca dos problemas e chegar a soluções, sendo, assim, a base para a mudança pessoal e social.¹⁹

¹⁸ TAKAHASHI, Bruno. **Em busca da solução adequada para conflitos**: partes e instituições em disputa. Belo Horizonte: Del Rey, 2021. p. 13.

¹⁹ DEUTSCH, Morton. A resolução do conflito: processos construtivos e destrutivos. *In*: AZEVEDO, André Gomma de (org.). **Estudos em arbitragem, mediação e negociação**. Brasília, DF: Grupos de Pesquisa, 2004. v. 3. p. 34.

Bruno Takahashi²⁰ enfatiza, a partir de Deutsch e Follet, que o conflito pode tanto ser tratado de forma cooperativa como competitiva, e não há nada que torne impossível o tratamento do conflito mediante um processo cooperativo. O conflito pode ser visto como um problema comum, em que as partes pretendem atingir uma solução que as satisfaça. Inexistiria, portanto, o que se costuma destacar das obras de Follet e Deutsch, uma carga inerentemente destrutiva do conflito, o que possibilita que ele seja construtivo e possa ser resolvido de forma cooperativa ou integrativa.

Para Bruno Takahashi, o conceito de conflito é ampliado, extrapolando o próprio sentido usual do termo. Segundo ele: de uma contraposição de interesses passa-se para a contraposição de movimentos. Destaca também que isso é explicitamente afirmado por Deutsch, ao mencionar que um “conflito existe quando movimentos incompatíveis ocorrem”.²¹

5 PERCEPÇÕES DIVERSAS SOBRE O CONFLITO E O SEU ADEQUADO TRATAMENTO

A percepção negativa do conflito causa uma escalada da violência e a competição entre as pessoas, gerando uma exagerada litigiosidade, conforme essas percepções negativas avançam umas contra as outras em uma progressão de ofensas. Desfazer essa espiral destrutiva do conflito ou edificar uma espiral construtiva é o desafio que temos pela frente. Em busca de uma litigiosidade responsável, muitas vezes, é preciso identificar as necessidades que se escondem por trás dos gestos e das palavras das pessoas e para isso é importante conhecer algumas formas e técnicas adequadas.

²⁰ TAKAHASHI, Bruno. Em busca da solução adequada para conflitos: partes e instituições em disputa. Belo Horizonte: Del Rey, 2021. p. 15.

²¹ TAKAHASHI, op. cit., p. 15.

Para encontrar soluções consensuais e mais formas adequadas de tratar conflitos, há de se ter em mente que as pessoas (em conflito), a partir dessa concepção negativa que carregam, estarão em estado de desequilíbrio, e o desafio do profissional (encarregado de auxiliar as pessoas na discussão) será o de buscar, por meio de técnicas específicas e métodos adequados, uma mudança comportamental que ajude os interessados a perceber e a reagir ao conflito de uma maneira mais eficaz, evitando qualquer outro tipo de disputa ou litigiosidade.

Algumas vezes, a partir de uma adequada abordagem técnica, altera-se a percepção das pessoas sobre o conflito e isso pode ser bom e construtivo. Do conflito, podem surgir grandes oportunidades de crescimento, valorização, reconhecimento e, mesmo, de regulação de futuros relacionamentos.

A conversa desenvolvida no processo pelos métodos consensuais (mediação e conciliação) servirá para esclarecer situações; recuperar a comunicação direta; eliminar ruídos e falhas verificadas na comunicação anterior; e pode até melhorar o relacionamento entre os interessados nas suas relações posteriores.

A possibilidade de enxergar o conflito como algo positivo é uma das principais alterações da chamada moderna teoria do conflito. Isso porque é a partir do momento em que o conflito é notado como um fenômeno natural na relação de quaisquer seres vivos que se pode percebê-lo de forma positiva.²²

Verificando-se a concepção e a percepção que as pessoas em geral possam ter sobre o conflito é que se poderá escolher as melhores técnicas e os mais adequados processos para o seu tratamento.

A mediação e a conciliação se distinguem, e, para algumas situações emocionais multiplexas, a mediação é mais adequada e consiste em processo,

²² AZEVEDO, André Gomma de. **Manual de mediação judicial**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2013.

que como tal tem de ser desenvolvido, passo a passo, com planejamento, técnica e visão transdisciplinar.

Em face da complexidade dos conflitos e da concepção das pessoas sobre sua ocorrência, a mediação buscará na Psicologia, na Sociologia, na Antropologia, na Filosofia, na Matemática, na Física Quântica, os conhecimentos que possam fortalecer sua aplicação.

A mediação é um processo transdisciplinar, técnica *lato sensu* e arte que se destina a aproximar pessoas interessadas na resolução de um conflito oriundo de relações multiplexas e induzi-las a perceber no conflito a oportunidade de encontrar, por meio de uma conversa, soluções criativas, com ganhos mútuos e que preservem o relacionamento entre elas.

A conciliação é um processo mais objetivo, interdisciplinar, recomendada para relações circunstanciais, compostas de um único vínculo com foco no alcance de um acordo e, com ele, na extinção do processo (consubstanciado na lide), preferencialmente com resolução de mérito por meio da transação (concessões mútuas para prevenir ou evitar litígios).

Outras distinções se estabelecem, tomando por base a forma de atuação do terceiro, que na conciliação tem a possibilidade de opinar sobre o mérito do acordo, orientar as partes e sugerir soluções, tendo, portanto, uma atuação mais ativa em relação ao mérito e mais superficial sobre as relações, emoções e investigação dos verdadeiros interesses que se escondem por trás das posições.²³

²³ BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 120. (Coleção saberes do direito; 53).

6 MOBILIDADE PARA O ADEQUADO TRATAMENTO DOS CONFLITOS

Em outra oportunidade, destacamos que, para o tratamento adequado dos conflitos em múltiplas portas e com o objetivo de dar vazão aos tantos conflitos que diariamente ocorrem nesta sociedade em constante transformação, devemos propiciar ao cidadão a mobilidade para:

(a) Encontrar, na esfera pública ou privada, centros, conselhos e/ou câmaras (formais e informais) para resolução de conflitos;

(b) Escolher ambiente neutro onde possa participar de procedimentos que estimulem soluções por meios extrajudiciais (dentro ou fora do Estado), na forma autocompositiva e pelo método consensual;

(c) Não encontrada a solução pelo método consensual na forma autocompositiva, facilitar a rápida solução (em tempo razoável) pelo método adversarial na forma heterocompositiva dentro ou fora do Poder Judiciário (meio judicial ou extrajudicial). Como exemplos, podemos citar a arbitragem endoprocessual dos juizados especiais e a arbitragem geral da Lei n. 9.307/1996.²⁴

A despeito da cultura do cidadão brasileiro de encaminhar grande número de causas para o Poder Judiciário,²⁵ estimula-se a reflexão de que apenas a solução técnico-jurídica não resolve conflitos, embora possa promover a extinção de processos judiciais.

Abre-se aqui um leque de possibilidades diferenciadas, a fim de que se dê mobilidade para a busca de caminhos, dentro ou fora do sistema judiciário, para o tratamento adequado dos conflitos na sua integralidade.

²⁴ BACELLAR, Roberto Portugal. *Mediação e arbitragem*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 24. (Coleção saberes do direito; 53).

²⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2022.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, André Gomma de. **Manual de mediação judicial**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2013.

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

BACELLAR, Roberto Portugal. A Mediação no contexto dos modelos consensuais de resolução de conflitos. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 95, p. 122-34, jul./set. 1999.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Juizados Especiais**. A nova mediação paraprocessual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. São Paulo: Saraiva, 2016. (Coleção saberes do direito; 53).

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: 21 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **A hierarquia de necessidades de Maslow** – o que é e como funciona. Brasília, DF: Ministério da Infraestrutura, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/portal-da-estrategia/artigos-gestao-estrategica/a-hierarquia-de-necessidades-de-maslow>. Acesso em: 22 mar. 2023.

CARNELUTTI, Francesco. **Diritto e processo**. Napoli: Jovene, 1958.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2023.

DEUTSCH, Morton. A resolução do conflito: processos construtivos e destrutivos. In: AZEVEDO, André Gomma de (org.). **Estudos em arbitragem, mediação e negociação**. Brasília, DF: Grupos de Pesquisa, 2004. v. 3. p. 29-98.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 2. ed. rev. amp. São Paulo: Editora Nova Fronteira, 1986.

KEPPEN, Luiz Fernando Tomasi; MARTINS, Nadia Bevilaqua. **Introdução à resolução alternativa de conflitos**: negociação, mediação, levantamento de fatos, avaliação técnica independente. Curitiba: JM Livraria Jurídica, 2009.

MASLOW, Abraham Harold. **Diário de negócios de Maslow**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2003.

MASLOW, Abraham Harold. **Introdução à psicologia do ser**. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Eldorado, [1962].

ROSA, Guimarães. **Grande Sertão**: Veredas. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SERPA, Maria de Nazareth. **Teoria e prática da mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

TAKAHASHI, Bruno. **Em busca da solução adequada para conflitos: partes e instituições em disputa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2021.

A GESTÃO PROCESSUAL COMO TÉCNICA PARA O ENFRENTAMENTO DAS DEMANDAS REPETITIVAS

RICARDO LUIZ NICOLI *

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Gestão judicial e gestão processual. 3 Padronização decisória como técnica da gestão processual interna; 3.1 As súmulas como técnica da gestão de demandas repetitivas; 3.2 Os casos repetitivos: os recursos especial e extraordinário, e o incidente de resolução de demandas como técnicas da gestão de demandas repetitivas; 3.3 Gestão processual interna e auxílio da tecnologia. 4 Gestão processual externa como técnica de enfrentamento das demandas repetitivas; 4.1 Identificação dos fluxos (ou processos) de trabalho; 4.2 O fluxograma como ferramenta para o mapeamento dos fluxos de trabalho; 4.3 Os fluxos de trabalho e a triagem dos autos. 5 Conclusão. Referências. Apêndice A – Leituras completares.

1 INTRODUÇÃO

Dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, divulgados em 2022, revelam que, no ano de 2021, o Poder Judiciário contava com um acervo de 77,3

* Juiz de direito do Tribunal de Justiça do Goiás – TJGO. Pesquisador do Grupo de Estudo, Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Doutor em Direito Público pela Universidade Vale do Rio dos Sinos – Unisinos e doutor em Ciências Jurídicas pela Università degli Studi di Firenze – UniFI (cotutela). Mestre e especialista em Poder Judiciário pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito Rio. Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade Anhanguera de Ciências Humanas/GO – Uni-Anhanguera. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP. Professor titular da disciplina Processo Civil, da Faculdade de Direito da Universidade de Rio Verde/GO – UniRV.

milhões de processos em tramitação (pendentes de solução definitiva), sendo que, destes, 27,7 milhões foram protocolizados apenas no ano de 2021.¹

Esses números confirmam uma tendência que começou a se agravar no início dos anos de 1970,² segundo Boaventura de Sousa Santos,³ que a denominou de “explosão de litigiosidade” e se intensificou após promulgada a Constituição da República⁴ e, em especial, com a edição do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei n. 8.078/1990) e das Leis dos Juizados Especiais Estaduais, Federais e da Fazenda Pública (Leis n. 9.099/1995, n. 10.259/2001 e n. 12.153/2009)⁵, que ampliaram o acesso à justiça para uma camada da população que não dispunha de mecanismos estatais para solucionar seus conflitos, e por isso tinham que renunciar os seus direitos ou resolvê-los por outros meios (nem

¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2022**. Brasília, DF: CNJ, 2022. p. 104-105. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 1º out. 2022.

² Muito antes, o Judiciário brasileiro convivia com número de processos em tramitação além da sua capacidade de julgamento. Basta lembrar, como será feito em segmento adiante, a tentativa do Supremo Tribunal Federal – STF de solucionar problemas de natureza prática, como a racionalização dos serviços, com a criação da Súmula da Jurisprudência Predominante por intermédio de uma emenda no seu Regimento Interno (28/8/1963) por proposta do então Ministro Victor Nunes Leal. Naquela época, o STF julgava um número excessivo de processos (7.438 em 1962) e era preciso garantir um “método de trabalho” para julgar mais rapidamente os casos repetitivos, uma vez que distinguiria o entendimento sedimentado dos outros ainda não predominantes, além de, fundamentalmente, garantir a certeza do direito e da igualdade, evitando a dispersão da jurisprudência. LEAL, Victor Nunes. Atualidade do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 78, p. 453, 1964. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/26723/25591>. Acesso em: 24 set. 2022.

³ SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direito e justiça: a função social do judiciário**. São Paulo: Editora Ática, 1989. p. 44.

⁴ De acordo com Teresa Arruda Alvim e Bruno Dantas, “[...] pagamos o preço de ter uma Constituição analítica que se imiscui em diversos assuntos que teoricamente não constituem matéria de sua alçada. Esse fato, porém, é justificável, dada a nossa história recente de desrespeito aos direitos fundamentais”. ALVIM, Teresa Arruda; DANTAS, Bruno. **Recurso especial, recurso extraordinário e a nova função dos tribunais superiores**: precedentes no Direito brasileiro. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 495-496.

⁵ GOMES, Gustavo Gonçalves. Diagnóstico da litigiosidade no Brasil: necessárias mudanças estruturais e conceituais, muito mais complexas que a criação de um novo CPC. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; OLIVEIRA, Pedro Miranda de (coord.). **Panorama atual do novo CPC 2**. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. p. 232-233.

sempre lícitos), fenômeno esse que o professor Kazuo Watanabe denominou de “litigiosidade contida”.⁶

Se por um lado, entretanto, ocorreu uma diminuição da “litigiosidade contida”, essa ampliação do acesso à justiça também acentuou a mencionada “explosão de litigiosidade” que, aliada à incapacidade do Estado de expandir o Poder Judiciário para equilibrar a demanda e a oferta pelos serviços judiciários⁷ e decidir uma quantidade incessante de processos, deu azo a um dos grandes problemas enfrentados pelos tribunais de todo o país, a chamada “morosidade da justiça”.⁸

Sabe-se que a maioria desses processos em tramitação é de litígios repetitivos, isto é, causas com pretensões individuais que se repetem em milhares de demandas propostas a respeito do mesmo tema. Assim, determinada situação é suscetível de atingir, em massa, uma quantidade excessiva de pessoas à caça do reconhecimento de seus direitos, congestionando o Poder Judiciário e, conseqüentemente, intensificando a “morosidade da justiça”.

⁶ De acordo com esse autor, dentro da normalidade, os conflitos de interesse são solucionados sem a necessidade da intervenção estatal, mediante a negociação direta das partes interessadas ou por intermédio de terceiros (tais como parentes, vizinhos, amigos, líderes comunitários, autoridades eclesíásticas, advogados). Nas comunidades mais populosas, entretanto, o relacionamento entre as pessoas é mais formal e impessoal, o que leva a diminuir a eficiência dos mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos. WATANABE, Kazuo. Filosofia e características básicas dos Juizados Especiais de Pequenas Causas. In: WATANABE, Kazuo (coord.). **Juizados Especiais de Pequenas Causas**. Lei n. 7.244, de 7 de novembro de 1984. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1985. p. 2.

⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direito e justiça: a função social do judiciário**. São Paulo: Editora Ática, 1989. p. 44.

⁸ TUCCI, Rogério Lauria; TUCCI, José Rogério Cruz. **Devido processo legal e tutela jurisdicional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. p. 100; SILVEIRA, Fabiana Rodrigues. **A morosidade no Poder Judiciário e seus reflexos econômicos**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 147; DUARTE, Ricardo Quass. **O tempo inimigo no processo civil brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009, p. 15; ver, ainda: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Morosidade da Justiça é a principal reclamação recebida pela Ouvidoria do CNJ**. Brasília, DF: CNJ, 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/morosidade-da-justica-e-a-principal-reclamacao-recebida-pela-ouvidoria-do-cnj/>. Acesso em: 5 out. 2022.

Este fenômeno desperta a atenção dos profissionais e estudiosos do Direito e do próprio legislador, pois a demora na prestação jurisdicional causa às partes envolvidas ansiedade, angústia, desconforto e enorme prejuízo de ordem material e de teor moral.

Aliás, essa é uma preocupação mundial,⁹ pois não é somente no Brasil que a lentidão da justiça causa debates na sociedade, porquanto, em vários outros países,¹⁰ existe crescente percepção de que a entrega da prestação jurisdicional deve ser mais célere.¹¹ Sabe-se que, em um Estado de Direito, o Poder Judiciário deve estar preparado para solucionar as lides que lhe são submetidas em tempo razoável. O desassossego é de tal dimensão que o legislador brasileiro inseriu na Constituição da República, no Título dos Direitos e Garantias Fundamentais, o Princípio da Duração Razoável do Processo (art. 5º, LXXVIII).

Malgrado esta realidade, os índices de produtividade dos magistrados e servidores expressos pelo CNJ indicam um crescimento contínuo desde 2014 (ressalvado pequeno decréscimo em 2020, em relação ao ano de 2019, em razão da pandemia de Covid-19),¹² e uma redução do acervo desde

⁹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 20, nota 21; FERRAZ, Leslie Shériida. **Juizados Especiais Cíveis e acesso à justiça qualificado**: uma análise empírica. 2008. 235 f. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 170; DUARTE, Ricardo Quass. **O tempo inimigo no processo civil brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009, p. 57-62; BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A efetividade do processo de conhecimento. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 19, n. 74, abr./ jun. 1994, p. 128.

¹⁰ “A demora no andamento dos feitos, diga-se de passagem, está longe de constituir problema específico da Justiça brasileira; muito ao contrário, ela atormenta especialistas e leigos em todos os países de que se têm notícia. Quase nenhum congresso, dentre tantos que se vêm promovendo, pelo mundo afora, no campo do direito processual, deixou de inclui-la no temário.” MOREIRA, José Carlos Barbosa. A justiça no limiar de novo século. *Revista do Ministério Público*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 86, jan./jun. 1995. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2454964/Jose_Carlos_Barbosa_Moreira.pdf. Acesso em: 12 set. 2022.

¹¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 20, nota 21; DUARTE, Ricardo Quass. **O tempo inimigo no processo civil brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009, p. 57-62.

¹² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2021. p. 116-125. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2022; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2022**. Brasília, DF: CNJ, 2022. p. 118-119. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 1º out. 2022.

2017 (embora tenha ocorrido um aumento do acervo com relação a 2020),¹³ fato revelador de que o Poder Judiciário trabalha intensamente. Sucede, entretanto, que a população não consegue sentir uma melhora no fenômeno da morosidade, e as consequências desta são há muito conhecidas, pois, além do próprio descrédito em relação ao Poder Judiciário, destacam-se a diminuição dos investimentos, a restrição ao crédito e o aumento do custo desse crédito.¹⁴

Sabe-se, também, que o trabalho nessas unidades judiciárias depende muito das determinações do juiz responsável, que conduz o aparelho judicial, visto que, no modelo adotado no Brasil, os próprios magistrados, além

¹³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2022**. Brasília, DF: CNJ, 2022. p. 107. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 1º out. 2022.

¹⁴ Pesquisas realizadas há décadas, mas de indescartável importância, sobre as consequências da demora na entrega da prestação jurisdicional, realizadas pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, publicadas no Relatório Judiciário e Economia, a morosidade dificulta a recuperação do crédito, visto que eleva sobremaneira seu custo e interfere na economia de modo geral, pois até mesmo a retomada de um imóvel, o pagamento de verbas indenizatórias ou a rescisão de contrato esbarram na demora da solução do litígio. Esse Relatório menciona indicadores do Ministério da Fazenda concluindo que “[...] se o cidadão lesado recorrer à Justiça brasileira para ver garantidos seus direitos, perderia no processo entre 43,2% e 17% do valor da causa – no menor e maior valor do contrato, respectivamente – pela modalidade extrajudicial, que é mais simples e mais rápida (de até um ano, em se considerando que não sejam interpostos embargos à execução). O rito processual mais complexo pode durar até 8 anos entre as fases de conhecimento, de liquidação e determinação do valor e execução da sentença. Se o processo tiver curso até o fim, para valores até R\$ 500,00, verifica-se que o custo é superior ao valor da causa, o que inviabiliza o uso do serviço judicial. Mesmo para o maior valor de contrato considerado no estudo, de R\$ 50 mil, quase 76% desse valor se perderia [sic] no curso ao longo do processo judicial, o que explica o porquê do desestímulo do cidadão de recorrer ao serviço jurisdicional. De fato, da perspectiva do proponente do pleito, que tem um direito a ser ressarcido, só é economicamente viável levá-lo até seu termo caso seja uma causa de alto valor ou se disponha de estrutura jurídica permanente, como no caso das empresas de grande porte. Já do lado da parte ré, é economicamente vantajoso estender o pleito até seu último recurso, pois o valor da sentença não sofre [sic] atualização na mesma proporção que o rendimento oferecido por ativos financeiros.” Ainda no mesmo relatório, agora citando documento do Banco Mundial, afirma que “[...] a inadimplência bancária é responsável por 17% do *spread*. [...] Vale ressaltar que os bancos representam 39% dos credores em execuções judiciais, o que demonstra uma relação direta entre a eficiência do sistema de recuperação de crédito e as taxas de juros praticadas no mercado. WORLD BANK. **Brazil, Judicial performance and private sectors impacts: findings from World Bank sponsored research**. Report 26261-BR. Washington, DC: World Bank, 1º July 2003. p. IV.

de julgarem, são os responsáveis pela administração das unidades judiciárias, com a competência para distribuir as funções entre os servidores, estabelecer metas, definir as prioridades e o ritmo da tramitação dos processos.

Por isso, o emprego de qualquer técnica ou método da gestão, visando resolver problemas decorrentes da atividade judicial e obter resultados satisfatórios na entrega da prestação jurisdicional – em particular, o tratamento das demandas repetitivas (ou de massa) de maneira eficiente e em tempo razoável –, depende do comportamento proativo do magistrado, com maior comprometimento e mais responsabilidade.

Nessa empreitada, o juiz é auxiliado pelos servidores, a quem são delegadas funções administrativas, como diretor de secretaria, escrivão e assessor de gabinete que, salvo raríssimas exceções, assim como os juízes, não têm formação técnica e específica para administrar, executando suas funções sem método, planejamento, nem racionalidade, contribuindo para o retardo desnecessário do andamento processual.

Embora a administração da justiça no Brasil não seja tratada com a devida importância – uma vez que o tema não é abordado nos programas de graduação em Direito, pois os cursos jurídicos não oferecem (com escassas exceções) em seus currículos qualquer disciplina direcionada à administração do Judiciário –, observa-se, nas últimas décadas, ante a exigência social de uma melhor e mais célere prestação jurisdicional, certa mobilização pelo Poder Judiciário com o objetivo de incrementar seu gerenciamento e melhorar a eficiência de seus serviços.

É inegável o esforço do Judiciário – principalmente de alguns tribunais, com a utilização de inovadoras práticas gerenciais, metodologias de planejamento estratégico, abordagem por processos etc. – e, em particular, de muitos magistrados para a melhoria dos serviços judiciários, com demonstrações de criatividade e compromisso com o aperfeiçoamento constante de práticas da

gestão processual e administrativa, baseadas nas modernas teorias gerenciais-empresariais que visam a otimizar os recursos humanos e materiais disponíveis.

Sem dúvida, ora tem curso uma crescente na gestão judiciária, mas ela se efetiva de maneira isolada, por parte de alguns juízes e tribunais, haja vista a dificuldade de as cortes (e até do CNJ) estabelecerem um padrão gestor para as diversas áreas constitutivas do Judiciário, além da necessidade de oferecer orientação, capacitação e treinamento continuado para juízes no âmbito administrativo (a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam avança bastante nesse intento).

Apesar desses avanços, por força da autonomia e independência de cada juiz para administrar sua unidade judiciária, com a devida competência para repartir atribuições entre servidores, definir prioridades, estabelecer as metas e o ritmo da tramitação dos processos, aditando-se a escassez de recursos que impossibilita a institucionalização, em todo o Poder Judiciário, de gestão profissionalizada, as práticas administrativas são unitárias, pessoais e irregularmente definidas, a reboque do ritmo e da vontade de quem administra a unidade judiciária.

Com efeito, a proposta inserta no texto relatado configura-se em fazer considerações sobre técnicas da gestão de processos no âmbito de uma unidade judiciária, em particular, e gerenciamento das demandas repetitivas, indicando mecanismos ou ferramentas processuais e tecnológicas, como também métodos gerenciais que lhes concedam tratamento conjunto e maior celeridade na entrega da prestação jurisdicional.

2 GESTÃO JUDICIAL E GESTÃO PROCESSUAL

A gestão judicial (administração da justiça) compreende duas realidades conceituais que precisam ser bem definidas. Uma é a administração

dos tribunais, conhecida na doutrina estadunidense como *court management*, e é compreendida como todas as atividades ou tarefas organizacionais destinadas ao planejamento e controle dos recursos humanos e materiais destinados a desenvolver com qualidade e quantidade os serviços judiciais.¹⁵ A gestão dos tribunais decorre da própria Constituição da República, que assegura ao Poder Judiciário autonomia administrativa.¹⁶

A outra realidade mencionada corresponde à gestão processual, que se subdivide na i) gestão processual interna (ou endoprocessual); e na ii) na gestão processual externa (na doutrina dos EUA, conhecida por *case management*).

A gestão processual interna está correlacionada ao processo como instrumento de realização da justiça, e decorre da responsabilidade do juiz com vistas a gerir o processo, conforme estabelecido expressamente no Código de Processo Civil – CPC, art. 139: “[...] o juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código [...]”¹⁷. Se ao juiz incumbe a direção do processo, portanto, também a ele é cometida a gestão das demandas. Verdadeiro é afirmar, ainda, o fato de que o CPC/2015 concedeu, em maior ou menor dimensão, em todos os 12 artigos que constam das normas fundamentais do processo civil, autorização para a gestão processual, com a finalidade de alcançar uma prestação jurisdicional que seja efetiva e tempestiva.

Entretanto, a gestão processual externa, também denominada como gestão extraprocessual, está ligada à administração da unidade judiciária,

¹⁵ BOCHENEK, Antônio César et al. **Manual Luso-Brasileiro de gestão judicial**. São Paulo: Almedina, 2018. p. 19-20; GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Gestão de conflitos nos EUA e Brasil. **Revista de Processo Comparado**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 46, jul./dez. 2016; MATOS, José Igreja; LOPES, José Mouraz; MENDES, Luis Azevedo; COELHO, Nuno. **Manual de Gestão Judicial**. Coimbra: Almedina, 2015. p. 11-12; ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Manual de gestão judicial**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. p. 19.

¹⁶ Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira. 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: 28 set. 2022.

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: 9 mar. 2023.

cobrando sua organização, o gerenciamento de recursos materiais e humanos e a utilização de técnicas ou métodos de trabalho. Esse aspecto da gestão está mais conectado com a Ciência da Administração do que com o Direito.¹⁸

Para fins deste estudo, a gestão processual está expressa nas dimensões, interna e externa, como técnica de enfrentamento das demandas repetitivas, com o intento de aumentar a celeridade na prestação jurisdicional e, conseqüentemente, torná-la mais eficiente.

Para a gestão processual interna, foram aqui empregados os mecanismos de padronização decisória do Código de Processo Civil, com o auxílio da tecnologia. Entrementes, em relação à gestão processual externa, recorreu-se a algumas técnicas ou métodos gerenciais, em especial, a organização dos fluxos (ou processos) de trabalho para lançamento de decisões, visando impulsionar os processos judiciais.

3 PADRONIZAÇÃO DECISÓRIA COMO TÉCNICA DA GESTÃO PROCESSUAL INTERNA

A litigiosidade repetitiva, é cediço, constitui uma preocupação constante do legislador. Várias reformas processuais, nesse sentido, foram realizadas¹⁹ na tentativa de acelerar o julgamento de casos repetitivos. E uma das principais novidades do Código de Processo Civil, instituído pela Lei n. 13.105/2015, foi a previsão de mecanismos processuais de formação e aplicação

¹⁸ COSTA, Altair Guerra da. **O juiz e a gestão processual**: o alcance e a aplicação do princípio. Orientador: Luis Miguel de Andrade Mesquita. 2018. 138f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Civilista/Menção em Direito Processual Civil) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018. p. 76. Disponível em: https://conhecimento.fgv.br/sites/default/files/estudos_e_pesquisas_ia_1afase.pdf. Acesso em: 1º out. 2022.

¹⁹ O próprio CPC/73 recebeu, à extensão do tempo, inúmeras reformas com vistas a dinamizar o julgamento dos casos repetitivos (a título de exemplo, as alterações estabelecidas pelas Leis n. 8.038/1990, n. 8.950/1994, n. 9.756/1998, n. 10.352/2001, n. 11.276/2008 e n. 11.277/2008).

de padrões decisórios pelos tribunais, em especial, pelas cortes de vértices (STJ e STF),²⁰ a estas impondo a elaboração de uma jurisprudência estável, íntegra e coerente (art. 926 do CPC), de tal modo que os juízes e os respectivos tribunais devem observar essa jurisprudência (art. 927 do CPC), o que grande parte da doutrina denomina de “sistema de precedentes”.²¹

Em verdade, o mecanismo concebido pelo Código de Processo Civil de 2015 não cuida, exatamente, de um “sistema de precedentes”, pelo menos nos moldes da tradição do *common law*,²² mas diz respeito, mais propriamente, à pretensão da lei processual de estabelecer técnicas para gestão de demandas de “massa” ou repetitivas, que vinculam uma mesma questão de direito. Expresso noutra forma, a constituição de mecanismos de padronização decisória e a previsão de observância obrigatória dos provimentos judiciais previstos no art. 927 do CPC demonstram a opção legislativa de constituição de um regime próprio para o tratamento das demandas repetitivas, tanto nas cortes de vértice como nas cortes de justiça (TJs e TRFs).

Essa tendência iniciou-se ainda na vigência do Código de Processo Civil de 1973, com inúmeras alterações legislativas, a fim de acelerar o julgamento de casos repetitivos (a título de exemplo, destacam-se as alterações estabelecidas pelas Leis n. 11.418/2006 e n. 11.672/2008), quando a mesma questão de direito for reiterada em uma multiplicidade de recursos, o que se chamou de “julgamento por amostragem”.²³

²⁰ Corte de Vértice porque está no vértice do sistema jurídico. “[...] è suprema perché si trova al vértice del sistema delle impugnazioni”. TARUFFO, Michele. **Il vertice ambiguo**: saggi sulla cassazione civile. Bologna: Il Mulino, [1991?]. p. 11; TARUFFO, Michele. **El vértice ambiguo**: ensayos sobre la Casación civil. Traducción de Juan J. Monroy Palacios e Juan F. Monroy Gálvez. Lima: Palestra, 2005. p. 12.

²¹ Para mais sobre o assunto, vide Apêndice A.

²² Sobre o tema ver: NICOLI, Ricardo Luiz. **Padrões decisórios**: a função de juízes e cortes de justiça no julgamento do caso concreto e na evolução do direito. Londrina: Thoth, 2022.

²³ MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Súmula, jurisprudência, precedente**: uma escalada e seus riscos. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 305. (Temas de Direito Processual, 9 série).

Se uma das causas da “morosidade da justiça” é o excesso de demandas que, quase sempre, são identificadas por inúmeras ações individuais em que haja controvérsia, predominantemente, sobre a mesma questão de direito (litigiosidade repetitiva), isto é, aquelas com lesões a direitos individuais homogêneos, seja em questões de fundo, seja somente com as de ordem incidental, o julgamento por amostragem para a gestão de estoque ajuda a resolver o problema.²⁴

Sabe-se que, no tratamento das questões jurídicas idênticas, uma prestação jurisdicional realizada individualmente, por vezes, se mostra ineficaz e danosa ao sistema jurídico, pois aumenta o risco de interpretações distintas para matérias semelhantes, produzindo insegurança jurídica e desigualdade entre os jurisdicionados, além de o Poder Judiciário ter que rediscutir questões resolvidas, prejudicando a garantia da razoável duração do processo.

A lógica da padronização decisória permeia todo o texto do Código de Processo Civil de 2015 e, em termos de técnicas gerenciais, os provimentos judiciais previstos no art. 927, em particular, as súmulas, os recursos especial e extraordinário repetitivos, e o incidente de resolução de demandas repetitivas consistem em técnicas de julgamento por amostragem em que um caso paradigmático é reproduzido aos demais casos semelhantes, evitando-se a reanálise quando não houver alterações do contexto fático ou social.

Essas técnicas indicam um esforço de melhor gerenciar a quantidade de demandas, possibilitando que as cortes resolvam uma questão comum, definindo a interpretação, quase sempre, sobre uma questão de direito em decisão única.²⁵

²⁴ LEMOS, Vinícius Silva. **Incidente de resolução de demandas repetitivas**. Londrina: Editora Thoth, 2019. p. 30.

²⁵ SILVA, Larissa de Almeida. **O modelo de julgamento de casos repetitivos como técnica de gestão de processo**: a fixação de tese jurídica e a eventual formação de precedentes. Orientador: Hermes Zaneti Júnior. 2019. 103 inserir espaço103 f.f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019. p. 29.

Nos módulos seguintes, exprime-se, especificamente, o modo como as súmulas e as técnicas de julgamentos repetitivos (art. 928), aliadas ao uso da tecnologia, são suscetíveis de contribuir para uma rápida e homogênea solução de tais litígios, redução do acervo processual, além da maior previsibilidade das decisões judiciais.²⁶

3.1 As súmulas como técnica da gestão de demandas repetitivas

Em 1963, o Supremo Tribunal Federal criou a Súmula da Jurisprudência Predominante, por intermédio de uma emenda no seu Regimento Interno (28/8/1963) por proposta do então Ministro Victor Nunes Leal.²⁷

As súmulas da jurisprudência predominante visavam solucionar os problemas de natureza prática, como a racionalização dos serviços, uma vez que o STF, nesse tempo, julgava um número excessivo de processos (7.438 em 1962)²⁸ e era preciso garantir um método para gerir os casos repetitivos.

Em várias passagens de uma palestra proferida à época, o Ministro Victor Leal Nunes deixa clara a preocupação com a quantidade de processos e a necessidade de estabelecer um “método de trabalho” que permitisse julgar mais rapidamente. Vale destacar alguns trechos desse pronunciamento:

[...] Quando um tribunal se vê a braços com esse fardo asfixiante, há de meditar, corajosamente, sobre o seu próprio destino. Se não o fizer, deixará que formulem a

²⁶ ARENHART, Sérgio Cruz; PEREIRA, Paula Pessoa. Precedente e casos repetitivos. Por que não se pode confundir precedentes com as técnicas do CPC para solução da litigância de massa? *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; JOBIM, Marco Félix. **Precedentes judiciais: diálogos transnacionais**. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018. p. 189.

²⁷ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Sobre a súmula vinculante. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 34, n. 133, p. 52, jan./mar. 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/193>. Acesso em: 29 set. 2022.

²⁸ LEAL, Victor Nunes. Atualidade do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 78, p. 453, 1964. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/26723/25591>. Acesso em: 24 set. 2022.

receita os que menos conhecem a instituição, ou aqueles que desejariam diminuí-la, para mudar o nosso regime de liberdade garantida em sistema de liberdade tolerada [...]. “O que na verdade assoberba os tribunais, prejudicando o acurado exame dos temas difíceis, **são os casos que se multiplicam, seriadamente**, como se houvesse uma fábrica montada para fazer dos juízes estivadores. Em relação a esse enxame de casos típicos, uma vez definida a nossa orientação, impunha-se adotar um **método de trabalho**, que permitisse o seu julgamento seguro, mas rápido, abolindo formalidades e desdobramentos protelatórios. (Grifo nosso).²⁹

Posteriormente, as súmulas foram adotadas pelo Código de Processo Civil de 1973, com a criação do incidente de uniformização de jurisprudência (art. 476),³⁰ ficando facultado, desde então, a qualquer tribunal, editar súmulas quando houvesse divergência de interpretação que acarretasse “[...] grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre idêntica questão”.³¹

Em 2004, com a Emenda Constitucional n. 45, conhecida como Reforma do Judiciário, criou-se a súmula vinculante, com a inclusão, no Texto

²⁹ LEAL, Victor Nunes. Atualidade do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 78, p. 456, 1964. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/26723/25591>. Acesso em: 24 set. 2022.

³⁰ Art. 479. O julgamento, tomado pelo voto da maioria absoluta dos membros que integram o tribunal, **será objeto de súmula e constituirá precedente na uniformização da jurisprudência**. Parágrafo único. Os regimentos internos disporão sobre a publicação no órgão oficial das **súmulas de jurisprudência predominante**. (Grifo nosso). BRASIL. **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Revogado pela Lei n. 13.105 de 16 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11418.htm. Acesso em: 30 out. 2020.

³¹ Art. 2º, § 1º, da Lei n. 11.417/2006. BRASIL. **Lei n. 11.417, de 19 de dezembro de 2006**. Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11417.htm. Acesso em: 5 out. 2022.

Constitucional, do art. 103-A³², possibilitando a sua edição pelo Supremo Tribunal Federal, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, com efeitos vinculantes para os demais órgãos do Poder Judiciário e para a Administração Pública.

Esse processo de “sumulação” da jurisprudência dominante se fortaleceu no Código de Processo Civil de 2015, que também disciplinou a edição de enunciados de súmulas pelos tribunais, nos seguintes termos:

Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

§ 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, **os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante.**

§ 2º **Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação.** (Grifo nosso).

Portanto, desde sua origem, entre as finalidades das súmulas, existe não apenas a previsibilidade do entendimento dominante, mas também

³² Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, **após reiteradas decisões sobre matéria constitucional**, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, **terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal**, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 1º A súmula terá por **objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.**

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º **Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal** que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso. (Grifo nosso). 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: 28 set. 2022.

a necessidade de “[...] diminuição do serviço dos tribunais, especialmente os superiores”,³³ bem como se impõe uniformizar a jurisprudência e afastar o entrave das demandas múltiplas.³⁴

As súmulas conformam importante técnica para a gestão da litigiosidade repetitiva, porque, uma vez definido o entendimento judicial expresso nos seus enunciados, todos os casos semelhantes receberão a mesma resposta jurídica, simplificando os julgamentos, possibilitando, até mesmo, o julgamento liminar de improcedência (art. 332, itens I e IV, do Código de Processo Civil, em vigor desde 2015).

Os enunciados de súmula, entretanto, como qualquer outro padrão decisório, devem ser interpretados e aplicados em sintonia com os fundamentos determinantes dos casos que lhes deram origem, e em conformidade com as circunstâncias fáticas e sociais do momento histórico de sua aplicação, e não como textos genéricos e abstratos.³⁵

3.2 Os casos repetitivos: recursos especial e extraordinário, e o incidente de resolução de demandas como técnicas da gestão de demandas repetitivas

O Código de Processo Civil contém duas espécies de casos repetitivos: os recursos especial e extraordinário repetitivos, e o incidente de resolução

³³ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Sobre a súmula vinculante. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 34, n. 133, p. 58, jan./mar. 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/193>. Acesso em: 29 set. 2022.

³⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 500 de 1997**. Dá nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal. Autor: Senado Federal - Ronaldo Cunha Lima (PMDB-PB). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/25001>. Acesso em: 2 out. 2022.

³⁵ Sobre a necessidade de interpretar o padrão decisório de acordo com o caso concreto, ver: NICOLI, Ricardo Luiz. **Padrões decisórios**: a função de juízes e cortes de justiça no julgamento do caso concreto e na evolução do Direito. Londrina: Thoth, 2022. Ver também: SANTOS, Welder Queiroz dos. A função das súmulas no direito brasileiro: de método de trabalho a observância obrigatória. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 318, n. 46, p. 379-399, ago. 2021.

de demandas repetitivas (art. 928 do CPC). A técnica dos casos repetitivos é, por definição, um mecanismo processual de julgamento e gerenciamento de processos.

Os recursos especial e extraordinário repetitivos têm por finalidade gerir demandas que contenham idêntica questão de direito multiplicadas em vários processos. Em síntese, o Superior Tribunal de Justiça ou o Supremo Tribunal Federal realizam o julgamento de questão idêntica de Direito que se repete em múltiplos processos. Uma vez fixada a tese jurídica, caberá aos demais órgãos judiciais a aplicação nos casos (em andamento e nos futuros) que contenham idêntica questão de Direito.

O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR acompanhou a mesma lógica dos recursos repetitivos das cortes de vértice. O propósito foi estabelecer o mesmo mecanismo para julgamento de litígios massificados nos moldes dos existentes no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, só que, no segundo grau (cortes de justiça),³⁶ onde

³⁶ Sobre a possibilidade de instauração do IRDR diretamente nos tribunais superiores, o STJ enfrentou o caso, definindo, no primeiro momento, que, “Quanto ao Pedido Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, a competência para julgamento do referido pedido é dos tribunais de segundo grau. O inciso III do § 4º do art. 942 do CPC/2015, quando faz referência à palavra “tribunais”, deve ser interpretado como as instâncias ordinárias competentes para o julgamento da Apelação, ou seja, os Tribunais de Justiça e o Tribunais Regionais Federais, e não as instâncias extraordinárias”. (AgInt na PET no REsp 1577870 / DF Agravo interno na petição no Recurso Especial 2016/0009074-6. Relator(a) Ministro Herman Benjamin. Órgão Julgador – Segunda Turma ata do Julgamento 15/12/2016. Data da Publicação/Fonte DJe 6/3/2017). Depois, a questão voltou a ser discutida na Corte Especial do STJ, que fez uma nova interpretação dos arts. 976 e 987 do CPC, dessa vez admitido o IRDR nos tribunais superiores, mas somente nas demandas de competência originária. “O novo Código de Processo Civil instituiu microssistema para o julgamento de demandas repetitivas – nele incluído o IRDR, instituto, em regra, afeto à competência dos tribunais estaduais ou regionais federais –, a fim de assegurar o tratamento isonômico das questões comuns e, assim, conferir maior estabilidade à jurisprudência e efetividade e celeridade à prestação jurisdicional. A instauração de incidente de resolução de demandas repetitivas diretamente no Superior Tribunal de Justiça é cabível apenas nos casos de competência recursal ordinária e de competência originária e desde que preenchidos os requisitos do art. 976 do CPC.” (AgInt na Pet 11838 / MS Agravo interno na petição 2016/0330305-6. Relator(a) Ministra Laurita Vaz. Relator(a) p/ Acórdão Ministro João Otávio de Noronha. Corte Especial. Data do Julgamento 7/8/2019. Data da Publicação/ Fonte DJe 10/9/2019.). No STF, o Ministro Dias Toffoli, em decisão monocrática na petição n. 8.245/AM, entendeu que o IRDR foi originariamente para ser julgado por tribunal de 2º grau,

esses tipos de ações também causam decisões díspares e, com isso, comprometem a segurança jurídica e a igualdade entre os jurisdicionados (art. 976, II, do CPC).³⁷

Como a própria denominação sugere, constitui uma técnica de tratamento da litigiosidade repetitiva, por meio de um incidente que pretende unificar decisões sobre questões unicamente de Direito, no âmbito de uma mesma corte.

Para a instauração e o julgamento do IRDR, é necessário que uma mesma questão de Direito que esteja sendo discutida em demandas repetitivas submeta a risco a igualdade e a segurança jurídica (art. 976 do CPC). A corte extrai dos casos em tramitação uma tese jurídica a ser adotada para todos os processos individuais ou coletivos pendentes e aos casos futuros, quando, em ambas as hipóteses, versarem sobre a mesma questão de Direito (art. 985 do CPC).³⁸ O IRDR não é um recurso, mas uma técnica processual (incidente) de resolução de questões de Direito controvertidas (o que é definido em um caso-piloto ou procedimento-modelo) e replicadas em múltiplos processos pendentes de julgamento.

A ideia é de que, com o julgamento de uma questão unicamente de Direito pelas cortes, fixa-se uma tese jurídica que será posteriormente aplicada a todos os processos em julgamento – que ficam suspensos enquanto a corte fixa a tese – que versarem sobre idêntica questão de Direito (art. 985, I, do CPC), bem como aos casos futuros que também tratem de idêntica questão (art. 985, II, do CPC), quando ambos os casos tramitarem no âmbito do território da competência do tribunal.

pois, para os tribunais superiores, o Código de Processo Civil prevê os recursos especial e extraordinário repetitivos, técnica semelhante para o tratamento de demandas seriais. Além disso, a competência do STF está prevista na Constituição da República e não comporta a possibilidade de ser estendida a situações que extrapolem os limites fixados no rol *numerus clausus* do art. 102 da Carta Magna.

³⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. **Incidente de resolução de demandas repetitivas**: decisão de questão x precedentes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 17.

³⁸ *Ibid.*, p. 19-20.

Enfim, os julgamentos de casos repetitivos representam uma técnica da gestão de casos massificados com a criação e aplicação de teses jurídicas de observância obrigatória para todos os juízes e tribunais, e devem ser aplicadas aos processos em que repetem idêntica (ou a mesma)³⁹ questão de Direito.

As soluções das mesmas questões de Direito de maneira individualizada se mostram contraproducentes, uma vez que o Judiciário passa a rediscutir o que foi resolvido, além do risco de interpretações distintas para questões similares. A tese jurídica firmada pelas cortes tem a capacidade de homogeneizar as decisões, conferindo maior eficiência e mais celeridade aos trâmites processuais, porque são aplicáveis de uma só vez a milhares de demandas com questões idênticas. Por isso, as teses jurídicas dos julgamentos repetitivos objetivam, também, resolver um problema numérico e de carga de trabalho dos tribunais e das unidades judiciais.

É sempre importante evidenciar a verdade consoante a qual a adoção de uma técnica decisória que permita – e não que imponha — ao juiz a aplicação do padrão decisório somente é aceitável se as circunstâncias particulares do caso concreto assim autorizarem. Daqui decorre a importância de se assegurar que os juízes realizem a distinção (*distinguishing*) e a superação parcial ou total (*overriding* ou *overruling*) dos padrões decisórios quando assim exigir o caso concreto.⁴⁰

3.3 Gestão processual interna e o auxílio da tecnologia

Os conceitos e as características das súmulas, dos recursos especial e extraordinário repetitivos e do IRDR em muito se assemelham e, dentre outros

³⁹ CÂMARA, Alexandre de Freitas. **Levando os padrões decisórios a sério**: formação e aplicação de precedentes e enunciados de súmula. São Paulo: Atlas, 2018. p. 229. Nota 768.

⁴⁰ MAGALHÃES JÚNIOR, Alexandre Alberto de Azevedo. Gerenciamento do processo e precedentes: perspectivas entre a aceleração do procedimento e a formação qualitativa de decisões vinculantes. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 46, n. 316, p. 297-318, jun. 2021.

intentos, estão claramente destinados a acelerar e aliviar o trabalho levado a efeito pelas cortes e dos juízes de primeiro grau.

Todos esses mecanismos processuais objetivam que os recursos versando sobre uma mesma questão de Direito sejam julgados com esteio em um recurso-paradigma e depois sejam replicados nas instâncias inferiores, atenuando o trabalho dos magistrados. No sentido de eficiência, os padrões decisórios aumentam significativamente a capacidade de produção dos juízes por meio de repetições de enunciados e teses com menor esforço de raciocínio.⁴¹

Outro ponto que não deve ser desconsiderado no emprego da padronização decisória como técnica da gestão processual interna é a necessidade de recorrer à tecnologia.

De acordo com pesquisa da FGV,⁴² coordenada pelo Ministro Luís Felipe Salomão, há 72 projetos em desenvolvimento no país,⁴³ em diversificadas fases de implantação. Consoante a mencionada pesquisa, a maioria desses projetos é direcionada para o auxílio à aplicação dos padrões decisórios (ou precedentes judiciais). E tal não sobrevém por acaso, pois a formulação do sistema de “precedentes”, como idealizado pelo Código de Processo Civil, somente funciona, adequada e eficientemente, com o auxílio da tecnologia, em especial, a Inteligência Artificial.⁴⁴

A identificação dos padrões decisórios do art. 927 do Código de Processo Civil e os casos em que seriam aplicados constituem um trabalho

⁴¹ CONSOLO, Claudio. Il valore del precedente fra interpretazione giuridica e scandaglio del fatto del caso concreto. *In*: CARLEO, Alessandra. **Il vincolo giudiziale del passato**: i precedenti. Bologna: Il Molino, 2018. p. 165.

⁴² SALOMÃO, Luis Felipe (coord.). **Inteligência artificial**: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do Poder Judiciário Brasileiro. Brasília, DF: FGV Conhecimento, 2020. Disponível em: https://conhecimento.fgv.br/sites/default/files/2022-08/publicacoes/estudos_e_pesquisas_ia_1afase.pdf. Acesso em: 1º out. 2022.

⁴³ Vários deles conhecidos, como o Victor do STF, o Athos e Sócrates do STJ e ainda o BERNA no TJGO.

⁴⁴ Sobre o uso da inteligência artificial no contexto dos precedentes judiciais, ver: BONAT, Débora; PEIXOTO, Fabiano Hartman. **Racionalidade no direito**: inteligência artificial e precedentes. Curitiba: Alteridade, 2020. v. 3.

que, certamente, é passível de ser executado com exatidão e maior rapidez pela Inteligência Artificial, pois é impossível memorizar todos os padrões decisórios estabelecidos pelas cortes (atualmente são 58 súmulas vinculantes, 736 súmulas persuasivas do STF, 1.213 teses com repercussão geral, 1.215 teses sem repercussão geral, 882 REsps Repetitivos do STJ, cerca de 600 súmulas do STJ, inúmeros IRDRs, IACs, processos suspensos, entre outros) e mais, selecionar em tempo razoável todos os processos em que estes padrões decisórios sejam passíveis de aplicação.

Nesta perspectiva, a inteligência artificial constitui excelente instrumento para gerenciar processos ou para organização processual, relacionados com as demandas repetitivas. E aqui não se está tratando do uso da inteligência artificial para a prática de atos decisórios. Cuida-se da aplicação da tecnologia para “minerar” informações dentro de um conjunto de milhares e até milhões de processos eletrônicos. Especificamente, é o trabalho de identificação, classificação e agrupamento (clusterização) de demandas repetitivas, porque a inteligência artificial realiza de maneira muito mais célere e, certamente, com maior proximidade da precisão. Importante é relatar, para exemplificar, a experiência vivenciada no Tribunal de Justiça de Goiás, com a implementação e evolução da Inteligência Artificial Berna, no 1º Núcleo de Justiça 4.0 (especializado em juizados especiais da Fazenda Pública). Enquanto um servidor consegue analisar, classificar, agrupar (de acordo com a matéria discutida) e fazer a conclusão de no máximo 60 petições iniciais por dia, a Inteligência Artificial Berna faz esse trabalho em frações de segundos e em um número ilimitado de autos.⁴⁵ Tal significa expressar que, além de ser mais rápida e deter a necessária acurácia, é capaz de aliviar o trabalho manual e repetitivo dos servidores do

⁴⁵ É possível assistir à apresentação dessa tecnologia na página da Escola Judicial de Goiás, no *YouTube*. 3º WEBINÁRIO – Precedentes Judiciais e a Inteligência Artificial. Goiânia: Ejug, 2022. 1 vídeo (2 horas 26 min. 12). Publicado pelo canal EJUG – Escola Judicial de Goiás. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nbJ9A61woM4&t=4637s>. Acesso em: 5 out. 2022.

cartório e do gabinete, os quais serão, decerto, alocados para o desenvolvimento de outras tarefas mais complexas.

Qualquer ser humano, ainda que altamente qualificado, dificilmente realizaria a mesma atividade, manualmente, no tempo e com a qualidade que a tecnologia consegue atingir.

O uso da tecnologia no âmbito da gestão processual interna, em particular, no tratamento da litigiosidade repetitiva, permite, portanto, dar maior eficiência ao sistema de justiça.

4 GESTÃO PROCESSUAL EXTERNA COMO TÉCNICA DE ENFRENTAMENTO DAS DEMANDAS REPETITIVAS

A gestão processual externa consiste em medidas administrativas destinadas ao enfrentamento do estoque de processos pendentes de análise (acervo) em determinada unidade judiciária, ou seja, de processos ativos aguardando decisão.⁴⁶ Ela é assim denominada porque não está ligada ao processo como realização da justiça, e sim com o gerenciamento dos recursos materiais e humanos e aplicação de métodos de trabalho,⁴⁷ sendo representada pela atuação do magistrado na direção dos processos, “[...] através da utilização de variadas técnicas com o propósito de dispor as tarefas processuais de um modo mais célere, equitativo e menos dispendioso”.⁴⁸

⁴⁶ ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Manual de gestão judicial**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. p. 83-84.

⁴⁷ COSTA, Altair Guerra da. **O juiz e a gestão processual**: o alcance e a aplicação do princípio. Orientador: Luís Miguel de Andrade Mesquita. 2018. 138 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Civilista/Menção em Direito Processual Civil) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018. f. 78. Disponível em: https://conhecimento.fgv.br/sites/default/files/estudos_e_pesquisas_ia_1afase.pdf. Acesso em: 1º out. 2022.

⁴⁸ BOCHENEK, Antônio César *et al.* **Manual Luso-Brasileiro de gestão judicial**. São Paulo: Almedina, 2018. p. 20.

Portanto, por sua característica gerencial, a gestão processual externa é medida administrativa para auxiliar no enfrentamento da “explosão de litigiosidade” em determinadas unidades judiciárias. Várias técnicas ou ferramentas gerenciais (e tecnológicas) de fácil emprego, mas de comprovada eficiência na administração privada, são passíveis de emprego no Poder Judiciário para identificar e analisar os problemas e ainda indicar o caminho para a sua solução.

4.1 Identificação dos fluxos (ou processos) de trabalho

Quando se reporta à gestão processual externa dentro de uma unidade judiciária, a primeira providência é sistematizar as rotinas de trabalho, além da coleta de dados e informações. Estas são encontradas no próprio sistema de controle estatístico, disponibilizado pelos tribunais e pelo CNJ. A rotina de trabalho deve ser ordenada desde quando o usuário protocoliza sua petição, passando por todo o desenvolvimento do processo judicial.⁴⁹

Na atividade privada, qualquer produto ou serviço destinado ao cliente/usuário somente é realizado por uma sucessão de atividades, todas interligadas, conhecidas como processos. A satisfação do cliente/usuário somente acontece quando, em cada um dos processos intermediários, existir a preocupação de satisfazer a necessidade do cliente/usuário do próximo processo. No Judiciário, essa satisfação acontece desde quando o jurisdicionado protocoliza sua petição, passando por todo o desenvolvimento do processo judicial (juntadas, audiências, intimações, decisões, conclusão, sentença) até que ele receba o direito material perseguido.

⁴⁹ NICOLI, Ricardo Luiz. **Comentário sobre algumas ferramentas e técnicas de avaliação e melhorias de processos de trabalho da gestão da qualidade e sua aplicação nos serviços judiciários**. 2008. 52 f. Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Capacitação em Poder Judiciário da FGV/RJ – Fundação Getúlio Vargas, Goiânia, 2008. f. 15.

Essa sucessão de atividades é conhecida por “processos de trabalho” ou “fluxos de trabalho”. Dita sequência específica de atividades não deve ser confundida com processos judiciais (e seus procedimentos) ou processos administrativos, termos do dia a dia dos profissionais do Direito e que são propícios a levar a uma associação equivocada.

Quaisquer das atividades ocorrentes nas organizações, sejam elas públicas ou privadas, compõem-se de uma rede de processos interconectados, com ocorrência sequencial ou concorrente que influenciam todos os setores da organização. Por isso, para analisar um local de trabalho, é preciso conhecer a rede de processos (fluxos) nele existente com seus resultados. A atividade de cada servidor dentro de uma unidade judiciária depende de haver acontecido alguma atividade anterior, e, concomitantemente, para que os objetivos de qualquer organização sejam alcançados, é necessário que várias atividades sejam executadas de maneira equilibrada, como numa corrente, em que todos os elos são fortes, pois nada adianta se um deles for fraco e se romper, comprometendo a qualidade do trabalho dos demais.⁵⁰

A modo de exemplo, menciona-se a morosidade de tramitação de alguns processos judiciais (o que também é um fluxo de trabalho) que acontece por uma série de problemas envolvendo o desenvolvimento de vários fluxos laborais dentro ou fora do gabinete do juiz ou no cartório judicial.

De quem será a culpa? Do juiz? Do escrivão ou do chefe de secretaria? Certamente, se, em suas rotinas, o trabalho do cartório estiver cheio de falhas, a entrega da prestação jurisdicional, que é o objetivo final, estará comprometida, não sendo suficiente que apenas no gabinete do juiz o trabalho seja célere e de qualidade.

De semelhante modo, de nada adianta o trabalho interno do cartório (ou da secretaria) judicial ser feito com qualidade se, no gabinete do

⁵⁰ ALMEIDA, Léo G. **Gestão do processo e a gestão estratégica**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002, p. 25.

juiz, ele contém falhas, impedindo a tramitação dos processos com celeridade e eficiência; ou mesmo se estiverem ocorrendo falhas em outro setor, a exemplo das contadorias judiciais, bem como no trabalho externo, como também nos cumprimentos dos mandados. Portanto, o problema nunca está em um único lugar. A solução é resolver os diversos problemas nos vários setores interdependentes. O ideal na gestão por fluxos de trabalho, logo, é a padronização das rotinas de trabalho, pois, sem padronização, não há como gerenciar de forma adequada e eficiente.

4.2 O fluxograma como ferramenta para o mapeamento dos fluxos de trabalho

Mapeamento de fluxos ou processos de trabalho é uma técnica gerencial que fornece uma representação gráfica de um fluxo de trabalho contendo a sequência necessária (passo a passo) para realização de determinada atividade.

O mapeamento de fluxos de trabalho é fundamental para rotinas essenciais e procede a uma análise sistêmica da unidade judiciária. Aqui se utiliza o fluxograma, veículo indispensável para tornar tangível e entender o funcionamento interno da organização e os fluxos e subfluxos relacionados. O mapa de fluxo também é útil para identificar pontos fortes reproduzíveis e adaptáveis a outros processos de uma mesma organização ou de organizações diferentes, como meio para disseminar boas práticas.

O mapeamento dos fluxos de trabalho guarda como principal característica descrever uma operação passo a passo. É um método visual-interativo, que favorece o trabalho em grupo e inclui informações sobre quantidade, qualidade, prazos etc.

Os mapas de processos têm diversos graus de detalhamento, segundo o propósito para o qual são elaborados. Em geral, as informações

essenciais são: descrição de atividades, pontos de tomada de decisão, movimento de informação e de documentos, pontos de controle, prazos, documentos e relação entre as diversas etapas do processo.

Para isso, como adiantado, recorre-se ao fluxograma, que é a representação gráfica dos passos de um fluxo ou processo de trabalho, sendo útil quando se tenciona determinar como um fluxo realmente funciona, de modo a obter uma visão integrada de todo o processo, permitindo a realização de análise crítica para detecção de falhas e de oportunidade de melhoria. O fluxograma utiliza símbolos padronizados que facilitam a representação dos processos de trabalho.⁵¹ O uso de fluxograma permite, entre outras: i) a visão de conjunto integrada do fluxo de trabalho; ii) a visualização de detalhes críticos; iii) a identificação do fluxo de trabalho e das interações entre os subprocessos; bem como iv) dos pontos de controle potenciais; e v) das inconsistências e dos pontos frágeis.⁵²

Todos os gestores de unidades judiciárias, em todos os níveis, devem estabelecer os fluxogramas dos processos sob sua supervisão. Eles são essenciais para garantir a qualidade do serviço executado e aumentar a produtividade. Em termos ideais, deveria haver um fluxograma para cada fluxo de trabalho.

As descrições de rotinas laborais sob o formato de narrativa escrita, geralmente, são muito extensas, o que as tornam de difícil compreensão. Por isso, o método de fluxograma é uma modalidade mais concisa e permite uma visão geral, mostrando claramente o que está acontecendo no fluxo de trabalho, facilitando a localização de fraquezas no sistema ou nas áreas onde poderiam ser feitas melhorias.

⁵¹ MARSHALL JUNIOR, Isnard *et al.* **Gestão da qualidade**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 104. (Gestão empresarial Publicações FGV Management).

⁵² MARANHÃO, Mauriti; NACIEIRA, Maria Elisa Bastos. **O processo nosso de cada dia**: modelagem de processos de trabalho. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004. p. 164.

4.3 Os fluxos de trabalho e a triagem dos autos

Uma vez mapeados os fluxos de trabalho, a principal atividade gerencial é realizar a triagem dos autos para recebimento de decisão e a padronização das decisões (atuação conjunta com os padrões decisórios das cortes).⁵³

Para uma gestão processual externa eficiente, o juiz deve começar por controlar o número de processos admitidos à sua unidade judicial. Desde o recebimento da petição inicial, o magistrado verifica a existência de outras demandas com a mesma questão de Direito. Para isso, como observado anteriormente, conta com o uso da tecnologia,⁵⁴ na identificação de demandas com a mesma causa de pedir e o mesmo pedido e com a existência de algum padrão decisório estabelecido pelas cortes.

De tal modo, o juiz procede à primeira triagem das demandas repetitivas. O cartório ou secretaria analisa todo o processo antes de encaminhá-lo concluso. Geralmente, nos sistemas eletrônicos,⁵⁵ é possível identificar os processos por matéria e fazer o encaminhamento, além de indicar o tipo de ato sob o qual ele vai ser proferido (despacho, decisão ou sentença).⁵⁶

O servidor do gabinete responsável pelo recebimento dos processos conclusos (assistentes, assessores ou estagiários) fica responsável por fazer outra análise mais detalhada para identificar, fazer a triagem do processo de acordo com o ato jurisdicional (despacho, decisão ou sentença) a ser praticado, além de verificar a matéria discutida, observando, no caso de despachos e decisões, os

⁵³ MARANHÃO, Mauriti; NACIEIRA, Maria Elisa Bastos. **O processo nosso de cada dia**: modelagem de processos de trabalho. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004. p. 101.

⁵⁴ Mais uma vez, se menciona a Inteligência Artificial Berna, do Tribunal de Justiça de Goiás.

⁵⁵ No sistema Projudi do Tribunal de Justiça de Goiás, o processo é concluso com a indicação do tipo de demanda, matéria discutida e qual o ato jurisdicional que ele dever receber.

⁵⁶ Relembrando, no Tribunal de Justiça de Goiás, a Inteligência Artificial Berna realiza esta atividade no 1º Juízo de Justiça 4.0 (especializado em Juizados Especiais da Fazenda Pública).

modelos padronizados ou mediante redação específica,⁵⁷ e, havendo sentenças, os padrões decisórios (precedentes) das cortes a serem aplicados, ou se existe a necessidade de fazer a distinção ou se ocorreu a superação do entendimento.

Após essa etapa, o juiz faz a conferência, providenciando, se for o caso, as adequações necessárias antes de os autos receberem assinatura e serem encaminhados ao cartório ou à secretaria para o devido cumprimento.

Importante, repete-se, é a utilização da tecnologia para potencializar o julgamento dos casos repetitivos, pois, uma vez feita a triagem, com a identificação, a classificação e o agrupado dos autos com questões que merecem o mesmo tratamento, existindo a possibilidade de julgamento em lote, é possível proferir milhares de decisões judiciais em curto espaço de tempo.⁵⁸

Essa etapa de triagem dos autos é a uma das mais importantes no caso do julgamento de demandas repetitivas, seja no momento da conclusão, na elaboração do provimento judicial ou no cumprimento de sentença.

5 CONCLUSÃO

Nos últimos anos, a sociedade enfrentou profundas transformações econômicas e sociais, o que repercutiu em um aumento extraordinário da litigiosidade, com reflexos diretos na administração do Poder Judiciário, que, sem estrutura compatível para atender essa crescente demanda e sem a profissionalização de sua gestão, provou ser imprescindível a capacitação de juízes e servidores para gerenciar suas unidades judiciárias.

⁵⁷ ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Manual de gestão judicial**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. p. 85.

⁵⁸ Com a utilização dessas técnicas da gestão, foi possível proferir, de maio a dezembro de 2021, no 3º Juízo do 1º Núcleo de Justiça 4.0 da Comarca de Goiânia/GO, 17.644 sentenças, 19.872 decisões e 9.073 despachos.

Por muitos anos, a adoção continuada de medidas administrativas empíricas fez agravar a lentidão dos julgamentos dos processos, o que se convencionou chamar de “morosidade do Judiciário”, submetendo a risco a credibilidade do sistema na sociedade.

O próprio legislador, como se deflui dos mecanismos de padronização decisória, preocupado com a pluralidade de demandas de massa, em que se discutem as mesmas questões de Direito, ofereceu técnicas processuais para o enfrentamento dessa litigiosidade repetitiva, procurando imprimir racionalidade e eficiência ao funcionamento dos órgãos judiciais.

A gestão de processos interna, entretanto, com o uso do sistema de padronização decisória do Código de Processo Civil, requer do magistrado medidas específicas e adequadas para uma correta identificação de situações nas quais é cabível a aplicação dos provimentos judiciais do art. 927 do Código de Processo Civil, mas também para aqueles casos que, embora semelhantes, comportam decisão diversa em razão do contexto fático e social, bem como quando houver demandas repetitivas e não existir tese jurídica das cortes que, à luz do caso concreto e na perspectiva do gerenciamento de casos, exigirão posicionamento diferenciado do juiz.

Por tal pretexto, e em razão das exigências do novo paradigma da gestão pública, fundamentada na busca de resultados, juízes e servidores do Poder Judiciário, para melhor administrarem os órgãos judiciais, precisam de capacitação em gestão para enfrentar os novos desafios de reestruturar o sistema judiciário.

É importante ressaltar que as gestões de processo interna ou externa devem ser feitas com as devidas adaptações ao ambiente forense e com propriedade, sob pena de não produzir os resultados pretendidos.

A modo de remate, também é imposto ressaltar-se que a intenção não foi esgotar técnicas ou métodos gerenciais, motivo por que foram apresentados, resumidamente, apenas aqueles mais compreensíveis do público

não especializado, capaz de se interessar pelo que há de mais contemporâneo nas práticas da gestão pública, procedendo ao estudo, com profundidade, das que se ajustam melhor às necessidades de sua unidade judiciária.

REFERÊNCIAS

3º WEBINÁRIO – Precedentes Judiciais e a Inteligência Artificial. Goiânia: Ejug, 2022. 1 vídeo (2 horas 26 min. 12). Publicado pelo canal Ejug – Escola Judicial de Goiás. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nbJ9A61woM4&t=4637s>. Acesso em: 5 out. 2022.

ALMEIDA, Léo G. **Gestão do processo e a gestão estratégica**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

ALVIM, Teresa Arruda; DANTAS, Bruno. **Recurso especial, recurso extraordinário e a nova função dos tribunais superiores**: precedentes no direito brasileiro. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

ANDREASSA JUNIOR, Gilberto. **Precedentes judiciais e colegialidade**: a reforma no procedimento deliberativo dos tribunais como pressupostos para uma efetiva aplicação dos institutos. Londrina: Thoth, 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz; PEREIRA, Paula Pessoa. Precedente e casos repetitivos. Por que não se pode confundir precedentes com as técnicas do CPC para solução da litigância de massa? *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; JOBIM, Marco Félix (org.). **Precedentes judiciais**: diálogos transnacionais. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018. p. 169-208.

ASSIS, Araken de. Dos assentos aos precedentes e sua inconstitucionalidade. *In*: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; OLIVEIRA, Pedro Miranda de (coord.). **Panorama atual do novo CPC 2015**. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. v. 2. p. 65-82.

BARBOSA, Estefânia Maria de Queiroz. **Precedentes judiciais e segurança jurídica**: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira. São Paulo: Saraiva, 2014.

BARREIRO, Lorena Miranda Santos. Estrutura de um sistema de precedentes no Brasil e concretização da igualdade: desafios no contexto de uma sociedade multicultural. *In*: DIDIER JUNIOR, Fredie *et al.* (coord.). **Precedentes**. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 183-201. (Coleção Grandes Temas do Novo CPC).

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Precedente vinculante ou enunciado vinculante? Constitucionalidade? *In*: MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; BEDAQUE, José Roberto dos Santos; CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro; ALVIM, Teresa Arruda (coord.). **O novo processo civil brasileiro**: temas relevantes. Estudos em homenagem ao professor, jurista e ministro Luiz Fux. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, v. 1, 2018. p. 13-34.

BERTÃO, Rafael Calheiros. Os precedentes no novo Código de Processo Civil: a valorização da *Stare Decisis* e o modelo de Corte Suprema brasileira. **Revista de processo**, São Paulo, v. 253, ano 41, p. 347-385, mar. 2016.

BOCHENEK, Antônio César *et al.* **Manual Luso-Brasileiro de gestão judicial**. São Paulo: Almedina, 2018.

BONAT, Débora; PEIXOTO, Fabiano Hartman. **Racionalidade no direito**: inteligência artificial e precedentes. Curitiba: Alteridade, 2020. v. 3.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 500 de 1997**. Dá nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição

Federal. Autor: Senado Federal - Ronaldo Cunha Lima (PMDB-PB). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/25001>. Acesso em: 2 out. 2022.

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: 28 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Revogado pela Lei n. 13.105 de 16 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11418.htm. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. **Lei n. 11.417, de 19 de dezembro de 2006**. Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11417.htm. Acesso em: 5 out. 2022.

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: 9 mar. 2023.

CÂMARA, Alexandre de Freitas. **Levando os padrões decisórios a sério:** formação e aplicação de precedentes e enunciados de súmula. São Paulo: Atlas, 2018.

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

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2021.** Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2022.** Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 1º out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Morosidade da Justiça é a principal reclamação recebida pela Ouvidoria do CNJ.** Brasília, DF: CNJ, 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/morosidade-da-justica-e-a-principal-reclamacao-recebida-pela-ouvidoria-do-cnj/>. Acesso em: 5 out. 2022.

CONSOLO, Claudio. Il valore del precedente fra interpretazione giuridica e scandaglio del fatto del caso concreto. *In*: CARLEO, Alessandra (ed.). **Il vincolo giudiziale del passato:** I precedenti. Bologna: Il Mulino, 2018. p. 161-169.

COSTA, Altair Guerra da. **O juiz e a gestão processual**: o alcance e a aplicação do princípio. Orientador: Luís Miguel de Andrade Mesquita. 2018. 138 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Civilista/Menção em Direito Processual Civil) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018. Disponível em: https://conhecimento.fgv.br/sites/default/files/estudos_e_pesquisas_ia_1afase.pdf. Acesso em: 1º out. 2022.

DIDIER JUNIOR, Fredie *et al.* (coord.). **Precedentes**. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Grandes Temas do Novo CPC, 3).

DUARTE, Ricardo Quass. **O tempo inimigo no processo civil brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009.

FERRAZ, Leslie Shérída. **Juizados Especiais Cíveis e acesso à justiça qualificado**: uma análise empírica. 2008. 235 f. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

FERRAZ, Taís Schilling. **O precedente na jurisdição constitucional**: construção e eficácia do julgamento da questão com repercussão geral. São Paulo: Saraiva, 2017. (Série IDP: linha de pesquisa acadêmica).

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 2. ed. rev. amp. São Paulo: Editora Nova Fronteira, 1986.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Gestão de conflitos nos EUA e Brasil. **Revista de Processo Comparado**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 43-64, jul./dez. 2016.

GOMES, Gustavo Gonçalves. Diagnóstico da litigiosidade no Brasil: necessárias mudanças estruturais e conceituais, muito mais complexas que a criação de um novo CPC. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; OLIVEIRA, Pedro Miranda de (coord.). **Panorama atual do novo CPC 2**. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. p. 229-238.

LEAL, Victor Nunes. Atualidade do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 78, p. 453-459, 1964.
Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/26723/25591>. Acesso em: 24 set. 2022.

LEMOS, Vinícius Silva. **Incidente de resolução de demandas repetitivas**. Londrina: Editora Thoth, 2019.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Os precedentes judiciais no constitucionalismo brasileiro contemporâneo**. 2. ed. rev. e atual. Salvador: Juspodivm, 2016.

MACÊDO, Lucas Buril de. **Precedentes judiciais e o direito processual civil**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019.

MAGALHÃES JÚNIOR, Alexandre Alberto de Azevedo. Gerenciamento do processo e precedentes: perspectivas entre a aceleração do procedimento e a formação qualitativa de decisões vinculantes. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 46, n. 316, p. 297-318, 2021.

MARANHÃO, Mauriti; NACIEIRA, Maria Elisa Bastos. **O processo nosso de cada dia**: modelagem de processos de trabalho. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Incidente de resolução de demandas repetitivas**: decisão de questão x precedentes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARSHALL JUNIOR, Isnard *et al.* **Gestão da qualidade**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. (Gestão empresarial Publicações FGV Management).

MATOS, José Igreja; LOPES, José Mouraz; MENDES, Luis Azevedo; COELHO, Nuno. **Manual de gestão judicial**. Coimbra: Almedina, 2015.

MELLO, Patrícia Perrone Campos; BANQUEIRO, Paula de Andrade. Distinção inconsistente e superação de precedentes no Supremo Tribunal Federal. **Revista brasileira de políticas públicas**, Brasília, DF, v. 8, n. 1, p. 667-688, abr. 2018.

MELLO, Patrícia Perrone Campos; BARROSO, Luís Roberto. Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no Direito brasileiro. **Revista da AGU**, Brasília, DF, v. 15, n. 3, p. 09-52, jul./set. 2016.

MITIDIEIRO, Daniel. **Cortes Superiores e Cortes Supremas**: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MITIDIERO, Daniel. **Precedentes**: da persuasão à vinculação. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A efetividade do processo de conhecimento. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 19, n. 74, abr./ jun. 1994.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **A justiça no limiar de novo século**. Revista do Ministério Público, Rio de Janeiro, n. 1, p. 83-93, jan./jun. 1995. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2454964/Jose_Carlos_Barbosa_Moreira.pdf. Acesso em: 12 set. 2022.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Súmula, jurisprudência, precedente: uma escalada e seus riscos**. São Paulo: Saraiva, 2007. (Temas de Direito Processual, 9 série).

NASCHENWENG, Marcelo Elias. **Hermenêutica do precedente: o cuidado da coerência e da integridade**. Belo Horizonte: Dialética, 2020.

NICOLI, Ricardo Luiz. **Comentário sobre algumas ferramentas e técnicas de avaliação e melhorias de processos de trabalho da gestão da qualidade e sua aplicação nos serviços judiciários**. 2008. 52 f. Trabalho de conclusão de curso apresentado (Programa de Capacitação em Poder Judiciário) – Fundação Getúlio Vargas, Goiânia, 2008.

NICOLI, Ricardo Luiz. **Padrões decisórios: a função de juízes e Cortes de Justiça no julgamento do caso concreto e na evolução do direito**. Londrina: Thoth, 2022.

NUNES, Dierle; MENDES, Aloisio; JAYME, Fernando (coord.). **A nova aplicação da jurisprudência e precedentes no CPC/2015**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

PANUTTO, Peter. **Precedentes judiciais vinculantes**: o sistema jurídico-processual brasileiro antes e depois do Código de Processo Civil de 2015 (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015). Florianópolis: Empório do Direito, 2017.

PEIXOTO, Ravi. **Superação do precedente e segurança jurídica**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

RAMIRES, Maurício. **Crítica à aplicação de precedentes no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Sobre a súmula vinculante. **Revista de informação legislativa**, Brasília, DF, v. 34, n. 133, p. 51-64, jan./mar. 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/193>. Acesso em: 29 set. 2022.

ROSSI, Júlio César. **Precedentes à Brasileira**: a jurisprudência vinculante no CPC e no novo CPC. São Paulo: Atlas, 2015.

SÁ, Alexandre Santos Bezerra. **A aplicação dos precedentes judiciais no Brasil e o novo paradigma epistemológico das ciências**: Um estudo a partir da experiência no Tribunal de Justiça do Estado de Ceará. Belo Horizonte: Dialética, 2020.

SALOMÃO, Luis Felipe Salomão (coord.). **Inteligência artificial**: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do Poder Judiciário Brasileiro. [São Paulo]: FGV Conhecimento, 2020. Disponível em: https://conhecimento.fgv.br/sites/default/files/2022-08/publicacoes/estudos_e_pesquisas_ia_1afase.pdf. Acesso em: 1º out. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. In: FARIA, José Eduardo (org.) **Direito e justiça: a função social do judiciário**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

SANTOS, Welder Queiroz dos. A função das súmulas no direito brasileiro: de método de trabalho a observância obrigatória. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 318, n. 46, p. 379-399, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; JOBIM, Marco Félix. **Precedentes judiciais: diálogos transnacionais**. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.

SILVA, Larissa de Almeida. **O modelo de julgamento de casos repetitivos como técnica de gestão de processo: a fixação de tese jurídica e a eventual formação de precedentes**. Orientador: Hermes Zaneti Júnior. 2019. 103f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, 2019.

SILVEIRA, Fabiana Rodrigues. **A morosidade no poder judiciário e seus reflexos econômicos**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2007.

STRECK, Lenio Luiz; ABOUD, George. **O que é isto – o precedente judicial e as súmulas vinculantes?** 3. ed. rev. e atual. de acordo com o novo CPC. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

STRECK, Lenio Luiz. Súmulas vinculantes em *terrae brasilis*: necessitamos de uma “teoria para a elaboração de precedentes”? **Revista brasileira de ciências criminais**, São Paulo, v. 78, p. 284-319, maio/jun. 2009.

TARUFFO, Michele. **El vértice ambíguo**: ensayos sobre la Casación civil. Traducción de Juan J. Monroy Palacios e Juan F. Monroy Gálvez. Lima: Palestra, 2005.

TARUFFO, Michele. **Il vertice ambiguo**: saggi sulla cassazione civile. Bologna: Il Mulino, [1991?].

TUCCI, Rogério Lauria; TUCCI, José Rogério Cruz. **Devido processo legal e tutela jurisdicional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

VIANA, Antônio; NUNES, Dierle. **Precedentes**: a mutação no ônus argumentativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

WATANABE, Kazuo. Filosofia e características básicas dos Juizados Especiais de Pequenas Causas. *In*: WATANABE, Kazuo (coord.). **Juizados Especiais de Pequenas Causas**. Lei n. 7.244, de 7 de novembro de 1984. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1985. p. 1-7.

WORLD BANK. **Brazil, Judicial performance and private sectors impacts**: findings from World Bank sponsored research. Report 26261-BR. Washington, DC: World Bank, 1 July 2003.

ZANETI JUNIOR, Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes. 3. ed. rev. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Manual de gestão judicial**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

APÊNDICE A – REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES EM
“SISTEMA DE PRECEDENTES”

Quadro 1 – Leituras completares

<p>ANDREASSA JUNIOR, Gilberto. Precedentes judiciais e colegialidade: a reforma no procedimento deliberativo dos tribunais como pressupostos para uma efetiva aplicação dos institutos. Londrina: Thoth, 2021.</p>
<p>ASSIS, Araken de. Dos assentos aos precedentes e sua inconstitucionalidade. <i>In</i>: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; OLIVEIRA, Pedro Miranda de (coord.). Panorama atual do novo CPC 2015. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.</p>
<p>BARBOSA, Estefânia Maria de Queiroz. Precedentes judiciais e segurança jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira. São Paulo: Saraiva, 2014.</p>
<p>BARREIRO, Lorena Miranda Santos. Estrutura de um sistema de precedentes no Brasil e concretização da igualdade: desafios no contexto de uma sociedade multicultural. <i>In</i>: DIDIER JUNIOR, Fredie (coord.) <i>et al.</i> Precedentes. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 183-201.</p>
<p>BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Precedente vinculante ou enunciado vinculante? Constitucionalidade? <i>In</i>: MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; BEDAQUE, José Roberto dos Santos; CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro; ALVIM, Teresa Arruda (coord.). O novo processo civil brasileiro: temas relevantes. Estudos em homenagem ao professor, jurista e ministro Luiz Fux. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2018. v.1.</p>
<p>BERTÃO, Rafael Calheiros. Os precedentes no novo Código de Processo Civil: a valorização da <i>Stare Decisis</i> e o modelo de Corte Suprema brasileira. Revista de processo, São Paulo, v. 253, ano 41, p. 347-385, mar. 2016.</p>

DIDIER JUNIOR, Fredie *et al.* (coord.). **Precedentes**. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 729-751.

FERRAZ, Tais Schilling. **O precedente na jurisdição constitucional: construção e eficácia do julgamento da questão com repercussão geral**. São Paulo: Saraiva, 2017. (Série IDP: linha de pesquisa acadêmica).

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Os precedentes judiciais no constitucionalismo brasileiro contemporâneo**. 2. ed. rev. e atual. Salvador: Juspodivm, 2016.

MACÊDO, Lucas Buril de. **Precedentes judiciais e o direito processual civil**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MELLO, Patrícia Perrone Campos; BARROSO, Luís Roberto. Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no Direito brasileiro. **Revista da AGU**, Brasília, DF, v. 15 n. 3, p. 9-52, jul./ set. 2016.

MELLO, Patrícia Perrone Campos; BANQUEIRO, Paula de Andrade. Distinção inconsistente e superação de precedentes no Supremo Tribunal Federal. **Revista brasileira de políticas públicas**, Brasília, DF, v. 8, n. 1, p. 667-688, abr. 2018.

MITIDIERO, Daniel. **Precedentes: da persuasão à vinculação**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MITIDIEIRO, Daniel. **Cortes Superiores e Cortes Supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

NASCHENWENG, Marcelo Elias. Hermenêutica do precedente : o cuidado da coerência e da integridade. Belo Horizonte: Dialética, 2020.
NUNES, Dierle; MENDES, Aloisio; JAYME, Fernando (coord.). A nova aplicação da jurisprudência e precedentes no CPC/2015 . São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
PANUTTO, Peter. Precedentes judiciais vinculantes : o sistema jurídico-processual brasileiro antes e depois do Código de Processo Civil de 2015 (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015). Florianópolis: Empório do Direito, 2017.
PEIXOTO, Ravi. Superação do precedente e segurança jurídica . 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.
RAMIRES, Maurício. Crítica à aplicação de precedentes no direito brasileiro . Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Sobre a súmula vinculante. Revista de informação legislativa , Brasília, DF, v. 34, n. 133, p. 52, jan./mar. 1997. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/193 . Acesso em: 29 set. 2022.
ROSSI, Júlio César. Precedentes à Brasileira : a jurisprudência vinculante no CPC e no novo CPC. São Paulo: Atlas, 2015.
SÁ, Alexandre Santos Bezerra. A aplicação dos precedentes judiciais no Brasil e o novo paradigma epistemológico das ciências : Um estudo a partir da experiência no Tribunal de Justiça do Estado de Ceará. Belo Horizonte: Dialética, 2020.
SARLET, Ingo Wolfgang; JOBIM, Marco Félix. Precedentes judiciais : diálogos transnacionais. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.

STRECK, Lenio Luiz; ABOUD, George. **O que é isto** – o precedente judicial e as súmulas vinculantes? 3. ed. rev. e atual. de acordo com o novo CPC. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

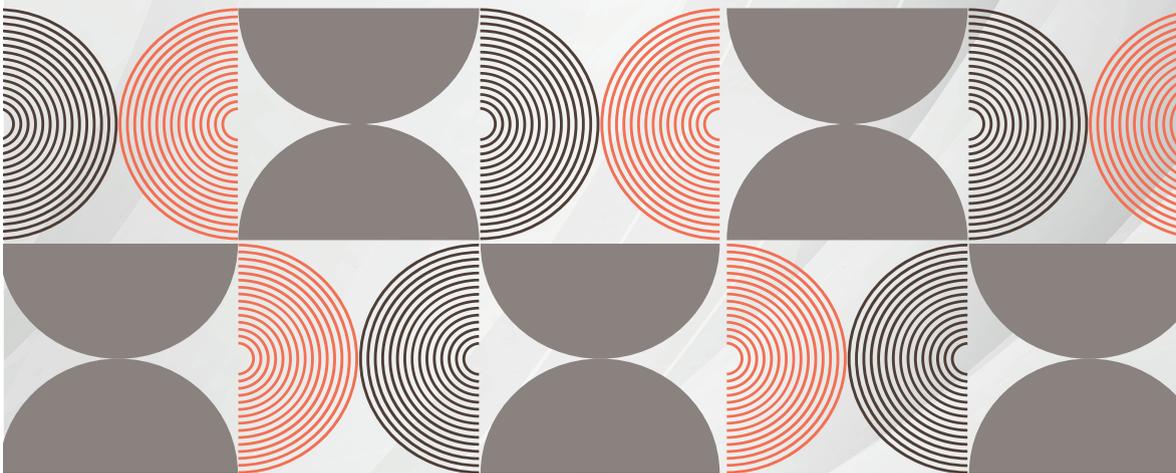
STRECK, Lenio Luiz. Súmulas vinculantes em *terrae brasilis*: necessitamos de uma “teoria para a elaboração de precedentes”? **Revista brasileira de ciências criminais**, São Paulo, v. 78, p. 284-319, maio/ jun. 2009.

VIANA, Antônio; NUNES, Dierle. **Precedentes**: a mutação no ônus argumentativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018; ZANETI JUNIOR, Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes. 3. ed. rev. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

Fonte: Elaboração própria.

PARTE II

O TRATAMENTO EM CONCRETO DA
LITIGIOSIDADE: CASOS DE SUCESSO



O DEVER ÉTICO DE ASSEGURAR UMA LITIGÂNCIA ADEQUADA AOS PRECEITOS LEGAIS, EXERCIDO ATRAVÉS DA NOTA TÉCNICA N. 1 DO CENTRO DE INTELIGÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS DO TJRN

SULAMITA BEZERRA PACHECO *

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Os Princípios de Bangalore; 2.1 O Princípio da Diligência. 3 A Nota Técnica n. 1 – NT/01 do Cijesp-RN. 4 Repercussão quantitativa da NT/01. 5 Reflexos gerais da NT/01. 6 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A sociedade tem sofrido uma transformação sem precedentes, que deságua na busca de novos conhecimentos e no acúmulo de informações, fazendo surgir complexas relações pessoais e comerciais. Toda essa movimentação tem um impacto direto na estrutura das organizações, no modo de trabalho e principalmente na necessidade de atender às atuais exigências do público interno e externo. Surgiram novos comportamentos, e a tecnologia trouxe possibilidades antes não imaginadas, inclusive abrindo portas a inúmeras interpretações e

* Juíza de direito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte – TJRN. Mestranda do Mestrado Profissional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Especialista em criminologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN e em Poder Judiciário pela Fundação Getúlio Vargas – FGV. Coordenadora do sistema de juizados especiais do TJRN . Membro do Centro de Inteligência do TJRN.

questionamentos acerca do próprio papel das instituições e do alcance dos direitos dos cidadãos.

Em face das modificações sociais e das muitas informações de que em vários países o sistema de justiça estaria perdendo a credibilidade, seja por inércia, corrupção ou parcialidade, as Nações Unidas se viram preocupadas com o descrédito sofrido pelos sistemas de justiça. Assim, os Princípios de Conduta Judicial de Bangalore surgiram para assegurar que os sistemas de justiça de todos os continentes pudessem agir em conformidade com sua finalidade precípua de fazer justiça aos cidadãos. Foi criado o Código de Conduta da Magistratura Mundial, que tem como um de seus princípios a diligência.

O princípio ético da diligência passou a ter nova conotação diante da grande modificação social, em que deixa de se ater unicamente ao ágil julgamento dos feitos e vai mais além, para exigir do magistrado uma gestão processual, capaz de dar um adequado tratamento aos conflitos, atuando nos processos judiciais, quando de fato haja necessidade, e agindo com rigidez na proteção do sistema às atitudes predatórias.

Nessa atmosfera, o Sistema de Justiça Nacional criou os centros de inteligência da Justiça, ratificados pelo CNJ em 2020.¹ Esses centros surgiram com a finalidade precípua de prevenir e solucionar conflitos, identificando demandas repetitivas ou com potencial multitudinário. Com isso, o sistema age com maior diligência, estimulando a resolução de conflitos em massa, ainda na origem, bem como evitando a judicialização indevida e fraudulenta, primando por uma litigiosidade responsável.

Ao final de 2020, foi criado o Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do Estado do Rio Grande do Norte – Cijesp/RN, que emitiu a Nota Técnica n. 1, intitulada Causas Repetitivas: litigância agressora e demandas fabricadas. A

¹ 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: 20 out. 2022.

referida nota surgiu da constatação pelos juízes que atuam nos juizados especiais do estado de que muitas demandas que emanavam de específicos escritórios de advocacia apresentavam características semelhantes, temáticas idênticas e em geral eram pedidos fabricados ou captados, muitas vezes oriundos de fraudes.

A norma relatou toda a situação da demanda predatória, recomendando aos juízes dos juizados especiais do estado que, na medida do possível, fossem rígidos quanto à análise desse tipo de causa, desde o seu nascedouro, sugerindo algumas práticas, especialmente no que diz respeito à prevenção e ao tratamento de litígios predatórios. Havia uma estrutura desorganizada que trazia descrédito ao Judiciário e atingia diretamente direitos fundamentais. O centro de inteligência detectou o problema e, por meio de recomendações, sugeriu um tratamento específico, capaz de reorganizar sua própria estrutura.

Dessa forma, este trabalho pretende apresentar a importância dos referidos órgãos de inteligência, no auxílio ao magistrado, para que possam exercer seu dever ético de zelar pela estrutura da organização a qual representa, assegurando uma litigância responsável e evitando, por meio de estratégias traçadas, que o sistema de justiça seja utilizado de maneira abusiva.

Inicialmente, utilizou-se a metodologia de análise da literatura acerca da atuação dos centros de inteligência, bem como dos limites e obrigações dos magistrados na gestão processual e estruturação do sistema, associando essa atuação com os Princípios de Conduta Judicial de Bangalore, especialmente o princípio da diligência. Além de serem usados dados na judicialização local relativos aos reflexos da edição da norma.

2 OS PRINCÍPIOS DE BANGALORE

Os Princípios de Conduta Judicial de Bangalore surgiram em face da observância pelas Nações Unidas, da necessidade de assegurar que os sistemas de justiça de todos os continentes pudessem agir em conformidade com sua finalidade precípua de fazer justiça aos cidadãos, visto que havia informações de que, em vários países, o Poder Judiciário estaria perdendo a credibilidade, seja por inércia, corrupção ou parcialidade.

Com isso, foi criado o Grupo de Integridade Judicial, em 2000, com o objetivo de analisar as várias situações pelo mundo, bem como as normas existentes a fim de criar um código de conduta com padrões mínimos a serem seguidos por tribunais e magistrados de todos os continentes e culturas, compatível com o princípio da independência.

Na primeira reunião, o grupo decidiu que a credibilidade de cada sistema judicial é de responsabilidade própria. Para alcançar a integridade judicial, os judiciários nacionais deveriam assumir suas responsabilidades e sair da inércia. Detectou-se a necessidade de que deveria haver reformas nos sistemas, para que as competências e as capacidades passassem a ser repensadas. Tinha chegado o momento dos sistemas de justiça buscarem se fortalecer e se reestruturar.

Foi criado um projeto inicial de conduta profissional dos juízes – com princípios e regras básicas, principalmente ética, comportamento incompatível e imparcialidade –, o qual foi amplamente discutido por magistrados de todo o mundo por quase dois anos.

Os Princípios de Bangalore, então, foram aprovados na 59ª sessão da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, por meio da Resolução n. 43/2003, quando Leandro Despouy, em seu relatório para a 60ª sessão, em abril de 2004, afirmou que:

A comissão tem frequentemente expressado preocupação sobre a frequência e a extensão do fenômeno da corrupção dentro do Judiciário em torno do mundo, que vai além da corrupção econômica na forma de apropriação indevida de valores alocados ao Judiciário pelo Parlamento ou propinas (uma prática que de fato pode ser encorajada pelos baixos salários dos juízes). Isso pode dizer respeito também à administração do Judiciário (falta de transparência, sistema de propinas) ou tomar a forma de parcialidade em julgamentos e sentenças, como um resultado da politização do Judiciário, a lealdade partidária dos juízes ou todos os tipos de patrocínio judicial. Isso é particularmente sério, tendo em vista que juízes e oficiais judiciais são considerados autoridades morais e uma instituição imparcial e confiável para a qual pode se voltar toda a sociedade quando seus direitos são violados.

Considerando além dos fatos em si mesmos, o fato de que o público em alguns países tende a ver o Judiciário como corrupto é particularmente sério: uma falta de confiança na justiça é letal para a democracia e desenvolve e encoraja a perpetuação da corrupção. Aqui, as regras de ética judicial tomam maior importância. Como a jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos enfatiza, juízes não somente devem cumprir critérios objetivos de imparcialidade, mas devem também ser vistos como imparciais. O que está em jogo é a confiança que as cortes devem inspirar naqueles que são trazidos à sua presença em uma sociedade democrática. Desse modo, pode-se ver por que é tão importante disseminar e implementar os Princípios de Conduta Judicial de Bangalore, cujos autores tiveram o cuidado de se basear em duas principais tradições legais (*common law* – lei costumeira – e *civil law* – lei civil) e que a Comissão anotou na sua 59ª sessão.²

² NAÇÕES UNIDAS. **Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial**. Brasília, DF: CJF, 2008. p. 22-23. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2008_Comentarios_aos_Principios_de_Bangalore.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

O projeto de Bangalore dividiu a conduta dos magistrados em seis valores: independência, imparcialidade, integridade, idoneidade, igualdade, competência e diligência. Sendo este último, de interesse ao presente trabalho.

2.1 O Princípio da Diligência

A palavra diligência é original do latim *diligentia*. Significa cuidado, dedicação, zelo, atenção, agilidade, providência, averiguação e deliberação. Ao se falar em diligência, há uma rápida associação ao aprimoramento contínuo.

No campo do estudo da Ética e da Filosofia, a diligência é considerada uma virtude. Virtude pautada na busca em alcançar objetivos e zelar pelos bons princípios.

Na esfera do Direito, o termo diligência tem um significado amplo de uma demanda ou providência que precisa ser tomada ou de uma determinação que deve ser cumprida. É chamada de Diligência Judicial. Refere-se à eficiência, necessária à administração da justiça, capaz de levar à celeridade processual. Traduz-se no empenho dos profissionais do Direito na solução rápida e eficiente dos conflitos, e isso engloba identificar condutas irregulares das partes, dentro do processo judicial, e adequá-las e até puni-las, zelando por uma litigância dentro dos parâmetros legais.

A diligência também alcança as partes, as quais possuem poderes e deveres éticos que se complementam ao papel do juiz, em sua busca por um processo justo. No Estado Democrático de Direito, o processo não é gerado apenas pelo juiz, mas resulta do esforço conjunto de todos os sujeitos processuais. Não é suficiente à lisura do processo de fazer justiça, que apenas o juiz se comporte eticamente. A mesma conduta ética há de ser observada pelas partes e seus advogados.

Na obra Comentário aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial, o princípio da diligência é assim conceituado:

Considerar sobriamente, decidir imparcialmente e agir eficientemente são todos os aspectos da diligência judicial. A diligência também inclui lutar vigorosamente pela imparcial e equitativa aplicação da lei e pela prevenção de abuso do processo. A habilidade para exibir diligência na execução dos deveres judiciais pode depender da carga de trabalho, da adequação dos recursos, incluindo a provisão de funcionários de suporte e assistência técnica, e o tempo para pesquisa, deliberação, escrita e outros deveres do juiz, além de tomar assento na sala de julgamento. (Grifo nosso).³

Segundo o art. 1º do Código de Ética da Magistratura Nacional (Resolução CNJ n. 60 de 8/2008), inspirado nos Princípios de Bangalore:

Art. 1º O exercício da magistratura exige conduta compatível com os preceitos deste Código e do Estatuto da Magistratura, norteando-se pelos princípios da independência, da imparcialidade, do conhecimento e capacitação, da cortesia, da transparência, do segredo profissional, da prudência, da diligência, da integridade profissional e pessoal, da dignidade, da honra e do decoro. (Grifo nosso).⁴

O Capítulo VI da referida norma, que trata especificamente da diligência, assim dispõe, em seu art. 20:

Art. 20. Cumpre ao magistrado velar para que os atos processuais se celebrem com a máxima pontualidade e para que os processos a seu cargo sejam solucionados em um prazo razoável, reprimindo toda e qualquer iniciativa dilatória ou atentatória à boa-fé processual.⁵

³ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil); NAÇÕES UNIDAS. **Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial**. Brasília, DF: CJF, 2008. p. 129. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras-publicacoes/comentarios_bangalore.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.

⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 60, de 19 de setembro de 2008**. Institui o Código de Ética da Magistratura Nacional. Brasília, DF: CNJ, 2008. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_60_19092008_11102012174108.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.

⁵ Ibid.

Do dever do magistrado de agir com diligência, nasce a obrigação de encontrar formas para que os casos a ele submetidos possam ser solucionados com a maior celeridade e da maneira mais adequada possível. Para tanto, é imprescindível coibir os atos protelatórios, e principalmente aqueles atos de abuso e deslealdade processuais, praticados por qualquer pessoa inserida direta ou indiretamente no processo, aplicando medidas que visem blindar o sistema dessa atuação predatória e frívola, para que todos possam compreender a necessidade de agir observando o dever de mútua cooperação processual.

Para Wladiir Saldanha:

A ética do juiz é o ponto de apoio para alavancar todo o Judiciário, e sua diligência, probidade e dedicação ao serviço que levam ao cumprimento da promessa do constituinte de propiciar uma justiça célere, efetiva e eficaz, como determinado pela nossa Magna Carta.⁶

Observa-se que esse dever, dantes interpretado como a obrigação apenas de julgar de maneira rápida os processos que chegam, ganha nova conotação, ao passo que julgar o feito é apenas uma das tarefas a ser executada pelo magistrado diligente. Não basta julgar, é necessário solucionar os conflitos de maneira adequada, encaminhando-os a uma das portas de solução existentes do Sistema Multiportas. Ainda mais, o juiz diligente precisa detectar quando esses feitos passam a seguir caminhos equivocados, colocando-os nos trilhos, fazendo, assim, chegar à solução adjudicada apenas os feitos que de fato necessitem de uma intervenção judicial. O juiz passa a ter um papel mais dinâmico, que lhe exige um atuar ainda mais diligente.

⁶ SIDARTHA, Wladimir. Da ética necessária à magistratura nacional. **JUS**, [s. l.], 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/43174/da-etica-necessaria-a-magistratura-nacional>. Acesso em: 25 out. 2022.

Para Humberto Theodoro Júnior:

O quadro atual do direito processual, em todo o mundo ocidental, como retrata Morelo, vive *la nueva edad de las garantías jurisdiccionales*, no qual se reforçam a autonomia e a independência do juiz, e se lhe confia um papel mais ativo, tanto para comandar a marcha do processo e a instrução probatória, como para zelar pela dignidade da justiça e pelo comportamento ético de todos quantos intervenham na atividade processual.⁷

Essa atuação do juiz, em evitar que feitos agressores cheguem ao sistema, não busca atacar por certo o princípio do acesso à justiça, mas fortalecê-lo. Não há injustiça porque o que se busca é evitar uma atuação que está em desacordo com os próprios princípios de justiça. O uso abusivo do sistema, sob o disfarce de acesso à justiça, fere a própria concepção viável de justiça. É o que traz John Rawls (2000, p. 112) em sua teoria da justiça como equidade, quando afirma:

Qualquer concepção política e viável de justiça que pretenda servir de base pública de justificação, e que é razoável esperar que os cidadãos aceitem, deve considerar a vida e a satisfação das necessidades e dos objetivos humanos básicos, como um bem geral.⁸

Aceitar o uso abusivo do sistema, julgando qualquer demanda que chegue, mesmo que de maneira célere, sem tomar as medidas cabíveis para blindar o Poder Judiciário da enxurrada de feitos inadequados e inúteis, quando outras formas de solução existam, é agir em desacordo com os Princípios de Bangalore. Ainda pior, quando não se tomam medidas capazes de impedir o uso abusivo do sistema, estar-se a ferir o princípio fundamental de acesso à justiça, mesmo visto em sua espécie: acesso ao Judiciário.

⁷ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Boa-fé e processo: princípios éticos na repressão à litigância de má-fé: papel do juiz. **Academia Brasileira de Direito Processual Civil**, Rio de Janeiro, [2008]. p. 8.

⁸ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta, Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 112.

Nesse sentido, a diligência possui amplo alcance, que vai do zelo do juiz a uma boa e rápida atuação nos processos de sua competência, até o atuar com igualdade e imparcialidade, passando pela prevenção do uso abusivo do sistema, o ponto que liga a Nota Técnica n. 1 do TJRN aos Princípios Éticos de Conduta Judicial de Bangalore.

3 A NOTA TÉCNICA N. 1 – NT01 DO CIJESP-RN

Em janeiro de 2021, foi publicada a Nota Técnica n.1 do Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do Estado do Rio Grande do Norte – Cijesp/RN⁹, cujo o assunto era demandas fabricadas e agressoras, que se multiplicavam no sistema judicial do Rio Grande do Norte. Eram demandas que possuíam as mesmas características e temas, e a quase totalidade tratava da inscrição em órgãos restritivos de crédito. Geralmente, possuíam pedido liminar e eram, em geral, feitas, captadas e fabricadas.

Os juízes desconfiaram dessas ações, em face do alto número de pedidos de desistência, quando havia deferimento da liminar ou quando se aprazava audiência de instrução. Essa atitude repetida, detectada pelos magistrados, passou a sofrer condenações em litigância de má-fé. A captação agressiva ficou ainda mais clara, quando alguns autores indagados nem sabiam que estavam demandando em juízo, em que pese terem assinado contratos de honorários que fugiam do razoável.

Alertas ao fato, os juízes passaram a ser mais cautelosos com essa atuação indevida, e iniciaram uma série de medidas preventivas e punitivas,¹⁰

⁹ Portaria n. 576 de 16 de setembro de 2020, institui no âmbito dos juizados especiais cíveis, criminais e da Fazenda Pública, o Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do Rio Grande do Norte – Cijesp/RN.

¹⁰ Os juízes passaram a aprazar audiência de instrução em todos os processos semelhantes, como uma forma de ouvir as partes e averiguar se havia, de fato, veracidade nas informações, o que resultou em diversos pedidos de desistência, quando alguns juízes passaram a condenar em litigância de má-fé, mas algumas condenações eram reformadas pelas Turmas Recursais, visto que em muitas situações, não havia a má-fé comprovada em absoluto nos autos.

visando coibir a prática. No entanto, a todo momento, alguns causídicos agiam indevidamente e de formas variadas. Foi então que os magistrados passaram a “investigar” e a juntar documentos que indicavam as fraudes e as ações irregulares, encaminhando tudo para a seccional local da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB e para as delegacias de defraudações. Ajustar o espaçamento entre os parágrafos.

Os magistrados pareciam ir além de suas atuações de julgadores, e até poderia surgir alguma dúvida acerca da imparcialidade, ao passo que passaram a tratar os feitos abusivos de maneira diversa. No entanto, a parcialidade estaria configurada no agir com finitude, observando a situação a distância, sem coibir a agressão clara ao sistema. O estudo e o aprofundamento na questão levaram os magistrados a agirem com imparcialidade.

Talvez tenha surgido, entre os juízes do Rio Grande do Norte, uma espécie de imaginação literária capaz de os levar a investigar os fatos, indo além dos julgamentos comuns, inspirados na professora Martha Nussbaum, que, nas palavras de Andrés Bernal, pontuou:

Ler literatura faz do juiz um bom ser humano dentro do modelo democrático e, ademais, lhe fornece ferramentas significativas para melhorar seu ofício, recuperando, assim, o advogado da fria forma na qual é formado pelo cientificismo e pelo utilitarismo.¹¹

Tendo em vista os fortes indícios de litigância abusiva, os membros do Cijesp/RN, de maneira ágil e diligente, deliberaram, em sua primeira reunião, o estudo acerca dessa situação que há muito vinha maculando todo o sistema, trazendo uma situação de desconformidade e incomodando a todos que primam por uma boa prestação dos serviços judiciais. Surgia mais uma esperança na luta

¹¹ BERNAL, Andrés Botero. A leitura literária forma bons juizes? Análise crítica da obra “Justiça poética”. **Revista Direito e práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 831, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/21794/15941>. Acesso em: 19 out. 2022.

em coibir demandas inúteis, desnecessárias e fraudulentas. Era uma estratégia para amenizar tamanho desrespeito, sem ferir o direito de acesso. Aquela estratégia de que falou Joaquim Falcão:

O problema do acesso à Justiça é amplo e complexo, além de comportar múltiplas interpretações: jurídica, econômica, política ou sociológica, por exemplo. [...] A farmacologia do acesso à justiça, jurídico-dogmática e institucional, sem contar com o direito comparado, é pródiga, ainda que de uso parcimonioso. Na verdade, não nos faltam remédios, mesmo grave sendo a doença. Falta é uma estratégia, digamos, uma política de mudança.¹²

O Cijesp publicou a Nota Técnica n. 1 – NT/O1, ao final de janeiro de 2021, a qual relatou toda a situação da demanda predatória, recomendando aos juízes dos juizados especiais do estado que, na medida do possível, fossem mais cautelosos e rígidos quando da análise desse tipo de processo, desde o seu nascedouro, sugerindo as seguintes práticas:

a) análise dos litigantes contumazes por meio da consulta da parte através do CPF no PJe ou por meio de ferramentas de inteligência artificial a serem desenvolvidas no âmbito do referido sistema;

b) indeferimento dos pedidos de liminares que se baseiem exclusivamente na negativa de contratação, sem nenhuma outra prova ou postergação de sua análise para o momento posterior à formação do contraditório;

c) apazamento de audiência de instrução para tomada de depoimento pessoal da parte supostamente lesada;

d) concessão de prazo para que a parte demandada junte aos autos o instrumento contratual que embasa a discussão em litígio ou outros documentos que evidenciem a ocorrência da transação;

¹² FALCÃO, Joaquim. Acesso à Justiça: diagnóstico e tratamento. In: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **Justiça**: promessa e realidade. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996. p. 171.

e) rejeição do pedido de desistência formulado pela parte autora após a apresentação do contrato que embasa a discussão em litígio, julgando o mérito da demanda (Enunciado n. 90, FONAJE, *in fine*);

f) condenação da parte autora, solidariamente com seu advogado, em litigância de má-fé, negando a concessão da justiça gratuita (arts. 79, 80, incisos I, II e III, 81, *caput* e § 1º, todos do Código de Processo Civil) e, por consequência, condenando a parte autora ao pagamento de custas processuais e honorários advocatícios (art. 55, *in fine*, da Lei n. 9.099/1995);

g) análise da atuação de advogados de outros estados de forma repetida e direcionada para um mesmo tipo de causa;

h) oficiar à Ordem dos Advogados do Brasil acerca da possível violação ao Estatuto da Advocacia no que se refere à captação indevida de clientela (art. 34, incisos III e IV, da Lei n. 8.906/1994), bem como de infração ao art. 38 do Código de Ética e Disciplina da OAB, quanto à pactuação de honorários advocatícios em percentuais exorbitantes;

i) oficiar ao Ministério Público para apurar eventual crime de associação criminosa e estelionato (art. 288 do Código Penal e/ou art. 1º, § 1º, e seguintes, da Lei n. 12.850/2013);

j) dar conhecimento, pelo Cijesp, a todos os juizados do Poder Judiciário do Rio Grande do Norte acerca das sentenças envolvendo casos de demandas agressoras e lides fabricadas, indicando o número do processo, partes e seus advogados;

k) baixar o processo em diligência antes da expedição de alvarás em casos suspeitos de demanda agressora ou lide fabricada decorrente da captação ilícita de clientela, para que a parte autora seja cientificada pessoalmente acerca dos valores liberados e do montante fixado a título de honorários advocatícios contratuais;

l) reduzir, ainda que de ofício, os honorários advocatícios contratuais firmados em desacordo com o previsto no art. 38 do Código de Ética e Disciplina da OAB;

m) reconhecer como meio de prova das contratações todos os meios tecnológicos disponíveis (art. 225 do Código Civil cumulado com os arts. 440 e 441 do Código de Processo Civil), inclusive documentos produzidos pelos demandados, desde que em consonância com outros documentos constantes dos autos (RG, CPF, endereço residencial e demais dados pessoais).¹³

A aceitação da nota pelos juízes do estado foi imediata. Passou-se a agir de acordo com as recomendações, causando uma forte repercussão no Judiciário local e nacional, criando uma perspectiva de reestruturação do sistema, ao passo que minimizava seu uso predatório e buscava uma igualdade aos litigantes eventuais e habituais. Iniciou-se uma atuação com maior consciência, entendendo a importância de ações como tais, para evitar que o próprio sistema de justiça seja um impulsionador de novos conflitos.

A partir do momento em que o próprio sistema de justiça passou a gerar novos conflitos, em face de sua incapacidade de gerir bem os conflitos que possui, ficou clara uma grave desconformidade que precisa de ajustes. Barrar essa atitude abusiva, e geradora de conflitos, é uma obrigação ética da magistratura.

Segundo Gico Júnior:

A sobreutilização do Judiciário pode ter um aspecto ainda mais pernicioso do que simplesmente uma distância muito grande entre pedir e receber, a morosidade pode constituir um mecanismo de seleção adversa em que detentores legítimos de direitos são afastados do Judiciário, enquanto agentes não detentores de direitos são atraídos justamente por causa da morosidade judicial para postergar o adimplemento. Em uma espécie de lei de Gresham, bons litigantes são excluídos do mercado de litígios e litigantes ruins são atraídos a ele. As políticas públicas de acesso indiscriminado ao Judiciário, quando isoladamente consideradas, excluem usuários marginais pela morosidade

¹³ RIO GRANDE DO NORTE. Centro de Inteligência dos Juizados Especiais. **Nota Técnica n. 1/2020**. Tema n. 1 – causas repetitivas: litigância agressora e demandas fabricadas. Natal: CIJESP, 2021.

e, ao fim e ao cabo, reduzem a utilidade social do Judiciário devido à sua sobreutilização, um resultado certamente trágico.¹⁴

A referida Nota Técnica n. 1 do TJRN, que surgiu de um movimento inovador do Judiciário brasileiro, possui um caráter ético, ao passo que detectou e informou que existe um problema na estrutura judicial, que atinge direitos fundamentais. Ao se abarrotar o sistema de feitos repetitivos, inúteis e fraudulentos, sem aplicação de um adequado tratamento, há impacto na celeridade e na qualidade dos serviços, quando os direitos que merecem tutela acabam sendo prejudicados. Não apenas se fere o direito de acesso à justiça, mas direitos fundamentais, como saúde, moradia e lazer.

Nas palavras de Humberto Theodoro Júnior:

Essa moderna visão da atividade processual valorizada pela solidariedade decorrente dos valores éticos da boa-fé e lealdade, e do compromisso com o justo, dá maior dignidade ao processo, afastando-o do papel de simples sucessão fria de atos e documentos, para transformá-lo em algo palpitante de vida, de anseios, angústias e esperanças. Dessa maneira, "o processo passa a congrega dois aspectos que se fundem: o plano técnico e o humano ou ético, não para criar normas, mas para desvendá-las, descobri-las, potenciá-las, aprimorá-las, interpretando-as na linha dos escopos jurídicos, sociais e políticos do processo moderno, que informam o Estado Democrático de Direito. Neste passo, a ética passa a representar um valor indispensável na busca da construção da justiça".¹⁵

¹⁴ GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do judiciário. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 165, 2014.

¹⁵ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Boa-fé e processo: princípios éticos na repressão à litigância de má-fé: papel do juiz. **Revista Juris Plenum**, Caixias do Sul, v. 5, n. 27, p. 47-48, maio 2009.

Assim, ao sugerir medidas que levem ao tratamento diferenciado das demandas predatórias próprias e até as frívolas,¹⁶ criando uma proteção ao sistema para que esse tipo de lide não se prolifere, o centro de inteligência torna o Judiciário mais forte e eficaz para tratar de demandas que de fato necessitam de seu pronunciamento, realizando uma reestruturação e evitando que o sistema entre em colapso, tornando-o capaz de atingir o seu verdadeiro fim social, que é a justa prestação jurisdicional.

4 REPERCUSSÃO QUANTITATIVA DA NT/01

Segundo dados retirados do Processo Judicial Eletrônico – PJe, no ano de 2019, o Estado do Rio Grande do Norte recebeu 13.137 processos com o tema Inclusão Indevida em Cadastro de Inadimplentes. Em 2020, esse número caiu para 11.584. Em 2021 (ano da publicação da NT/01), foram distribuídos 8.608, ou seja, quase 3.000 processos a menos, comparado a 2020; e 4.529 a menos, se comparado a 2019.

Da análise desses números, observa-se que houve uma redução de 25,6% de casos novos, comparando-se a 2020, e de cerca de 35%, comparando-se a 2019 (ano que não sofreu impacto pandêmico e por isso traz um melhor parâmetro).

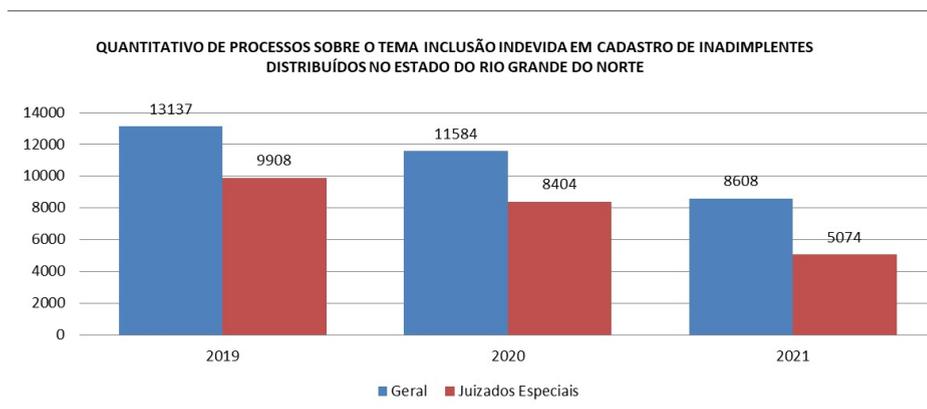
Essa redução foi ainda maior no sistema de juizados especiais, o qual tem cerca de 70,17%¹⁷ do tipo de demanda em comento. Segundo dados retirados do Processo Judicial Eletrônico – PJe e do banco de dados do TJRN, no ano de 2019, o sistema de juizados especiais do estado recebeu 9.908 feitos sobre o referido tema. Número que diminuiu para 8.404 em 2020, provavelmente

¹⁶ Demandas, que embora lícitas, possuem baixo índice de sucesso e acabam por abarrotar o sistema indevidamente.

¹⁷ Nos três anos citados, o sistema recebeu 33.327 feitos do tema, sendo que 23.386 entraram pelos juizados especiais.

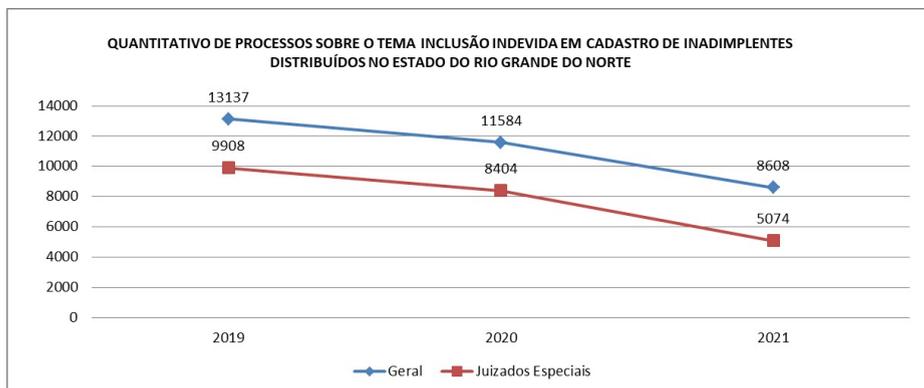
devido à pandemia de Covid-19, que causou o fechamento do Judiciário, do comércio e dos escritórios de advocacia por alguns meses; e dificuldades das partes acessarem os meios remotos de petição. Comparado a 2019, houve uma redução de 1.504 processos, ou seja, o sistema especial recebeu 15,17% menos feitos de tal matéria que em 2019. Ocorre que em 2021, esses feitos somaram 5.074, numa diminuição de 3.330 processos. Houve mais de 40% de diminuição na judicialização comparado a 2020. Se a comparação for em relação a 2019 (ano sem pandemia), essa redução chega a 49%, no sistema de juizados especiais do estado.¹⁸ Essa redução pode ser bem visualizada nos gráficos abaixo:

Gráfico 1 – Feitos distribuídos entre 2019 e 2021



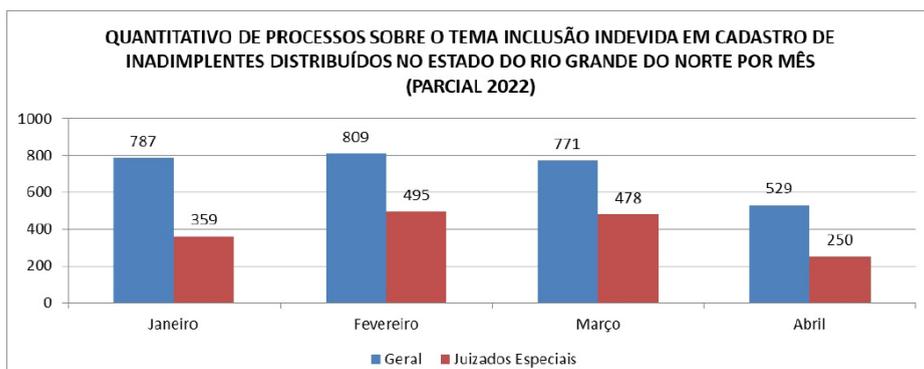
Fonte: Banco de dados do TJRN (2022).

¹⁸ Aqui englobados, os juizados criados por lei, que chegam a 30 varas no estado do RN, sendo 14 unidades na capital.

Gráfico 2 – Apresentação em outro formato dos feitos distribuídos entre 2019 e 2021

Fonte: Banco de dados do TJRN (2022).

Em 2022, mesmo com o cotidiano voltando ao normal, essa tendência de queda se manteve, até porque o cerco de combate a esse tipo de atitude predatória se ampliou, atingindo praticamente todos os estados brasileiros, e muitas notas técnicas sob a mesma temática nasceram a partir desse marco.¹⁹

Gráfico 3 – Feitos distribuídos entre janeiro e abril de 2022 sobre o tema Cadastro de Inadimplentes

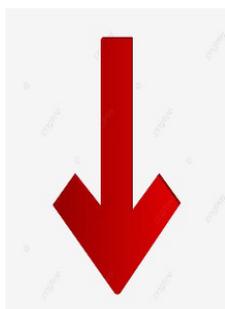
Fonte: Banco de dados do TJRN (2022).

¹⁹ Na data de entrega deste artigo, o ano de 2022 estava em curso.

Observa-se no gráfico abaixo, levando em conta a média mensal de feitos dessa natureza, que a redução foi ainda maior em 2022 no sistema especial.²⁰

Gráfico 3 – Demonstrativo da média dos processos ajuizados no sistema de juizados especiais

MÉDIA MENSAL



2019: 825 FEITOS

2020: 700 FEITOS

2021: 423 FEITOS

2022: 395 FEITOS

REDUÇÃO DE 52,13%²¹

Fonte: Coordenação dos juizados especiais do TJRN.

Bem se sabe que as demandas de massa causam significativo impacto nos indicadores de desempenho do Judiciário brasileiro, ao passo que interfere no estoque, no congestionamento e na celeridade. O tratamento adequado dessas demandas, coibindo a entrada de feitos predatórios, é uma estratégia que valoriza todo o Judiciário. Não se pensa em ferir o sagrado princípio do acesso à justiça, mas preservá-lo, agindo com ética, atendendo ao princípio da diligência, que é obrigação de todos que atuam no sistema de Justiça.

²⁰ A entrega deste artigo se deu com o ano de 2022 em curso, motivo pelo qual não foi possível apresentar todos os dados de 2022. Por isso, optou-se em apresentar a média mensal.

²¹ Redução de 2019 a 2022.

Aceitar que todo tipo de demanda entre no sistema, mesmo as fraudulentas, é um verdadeiro atentado à litigância responsável e fere de maneira séria e sem precedentes a dignidade da justiça. Discorrendo sobre o assunto, assim externou:

O conceito de acesso à justiça não pode mais se manter atrelado a antigas e defasadas acepções – que hoje se podem dizer ufanistas e irrealistas – atreladas à vetusta ideia do monopólio da Justiça estatal, à sua vez assentado numa perspectiva excessivamente elástica de “universalidade/ubiquidade da jurisdição” e, também, aderente a uma leitura desmesurada da “facilitação do acesso”, dando como resultado que o direito de ação arrisca converter-se em dever de ação, assim insuflando a contenciosidade ao interno da sociedade, sobrecarregando a pauta da Justiça estatal e desestimulando a busca por outros meios, auto ou heterocompositivos. Em verdade, o inciso XXXV do art. 5º da CF/1988, ao vedar que a lei venha excluir do Judiciário a apreciação de lesão ou ameaça a direito, não foca o jurisdicionado como seu precípua destinatário, mas, antes, dirige-se ao próprio legislador.²²

5 REFLEXOS GERAIS DA NT/01

A repercussão do ato na comunidade jurídica do estado foi positiva. Observou-se um sentimento de união em torno de um Judiciário com maior credibilidade e força. Além disso, a nota técnica mostrou que existe um Judiciário alerta, que não aceita ser utilizado de maneira inútil, predatória e fraudulenta.

Em todo o Brasil, houve o fortalecimento dos centros de inteligência. O Ministro Luiz Fux instalou, em abril de 2021, o Centro de Inteligência do Poder

²² MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 113.

Judiciário, para atuar nacionalmente, e, de logo, determinou o estudo da litigância predatória. Em sua fala, ressaltou a importância da NT/O1 no cenário nacional:

O Ministro Luiz Fux também tratou, durante a reunião, do pedido de afetação da nota técnica do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. Denominada Demandas agressoras, a nota técnica relata que um grupo pequeno de advogados vinculados à Ordem dos Advogados do Brasil – OAB vem captando potenciais autores e ingressando no Judiciário com ações vinculando teses jurídicas fabricadas em sua maioria. O documento lista uma série de medidas judiciais adotáveis, e requer que os tribunais informem a existência da captação desse tipo de demandas, bem como que seja aberto espaço para manifestação de advogados e outros entes. Fux propôs que sejam oficiados os centros de inteligência e o Conselho Nacional da OAB, a fim de que contribuam com as informações de que dispuserem e para a construção de soluções. A partir dessas informações os demais litigantes poderão também ser oficiados.²³

É nosso interesse, é nosso dever, evitarmos esse mal maior e estabelecer esse diálogo entre os tribunais, a OAB nacional, assim como os demais atores que possam contribuir [...]. Não há nada de discriminatório. O mundo todo pratica essa estratégia de evitar essas demandas frívolas, através de sanções econômicas enérgicas. (Grifo nosso).²⁴

Ressalte-se que a OAB local deu início a alguns procedimentos administrativos em face dos advogados que atuam de maneira predatória e até fraudulenta. Uma medida que trará certamente o fortalecimento da instituição e a valorização dos advogados que atuam de maneira responsável.

²³ PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **CNJ instala Centro de Inteligência**. Belém: TJPA, 2021. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/imprensa/noticias/Informes/1207129-centro-de-inteligencia-tratara-demandas-estrategicas-ou-repetitivas.xhtml>. Acesso em: 19 out. 2022.

²⁴ REUNIÃO do Centro de Inteligência do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2022. 1 vídeo (57 min). Publicado pelo canal do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rEIXbkdZeE0>. Acesso em: 19 out. 2021.

O Ministério Público do estado abriu várias investigações acerca dos mencionados atos irregulares informados na nota.

Portanto a nota técnica também tratou de mostrar que a atuação irresponsável de alguns litigantes não é um problema unicamente do Judiciário, e precisa ser combatido por todos, de maneira sistêmica e uniforme.

Segundo Marco Bruno, juiz federal do Tribunal Regional Federal da 5ª Região e então presidente do Centro de Inteligência da Seção Judiciária da Justiça Federal do Rio Grande do Norte:

O objetivo da inteligência judicial, como método, é a potencialização do capital intelectual e do conhecimento de base empírica, agregados à jurisdição, por meio de uma atuação horizontal e em rede. Visa, portanto, ao desenvolvimento de um senso crítico coletivo legitimado pela experiência sobre os problemas sistêmicos da jurisdição, de modo a sobre eles agir preventivamente e a evitar que o conhecimento seja aplicado apenas para aceleração de procedimentos incapazes de detectar a naturalização do conflito e da violência simbólica. Como tal, a inteligência coletiva produzida parece se aproximar do conceito de sabedoria, de forma a estimular uma prestação jurisdicional tecnicamente muito qualificada, porém consciente de seus valores fundamentais: o ser humano e a tutela de seus direitos.²⁵

²⁵ CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. A inteligência judicial em tempos de pandemia. *In*: 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. p. 7. (Série CEJ. Rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal. Sistema de Justiça. Notas técnicas e resultados).

6 CONCLUSÃO

Os juízes dos juizados especiais do Rio Grande do Norte, ao impulsionarem a criação da norma técnica em comento, atuaram como verdadeiros agentes do Estado, fugindo da confortável atuação inerte e conformada. Fizeram o que a sociedade espera de um juiz contemporâneo e comprometido. Foram além dos julgamentos: buscaram indícios de abuso na litigância, montaram *dossiês*, com ampla documentação comprobatória, levaram a problemática à OAB e demais órgãos investigativos, tomaram atitudes processuais, e impulsionaram o centro de inteligência dos juizados especiais a emitir uma nota técnica inédita, corajosa e estratégica, a qual mostrou a desconformidade, apontando soluções e recomendando ações jurisdicionais, que tiveram reflexos nacionais. Agiram com diligência e ética.

A nota trouxe mais reflexos do que se pensou: ratificou e fortaleceu os centros de inteligência, possibilitou um filtro às atitudes predatórias dentro do sistema de justiça e apresentou uma forte desjudicialização no Judiciário potiguar e até mesmo nacional. Além disso, contribuiu para um Judiciário com maior credibilidade, mais forte e eficiente para atender às demandas realmente necessárias, preocupado com uma prestação jurisdicional mais qualificada.

A norma técnica foi cirúrgica, atingindo exatamente o papel dos centros, indo em busca de uma prestação jurisdicional mais qualificada e exigindo uma atitude responsável dos que litigam no sistema de justiça.

Os juízes do TJRN foram diligentes e atuantes em busca de um sistema mais organizado e estruturado, capaz de garantir um acesso de qualidade. Colocaram em prática os Princípios da Conduta Judicial de Bangalore e, principalmente, defenderam o sistema de ataques abusivos, tornando-o mais forte e capaz de prestar um serviço judicial mais humano.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sergio; JOBIM, Marco Felix (coord.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

BERNAL, Andrés Botero. A leitura literária forma bons juízes? Análise crítica da obra "justiça poética". **Revista Direito e práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 830-897, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/21794/15941>. Acesso em :19 out. 2022.

BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. **Revista Judicial Brasileira**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 155-178, 2021. Disponível em: <https://revistadaenfam.emnuvens.com.br/renfam/article/view/81/36>. Acesso em: 23 out. 2022.

CALIXTO, Lucas Fernandes. **Ação civil pública colaborativa e direito à saúde**: uma proposta de instrumento alternativo à judicialização individual da saúde. Curitiba: Juruá, 2020.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. A inteligência judicial em tempos de pandemia. In: 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. p. 22-34. (Série CEJ. Rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal. Sistema de Justiça. Notas técnicas e resultados).

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Manual de identidade visual da Justiça Federal**. Brasília, DF: CJF, 2018.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil); NAÇÕES UNIDAS. **Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial**. Brasília, DF: CJF, 2008. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras-publicacoes/comentarios_bangalore.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 60, de 19 de setembro de 2008**. Institui o Código de Ética da Magistratura Nacional. Brasília, DF: CNJ, 2008. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_60_19092008_11102012174108.pdf. Acesso em: 23 jan. 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/files/original131706202010285f996f527203d.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo Poder Público. Curitiba: Juruá, 2019.

DIDIER JUNIOR, Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de; ZANETI JÚNIOR, Hermes. Notas sobre as decisões estruturantes. **Civil Procedure Review**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 46-64, Jan./Apr. 2017. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/138/129>. Acesso em: 10 jan. 2022.

DINAMARCO, C. R. **A instrumentalidade do processo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

FALCÃO, Joaquim. Acesso à justiça: diagnóstico e tratamento. *In*: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **Justiça**: promessa e realidade. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996. p. 271-272.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, 2014.

GRANJA, Gustavo Borges Pereira; REIS, Lisete Teixeira de Vasconcelos. Como o design jurídico e o direito visual podem contribuir para a eficiência da jurisdição. *In*: SOUZA, Bernardo de Azevedo e; OLIVEIRA, Ingrid Barbosa (org.). **Visual Law**: como os elementos visuais podem transformar o direito. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2021. p. 62-73.

HAGAN, Margaret. **Law by design**. Califórnia: [s. n.], [2013]. Disponível em: <https://lawbydesign.co/legal-design/>. Acesso em: 30 mar. 2021.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MENEZES, Paulo de Tarso Duarte. **Código de Ética da Magistratura Nacional e os Princípios de Bangalore**. [S. l.]: JusBrasil, [2015]. Disponível em: <https://daniellixavierfreitas.jusbrasil.com.br/artigos/148744892/codigo-de-etica-da-magistratura-nacional-e-os-principios-de-bangalore> Acesso em: 30 maio 2022.

MORAES, Vânia Cardoso. Centros de inteligência da Justiça federal: uma estratégia institucional de sucesso. *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, 2019. p. 70-78. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações; v. 2).

NAÇÕES UNIDAS. **Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial**. Brasília, DF: CJF, 2008. p. 22-23. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2008_Comentarios_aos_Principios_de_Bangalore.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

NUSSBAUM, Martha. **Justicia poética (1995)**. Tradução de Carlos Gardini. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1997.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **CNJ instala Centro de Inteligência**. Belém: TJPA, 2021. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/imprensa/noticias/Informes/1207129-centro-de-inteligencia-tratar-demandas-estrategicas-ou-repetitivas.xhtml>. Acesso em: 19 out. 2022.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta, Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REUNIÃO do Centro de Inteligência do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2022. 1 vídeo (57 min). Publicado pelo canal do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rEIXbkdZeE0>. Acesso em: 19 out. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Centro de Inteligência dos Juizados Especiais.

Nota Técnica n. 1/2020. Tema n. 01 – causas repetitivas: litigância agressora e demandas fabricadas. Natal: CIJESP, 2021.

SIDARTHA, Wladimir. Da ética necessária à magistratura nacional. **JUS**, [s. l.], 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/43174/da-etica-necessaria-a-magistratura-nacional>. Acesso em: 24 out. 2022.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Boa-fé e processo: princípios éticos na repressão à litigância de má-fé: papel do juiz. **Revista Juris Plenum**, Caixias do Sul, v. 5, n. 27, p. 33-48, maio 2009.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil e estrutural**. Salvador: Juspodivm, 2020.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 329-384.

PREVENÇÃO E MONITORAMENTO DE DEMANDAS: O CASO DO SEGURO DPVAT

ANDRÉ LUIZ CAVALCANTI SILVEIRA*

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 O caso do seguro DPVAT. 3 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Os centros de inteligência do Poder Judiciário foram instituídos a partir de 2017, com a publicação da Portaria do Conselho da Justiça Federa – CJF n. 367 e a consequente criação do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal – CNIJF, bem como com a determinação da criação de centros locais de inteligência no âmbito de cada seção judiciária. Posteriormente, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, por meio da Resolução n. 349/2020¹, criou o Centro Nacional de Inteligência do Poder Judiciário, consolidando os centros de inteligência em todos os ramos da Justiça brasileira.

As atribuições dos centros de inteligência podem ser agrupadas em três eixos, complementares e interdependentes, com atuação em rede e

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

¹ 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.

abordagem sistêmica², quais sejam: prevenção de litígios, monitoramento de demandas e gerenciamento de precedentes.

A atuação dos centros de inteligência é documentada em notas técnicas, as quais identificam o tema problematizado e apresentam propostas de abordagem, com viés preventivo e estruturante. Na sequência, as notas técnicas são divulgadas via rede de inteligência dos tribunais³ e se tornam objeto de análise e crítica por outros ou pelo mesmo centro de inteligência, a permitir flexibilidade e permanente aperfeiçoamento da atividade jurisdicional. Alguns temas exigem, além dessa primeira abordagem, um acompanhamento posterior, o qual foi, de modo convencional, denominado supervisão de aderência⁴, visando difundir ainda mais as medidas propostas e acompanhar a sua implementação.

² Sobre a abordagem sistêmica no método de atuação dos centros de inteligência, Tais Schilling Ferraz aponta: “A leitura das notas técnicas que documentam os processos de trabalho permite perceber que a abordagem das questões afetadas aos centros de inteligência segue o modelo do pensamento sistêmico, ao permitir o diálogo dentro da Justiça Federal e o diálogo interinstitucional e ao acolher a noção de que quando olhamos de forma fragmentada para os fenômenos, tentando lidar ‘aos pedaços’ com eles, perdemos as interligações, muitas vezes, não conseguimos perceber as consequências das ações que intentamos. Para usar as palavras de Peter Senge (2017), ao desmembrar os problemas, na tentativa de torná-los mais administráveis, perdemos a noção intrínseca de conexão com o todo (p. 33)”. FERRAZ, Tais Schilling. Centros de Inteligência da Justiça Federal: possíveis referências teóricas de uma iniciativa que pegou. *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: CJF – CEJ, 2019. p. 5. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações, v. 2).

³ As redes de inteligência correspondem a canais institucionais de comunicação e troca de informações entre integrantes de centros de inteligência, em ambiente horizontal e menos formal, visando à discussão de temas, divulgação de notas técnicas e troca de informações.

⁴ Marco Bruno Miranda Clementino, em artigo sobre a supervisão de aderência nos centros de inteligência, registra o seguinte: “Nessa lógica horizontal, que não permite invasão do ‘território jurisdicional’, a finalidade da nota técnica é sua aderência, ou seja, sua penetração em toda a rede de governança judicial. Assim, como forma de avaliar e fazer gestão sobre a disseminação do conteúdo da nota técnica, criou-se o procedimento de supervisão de aderência, uma ferramenta muito simples de acompanhamento de cada tema apreciado pelos centros judiciais de inteligência.” CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Supervisão de aderência nos centros de inteligência. *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: CJF – CEJ, 2019. p. 58. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações, v. 2).

Entre as atividades desenvolvidas no âmbito do CNIJF, merece destaque a atuação nas demandas relacionadas ao seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não (seguro DPVAT), em razão da assunção da competência para o processamento e julgamento das causas pela Justiça Federal, a partir de 1º de janeiro de 2021.

O presente capítulo tem por objetivo analisar a atuação do CNIJF nas demandas relacionadas ao seguro DPVAT, com foco nos eixos do monitoramento de demandas e da prevenção de litígios.

O método utilizado é o dedutivo, com perspectiva descritiva e abordagem qualitativa, partindo da análise das Notas Técnicas do CNIJF relacionadas ao seguro DPVAT e material informativo correlato, com o intuito de avaliar a atuação relacionada ao monitoramento de demandas e à prevenção de litígios.

A discussão sobre o assunto é de extrema relevância, na medida em que a assunção da nova competência, relacionada ao seguro DPVAT, por se tratar de demanda repetitiva e com litigante habitual, representa um incremento na quantidade de processos e, sobretudo, perícias médicas judiciais, a exigir diálogo interinstitucional, planejamento e políticas públicas judiciais adequadas para o gerenciamento das novas demandas.

2 O CASO DO SEGURO DPVAT

A abordagem dos centros de inteligência em relação aos casos que envolvem o seguro DPVAT teve origem na assunção, pela Caixa Econômica Federal – CEF, da gestão e operacionalização das indenizações, após a celebração

do Contrato 2/2021 com a Superintendência de Seguros Privados – Susep, com vigência até 31/12/2022, prorrogável na forma da lei⁵.

Na sistemática anterior, o seguro DPVAT era gerido e operacionalizado pela Seguradora Líder, pessoa jurídica de direito privado, motivo pelo qual as causas cíveis e criminais eram processadas e julgadas pela Justiça Estadual. Com a assunção da operação por empresa pública federal, a competência para o processamento e julgamento das causas relacionadas a acidentes ocorridos a partir do primeiro dia do ano de 2021 passou a ser da Justiça Federal, em razão do disposto no art. 109, I, da Constituição Federal⁶.

A primeira Nota Técnica foi aprovada pelo Centro Local de Inteligência da Justiça Federal do Ceará – Clíce em 15 de março de 2021⁷ (Nota Técnica n. 2/2021). Após a divulgação do material pela Rede de Inteligência da Justiça Federal, o CNIJF afetou o tema e aprovou a Nota Técnica n. 37, de 29 de março de 2021, que ganhou abrangência e divulgação em âmbito nacional, instituindo o Grupo de Trabalho – GTDPVAT, formado por juízes federais das cinco regiões, a fim de proceder à supervisão de aderência.

⁵ Íntegra do Contrato n. 2/2021 e do respectivo Termo Aditivo de Prorrogação disponível em: BRASIL. Ministério da Economia. Superintendência de Seguros Privados. **Contratos 2021**. Brasília, DF: SUSEP, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos/contratos-2021#022021>. Acesso em: 7 ago. 2022.

⁶ Art. 109, I, da Constituição Federal: “Aos juízes federais compete processar e julgar: as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho [...]”.

⁷ Inteiro teor da NT 2/2021, do CLIJFCE, disponível em: CEARÁ. Justiça Federal da 5ª Região. Centro de Inteligência. **Demandas relacionadas ao seguro DPVAT**: 002. O objetivo da presente nota técnica consiste em identificar e avaliar potenciais impactos da assunção, pela Justiça Federal [...]. Ceará: JFCE, 3 mar. 2021. Disponível em: <https://centrodeinteligencia.jfrn.jus.br/jfce/#/temas/p/247>. Acesso em: 7 ago. 2022.

Em decorrência das atividades do GTDPVAT, foi aprovada, também no âmbito do CNIJF, a Nota Técnica n. 37-A⁸, em 28 de setembro de 2021, referente à supervisão de aderência.

No que se refere ao monitoramento de demandas, foi realizada, inicialmente, a identificação das unidades jurisdicionais impactadas.

Verificou-se que, considerando o valor máximo de indenização coberto pelo seguro DPVAT⁹, os processos decorrentes de pedidos de indenização ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2021 seriam distribuídos aos juizados especiais cíveis federais, tendo em vista que sua competência, em razão do valor da causa, é absoluta, a teor do art. 3º da Lei n. 10.259/2001¹⁰.

Constatou-se, ainda, que as varas criminais federais também seriam impactadas, no que se refere às ações penais relacionadas à obtenção indevida de indenização do seguro DPVAT, à luz do art. 109, IV, da Constituição Federal¹¹, uma vez que o sujeito passivo da ação delituosa é empresa pública federal (CEF).

Identificadas as unidades jurisdicionais que receberiam os novos processos (juizados especiais cíveis e varas criminais), o passo seguinte foi estimar a distribuição esperada de casos envolvendo o seguro DPVAT, no ano de 2021, medida essencial para o gerenciamento estratégico da demanda e avaliação do impacto da assunção da competência, sobretudo no que se refere à carga de

⁸ Inteiro teor das NTs 37/2021 e 37-A/2021, do CLIJFCE, disponível em: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Notas Técnicas**. Brasília, DF: CJF, [2022]. 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: 7 ago. 2022.

⁹ Os valores da indenização do Seguro DPVAT limitam-se, conforme art. 3º da Lei n. 6.194/1974, a R\$ 13.500,00 (treze mil e quinhentos reais).

¹⁰ “Art. 3º Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças”. 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: 14 mar. 2023.

¹¹ “Aos juizes federais compete processar e julgar: [...] IV – os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral”.

trabalho de juízes, servidores e auxiliares da justiça e a consequente definição de políticas públicas.

No que diz respeito às demandas cíveis, partiu-se da diferença entre o número de indenizações do seguro DPVAT solicitadas e o número de indenizações pagas, a revelar o quantitativo potencial de demandas no ano de 2021. Em que pese a fragilidade da metodologia utilizada¹², a abordagem permitiu uma avaliação inicial e o alinhamento de estratégias voltadas ao tema em discussão, uma vez que, tendo em vista as falhas nas classificações de processos, não há dado preciso que indique o quantitativo de processos ajuizados nas justiças estaduais nos anos anteriores.

As estimativas obtidas a partir da metodologia indicada apontaram o aumento de 5,35% na distribuição de processos cíveis nos juizados especiais federais, ou seja, 160.800 novos casos.

Porém para as demandas criminais, a metodologia adotada foi a análise das estatísticas de fraudes nos anos anteriores, disponibilizadas pela Seguradora Líder¹³, o que resultou num aumento estimado de 4,95% na distribuição de processos em 2021, em comparação com o ano anterior, ou seja, 3.838 novos casos.

O monitoramento da demanda, além de realizar a identificação das unidades jurisdicionais impactadas e a estimativa de processos a serem distribuídos, impõe também o acompanhamento dos casos, a fim de avaliar a correção das projeções iniciais e a efetividade das medidas propostas.

¹² Trecho da Nota Técnica n. 37/2021: "Reconhecem-se as falhas dessa abordagem. O número de demandas real pode não corresponder à estimativa, por três razões principais: primeira, pois nem todos os indeferimentos são judicializados; segunda, porque há casos em que deferimentos ensejam judicialização, quando o interessado busca majoração do valor de indenização concedida em razão de invalidez parcial ou de reembolso de DAMS; terceira, porquanto tem sido admitido o ajuizamento 'direto' da demanda, ou seja, sem a formulação de um prévio requerimento da indenização". BRASIL. Justiça Federal. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Nota Técnica n. 37/2021**. Brasília, DF: CJF, 29 mar. 2021.

¹³ SEGURADORA LÍDER. **Relatório anual**. Rio de Janeiro: Seguradora Líder, 2020. Disponível em: <https://www.seguradoralider.com.br/Centro-de-Dados-e-Estatisticas/Relatorio-Anual>. Acesso em: 7 ago. 2022.

Ocorre que, ainda em relação aos estudos sobre a primeira nota técnica, houve dificuldade para estimar com segurança o quantitativo de processos relacionados ao seguro DPVAT, tendo em vista a indisponibilidade e precariedade dos dados aludidos nos relatórios elaborados pelo CNJ ou pelos tribunais de justiça, mormente por conta da aleatoriedade com que as demandas do seguro DPVAT eram classificadas pelas diferentes unidades judiciárias do país. Tal circunstância é agravada pelo fato de que, em muitos sistemas, a classificação das ações é feita pelos advogados no momento da propositura, o que acarreta muitos erros de classificação.

A insegurança, no que se refere ao quantitativo de dados, impede ou dificulta sobremaneira o planejamento e a efetivação de políticas públicas pelos tribunais e pelos órgãos de controle de cúpula (CJF e CNJ), na medida em que, nas palavras de William Edwards Deming, “não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, e não há sucesso no que não se gerencia”¹⁴.

Nesse sentido, uma das mais relevantes medidas implementadas pelo GTDPVAT, retratada na Nota Técnica n. 37-A/2021, foi a constituição de assunto específico para as causas do seguro DPVAT na Tabela Processual Unificada – TPU de movimentos e classes do CNJ, a permitir, doravante, mais celeridade, confiabilidade e segurança na obtenção dos dados¹⁵. Tal providência se revela essencial para o monitoramento do tema e para a realização de estudos futuros, inclusive pela comunidade acadêmica.

Por fim, ainda em sede de monitoramento, a supervisão de aderência procede ao acompanhamento da litigiosidade no atual cenário, verificando-se uma redução significativa na distribuição de processos relacionados ao seguro DPVAT no ano de 2021, embora haja uma tendência de crescimento. O número de

¹⁴ DEMING, William Edwards. **Qualidade**: a revolução da administração. Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1990. p. 125.

¹⁵ Foi criado assunto específico para as causas do seguro DPVAT, que recebeu a seguinte classificação: 899 – Direito Civil; 10431 – Responsabilidade Civil; 14694 – DPVAT.

processos distribuídos nacionalmente, até o final de agosto de 2021, era inferior ao verificado em 2020 apenas no Estado do Ceará. Cabe observar, doravante, se haverá redução de litigiosidade em decorrência da alteração de competência e das medidas de monitoramento e prevenção de litígios adotadas na Justiça Federal, ou se a redução ocorrida em 2021 decorre de outros fatores.

Nesse ponto, é mister salientar que, tendo em vista a complexidade dos fatores que acarretam a judicialização das demandas, é inviável afirmar que a redução verificada se deve exclusivamente ou principalmente aos trabalhos desenvolvidos nas notas técnicas e no GTDPVAT. O que se pode verificar, no entanto, é que houve uma redução da litigiosidade após a alteração da competência e a abordagem do tema pelos centros de inteligência.

Quanto às medidas voltadas à prevenção de litígios, a abordagem inicial teve como finalidade evitar a judicialização desnecessária, por falta de estrutura operacional da CEF ou falhas no delineamento e na estruturação dos processos administrativo e judicial. O objetivo foi evitar que o Judiciário servisse de mero revisor genérico de decisões administrativas, a partir de impugnações genéricas ou sem fundamentação.

Verificou-se a necessidade, a partir da experiência jurisprudencial relativa aos benefícios previdenciários⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾, de recomendar a exigência de prévio

¹⁶ Nesse sentido, o Enunciado n. 64, aprovado em 28 de abril de 2022 no VII Encontro de Juízes Federais de Turmas Recursais e Juizados Especiais Federais da 3ª Região: “Deve-se exigir o prévio requerimento perante a Caixa Econômica Federal, devidamente instruído (art. 5º, § 1º, da Lei n. 6.194/74), salvo comprovada impossibilidade, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito”. SÃO PAULO. Tribunal Regional da 3ª Região. **Enunciado n. 8755795/2022**. São Paulo: TRF, 2022. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/gaco/2022/SEI_TRF3_-_8755795_-_Enunciado.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

¹⁷ O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento no sentido de que “a ameaça ou lesão a direito aptas a ensejar a necessidade de manifestação judiciária do Estado se caracterizam, em demandas de cobrança do seguro DPVAT, salvo exceções particulares averiguadas no caso concreto, após o prévio requerimento administrativo, consoante aplicação analógica do entendimento firmado pelo STF no RE 631.240, julgado em repercussão geral.” BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso especial n. 1.987.853 - PB (2021/0380717-0)**. Recurso especial – ação de cobrança do seguro DPVAT – acidente ocorrido no ano de 2011, tendo a vítima restado absolutamente incapacitada para os atos da vida civil [...]. Relator: Min. Marco Buzzi, 14 de junho de 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202103807170&dt_publicacao=20/06/2022. Acesso em: 14 mar. 2023.

requerimento administrativo para a propositura da ação judicial^{(18) (19)}, a fim de evitar o acionamento do Poder Judiciário sem a prévia apreciação da empresa pública a quem incumbe operacionalizar e pagar a indenização do seguro DPVAT. Destaca-se, aqui, que não cabe ao Judiciário substituir a administração pública na análise e apreciação dos pedidos administrativos feitos pelos cidadãos em geral. A não exigência de prévio requerimento administrativo deturpa a função precípua do Judiciário, que é a solução de conflito de interesses evidenciada por uma pretensão resistida, baseada em um ou mais pontos controvertidos.

No que concerne ao requerimento administrativo, destacou-se que o Contrato n. 2/2021, firmado entre a CEF e a Susep impõe a realização de análise, apreciação e o pagamento das indenizações relativas ao seguro DPVAT no prazo de 30 dias, contados da data da apresentação da documentação necessária. Nesse contexto, considerando a pandemia de Covid-19 e a atribuição à Caixa Econômica Federal do pagamento do auxílio emergencial²⁰, apontou-se como fator de risco o não cumprimento do prazo estipulado e, por consequência, o ajuizamento de

¹⁸ Consoante com as informações prestadas pela Seguradora Líder ao site Consultor Jurídico, cerca de 22% das ações ajuizadas em 2018 não tiveram registro de pedido prévio na companhia. CAI JUDICIALIZAÇÃO do DPVAT e seguradora diz ter facilitado pagamento. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 12 set. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-set-12/cai-judicializacao-pagamento-seguro-dpvat>. Acesso em: 7 ago. 2022.

¹⁹ Os dados coletados na Nota Técnica n. 37-A apontam, em 27 de agosto de 2021, para 636 processos com sentença (31% do acervo total), dos quais 632 com extinção sem resolução do mérito, a sugerir que os juizes federais adotaram a sugestão de exigência de prévio requerimento administrativo para a propositura da ação judicial.

²⁰ Ver Lei n. 13.982/2020 e Portaria n. 394/2020, do Ministério da Cidadania: BRASIL. **Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020**. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 14 mar. 2023; BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria n. 394, de 29 de maio de 2020**. Dispõe sobre as competências, o fluxo dos processos e o arranjo de governança relativos ao pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020, e o Decreto n. 10.316, de 7 de abril de 2020, no âmbito do Ministério da Cidadania. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2020. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-394-de-29-de-maio-de-2020/>. Acesso em: 14 mar. 2023.

demandas com fundamento em indeferimento tácito²¹, a exemplo do que ocorre nas ações previdenciárias.

Nesse diapasão, quanto à estruturação dos processos administrativos, a recomendação inicial foi a abertura de canal permanente de diálogo com a Caixa Econômica Federal, a fim de acompanhar a estruturação e operacionalização do seguro DPVAT, com as seguintes diretrizes: i) fornecimento, aos interessados, dos meios funcionais (presenciais ou eletrônicos) para a formulação do pedido de indenização; ii) análise do pedido e a verificação da presença dos pressupostos necessários para o pagamento, com a realização de perícia médica, quando necessária, em prazo não superior a 30 dias, contados da apresentação da documentação pelo interessado; iii) toda documentação pertinente à análise e instrução do pedido de indenização disponibilizada, preferencialmente por canais eletrônicos, ao postulante; iv) perícia realizada pela CEF com todos os fatos juridicamente relevantes para a apreciação do direito e padronização mínima do laudo a ser produzido; v) o indeferimento do pedido e a quantificação da indenização, nos casos de invalidez permanente ou de reembolso de Despesa de Assistência Médica Suplementar – DAMS, sejam devidamente motivados; e vi) as ferramentas de prevenção e combate a fraudes sejam funcionais e devidamente estruturadas.

Partindo das premissas acima, os diálogos interinstitucionais realizados entre a Justiça Federal, por intermédio do GTDPVAT, e a CEF, por ocasião da supervisão de aderência, evidenciaram a preocupação com a estruturação de um processo administrativo célere, transparente e bem fundamentado, a fim de que o julgador possa identificar com clareza o motivo de eventual indeferimento ou deferimento em valores inferiores aos pretendidos e avaliar a possibilidade de julgamento imediato da lide ou a eventual necessidade de realização de perícia médica judicial. O objetivo, assim, foi evitar que o Poder Judiciário repita todo

²¹ O indeferimento tácito se verifica quando ultrapassado o prazo legal ou regulamentar de apreciação do pleito administrativo, hipotese em que a não decisão equivale à negativa do benefício e configura o interesse de agir.

o procedimento realizado no âmbito administrativo, mediante a apresentação dos mesmos documentos e a realização da instrução probatória, adentrando em questões que nem sequer foram objeto de controvérsia na via administrativa.

Ainda no que se refere ao processo administrativo e também partindo da experiência dos benefícios previdenciários, constatou-se que uma das dificuldades no julgamento das demandas e sobretudo na identificação dos pontos controvertidos seria a não disponibilização integral do processo administrativo, afinal, de nada adiantaria qualificar e aprimorar o processo administrativo se o juiz não tivesse acesso a este, no ajuizamento das ações. Sendo assim, o grupo de trabalho monitora os trabalhos de viabilização de interoperabilidade dos sistemas CEF/DPVAT e E-Proc/PJe, cujo escopo é a disponibilização automática de cópia integral do processo administrativo na propositura da ação judicial.

Outro foco de atuação preventiva constante das notas técnicas é a viabilização das perícias médicas judiciais. Constatou-se, de acordo com dados do Relatório Anual da Seguradora Líder²², que aproximadamente 2/3 dos processos relacionados ao seguro DPVAT dependem da produção de prova médica pericial judicial, o que representaria, segundo as estimativas iniciais, um montante aproximado de 100.000 perícias médicas a mais.

Destacou-se, de início, ser comum que um mesmo evento dê ensejo a uma demanda previdenciária, em face do INSS, e uma demanda securitária, em face da CEF, sendo recomendável a produção de prova pericial única, com quesitos padronizados e suficientes para avaliar os pontos relevantes das duas demandas, por medida de economia processual e para facilitar a compreensão do laudo e eventuais impugnações ou apresentação de proposta de acordo.

No que tange à viabilização orçamentária e financeira das perícias, apontou-se como fator de risco a ausência de previsão de cobertura das perícias judiciais decorrentes das ações do seguro DPVAT na Lei n. 13.876/2019,

²² SEGURADORA LÍDER. **Relatório anual**. Rio de Janeiro: Seguradora Líder, 2020. Disponível em: <https://www.seguradoralider.com.br/Centro-de-Dados-e-Estatisticas/Relatorio-Anual>. Acesso em: 7 ago. 2022.

que obrigou o Poder Executivo a garantir o pagamento das perícias, apenas previdenciárias, pelo prazo de dois anos²³. Nesse sentido, recomendou-se aos órgãos de cúpula da Justiça Federal a viabilização de dotação orçamentária para fazer frente aos honorários periciais decorrentes das ações do seguro DPVAT. Além disso, cogitou-se a quitação dos honorários periciais diretamente pela CEF, nas ações em que os laudos lhe sejam desfavoráveis, ainda que antes do trânsito em julgado, o que dependeria de prévio diálogo interinstitucional e ajustes procedimentais.

Quanto à viabilização material e normativa das perícias, o fator de risco identificado foi a Resolução n. 575/2019²⁴, do Conselho da Justiça Federal, que limita o quantitativo diário e mensal de perícias por perito. Tal limitação, considerando o acúmulo de processos previdenciários, a dificuldade de credenciar peritos médicos, em algumas localidades, e a suspensão das atividades decorrente da pandemia de Covid-19, estava acarretando o acúmulo de perícias médicas e, por consequência, dificultando a redução do acervo processual. Sendo assim, foi realizada recomendação para que a Rede Nacional dos Centros de Inteligência da Justiça Federal procedesse à ratificação, junto ao CJF, da postulação por novo sobrestamento da aludida limitação ou pela alteração de sua redação para ampliar os limites previstos, de modo a viabilizar o enfrentamento da demanda acumulada de perícias.

Em sede de supervisão de aderência, constatou-se que a sugestão de padronização da quesitação não foi acolhida pela CEF. No entanto, o edital

²³ BRASIL. **Lei n. 13.876, de 20 de setembro de 2019**. Dispõe sobre honorários periciais em ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei n. 5.010, de 30 de maio de 1966, e a Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13876.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.

²⁴ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Resolução n. 575/2019 - CJF, de 22 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a alteração de dispositivos da Resolução CJF-RES-2014/00305, de 7 de outubro de 2014. Brasília, DF: CJF, [2022]. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Res%20575-2019.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

de licitação visando à contratação de serviços de perícias médicas relacionadas ao seguro DPVAT estabelece parâmetros razoáveis para a realização de perícia médica no âmbito administrativo.

Ainda no que toca à viabilização material e normativa das perícias, o Conselho da Justiça Federal, nas sessões de 28 de setembro de 2020, 17 de maio de 2021 e 15 de setembro de 2021, suspendeu temporariamente a limitação diária e mensal de perícias por perito, pelo menos até 31 de dezembro de 2021.

Por fim, quanto à viabilização financeira das perícias, após encaminhamento das notas técnicas aos órgãos de cúpula, o grupo de trabalho tem acompanhado as proposições legislativas relacionadas ao pagamento de perícias pelo Poder Executivo. Com a aprovação da Redação Final na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara – CCJC, foi remetido para deliberação do Senado Federal, por meio do Ofício n. 1.059/2021/SGM-P, o PL n. 3.914/2020, que altera a Lei n. 13.876/2019, promovendo a exclusão do limite temporal da garantia de orçamento para pagamento das perícias previdenciárias. O projeto foi convertido na Lei n. 14.331, de 4 de maio de 2022²⁵, com a garantia do pagamento das perícias previdenciárias e assistenciais pelo Poder Executivo, permanecendo o impasse em torno das perícias relacionadas às ações do seguro DPVAT.

²⁵ 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: 14 mar. 2023.

3 CONCLUSÃO

O estudo de caso relatado neste capítulo teve como objeto a atuação dos centros de inteligência nas demandas envolvendo o seguro DPVAT, em decorrência da assunção de sua operacionalização e pagamento pela CEF e da consequente alteração da competência para processamento e julgamento das demandas para a Justiça Federal.

Observou-se que os centros de inteligência analisaram diferentes questões que envolvem a nova demanda, tais como: identificação das unidades jurisdicionais envolvidas, estimativa do quantitativo de processos e acompanhamento da demanda; operacionalização e estruturação do processo administrativo no âmbito da Caixa Econômica Federal; viabilização material, financeira e normativa das perícias médicas judiciais; criação de classe processual específica na TPU para as demandas envolvendo o seguro DPVAT; e comunicabilidade entre os sistemas da CEF/DPVAT e os sistemas da Justiça Federal (e-Proc e PJe).

Essa abordagem se coaduna com o pensamento sistêmico, a exigir a avaliação de cada aspecto que envolve a nova demanda e as relações entre si, permitindo maior efetividade no monitoramento da demanda e na prevenção de litígios.

Ademais, observou-se que a atuação dos centros de inteligência, no caso em análise, contou com a participação em rede e horizontal de integrantes de todas as regiões da Justiça Federal, mediante diálogo interno e interinstitucional com a CEF, de maneira menos formal e mais flexível, garantindo a preservação da competência jurisdicional.

REFERÊNCIAS

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: 7 ago. 2022.

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: 14 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.876, de 20 de setembro de 2019**. Dispõe sobre honorários periciais em ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei n. 5.010, de 30 de maio de 1966, e a Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13876.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020**. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) [...]. Brasília, DF:

Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 14 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: 14 mar. 2023.

BRASIL. Justiça Federal. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Nota Técnica n. 37/2021**. Brasília, DF: CJF, 29 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria n. 394, de 29 de maio de 2020**. Dispõe sobre as competências, o fluxo dos processos e o arranjo de governança relativos ao pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020, e o Decreto n. 10.316, de 7 de abril de 2020, no âmbito do Ministério da Cidadania. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2020. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-394-de-29-de-maio-de-2020/>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Superintendência de Seguros Privados. **Contratos 2021**. Brasília, DF: SUSEP, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br/acao-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos/contratos-2021#022021>. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso especial n. 1.987.853 - PB (2021/0380717-0)**. Recurso especial – ação de cobrança do seguro DPVAT – acidente ocorrido no ano de 2011, tendo a vítima restado absolutamente incapacitada para os atos da vida civil [...]. Relator: Min. Marco Buzzi, 14 de junho de 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202103807170&dt_publicacao=20/06/2022. Acesso em: 14 mar. 2023.

CAI JUDICIALIZAÇÃO do DPVAT e seguradora diz ter facilitado pagamento. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 12 set. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-set-12/cai-judicializacao-pagamento-seguro-dpvat>. Acesso em: 7 ago. 2022.

CEARÁ. Justiça Federal da 5ª Região. Centro de Inteligência. **Demandas relacionadas ao seguro DPVAT: 002**. O objetivo da presente nota técnica consiste em identificar e avaliar potenciais impactos da assunção, pela Justiça Federal [...]. Ceará: JFCE, 3 mar. 2021. Disponível em: <https://centrodeinteligencia.jfrn.jus.br/jfce/#/temas/p/247>. Acesso em: 7 ago. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Notas Técnicas**. Brasília, DF: CJF, [2022]. 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: 7 ago. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Resolução n. 575/2019 – CJF, de 22 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a alteração de dispositivos da Resolução CJF–RES–2014/00305, de 7 de outubro de 2014. Brasília, DF:

CJF, [2022]. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Res%20575-2019.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Supervisão de aderência nos centros de inteligência. *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: CJF – CEJ, 2019. p. 48-59. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações, v. 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/files/original131706202010285f996f527203d.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

DEMING, William Edwards. **Qualidade**: a revolução da administração. Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1990.

FERRAZ, Taís Schilling. Centros de Inteligência da Justiça Federal: possíveis referenciais teóricos de uma iniciativa que pegou. *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: CJF – CEJ, 2019. p. 60-69. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações, v. 2).

SÃO PAULO. Tribunal Regional da 3ª Região. **Enunciado n. 8755795/2022**. São Paulo: TRF, 2022. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/gaco/2022/SEI_TRF3_-_8755795_-_Enunciado.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

SEGURADORA LÍDER. **Relatório anual**. Rio de Janeiro: Seguradora Líder, 2020. Disponível em: <https://www.seguradoralider.com.br/Centro-de-Dados-e-Estatisticas/Relatorio-Anual>. Acesso em: 7 ago. 2022.

DEMANDAS PREDATÓRIAS E A EXPERIÊNCIA DO CENTRO DE INTELIGÊNCIA DE MATO GROSSO DO SUL NO TRATAMENTO DE AÇÕES SOBRE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS

THIELLY DIAS DE ALENCAR PITTHAN*

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 O Centro de Inteligência da Justiça Estadual de Mato Grosso do Sul – Cijems; 2.1 A metodologia utilizada pelo Cijems. 3 O diagnóstico; 3.1 Sinais de uma litigância não espontânea; 3.2 O tratamento local desta litigância; 3.2.1 Das providências atomizadas; 3.2.2 Das aprazíveis providências molecularizadas. 4 A nota técnica. 5 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é apresentar a experiência do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul no tratamento de demandas predatórias relativas a ações que impugnavam empréstimos consignados e que foram objeto do primeiro trabalho desempenhado pelo centro de inteligência pantaneiro. Num primeiro momento, será apresentado o Centro de Inteligência da Justiça Estadual de Mato Grosso do Sul – Cijems e a metodologia utilizada na pesquisa. Em seguida, serão mencionados os dados obtidos durante os trabalhos, que culminaram na feitura de uma nota técnica, que, por fim, também será brevemente apresentada.

* Juíza estadual. Mestranda da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Integrante do Centro de Inteligência e da Escola Judicial do Poder Judiciário de Mato Grosso do Sul.

2 O CENTRO DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL – CIJEMS

Após o novo desenho organizacional do Poder Judiciário, pós- Resolução n. 349 do Conselho Nacional de Justiça¹– CNJ, com a incorporação do centro de inteligência em sua estrutura, a magistratura passou a integrar novos conceitos sobre litigância e a lançar um novo olhar sobre a gestão processual.

Litigância predatória, técnicas de molecularização e demandas estratégicas são alguns dos objetos de atenção e de reflexão pelos magistrados e pelas magistradas na pauta interna do Poder Judiciário.

Segundo Ferraz², o centro de inteligência resultou de uma convergência de esforços de vários setores do sistema de Justiça, inclusive dos espaços associativos e educacionais, diante da necessidade desafiadora de encontrar soluções inovadoras para problemas complexos.

E, no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul – TJMS, tão logo, houve a instalação e a estruturação de seu centro de inteligência, pelo Provimento n. 542/2021³ e pela Portaria n. 2.055/2021⁴, a primeira pauta de

¹ 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: 20 dez. 2022.

² FERRAZ, Taís Schilling. Problemas complexos são organismos vivos: a adoção da perspectiva sistêmica na atuação dos centros de inteligência. In: LUNARDI, Fabricio Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (coord.). **Inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto**. Brasília, DF: Enfam, 2021. p. 413-438.

³ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Provimento n. 542, de 18 maio de 2021**. Regulamenta a criação do Centro de Inteligência da Justiça Estadual de Mato Grosso do Sul (CIJEMS). Campo Grande: TJMS, 2021. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/storage/estaticos/centro-inteligencia/provimento-542-de-2021-do-scsm.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2022.

⁴ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Portaria n. 2.055, de 16 junho de 2021**. Dispõe sobre a composição do Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Mato Grosso do Sul (CIJEMS). Campo Grande: TJMS, 2021. Disponível em: https://www.tjms.jus.br/legislacao/public/pdf-legislacoes/portaria_n._2055-21.pdf. Acesso em: 6 jan. 2022.

trabalho escolhida pelo órgão foi a análise do fenômeno da litigância predatória, que, localmente, envolvia ações relativas a empréstimos consignados.

A escolha se deu porque o TJMS elegeu o tema Contratos Bancários para trabalhar ações de prevenção à litigiosidade em decorrência da Meta 9 do CNJ⁵ – integrar a Agenda 2030 ao PJ, mediante ações de prevenção e desjudicialização de litígios voltadas aos ODS da Agenda 2030⁶ – e dos macrodesafios constantes da Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sextênio 2021-2026 – Resolução n. 325, de 2020.⁷ Mas, também e sobretudo, em virtude dos reclamos dos magistrados e das magistradas sul-mato-grossenses, principalmente do primeiro grau, acerca da intensa litigiosidade afeta à matéria, que restou evidenciada na pesquisa realizada.

Passemos, pois, a descrever como se deu esse trabalho primevo.

2.1 A metodologia utilizada pelo Cijems

Ainda não se sabe a respeito do *modus operandi* dos centros de inteligência ou se existe um manual de funcionamento. Há, sim, princípios e balizas, extraídos da própria normativa de regulação dos centros, que devem norteá-los, tais como, a horizontalidade, a cooperação, a atuação em rede, entre outros.

⁵ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Síntese de dados referentes à Meta Nacional n. 9/2020 no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul:** contratos bancários. Campo Grande: TJMS, 2020. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/storage/cms-arquivos/2b05ce8801d38740adba516ba4e1a9bc.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2021.

⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Caderno Agenda 2030 e Inovação do Poder Judiciário:** coletânea de atos normativos relacionados à Agenda 2030. Brasília, DF: CNJ, [2020]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/CADERNO-AGENDA-2030-6.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2022.

⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 325, de 29 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#:~:text=Dispõe sobre a Estratégia Nacional 2026 e dá outras providências. Acesso em: 3 jan. 2022.>

Foi com base nesse espírito colaborativo e dialógico, objetivando a reflexão e a construção conjunta de proposições, de modo a prestigiar a participação efetiva e qualificada de todos os interessados, que o Cijems conduziu os trabalhos.

O primeiro ato do centro, prestigiando a lógica de funcionamento *bottom-up*⁸, foi ouvir a magistratura de primeiro grau por meio de um questionário estruturado pelo Microsoft Forms, com o objetivo de ter informações de como os colegas que atuam na jurisdição cível em todo o estado percebem esse tipo de litigância. O que se pretendia era a obtenção de dados qualitativos, o que foi, de fato, exitoso.

Após a análise do questionário, obteve-se o primeiro registro com sinais claros acerca da existência de demandas de massa e potencialmente predatórias, visto que as respostas foram surpreendentemente similares, conforme se verá no tópico seguinte.

A entrevista estruturada, também conhecida como *survey*⁹, é um recurso metodológico levado a efeito por formulário eletrônico autoaplicável, que é bastante eficiente e se coaduna com o ideal de funcionamento dos centros de inteligência. A grande dificuldade foi a adesão de colegas à pesquisa, uma vez que seu preenchimento é voluntário.

Depois, com base nas informações obtidas, foi fácil perceber a complexidade da questão e a necessidade de delimitar o objeto, o período e a extensão do levantamento, o que foi feito da seguinte maneira: “Ações envolvendo empréstimos consignados, nas Comarcas de Naviraí, Iguatemi, Amambai e

⁸ ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta. Centro nacional de inteligência e uma abordagem *bottom-up* para a política de gerenciamento de precedentes. *In*: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília, DF: CJF, 2019. p. 19-31. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações; v. 2).

⁹ RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; VILAROUCA, Márcio Grijó. Como devo fazer entrevistas? *In*: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). **Metodologia da Pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 274-308.

Mundo Novo, sem prejuízo da coleta de dados referentes a outras comarcas integrantes do cone-sul, tais como Dourados, Caarapó, Sete Quedas, Itaquiraí, Ivinhema e Ponta Porã, nos anos de 2015-2021”.

Não seria possível uma abrangência maior tanto pela escassez de tempo como de pessoas envolvidas nos trabalhos, uma vez que todos os integrantes mantinham intactas suas funções jurisdicionais.

Para aprofundar as informações até então colhidas, foram realizadas reuniões com os(as) colegas titulares das varas cíveis das unidades judiciais mencionadas acima, mediante entrevista com roteiro semiestruturado, objetivando refinar as informações obtidas na *survey*. Afinal, o questionário não perguntava e não coletava tudo.

Era imprescindível ouvir a magistratura. E as reuniões foram muito proveitosas. Os juízes e as juízas, tão vocacionados ao silêncio, precisavam falar. E esse é um dos grandes méritos dos centros de inteligência: tornarem-se um espaço seguro de diálogo em que a magistratura também pode falar sem melindre e sem medo de qualquer deslize ético ou de desvio funcional.

Pois bem, com a informação clara de que havia ações de massa envolvendo empréstimos consignados e que estavam, em sua maior parte, concentradas na região sul do estado, com relevantes dados qualitativos extraídos daqueles que lidavam diariamente nesses processos, foi necessária a coleta de dados quantitativos. E, o setor de estatística do TJMS e o Núcleo de Monitoramento do Perfil de Demandas – Numopede foram instados a apresentar relatórios dos painéis de Business Intelligence – BI, que corroboraram a narrativa da magistratura. Os números então confirmaram a percepção dos juízes e das juízas.

Em seguida, procedeu-se ao estudo de caso, mediante a análise, por amostragem, de 300 processos envolvendo a temática nas unidades judiciais objeto da pesquisa e que foram aleatoriamente selecionados. O objetivo era

documentar as irregularidades relatadas pelos(as) juízes(as), por meio de um mergulho profundo nas referidas ações, o que também se mostrou exitoso.

Diante dos substanciosos dados até então colhidos, os membros do grupo decisório, três desembargadores, Dr. Luiz Gonzaga Mendes Marques, Dr. Wilson Bertelli e Dr. Odemilson Roberto Castro Fassa, os dois últimos integrantes de câmaras cíveis locais, perceberam a necessidade de apresentá-los aos seus pares, para que também tivessem conhecimento da complexidade dessa litigiosidade, que emergia com força no segundo grau.

Fora designada uma reunião específica para apresentação dos dados aos desembargadores integrantes das câmaras cíveis, que rendeu bons frutos, sendo o primeiro e mais importante, a ponte dialógica construída entre as instâncias. Depois, podemos citar, como exemplo, a instauração do IRDR n. 0801887-54.2021.8.12.0019/5000¹⁰, que versa sobre a necessidade de apresentação de documentos atualizados (procuração, declaração de pobreza, declaração de residência, extratos etc.) e a regulamentação pela Corregedoria-Geral de Justiça local sobre a expedição de alvarás diretamente para a parte.

A Corte Estadual demonstrou clara preocupação com seu mister de uniformizar a jurisprudência e de lançar um olhar sistêmico para essa litigiosidade. Um ponto que merece destaque nessa reunião foi a presença de servidores do segundo grau, assessores(as) de desembargadores também interessados no tema. Era o centro de inteligência funcionando com o ideal de horizontalidade.

Esgotados, nesse primeiro momento, os levantamentos internos, iniciaram-se as tratativas com interessados externos, os demais atuantes no sistema de justiça.

¹⁰ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 0801887-54.2021.8.12.0029/50000**. Necessidade de apresentação dos documentos atualizados (procuração, declaração de pobreza, declaração de residência, extratos, etc.) para o recebimento da petição inicial nos casos de ação declaratória movida em face de instituições financeiras. Relator: Des. Marcos José de Brito Rodrigues, 18 de outubro de 2021.

Foram então realizadas reuniões virtuais, pelo Microsoft Teams, com outros centros de inteligência, com a Federação Brasileira de Bancos – Febraban, com o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e com membros do Ministério Público e da Defensoria Pública com atribuições ligadas ao tema. Também foi realizada uma reunião presencial com a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

O objetivo desses encontros era, além de informá-los sobre a pesquisa em andamento, obter informações relevantes sobre esse tipo de litigância na perspectiva de cada um, bem como instá-los a olhar para a parcela de responsabilidade que lhes competia para refletir como cada um contribuiu para esse estado de coisas.

Com os demais centros de inteligência, além da troca de experiências e de boas práticas, foi possível aferir que o fenômeno não estava concentrado apenas em Mato Grosso do Sul. Relevantes informações foram compartilhadas dando conta de que esse tipo de litigância ocorria em todo o Brasil, inclusive, em alguns casos, mediante a atuação dos mesmos escritórios de advocacia.

A Febraban apresentou muitos documentos de levantamentos feitos por agências bancárias que noticiavam práticas irregulares e fraudulentas por partes e advogados nesse tipo de processo. E também foi questionada sobre eventuais causas que dão ensejo à litigância legítima, bem como sobre eventual omissão no dever fiscalizatório em relação a agências credenciadas e o ônus de instrução qualificada dos processos.

Na reunião com o INSS, foram obtidas importantes informações sobre o funcionamento da averbação de empréstimos. A autarquia previdenciária foi questionada sobre os canais de acesso direto do beneficiário e sobre os rigores

do procedimento de averbação de empréstimo, bem como a observância da Instrução Normativa n. 25/2008¹¹ e da Lei n. 10.820/2003.¹²

A Defensoria Pública Estadual demonstrou preocupação com a generalização do tratamento jurisprudencial para esse tipo de ação, prejudicando pretensões legítimas, bem como com a litigância predatória observada sob o ponto de vista do réu, ou seja, condutas predatórias praticadas pelas agências bancárias, mediante a violação sistemática de direitos.

O Ministério Público Estadual, por sua vez, ressaltou como esse *modus operandi* pode ocultar a prática de ilícitos penais e ressaltou a importância da tutela coletiva.

Na reunião com a OAB, primeiro foram apresentados os dados consolidados, e, depois, por entrevista não estruturada, a instituição demonstrou preocupação em esclarecer que a maior parte dos advogados cumpre rigorosamente os deveres éticos profissionais e que, por si só, o quantitativo de ações em andamento por um único escritório de advocacia não configura qualquer irregularidade.

Em resumo, sem o rigor metodológico de uma pesquisa científica, mas aproveitando os instrumentos respectivos existentes, o Cijems coletou informações que foram transformadas em dados quantitativos e qualitativos, mediante entrevistas, ora estruturadas, ora não, estudo de caso, coleta de informações quantitativas nos painéis de BI e pesquisa jurisprudencial e bibliográfica.

¹¹ INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (Brasil). **Instrução Normativa n. 25, de 16 de maio de 2008**. Estabelece critérios e procedimentos operacionais relativos à consignação de descontos para pagamento de crédito consignado, contraído nos benefícios da Previdência Social. Brasília, DF: INSS, 2008. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=77549>. Acesso em: 17 mar. 2023.

¹² BRASIL. **Lei n. 10.820, de 17 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.820.htm. Acesso em: 7 jan. 2022.

3 O DIAGNÓSTICO

Nos idos de 2013, na região sul do Estado de Mato Grosso do Sul, teve início a distribuição de ações cujo objeto era a declaração de inexistência de contratos de empréstimos consignados envolvendo indígenas. Referidas ações eram preponderantemente subscritas pelo mesmo escritório de advocacia. Essas constatações, de conhecimento público e notório no estado, foram evidenciadas e comprovadas no questionário respondido pelos colegas e nos relatórios extraídos do BI do TJMS. Vejamos.

Quando indagados(as) sobre a (in)existência de litigância predatória em sua unidade judicial, 76% dos(as) colegas responderam afirmativamente. E 58% afirmaram que o objeto das referidas demandas versava sobre empréstimos consignados.

A resposta da magistratura foi corroborada pelo relatório extraído do BI do TJMS, com dados de janeiro de 2015 até 20 de agosto de 2021, relativos aos 10 assuntos mais demandados em face de instituições financeiras, que apresentou o seguinte cenário:

Figura 1 – Perfil de demandas contra instituições financeiras

Assunto Principal	Total	Representatividade % em relação acervo total
Empréstimo consignado	64.037	46,5%
Contratos Bancários	11.718	8,5%
Cartão de Crédito	6.489	4,7%
Inclusão Indevida em Cadastro de Inadimplentes	5.981	4,3%
Obrigação de Fazer / Não Fazer	5.736	4,2%
Defeito, nulidade ou anulação	4.752	3,5%
Práticas Abusivas	4.648	3,4%
Indenização por Dano Moral	4.208	3,1%
Perdas e Danos	3.054	2,2%
Efeito Suspensivo / Impugnação / Embargos à Execução	2.445	1,8%
Subtotal	113.068	82,1%
Outros Assuntos	24.665	17,9%
Total	137.733	100,0%

Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul (2022).¹³

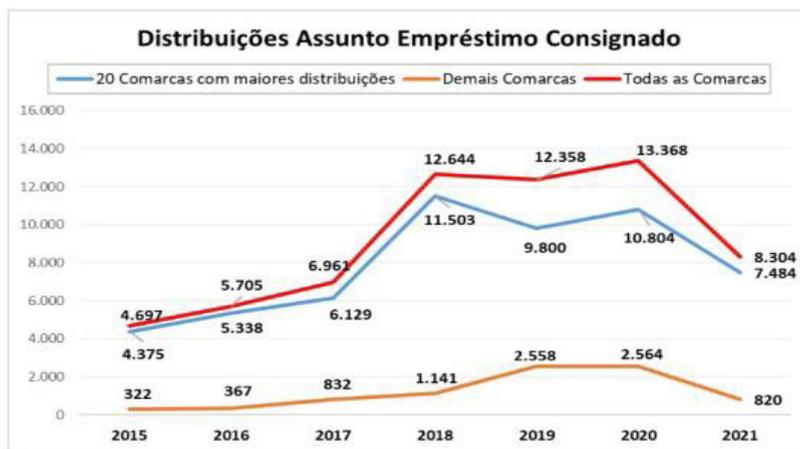
A suspeita, portanto, confirmou-se. Há uma litigância intensa e, ao que tudo indica, não espontânea em solo sul pantaneiro e que merece atenção. Os números não deixam dúvidas.

Com o tempo, ocorreu a propagação das referidas ações em todo o estado. Inicialmente, o polo ativo era preponderantemente ocupado pela população indígena, mas logo passou a alcançar outra categoria de vulneráveis, a de pessoas beneficiárias de rendimentos do INSS.

Desde então, as demandas só aumentaram. O gráfico abaixo, acerca do quantitativo de processos distribuídos no estado, de 2015 até agosto de 2021, com o assunto “empréstimo consignado”, demonstra, claramente, o crescimento constante nos últimos anos:

¹³ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. Assessoria de Planejamento. **Perfil de Demandas** – Instituições Financeiras. Campo Grande: TJMT, 2022.

Figura 2 – Ações de empréstimos consignados



Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul (2022).¹⁴

E outro ponto de atenção foi que essas ações foram preponderantemente distribuídas por um único escritório de advocacia, circunstância que havia sido objeto de alerta pelos(as) colegas no questionário e que também foi evidenciada no estudo de caso e corroborada pelo relatório do BI.

No lapso temporal de pouco mais de seis anos (2015-2021), foram distribuídas 64.037 ações no estado com o assunto “empréstimo consignado”, das quais mais de 43,6% (27.924) por um único escritório de advocacia, sendo que há seis advogados que pertencem ao mesmo grupo de advocacia e que juntos distribuíram 34.471 ações, monopolizando mais de 54% do total de ações de empréstimo consignado em tramitação em solo pantaneiro.

¹⁴ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. Assessoria de Planejamento. **Perfil de Demandas** – Instituições Financeiras. Campo Grande: TJMT, 2022.

E quando o objeto é ampliado simplesmente para “contratos bancários” e não há limitação às 10 maiores agências bancárias litigantes, o resultado é ainda mais alarmante.

De 137.733 ações, o mesmo grupo de advocacia foi responsável pela distribuição de 49.773 ações envolvendo “contratos bancários”, em todo o estado, de janeiro de 2015 até agosto de 2021, o que representa mais de 36% do total, sendo que das 50 mil ações, um único advogado foi responsável pela distribuição de 39.704.

A informação sobre a concentração de demandas específicas em um único escritório de advocacia deve ser objeto de reflexão pelo sistema de Justiça. Isso porque, além de revelar um nicho de atuação, demonstra claramente a construção de um *modus operandi* na forma de advogar. O problema, portanto, não se refere a um ou outro escritório de advocacia, mas a um padrão de atuação equivocado e em desconformidade com a legislação de regência, com a captação de clientela e a falta de zelo na conferência de documentação para o ingresso em juízo, deveres indiscutivelmente atribuídos à advocacia.

É óbvio que o quantitativo de clientes, por si só, não constitui qualquer irregularidade, mas o descumprimento de deveres éticos, sim. Também não se pode olvidar que a captação de clientes é conduta expressamente vedada pelo Código de Ética da OAB, que exige rigoroso padrão de conduta dos advogados. E a narrativa da magistratura local e o estudo de caso indicaram possível violação aos deveres éticos.

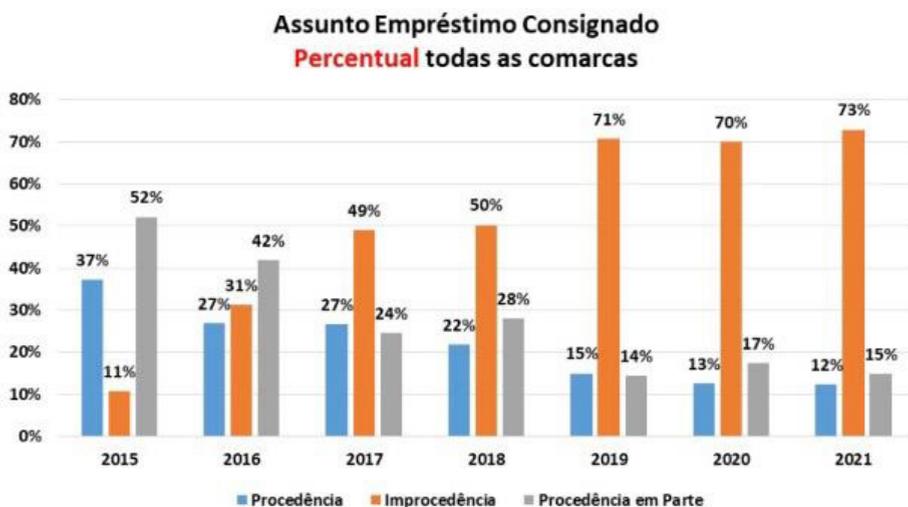
Com o passar do tempo, constatou-se que os pedidos também foram gradualmente modificados. Da inexistência, passou-se a questionar os termos da contratação, com o ajuizamento de centenas de ações revisionais, especialmente referentes aos contratos cuja existência fora provada judicialmente, em ação anterior, conforme extraiu-se da pesquisa. Formou-se um círculo vicioso de litigância, que ainda está em pleno funcionamento.

3.1 Sinais de uma litigância não espontânea

O tramitar dos processos logo mostrou, e o estudo de caso comprovou, que havia indicativos claros de uma litigância não espontânea ou “fabricada”.

Em diversas ações, houve a juntada dos respectivos contratos e do comprovante de pagamento da quantia feneratícia pelas instituições bancárias demandadas, a justificar o percentual de improcedência, que foi aumentando a partir de 2017, como demonstra o gráfico abaixo:

Figura 3 – Resultados das ações de empréstimos consignados



Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul (2022).¹⁵

Não se pode negar que, em muitos casos, não havia prova documental acerca da contratação, o que, por óbvio, conduziu à procedência.

¹⁵ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. Assessoria de Planejamento. **Perfil de Demandas** – Instituições Financeiras. Campo Grande: TJMT, 2022.

Houve também informação de jurisdicionados que constavam do polo ativo das referidas ações, alegando desconhecimento sobre a existência delas e negando a contratação de advogado para referido ajuizamento. Na documentação que o Cijems levantou, consta uma certidão lavrada em cartório, relatando que a parte autora afirmou não ter contratado os serviços advocatícios, e uma certidão lavrada por oficial de justiça, no cumprimento de um mandado de constatação, em que a parte autora também negou ter conhecimento da ação e relatou suposta irregularidade na contratação dos serviços advocatícios. E isso apenas para exemplificar.

E o acionamento do Ministério Público, com a remessa de cópia integral dos autos, tornou-se providência comezinha constante das sentenças, como demonstrou o questionário e o estudo de caso.

Há, ainda, denúncia sobre o não repasse das quantias oriundas das condenações para a parte, conforme se constata, apenas de modo exemplificativo, de uma sentença prolatada pelo Juízo de Nova Alvorada do Sul, reconhecendo a responsabilidade civil de advogados por tal proceder.

Outro forte indício foi a fraude na lavratura de procurações públicas em favor de um determinado advogado envolvendo um tabelionato de uma comarca integrante do Cone Sul, que culminou no afastamento da tabeliã e foi objeto de investigação sigilosa no órgão correcional.

Chamou a atenção também, no estudo de caso, o fato de que em algumas ações, julgadas procedentes, a quantia fora recebida por pessoa estranha à contratação, proprietária de uma agência credenciada para empréstimos consignados, cujo nome consta em diversos processos e que figura como réu em uma ação penal em trâmite na 2ª Vara Federal de Ponta Porã, denunciada pela suposta prática dos crimes de estelionato, falsificação de documento público, falsidade ideológica e organização criminosa, oriunda da operação Coite Kaiowá, deflagrada pela Polícia Federal, em que se apurava a falsificação de documentos

de pessoas indígenas para fraudar a previdência social e para fazer empréstimos fraudulentos.

Isso demonstra que o padrão ilegal de atuação remonta à concessão do benefício previdenciário (falsificação de certidão de tempo de atividade rural para indígenas, por exemplo), passando pela obtenção do empréstimo (falsificação de Registro Administrativo de Nascimento Indígena – Rani e documentos civis), até o ajuizamento de ação (falsificação de procuração por instrumento público no tabelionato), sem que se possa afirmar a ligação entre todos eles.

Na fase processual, também foram constatadas ações de pessoas falecidas à época da procuração e do ingresso da ação, bem como de pessoas que não foram localizadas para a percepção das quantias após o êxito da ação.

Há notícia de que um dos advogados integrantes do grupo de advocacia que lidera as ações de empréstimo consignado em nosso estado firmou um Termo de Cooperação com o Ministério Público Federal da Comarca de Dourados, em que, entre outras obrigações, comprometeu-se a registrar em vídeo toda a contratação envolvendo indígenas.

Frise-se, ainda, que da análise dos referidos processos e dos instrumentos procuratório e contratual que o instruem, constata-se que a cláusula *quota littis* é de 40%, o que, somados aos honorários sucumbenciais, acabam, por vezes, ultrapassando a limitação do art. 38 do Código de Ética da OAB.

Atualmente, conforme relato de algumas instituições bancárias na reunião com a Febraban, tem-se notícia da atuação de um único escritório de advocacia em outras unidades da Federação, tais como, Bahia, Paraná, Minas Gerais, Mato Grosso, Tocantins, Goiás e Rio Grande do Sul.

Todo esse cenário, aliado ao que até aqui se refletiu sobre os conceitos de litigância predatória, permite-nos concluir que Mato Grosso do Sul teve e ainda tem experiência com o fenômeno.

3.2 O tratamento local desta litigância

O que restou evidenciado e documentado na pesquisa pelo Cijems é que a magistratura, em especial a de primeiro grau, há muito tempo havia percebido um padrão de atuação incomum e anormal, e tentava lidar com o fenômeno isoladamente e adequadamente, seja apurando eventuais fraudes ou irregularidades nos processos, seja acionando órgãos externos responsáveis pela apuração (MPE, MPF e OAB).

Diversas providências, atomizadas e molecuralizadas, e boas práticas eram adotadas. Vejamos:

3.3 Das providências atomizadas

Inúmeras foram as boas práticas adotadas por colegas – sensíveis a todo o contexto e percebendo o movimento repetitivo e não natural no ajuizamento das ações – na tentativa incansável e atomizada de encontrar uma maneira adequada de lidar com os referidos conflitos.

Entre as boas práticas relatadas no questionário e no estudo de caso, podemos citar a exigência de procuração atualizada, uma vez que a pesquisa demonstrou que a petição inicial era, não raras vezes, instruída com procurações antigas e uma mesma procuração era utilizada para o ajuizamento de diversas ações.

Ainda sobre o instrumento procuratório, houve a exigência de instrumento público para partes analfabetas, com a mitigação da regra do art. 595 do Código Civil.¹⁶

A determinação para que a parte demandante apresentasse extrato bancário da época da contratação para demonstrar a inexistência do crédito do

¹⁶ BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 12 jan. 2022.

valor do mútuo também fora corriqueiramente adotada, mas essa providência não contempla a hipótese de saque “na boca do caixa”.

A condenação em litigância de má-fé nos casos de improcedência, foi, sem dúvida, a de maior relevo e expressividade, conforme constou das respostas dos colegas ao questionário e do estudo de caso. Entretanto, não foi possível obter com precisão o percentual de condenação e de manutenção (ou não) pela instância superior.

Houve quem determinasse a emenda da petição inicial para melhor descrição do fato e de seus fundamentos, uma vez que, segundo o estudo de caso, a narrativa era deveras hipotética e não assertiva, com a informação de que “não se tinha certeza da contratação” ou “não se recordava de ter contratado”.

Com o processo findo, nos casos de procedência e havendo quantias a receber, alguns determinaram a expedição de alvarás distintos para a parte e para o(a) advogado(a), o que gerou intensos debates e controvérsia jurisprudencial na corte estadual até a recente pacificação nas quatro câmaras cíveis até então existentes.¹⁷

Todas estas práticas demonstram que essa litigiosidade intensa não havia passado despercebida pela magistratura sul-mato-grossense, que, até pela própria natureza da atividade que desempenha, atua repressivamente, tentando aplacar os “efeitos” e debelar os “sintomas”. O grande desafio agora, pós-centros de inteligência, é que a atuação possa ser preventiva e direcionada às “causas”.

¹⁷ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível n. 0800813-50.2015.8.12.0004**. Recorrente: Cecilio da Silva. Recorrido: BCV – Banco de Crédito e Varejo S/A. Relator: Des. Geraldo de Almeida Santiago, 1º de outubro de 2020. Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=040001NOD0000&processo.foro=4&processo.numero=0800813-50.2015.8.12.0004&uuidCaptcha=sajcaptcha_431ff03d2a3b4122a302e9df805f6ff0. Acesso em: 6 jan. 2022.

3.4 Das aprazíveis providências molecularizadas

A primeira relevante providência adotada pela corte estadual, muito antes da pesquisa, mas sob o efeito da intensa litigiosidade, foi a pacificação, nos autos do IRDR n. 0801506-97.2016.8.12.0004/50000, sobre o termo inicial do prazo prescricional das referidas ações, firmando-se o seguinte entendimento: “O termo inicial para contagem do prazo prescricional nas ações que versem sobre empréstimo consignado conta-se a partir do último desconto realizado”.¹⁸

Depois, conforme os resultados parciais da pesquisa eram obtidos, os membros do grupo decisório, dos quais há dois desembargadores integrantes de câmaras cíveis, foram apresentando os dados nos órgãos colegiados, que paulatinamente foram levados em consideração nos julgamentos. A corte estadual passou a lançar um olhar sistêmico sobre o problema e não mais enxergá-lo na perspectiva de ações individuais.

Isso foi um grande avanço, visto que uma das missões institucionais dos tribunais de Justiça é uniformizar a jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente, conforme art. 926 do Código de Processo Civil¹⁹.

Essa atuação, típica da gestão de precedentes, culminou no alinhamento do entendimento das então quatro câmaras cíveis para a manutenção das sentenças de indeferimento da petição inicial dos referidos processos nos casos em que não houve o atendimento de determinações específicas a referidas demandas, como, por exemplo, a juntada dos extratos bancários da época da

¹⁸ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 0801506-97.2016.8.12.0004/50000**. O termo inicial para contagem do prazo prescricional nas ações que versem sobre empréstimo consignado conta-se a partir do último desconto realizado. Relator: Des. Nélio Stábile, 9 de setembro de 2019.

¹⁹ BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 7 jan. 2022.

contratação²⁰, a emenda à petição inicial (porque a narrativa dos fatos é hipotética, com a afirmação autoral de que não se recorda se contratou ou não²¹) e a juntada de procuração atualizada²².

Recentemente, a Corregedoria-Geral de Justiça também emitiu o Provimento n. 263/2021²³, que alterou o Código de Normas, para regulamentar a possibilidade de expedição de alvará diretamente à parte.

A expectativa é que, uma vez tendo acesso a dados e ao diagnóstico da litigância como um corpo sistêmico e não apenas de frações dele, as iniciativas molecularizadas sejam mais incentivadas e prestigiadas, notadamente as de caráter preventivo.

²⁰ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível n. 0803274-07.2021.8.12.0029**. Recorrente: Maria Aparecida Sotani de Araújo. Recorrido: Banco Santander S.A. Relator: Des. Geraldo de Almeida Santiago, 24 de novembro de 2021. Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=0T00040FX0000&processo.foro=29&processo.numero=0803274-07.2021.8.12.0029&uuidCaptcha=sajcaptcha_1067902c776476a8574213660b5d74a. Acesso em: 3 jan. 2022.

²¹ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível n. 0803457-75.2021.8.12.0029**. Recorrente: Flauzina Moreira Peçanha. Recorrido: Banco Itaú Consignado S.A. Relator: Des. Fernando Mauro Moreira Marinho, 26 de novembro de 2021. Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=0T00040F00000&processo.foro=29&processo.numero=0803457-75.2021.8.12.0029&uidCaptcha=sajcaptcha_b3cc71089883478aaaf82f815ddb094. Acesso em: 3 jan. 2022.

²² MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível n. 0804451-06.2021.8.12.0029**. Recorrente: Maria de Fátima Bueno de Oliveira. Recorrido: Banco Safra S.A. Relator: Des. Dorival Renato Pavan, 19 de novembro de 2021. Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=0T00041F10000&processo.foro=29&processo.numero=0804451-06.2021.8.12.0029&uuidCaptcha=sajcaptcha_2e43aed139c24df39dec1eec2066398d. Acesso em: 3 jan. 2022; MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível n. 0802705-06.2021.8.12.0029**. Recorrente: Marlene Camilotte da Silva. Recorrido: Banco Safra S.A. Relator: Juiz Lúcio R. da Silveira, 29 de outubro de 2021. Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=0T0003ZXU0000&processo.foro=29&processo.numero=0802705-06.2021.8.12.0029&uuidCaptcha=sajcaptcha_66969ada15264f79be1d7213256cde69. Acesso em: 3 jan. 2022.

²³ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Nota Técnica n. 1/2022**. Campo Grande: TJMS, 2022. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/storage/cms-arquivos/1f0ae08fa8b108615e9714c644ebd0d7.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

4 A NOTA TÉCNICA

Toda a apuração do Cijems culminou na edição da Nota Técnica de n. 1/2022²⁴, que fora estruturada da seguinte maneira: i) apresentação e justificativa; ii) trabalhos desenvolvidos (pesquisa *survey*; dados levantados pelo Numopede; estudo de caso; entrevista semiestruturada com juízes locais; reuniões com Febraban, MPE, DPE, INSS e OAB; custo médio do processo e repercussão financeira da litigância predatória; litigância predatória estendida para outros estados; padrão de atuação e panorama de outros tribunais); iii) conclusão; e iv) referências bibliográficas.

Além da apresentação do diagnóstico, da nota constaram diversos encaminhamentos propositivos direcionados aos agentes do sistema de Justiça, às instituições que participaram da pesquisa e também ao próprio Poder Judiciário, num claro reconhecimento de sua mea-culpa e de sua responsabilidade por esse estado de coisas. Aliás, foi justamente a assunção da parcela de responsabilidade que lhe compete que justificou a criação dos centros de inteligência, como espaço dialógico de busca conjunta de soluções para problemas complexos.

A nota foi exitosa, não por apresentar soluções, mas por lançar luz sobre o problema local ao apresentar os dados de uma forma consolidada, tirando-o da obscuridade de um problema individual e demonstrando toda a complexidade que envolve esse tipo de litigância em solo pantaneiro e que parece se repetir em outras unidades da Federação com os mesmíssimos contornos.

²⁴ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Nota Técnica n. 1/2022**. Campo Grande: TJMS, 2022. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/storage/cms-arquivos/1f0ae08fa8b108615e9714c644ebd0d7.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

5 CONCLUSÃO

É quase intuitivo concluir que não há litigância predatória sem a participação (ativa) da advocacia. O primeiro filtro, portanto, desse nocivo fenômeno precisa ser o(a) advogado(a) que recepciona o conflito antes que ele se torne uma demanda judicial. É exatamente nesse momento, em seu nascedouro, que os litígios com potencial multitudinário podem ser identificados e direcionados para um caminho (judicial ou não) que prestigie a solução e não apenas a judicialização, especialmente ao considerar o modelo de justiça multiportas atualmente incentivado.

Não se está aqui a criticar o exercício legítimo da advocacia e o direito de acesso à justiça, a duras penas conquistado e positivado, mas é preciso olhar para a responsabilidade de cada agente processual e compreender que o acesso à justiça deve ser substancial, sobretudo, e a resposta estatal, qualitativamente satisfatória. Em outras palavras, precisamos focar na solução dos problemas de fundo que geram judicialização e não apenas na solução de processos.

Não se pretende aqui considerar como predatória ou abusiva toda ação (potencialmente) repetitiva ou de massa. Definitivamente não é isso. Repetitividade e abusividade não são conceitos necessariamente afins. Nem toda demanda de massa é necessariamente predatória.

O que se objetiva é que todos os agentes processuais, inclusive a advocacia, tenham uma atuação voltada à solução do conflito subjacente. A intensa litigiosidade é um sintoma grave que nos alerta sobre algo que deve ser objeto de análise, de reflexão, de atenção e de intervenção do sistema de Justiça, que, repita-se, não é constituído exclusivamente por magistrados(as).

Afinal, o exercício responsável da profissão é exigência de um Estado Democrático de Direito e decorre do reconhecimento da advocacia como

função essencial à justiça.²⁵ Em termos simplórios, o mau funcionamento do sistema de Justiça é multifatorial e de responsabilidade difusa, e não apenas dos(as) juízes(as).

A quantidade excessiva de processos não é um problema exclusivo do Poder Judiciário, mas sim do sistema de Justiça como um todo porque impacta diretamente no tempo de tramitação de todos os outros processos, na qualidade da jurisdição prestada e no orçamento público destinado para o constante aparelhamento do Judiciário para que consiga absorver mais e mais demandas.

E a magistratura, reconhecendo a parcela de responsabilidade que lhe cabe e a sua evidente incapacidade de absorver e solucionar em definitivo todas as demandas, com o centro de inteligência, vem superando o perfil de atuação isolada, objetivando trabalhar em rede na busca de uma tutela mais efetiva e menos formalista e burocrática.

Problemas complexos carecem de soluções definitivas e precisam ser constantemente revisitados.²⁶ E os centros de inteligência apresentam-se como o espaço estratégico para essa reflexão constante.

O que se percebe é que o Judiciário atualmente tem um olhar mais gerencial. Aliás, as atividades do centro de inteligência, especialmente no que tange ao tratamento adequado das demandas de massa, repetitivas e predatórias, são tipicamente gerenciais.

²⁵ BRASIL. [Constituição Federal (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: 7 jan. 2022.

²⁶ FERRAZ, Tais Schilling. 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.

E para fazer gestão, os dados são imprescindíveis. Afinal, “o que não é medido, não é gerenciado²⁷”. Os trabalhos ora desenvolvidos demonstraram que sistemas que facilitem a identificação e o monitoramento deste tipo de demanda (predatória ou com potencial para tanto) são imprescindíveis. É preciso investir em recursos tecnológicos e instrumentos de inteligência artificial que facilitem a captação e o gerenciamento de dados.

Inovação tecnológica, inteligência artificial e gestão processual são conceitos intimamente relacionados com as atividades do centro de inteligência porque os dados constituem matéria-prima imprescindível para a adequada gestão de demandas com efeitos prospectivos. Talvez isso também explique a inclusão da inovação na pauta da vez dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário²⁸.

O grande mérito do Cijems neste trabalho foi demonstrar, apenas consolidando dados, que a litigância envolvendo empréstimos consignados em solo pantaneiro era um problema sistêmico. Não havia nenhuma pretensão de encontrar respostas certas²⁹, mas apenas apresentar o diagnóstico e, a partir dele, formular questionamentos aos demais atuantes no sistema de Justiça e ao próprio Judiciário que possam levar à construção de soluções, entre os quais, podemos iniciar com o seguinte: a quem interessa e favorece este estado de coisas de intensa litigiosidade não espontânea?

²⁷ GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira; ARAKE, Henrique Haruki. Taxa de recorribilidade, taxa de reversibilidade e eficiência judicial. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Santa Maria, RS, v. 14, n. 1, p. 1-23, 2019.

²⁸ LUNARDI, Fabrício Castagna. **Processo, gestão judicial e efetividade**: por um novo campo de estudo. Brasília, DF: TJDFT, [2018]. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2019/processo-gestao-judicial-e-efetividade-por-um-novo-campo-de-estudo-juiz-fabricio-castagna-lunardi> Acesso em: 10 jan. 2022.

²⁹ DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução de Jeferson Luiz Camargo. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

REFERÊNCIAS

ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta. Centro nacional de inteligência e uma abordagem bottom-up para a política de gerenciamento de precedentes. *In*: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília, DF: CJF, 2019. p. 19-31. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações; v. 2).

BRASIL. (Constituição Federal [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: 7 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.820, de 17 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.820.htm. Acesso em: 7 jan. 2022.

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/leis/2015/l13105.htm.

planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 7 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Caderno Agenda 2030 e Inovação do Poder Judiciário**: coletânea de atos normativos relacionados à Agenda 2030. Brasília, DF: CNJ, [2020]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/CADERNO-AGENDA-2030-6.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 325, de 29 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#:~:text=Disp%EF%BF%B5e>. Acesso em: 3 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 349, 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: 20 dez. 2022.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução de Jeferson Luiz Camargo. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

FERRAZ, Tais Schilling. 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.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira; ARAKE, Henrique Haruki. Taxa de recorribilidade, taxa de reversibilidade e eficiência judicial. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 14, n. 1, p. 1-23, 2019.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (Brasil). **Instrução Normativa n. 25, de 16 de maio de 2008**. Estabelece critérios e procedimentos operacionais relativos à consignação de descontos para pagamento de crédito consignado, contraído nos benefícios da Previdência Social. Brasília, DF: INSS, 2008. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=77549>. Acesso em: 17 mar. 2023.

LUNARDI, Fabrício Castagna. **Processo, gestão judicial e efetividade**: por um novo campo de estudo. Brasília, DF: TJDFT, [2018]. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2019/processo-gestao-judicial-e-efetividade-por-um-novo-campo-de-estudo-juiz-fabricio-castagna-lunardi>. Acesso em: 10 jan. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. Assessoria de Planejamento. **Perfil de Demandas** – Instituições Financeiras. Campo Grande: TJMT, 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 0801887-54.2021.8.12.0029/50000**. Necessidade de apresentação dos documentos atualizados (procuração, declaração de pobreza, declaração de residência, extratos, etc) para o recebimento da petição inicial nos casos de ação

declaratória movida em face de instituições financeiras. Relator: Des. Marcos José de Brito Rodrigues, 18 de outubro de 2021.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Provimento n. 542, de 18 maio de 2021.** Regulamenta a criação do Centro de Inteligência da Justiça Estadual de Mato Grosso do Sul (CIJEMS). Campo Grande: TJMS, 2021. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/storage/estaticos/centro-inteligencia/provimento-542-de-2021-do-scsm.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Portaria n. 2055, de 16 junho de 2021.** Dispõe sobre a composição do Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Mato Grosso do Sul (CIJEMS). Campo Grande: TJMS, 2021. Disponível em: https://www.tjms.jus.br/legislacao/public/pdf-legislacoes/portaria_n._2055-21.pdf. Acesso em: 6 jan. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Provimento n. 263, de 7 dezembro de 2021.** Altera o art. 409 do Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça. Campo Grande: TJMS, 2021. Disponível em: https://www.tjms.jus.br/legislacao/public/pdf-legislacoes/provimento_n._263-21-cgj.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível n. 0800813-50.2015.8.12.0004.** Recorrente: Cecilio da Silva. Recorrido: BCV – Banco de Crédito e Varejo S/A. Relator: Des. Geraldo de Almeida Santiago, 1º de outubro de 2020. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=040001NOD0000&processo.foro=4&processo.numero=0800813->

50.2015.8.12.0004&uuidCaptcha=sajcaptcha_431ff03d2a3b4122a302e9df805f6ff0. Acesso em: 6 jan. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul.

Apelação Cível n. 0801423-13.2018.8.12.0004. Recorrente: Nilson Martins. Recorrido: Banco Bradesco S.A. Relator: Des. Nélio Stábile, 26 de maio de 2021. Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=0400024T40000&processo.foro=4&processo.numero=0801423-13.2018.8.12.0004&uuidCaptcha=sajcaptcha_032ff7593cf54a97bc7bf7a1607b0765. Acesso em: 6 jan. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul.

Apelação Cível n. 0802440-89.2015.8.12.0004. Recorrente: Maria Martins. Recorrido: Itaú Unibanco S.A. Relator: Des. Amaury da Silva Kuklinski, 6 de julho de 2021. Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=040001QJI0000&processo.foro=4&processo.numero=0802440-89.2015.8.12.0004&uuidCaptcha=sajcaptcha_87bdb4c2063e4cbc890a13feeb62300f. Acesso em: 6 jan. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul.

Apelação Cível n. 0800162-81.2016.8.12.0004. Recorrente: Alcindo Amaral. Recorrido: Itaú Unibanco S.A. Relator: Des. Júlio Roberto Siqueira Cardoso, 25 de março de 2021. Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=040001RY10000&processo.foro=4&processo.numero=0800162-81.2016.8.12.0004&uuidCaptcha=sajcaptcha_a40e5e67fff34d7da27027fe4acbaaff. Acesso em: 6 jan. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível n. 0803274-07.2021.8.12.0029.** Recorrente:

Maria Aparecida Sotani de Araújo. Recorrido: Banco Santander S.A. Relator: Des. Geraldo de Almeida Santiago, 24 de novembro de 2021. Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=0T00040FX0000&processo.foro=29&processo.numero=0803274-07.2021.8.12.0029&uuidCaptcha=sajcaptcha_1067902cc776476a8574213660b5d74a. Acesso em: 3 jan. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível n. 0802705-06.2021.8.12.0029**. Recorrente: Marlene Camilotte da Silva. Recorrido: Banco Safra S.A. Relator: Juiz Lúcio R. da Silveira, 29 de outubro de 2021. Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=0T0003ZXU0000&processo.foro=29&processo.numero=0802705-06.2021.8.12.0029&uuidCaptcha=sajcaptcha_66969ada15264f79be1d7213256cde69. Acesso em: 3 jan. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível n. 0803457-75.2021.8.12.0029**. Recorrente: Flauzina Moreira Peçanha. Recorrido: Banco Itaú Consignado S.A. Relator: Des. Fernando Mauro Moreira Marinho, 26 de novembro de 2021. Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=0T00040F00000&processo.foro=29&processo.numero=0803457-75.2021.8.12.0029&uuidCaptcha=sajcaptcha_b3cc71089883478aaaf82f815ddbd094. Acesso em: 3 jan. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível n. 0804451-06.2021.8.12.0029**. Recorrente: Maria de Fátima Bueno de Oliveira. Recorrido: Banco Safra S.A. Relator: Des. Dorival Renato Pavan, 19 de novembro de 2021. Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=0T00041F10000&processo.foro=29&processo.numero=0804451-06.2021.8.12.0029&uuidCaptcha=sajcaptcha_1067902cc776476a8574213660b5d74a. Acesso em: 3 jan. 2022.

foro=29&processo.numero=0804451-06.2021.8.12.0029&uuidCaptcha=sajcaptcha_2e43aed139c24df39dec1eec2066398d. Acesso em: 3 jan. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 0801506-97.2016.8.12.0004/50000**. O termo inicial para contagem do prazo prescricional nas ações que versem sobre empréstimo consignado conta-se a partir do último desconto realizado. Relator: Des. Nélcio Stábile, 9 de setembro de 2019.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Nota Técnica n. 1/2022**. Campo Grande: TJMS, 2022. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/storage/cms-arquivos/1f0ae08fa8b108615e9714c644ebd0d7.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Síntese de dados referentes a Meta Nacional n. 9/2020 no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul**: contratos bancários. Campo Grande: TJMS, 2020. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/storage/cms-arquivos/2b05ce8801d38740adba516ba4e1a9bc.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2021.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; VILAROUCA, Márcio Grijó. Como devo fazer entrevistas? *In*: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). **Metodologia da pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 274-308.

AÇÕES ESTRUTURAIS NA ÁREA DA SAÚDE PÚBLICA E A UTILIZAÇÃO DE FERRAMENTAS DE INTELIGÊNCIA: A NECESSIDADE DA RACIONALIZAÇÃO DO USO DO PODER JUDICIÁRIO

ACÁCIA REGINA SOARES DE SÁ *

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Panorama das ações de saúde pública. 3 O papel das ações estruturais e as ferramentas de inteligência do Poder Judiciário; 3.1 Ações estruturais; 3.2 Ferramentas de inteligência do Poder Judiciário: centros de inteligência da Justiça; 3.3 A racionalização necessária. 4 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário brasileiro, ao longo das décadas, tem recebido um número crescente de processos decorrente de vários fatores, entre eles: a massificação da justiça, a disseminação das informações, a elevação do benefício da gratuidade judiciária em nível constitucional e a criação dos juizados especiais, os quais dispensam a representação por advogado.

* Juíza de direito substituta do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF. Especialista em Função Social do Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina – Unisul. Mestre em Políticas Públicas e Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Coordenadora do Grupo Temático de Direito Público do Centro de Inteligência Artificial do TJDF, integrante do Grupo de Pesquisa de Hermenêutica Administrativa do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB e integrante do Grupo de Pesquisa Centros de Inteligência, Precedentes e Demandas Repetitivas da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam.

No entanto, mesmo com a criação de vários instrumentos para a garantia de uma célere resolução dos conflitos, o Poder Judiciário não alcançou o ritmo da distribuição das demandas, isso porque houve uma explosão dos processos de massa e por conta da ineficiência do Poder Público, o que resultou no maior número de ações prestacionais em face da Fazenda Pública, o fenômeno do superendividamento, entre outros fatores. Boaventura de Sousa¹ defende que:

A democratização da justiça tem duas vertentes. A primeira diz respeito à constituição interna do processo e inclui o maior envolvimento e participação dos cidadãos, a simplificação dos atos processuais, entre outros; e a segunda vertente, à democratização do acesso à justiça.

Nesse contexto, faz-se necessária a racionalização do uso do Poder Judiciário, especialmente por meio da utilização de ações coletivas, quando se tratar de demandas que atinjam a coletividade ou um grupo determinado; a conciliação nos termos trazidos pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ ou ainda ferramentas de inovação criadas pelo Poder Judiciário, a exemplo dos centros de inteligência da Justiça.

O processo coletivo pode ser considerado, na linha do direito processual, como a evolução das ações individuais, isso porque preveem instrumentos que abrangem um número maior, determinado ou não, de pessoas, além de soluções mais isonômicas. Em razão da “premissa de insuficiência do modelo processual clássico, os processos coletivos surgiram como resposta a este novo contexto político social”.²

Por outro lado, ao longo do tempo, o Poder Judiciário criou diversos instrumentos a fim de obter mais eficiência, como os mecanismos de solução consensual de conflitos, implementados pela Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, os quais permitiram que diversos conflitos fossem resolvidos

¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 154.

² Ibid., p. 129.

ainda na fase inicial; os núcleos especializados por matéria e, mais recentemente, os centros de inteligência, que se destinam a “prevenir e solucionar conflitos, identificando demandas repetitivas ou com potencial multitudinário.”³

Diante desse cenário, o presente artigo se propõe a analisar a necessidade de racionalização do uso do Poder Judiciário, por meio da propositura das ações estruturais e dos instrumentos de inteligência em relação às ações individuais de obrigação de fazer na área da saúde no Distrito Federal.

Para tanto, será realizada uma revisão bibliográfica acerca dos temas a serem tratados e uma análise dos instrumentos celebrados entre o Poder Judiciário e os dados processuais referentes às ações de saúde no Distrito Federal.

2 PANORAMA DAS AÇÕES DE SAÚDE PÚBLICA

As normas constitucionais abertas ampliam as possibilidades de atuação do Poder Judiciário, porém esse espaço, constitucionalmente garantido ao Poder Executivo, encontra limites na própria Constituição Federal, quais sejam os objetivos e conteúdos sociais presentes nela.

Nesse sentido, as ações prestacionais de saúde ocupam, atualmente, no âmbito do Poder Judiciário, um papel importante porque geralmente decorrem de uma lacuna deixada pelo Poder Executivo quanto à obrigação constitucional de garantir o acesso à saúde a todos, nos termos do art. 196 da Constituição Federal.

Segundo Kazuo Watanabe, o:

Comportamento dos litigantes que mais insistentemente frequentam o Judiciário, principalmente pessoas jurídicas de Direito Público e as entidades paraestatais. O exame de determinados tipos de demandas [...] poderá pôr à mostra as causas sociais, jurídicas, políticas e até morais

³ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Centro de Estudos Judiciários**. Brasília, DF: CJF, [202-]. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios>. Acesso em: 21 jul. 2022.

(moralidade administrativa) do elevado número dessas demandas. Também o exame dos recursos interpostos por esses litigantes, principalmente quando insistem em teses já definitivamente assentadas na jurisprudência, poderá evidenciar a falta de orientação mais racional por parte das Procuradorias Jurídicas.⁴

Nesse sentido, é importante registrar a afirmação de Ingo Wolfgang Sarlet⁵ acerca do conceito de políticas públicas:

[...] o conceito de políticas públicas não se traduz e nem se identifica com o conceito de direito, mas a concretização dos direitos representa o fim almejado por estas atuações estatais coordenadas, ou seja, representam os objetivos perseguidos pelas políticas públicas.

Dentro desse contexto, a omissão do Estado e o vácuo deixado em razão da ausência de políticas públicas específicas na área de saúde resultam em um elevado número de ações de saúde, especialmente sobre a entrega de medicamentos e realização de procedimentos.

Pelo elevado número citado, é possível concluir que temos um alto percentual de ações individuais de saúde pública propostas, se comparadas à população do Distrito Federal, e ainda com um alto índice de procedibilidade.

⁴ WATANABE, Kazuo. Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça): processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 31.

⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 219.

3 O PAPEL DAS AÇÕES ESTRUTURAIS E AS FERRAMENTAS DE INTELIGÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO

3.1 Ações estruturais

Segundo Carvalho:

Uma das promessas iniciais para a efetividade do direito social pelo Poder Judiciário encontra-se na qualificação da universalização da medida, devendo-se, portanto, mensurar as consequências macroeconômicas das decisões judiciais.⁶

Com a substituição do Estado liberal pelo Estado social, passou-se a ter a necessidade de uma coisa julgada mais ampla, de modo a garantir a efetividade dos direitos sociais.

Nesse sentido, a atuação do Poder Judiciário é relevante para a concretização dos direitos trazidos com esse novo modelo de Estado, “a cláusula democrática de que todo poder emana do povo, de onde se extrai os valores da democracia participativa, irradia seus efeitos para abranger a função jurisdicional”.⁷

As ações coletivas surgiram na Inglaterra, no entanto, foi nos Estados Unidos que as *class actions* encontraram terreno fértil para seu desenvolvimento, tendo como fundamento a “premissa de insuficiência do modelo processual clássico, os processos coletivos surgiram como resposta a este novo contexto

⁶ CARVALHO, Sabrina Nasser de. **Processos coletivos e políticas públicas**: Mecanismo para a garantia de uma prestação jurisdicional democrática. São Paulo: Editora Contracorrente, 2016. p. 102.

⁷ MIRRA, Álvaro Luís Valery. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011. p. 176.

político-social”.⁸ Nos Estados Unidos, as referidas ações foram efetivas por meio da sua sistematização no texto da Rule 23 – Federal Rules Civil Procedure.⁹

Carvalho¹⁰ defende em sua obra que as *class actions* “descortinaram um novo conceito de eficácia e eficiência do sistema processual, com a consagração de institutos que desafiaram os conceitos tradicionais do processo civil clássico”.

Abram Chayes,¹¹ professor da Universidade de Harvard, é o percussor do novo modelo de litigância, o qual afirma que a estrutura tradicional da ação pauta-se na bipolaridade entre as partes litigantes ou entre os interesses unitários, que se posicionam de forma diametralmente oposta, para ser decidida na base de “o vencedor leva tudo”. O litígio direciona-se em retrospectiva, com vistas a identificar acontecimentos completos e suas consequências para as duas partes. Direito e remédio são interdependentes, e a prestação jurisdicional decorre da resposta à violação do direito substancial, visando, assim, à composição do prejuízo causado. Ainda na adjudicação tradicional, o envolvimento e a atuação da corte terminam com a prolação da sentença, sendo que o impacto do julgamento é restrito às partes, com a simples transferência compensatória, que em geral se faz em dinheiro. Por fim, o processo é parte iniciado e parte controlado, sendo que o desenvolvimento dos fatos é de responsabilidade das partes, e o juiz do julgamento é apenas um árbitro neutro, que somente decide questões colocadas pelas partes em juízo.¹² No Brasil, a Lei n. 4.717/1965, que regulamentou a ação popular foi a primeira ação dessa modalidade, seguida, em

⁸ CARVALHO, Sabrina Nasser de. **Processos coletivos e políticas públicas**: mecanismos para a garantia de uma prestação jurisdicional democrática. São Paulo: Editora Contacorrente, 2016. p. 129.

⁹ CORNELL LAW SCHOOL. Legal Information Institute. **Rule 23**. Class Actions. Ithaca, NY: CLS, [20--]. Disponível em: https://www.law.cornell.edu/rules/frcp/rule_23. Acesso em: 22 jul. 2022.

¹⁰ CARVALHO, op. cit., p. 131.

¹¹ CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 89, n. 7, p. 1282-1283, May 1976.

¹² Ibid., p. 1282-1283, May 1976.

1981, pela Lei n. 6.938/1991, que concedeu legitimidade ao Ministério Público para a propositura das ações de responsabilidade penal e civil pelos danos causados ao meio ambiente, em 1985, pela ação civil pública, a qual trouxe diversos avanços, sendo aprimorada com o advento do Código de Defesa do Consumidor – CDC, passando então a abranger outras espécies de direito. Em 2009, a Lei n. 12.016/2009 criou o instituto do mandado de segurança, que trouxe regras claras acerca do mandado de segurança coletivo. Em 2012, houve uma tentativa de modernizar as ações coletivas, no entanto não obteve êxito, tendo o projeto de lei sido arquivado no Congresso Nacional.

Assim, visualizamos a formação do microsistema de proteção dos direitos coletivos, os quais abarcam ainda a Lei n. 8.429/1992, que trata dos atos de improbidade administrativa, a Lei n. 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), e a Lei n. 10.741/2003 (Estatuto do Idoso).

Na mesma direção, o Código de Processo Civil – CPV de 2015 trouxe diversos avanços nesse campo, como a possibilidade da distribuição dinâmica do ônus da prova, a ampliação das hipóteses de participação do *amicus curiae* nos processos e a criação do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR, porém ainda deixou muitas situações em aberto no que se refere às demandas coletivas, como o sistema rígido de preclusões adotado.

Trazido um breve resumo acerca do surgimento das ações coletivas, passaremos então a analisar sua importância no âmbito das ações prestacionais de saúde.

Os entes federativos são, historicamente, grandes demandantes do Poder Judiciário, e as questões relacionadas aos direitos sociais, após as ligadas aos servidores públicos, configuram como um dos grandes temas enfrentados pelo Poder Executivo, isso devido à omissão ou à incompletude da formulação/execução das políticas públicas, como bem explica Kazuo Watanabe quando trata do tema, lembrando que o princípio da isonomia material deve nortear o gestor público quando da elaboração da política pública.

Nesse sentido, a conduta do Poder Público, ou sua ausência, faz surgir o direito de buscar, no Poder Judiciário, a concretização dos direitos sociais, razão pela qual as ações obrigacionais de saúde, educação, entre outras, possuem um ritmo de interposição crescente.

As ações prestacionais de saúde mais comuns dizem respeito à entrega de medicamentos, constantes da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais – Renome¹³ ou medicamentos *off label* ou ainda medicamentos de alto custo e realização de procedimentos, que vão desde consultas até cirurgias de grande porte.

Nesse contexto, as ações prestacionais acima mencionadas, em um número elevado de casos, trazem pedidos idênticos, ou seja, referem-se ao pleito de um mesmo medicamento ou procedimento. Muitas vezes, tal fenômeno se deve ao fato de que há uma falha na elaboração/execução da política pública, que ocasiona a interrupção do fornecimento dos medicamentos ou da prestação dos serviços.

Nesses casos, há uma repetição de ações individuais, a maior parte ajuizada pela Defensoria Pública, as quais poderiam ser reunidas em uma única ação coletiva, uma vez que preenchem os requisitos para tanto, e haveria entre suas vantagens um número maior de beneficiárias, tendo em vista que abrangeria ainda as pessoas que tivessem as mesmas necessidades, no entanto, que não ingressaram com ações judiciais.

Dentro desse contexto, Sabrina Nasser de Carvalho¹⁴ afirma que as decisões individuais comprometem a visão do todo e impedem a organização da política pública de forma global, de modo que inviabilizam sua concretização de forma eficiente.

¹³ BRASIL. Ministério da Saúde. Gerência de Assistência Farmacêutica. **Relação Nacional de Medicamentos Essenciais**: RENAME. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2000. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/renome01.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

¹⁴ CARVALHO, Sabrina Nasser de. **Processos coletivos e políticas públicas**: mecanismo para a garantia de uma prestação jurisdicional democrática. São Paulo; Editora Contacorrente, 2016.

Nesse sentido, a sucessão de ações individuais tratando do mesmo tema, com tutelas de urgência deferidas, compromete também o orçamento público necessário para elaboração e execução de políticas públicas.

Ainda nessa linha, Kazuo Watanabe:

[...] ressalta os inúmeros erros cometidos na praxis forense em razão da desatenção dos operadores do Direito quanto às peculiaridades da relação jurídica material indivisível, a qual é fragmentada em múltiplas demandas coletivas, o que acaba por vulnerar o tratamento igualitário do direito em voga. Watanabe ressalta que a tutela de interesses essencialmente coletivos muitas vezes é erroneamente tratada como tutela de interesses ou direitos individuais homogêneos.¹⁵

O autor acima referido continua dizendo que:

[...] sem qualquer razão plausível, o objetivo colimado pelo legislador, que foi o de tratar molecularmente os conflitos de interesses coletivos, em contraposição à técnica tradicional de solução atomizada, para com isso conferir peso político maior às demandas coletivas, solucionar mais adequadamente os conflitos coletivos, evitar decisões conflitantes e aliviar a sobrecarga do Poder Judiciário atulhado de fragmentos.¹⁶

Dessa forma, a opção pelo ajuizamento de ações coletivas, quando se tratarem de ações prestacionais de saúde, mostra-se mais eficiente. Primeiramente porque permite um número maior de beneficiados, uma vez que não se restringe às pessoas que ingressaram com as respectivas ações individuais; e, em segundo lugar, porque permite que seja adotada pelo Poder Executivo uma política pública específica para a resolução do problema, além de evitar práticas

¹⁵ WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça)**: processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 164.

¹⁶ *Ibid.*, p. 271.

de corrupção favorecidas pelas compras realizadas com dispensa de licitação em razão da necessidade de cumprimento das medidas liminares deferidas.

Concluindo o presente item, podemos observar que o ajuizamento de ações coletivas para questões obrigacionais de saúde de massa racionaliza o uso do Poder Judiciário, além de beneficiar um número maior de pessoas e evitar práticas de corrupção.

3.2 Ferramentas de inteligência do Poder Judiciário: centros de inteligência da Justiça

O Centro de Inteligência do Poder Judiciário – CIPJ foi criado em 23 de outubro de 2020 por meio da Resolução n. 349/2020 do CNJ, a qual define, no seu art. 2º, os seguintes objetivos:

[...] 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; II – 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.¹⁷

Nesse sentido, é possível verificar a importância dos centros de inteligência como forma de otimizar procedimentos e contribuir para a não judicialização ou, em caso de demandas ajuizadas, a viabilização da duração razoável do processo, pois trata-se de uma ferramenta que não se limita a identificar possíveis demandas repetitivas, de massa, frívolas ou predatórias,

¹⁷ 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: 12 jul. 2022.

mas também buscar soluções pré-processuais e processuais para resolvê-las e, em consequência, diminuir o número de processos em tramitação e prover soluções para os litígios.

Um exemplo disso são as demandas repetitivas, sobre as quais Kazuo Watanabe sustenta que:

Essa situação é decorrente, em grande parte, das transformações por que vem passando a sociedade brasileira, de intensa conflituosidade decorrente de inúmeros fatores, um dos quais é a economia de massa. Alguns desses conflitos são levados ao Judiciário em sua configuração molecular, por meio de ações coletivas, mas a grande maioria é judicialização individualmente, com geração, em relação a certos tipos de conflitos, do fenômeno de processos repetitivos, que vem provocando a sobrecarga de serviço no Judiciário.¹⁸

Dentro desse contexto, os centros de inteligência da Justiça, por meio de ações de prevenção de litígios, como a identificação de causas com potencial de se tornarem repetitivas e o diálogo com outros órgãos – especialmente do Poder Executivo –, têm o objetivo de evitar a judicialização excessiva de questões que poderiam ser mais bem resolvidas por meios alternativos.

Uma medida de grande resolutividade trazida pelos centros de inteligência da Justiça se refere à colaboração com outros órgãos do Poder Executivo por meio de celebração de instrumentos de parceria, nos quais as partes buscam facilitar o acesso a procedimentos administrativos de modo a diminuir o tempo de tramitação do processo ou, em outros casos, permitir a solução em relação a processos repetitivos ou ainda que tenham uma longa duração processual.

¹⁸ WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça)**: processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 87.

Como exemplo podemos citar o grupo de trabalho criado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios para tratar do tema “creche pública”, por meio da Portaria Conjunta n. 49 de 7 de junho de 2021¹⁹, formada por representantes do Poder Judiciário, Executivo (Procuradoria-Geral do Distrito Federal e Secretaria de Educação) e Defensoria Pública do Distrito Federal, com o intuito de buscar soluções alternativas para a questão relacionada à falta de vagas nas creches públicas do Distrito Federal.

De igual modo, há tratativas, em relação a projetos, para a criação de núcleos de atendimento pré-processual na área da saúde pública junto à Defensoria Pública.

Nesse sentido, foi celebrado o Termo de Cooperação Técnica com a Defensoria Pública do Distrito Federal, Ministério Público do Distrito Federal e Procuradoria-Geral do Distrito Federal²⁰, com o objetivo de realizar ações conjuntas na busca de soluções para demandas com potencial de repetitividade ou consideradas como repetitivas, para questões de grande impacto, a exemplo das ligadas à saúde pública e à prevenção de litígios por meio de soluções alternativas.

¹⁹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria Conjunta n. 49 de 7 de junho de 2021**. Institui Grupo de Trabalho sobre o tema “creche pública”, abordando o dever do estado e o direito dos menores, entre zero e cinco anos de idade, de acesso à educação infantil em creches e pré-escolas. Brasília, DF: TJDFT, 2021. Disponível em: www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2021/portaria-conjunta-49-de-07-06-2021. Acesso em: 20 jul. 2022.

²⁰ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **TJDFT e Defensoria Pública assinam termo de cooperação para prevenir demandas repetitivas**. Brasília, DF: TJDFT, 2020. Disponível em: www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2020/dezembro/tjdft-e-defensoria-publica-do-df-assinam-termo-de-cooperacao-em-evento-sobre-prevencao-e-tratamento-de-demandas-repetitivas. Acesso em: 20 jul. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Centro de Inteligência da Justiça do DF promove webinar Sistema de Justiça em Rede**. Brasília, DF: TJDFT, 2022. Disponível em: www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2022/marco/centro-de-inteligencia-da-justica-do-df-promove-webinar-sistema-de-justica-em-rede. Acesso em: 20 jul. 2022.

Desse modo, observa-se que a criação dos centros de inteligência da Justiça busca otimizar os recursos do Poder Judiciário por meio da identificação e solução de demandas com potencial repetitivo, intensificando a prevenção de litígios predatórios e do trabalho de cooperação com outros órgãos do próprio Poder Judiciário e do Poder Executivo.

3.3 A racionalização necessária

Os itens anteriores trouxeram pontos que buscam a racionalização do Poder Judiciário de modo a maximizar a utilização dos seus recursos de forma eficiente e garantir a duração razoável do processo e a solução dos conflitos.

Nesse sentido, desde 2004, com a promulgação da Emenda Constitucional n. 45/2004, buscou-se o aprimoramento do Poder Judiciário, com o intuito de “buscar que enfrentam diretamente as causas, e não apenas os efeitos”, nas palavras de Kazuo Watanabe.²¹

Ainda para o referido autor:

A função do Judiciário, que já vinha ampliando por força da mudança na própria concepção das funções do Estado Moderno, foi definitivamente modificada com essas alterações das leis material e processual. O Judiciário passou a solucionar não somente os conflitos intersubjetivos de interesses, segundo o modelo liberal individualista, como também a atuar como órgão calibrador de tensões sociais, solucionando conflitos de conteúdo social, político e jurídico, e também implementando o conteúdo promocional do Direito, como o contido nas normas constitucionais e nas leis que consagram os direitos sociais e protegem o meio ambiente, o consumidor e outros interesses difusos e coletivos.²²

²¹ WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça)**: processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 30.

²² *Ibid.*, p. 47.

Kazuo Watanabe defende, ainda, que haja uma mudança de mentalidade dos operadores do Direito quanto à realidade do ordenamento jurídico, de modo a perceberem que as novas funções do Poder Judiciário não mais se limitam a resolver conflitos no âmbito da litigiosidade, mas buscam antevê-los e resolvê-los por meio de formas alternativas.²³

Um passo importante no delineamento do novo papel do Poder Judiciário foi tomado com a edição da Resolução n. 125/2020 do Conselho Nacional de Justiça²⁴, que dispôs da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, a qual, segundo Kazuo Watanabe, buscou garantir o acesso à ordem jurídica justa²⁵ e ainda “procura enfrentar a crise de morosidade da justiça, atacando suas causas, e não seus efeitos”.²⁶

Como parte desse processo, os tribunais de justiça criaram Núcleos de Monitoramento do Perfil de Demandas – Numopedes, como forma de prevenir demandas predatórias e, mais recentemente, os centros de inteligência da Justiça

²³ “Mudança de mentalidade por parte de todos os atores do mundo jurídico, que possibilite a perfeita percepção dessa nova realidade, é a exigência mais premente da atualidade. E é particularmente imperioso que o Judiciário se aperceba das novas e importantes funções que lhe tocam e atualize-se e aparelhe-se corretamente para o seu adequado desempenho, evitando-se assim que o espaço institucional que lhe cabe seja ocupado por outros órgãos públicos e privados”. WATANABE, Kazuo. Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça): processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 79.

²⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf. Acesso em: 12 jul. 2022.

²⁵ “O direito de obter atendimento e orientação, não somente em situações de conflitos de interesses, como também em seus problemas jurídicos, em situações de dúvida e de desorientação. E, se é direito dos jurisdicionados ter a oferta desses serviços, o Estado tem, inquestionavelmente, a obrigação de organizá-lo de forma adequada. WATANABE, op. cit., p. 100.

²⁶ *Ibid.*, p. 101.

e o Conselho Nacional de Justiça. Por meio da Resolução n. 349/2020, criaram os centros de inteligência do Poder Judiciário.²⁷

Dentro desse contexto, é possível então verificar que o Poder Judiciário está caminhando em direção à inovação, acompanhando as mudanças advindas da tecnologia, das relações interpessoais e institucionais, em que o combate e a adversidade, que caracterizam o litígio em seu sentido literal, dão lugar ao diálogo e ao debate interinstitucional; às ações coletivas em que o debate é realizado por meio de audiências públicas com toda a sociedade e beneficiam um número maior de pessoas; e às ferramentas de inteligência e modernização do Poder Judiciário, como Kazuo Watanabe escrevia quando defendia a necessidade da transformação do Poder Judiciário no intuito de acompanhar a evolução da sociedade.²⁸

A utilização tanto das ações estruturais quanto das ferramentas de inteligência, especialmente dos centros de inteligência do Poder Judiciário, racionaliza o uso do Poder Judiciário, de modo que resolvem várias demandas de forma coletiva, no caso das ações estruturais, evitando a pulverização de ações individuais acerca do mesmo tema, o que, além de sobrecarregar o Poder Judiciário, permite a existência de decisões conflitantes, minando, dessa forma, o princípio da segurança jurídica, além de interferir na execução das políticas públicas.

Ainda nesse contexto, os centros de inteligência do Poder Judiciário funcionam como instrumento de racionalização à medida que, além de buscarem prevenir a disseminação de ações repetitivas, buscam solucionar as questões

²⁷ 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: 12 jul. 2022.

²⁸ A atuação do Judiciário, conseqüentemente, deve ser substancialmente transformada para acompanhar essa evolução. E considerando que as grandes violações à ordem jurídica são praticadas pelo Estado contemporâneo por omissão. WATANABE, Kazuo. Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça): processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 324.

latentes ou postas de forma global e compartimentalizada, o que garante, além da economia, eficiência e celeridade, a efetividade da prestação jurisdicional.

4 CONCLUSÃO

O presente texto se propôs a analisar como as ações estruturais e as ferramentas de inteligência, na área da saúde pública, podem servir para a racionalização do uso do Poder Judiciário. Para tanto, foi explanado acerca do panorama das ações de saúde pública, isso porque os entes federativos estão entre os maiores litigantes em todos os tribunais, sendo as ações de saúde pública responsáveis por um número considerável das demandas em face dos referidos entes.

Em sequência, foi trazida uma visão geral acerca das ações estruturais e descritas suas vantagens em relação às ações individuais, especialmente no que refere ao âmbito dos beneficiados e na organização das políticas públicas. Após, foi trazida uma explanação acerca dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário.

Concluindo, foi demonstrado como as ações estruturais e os centros de inteligência podem contribuir para a racionalização da utilização do Poder Judiciário no âmbito das ações de saúde pública e, conseqüentemente, para a efetividade da justiça, missão maior deste Poder.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Gerência de Assistência Farmacêutica. **Relação Nacional de Medicamentos Essenciais**: RENAME. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2000. Disponível em: <https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/renome01.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CARVALHO, Sabrina Nasser de. **Processos coletivos e políticas públicas**: mecanismo para a garantia de uma prestação jurisdicional democrática. São Paulo: Editora Contracorrente, 2016.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, May 1976.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Centro de Estudos Judiciários**. Brasília, DF: CJF, [202-]. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios>. Acesso em: 21 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf. Acesso em: 12 jul. 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/files/original131706202010285f996f527203d.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

CORNELL LAW SCHOOL. Legal Information Institute. **Rule 23**. Class Actions. Ithaca, NY: CLS, [20--]. Disponível em: https://www.law.cornell.edu/rules/frcp/rule_23. Acesso em: 22 jul. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Centro de Inteligência da Justiça do DF promove webinar Sistema de Justiça em Rede**. Brasília, DF: TJDFT, 2022. Disponível em: www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2022/marco/centro-de-inteligencia-da-justica-do-df-promove-webinar-sistema-de-justica-em-rede. Acesso em: 20 jul. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria Conjunta n. 49 de 7 de junho de 2021**. Institui Grupo de Trabalho sobre o tema “creche pública”, abordando o dever do estado e o direito dos menores, entre zero e cinco anos de idade, de acesso à educação infantil em creches e pré-escolas. Brasília, DF: TJDFT, 2021. Disponível em: www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2021/portaria-conjunta-49-de-07-06-2021. Acesso em: 20 jul. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **TJDFT e Defensoria Pública assinam termo de cooperação para prevenir demandas repetitivas**. Brasília, DF: TJDFT, 2020. Disponível em: www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2020/dezembro/tjdft-e-defensoria-publica-do-df-assinam-termo-de-cooperacao-em-evento-sobre-prevencao-e-tratamento-de-demandas-repetitivas. Acesso em: 20 jul. 2022.

LUNARDI, Fabrício Castagna. **Curso de direito processual civil**. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito processual civil**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 1, 2017.

MIRRA, Álvaro Luíz Valery. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

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

O PAPEL DOS GRANDES LITIGANTES E A EVOLUÇÃO DA LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA EM MATÉRIAS TRIBUTÁRIA E PREVIDENCIÁRIA NA JUSTIÇA FEDERAL

CONSUELO Y. MOROMIZATO YOSHIDA *

FABIANO LOPES CARRARO **

FERNANDA MATTAR FURTADO SURIANI ***

RITA DIAS NOLASCO ****

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 A transformação digital do Poder Judiciário como marco decisivo no processo evolutivo; 2.1 A informatização dos processos judiciais, a Plataforma Digital do Poder Judiciário e os juízos 100% digitais. 3 Gestão inovadora do contencioso na PGFN e avanços da litigância

* Desembargadora federal do Tribunal Regional Federal da 3ª Região – TRF3. Vice-presidente do TRF3. Presidente da Comissão Gestora do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes – Nugep da 3ª Região e integrante do Grupo Decisório do CNIn da Justiça Federal (2020-2022). Pesquisadora externa do Grupo de Estudos, Pesquisa e Desenvolvimento e Inovação – GEPDI 3 da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam/STJ. Doutora em Direito e professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP no Núcleo de Pesquisa em Direitos Difusos e Coletivos. Professora orientadora na Universidade Autónoma de Lisboa – UAL.

** Juiz federal em São Paulo (JF3). Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo – USP. Juiz auxiliar da vice-presidência (2014-2016 e 2020-2022) e da presidência do Tribunal Regional Federal da 3ª Região – TRF3 (2016-2018). Integrante do Grupo Operacional do CNIn da Justiça Federal (2020-2022).

*** Procuradora federal junto à Coordenação-Geral de Projetos e Assuntos Estratégicos da PGF. Mestre em Direito pela Universidade de Edimburgo e doutora em Direito pela USP. Pesquisadora do Lawgorithm. Instrutora da Escola da Advocacia-Geral da União – AGU. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP.

**** Procuradora da Fazenda Nacional. Doutora em Direito pela PUC/SP. Professora de Direito Processual Civil e de Processo Tributário. Membro do grupo de pesquisa do Núcleo de Estudos Fiscais da Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito SP. Instrutora e coordenadora da disciplina Precedentes Judiciais na pós-graduação da Escola Superior da AGU. Membro do Comitê Gestor de Conciliação do CNJ. Diretora Regional do IBDP.

estratégica; 3.1 Gestão inovadora na PGFN; 3.2 Litigância estratégica na PGFN; 3.3 Soluções consensuais no âmbito da PGFN e os parâmetros para a negociação. 4 Gestão inovadora do contencioso na PGF e avanços da litigância estratégica; 4.1 Gestão inovadora na PGF; 4.2 Litigância estratégica na PGF; 4.3 Soluções consensuais no âmbito da PGF. 5 O impacto da atuação estratégica da PGFN e da PGF na vice-presidência do TRF3. A cooperação processual e a cooperação interinstitucional; 5.1 A cooperação interinstitucional – Poder Judiciário e Advocacia-Geral da União: Nota Técnica CJF n. 32/2020 e Acordo de Cooperação Técnica STJ/AGU n. 4/2020. 6 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar a evolução da litigância estratégica em matérias tributária e previdenciária, a partir das atuações judicial e extrajudicial de dois grandes litigantes na Justiça Federal, a União Federal (Fazenda Nacional), representada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, e o Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS, representado pela Procuradoria-Geral Federal – PGF. Baseada na experiência da vice-presidência do Tribunal Regional Federal da 3ª Região – TRF3, que concentra o volume mais expressivo de recursos e demais feitos de sua competência, pretende-se ressaltar, a despeito da falta de dados estatísticos específicos, o impacto positivo dessa atuação estratégica na recorribilidade aos tribunais superiores, aliada ao sistema de precedentes prestigiado pelo Código de Processo Civil – CPC de 2015.

Para tanto são analisados os fatores externos e internos que contribuíram para a gestão inovadora dos grandes acervos na Justiça Federal e no âmbito das instituições mencionadas, e em que medida passaram a ocorrer avanços na litigância estratégica, nas políticas de soluções consensuais

e, conseqüentemente, na implementação dos princípios da efetividade da jurisdição, da duração razoável do processo, da segurança jurídica, do acesso às informações, entre outros.

São utilizadas pesquisas bibliográfica e documental, sendo a última baseada notadamente nas estatísticas quantitativa e qualitativa do Poder Judiciário, de abrangência nacional.

O Brasil é um fenômeno mundial de explosão da litigiosidade, figurando em primeiro lugar em número de processos. Finalizou 2021 com 77,3 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva.¹ Nesse mesmo ano, as matérias de direito previdenciário e direito tributário estavam entre os assuntos mais recorrentes na Justiça Federal.² Quanto mais elevado é o número de processos, maior se torna o problema da morosidade e da segurança jurídica.

A gestão processual é fundamental para otimizar e racionalizar a utilização dos recursos disponíveis para prestar a jurisdição em tempo razoável.

A fim de melhor gerenciar esse grande volume de processos, os dados passaram a ser contabilizados e analisados para embasar diversos projetos estratégicos e alterações normativas internamente nas procuradorias. Os efeitos

¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2022**: ano-base 2021. Brasília, DF: CNJ, 2022. p. 104. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

² “Destaca-se, na Justiça Federal, o elevado quantitativo de processos de direito previdenciário, entre os quais o auxílio-doença previdenciário é o subtema mais recorrente, seguido pela aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade e aposentadoria por tempo de serviço, que aparecem na listagem dos cinco maiores assuntos do segmento. O outro assunto que aparece com relevância na Justiça Federal são ações sobre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. No segundo grau, o tema mais recorrente é sobre contribuições sociais, em direito tributário. O primeiro grau da Justiça Federal, porém, é encabeçado, nas três primeiras posições, por direito tributário, abrangendo a dívida ativa (execução fiscal), as contribuições corporativas e as contribuições sociais. Em quinto lugar, figura dívida ativa tributária. Nos Juizados Especiais Federais – JEFs, onde está a maior parcela das ações ingressadas na Justiça Federal, o destaque vai para o direito previdenciário; padrão que se repete nas turmas recursais. Desde 2020, o auxílio emergencial passou a figurar na lista dos cinco maiores dos JEFs, em decorrência da pandemia causada pela Covid-19.” CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2022**: ano-base 2021. Brasília, DF: CNJ, 2022. p. 276-277. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

dessas iniciativas impactaram positivamente o Poder Judiciário e, o que é ainda mais importante, os contribuintes e os segurados.

Nesse contexto, o presente artigo pretende investigar, a partir do ponto de vista das diretrizes institucionais, as seguintes questões:

Em que medida os referidos litigantes do polo ativo ou passivo evoluíram a gestão de seu contencioso (em especial, ações previdenciárias e execuções fiscais) e passaram a atuar mais estrategicamente, tomando decisões baseadas em dados a fim de alcançar maior eficiência, com melhoria dos resultados? Quais os marcos dessa evolução, os mecanismos adotados e os resultados obtidos? As soluções consensuais estão sendo adotadas? E quais os parâmetros para a negociação?

Nessa ordem de ideias, inicia-se pela abordagem da transformação digital do Judiciário, como fator externo decisivo para a gestão inovadora do acervo expressivo de ações tributárias e previdenciárias pela PGFN e pela PGF, respectivamente. A cooperação processual e a cooperação interinstitucional são destacadas como instrumentos propícios aos bons resultados alcançados. Enfocam-se os marcos normativos e os projetos que contribuem para o avanço da litigância estratégica baseada em dados, bem como a evolução das soluções consensuais de conflitos, a demonstrar a mudança de paradigma na cultura jurídica. Como propagado por Watanabe, passa-se da “cultura da sentença” para a “cultura da pacificação”³, a partir do entendimento de que nem sempre a melhor solução para um conflito é a resposta judicial adjudicada e imposta às partes.

³ 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. 65-73.

2 A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DO PODER JUDICIÁRIO COMO MARCO DECISIVO NO PROCESSO EVOLUTIVO

A transformação digital do Poder Judiciário pode ser considerada um relevante fator externo, uma vez que contribuiu para a celeridade procedimental e para o aumento da transparência.

Com a regulamentação da Lei n. 11.419/2006, os processos físicos foram paulatinamente realizados por meios eletrônicos. Em 2009, foi criado o Processo Judicial Eletrônico – PJe, e os processos eletrônicos correspondiam a apenas 11,2% dos novos processos. No final de 2021, o índice de processos eletrônicos equivaliam a 80,8% do total em tramitação no Judiciário⁴ e pouco menos de 20% do acervo ainda está em papel.

Quanto ao tempo médio de tramitação, a pesquisa realizada pela Fundação Getulio Vargas – FGV para o Conselho Nacional de Justiça – CNJ⁵ revelou que o PJe é mais eficiente e rápido. Segundo a pesquisa, em relação ao tempo cartorário (compreendido como aquele em que o processo não está aguardando uma decisão, mas sim a realização de alguma tarefa judicial), o tempo médio dos processos em autos físicos é de 144,19 dias, enquanto nos processos que tramitam em autos eletrônicos essa média cai para 97,36 dias, o que indica a expressiva redução de 48% do tempo no trâmite pelo PJe. Ademais, houve a facilitação da coleta de dados jurídicos que são produzidos diariamente nos tribunais.

⁴ Com indicadores de 86% no segundo grau, de 80,2% no primeiro grau e de 100% nos tribunais superiores. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2022**: ano-base 2021. Brasília, DF: CNJ, 2022. p. 192. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

⁵ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Políticas públicas do Poder Judiciário**: uma análise quantitativa e qualitativa do impacto da implantação do Processo Judicial Eletrônico (PJe) na produtividade dos tribunais. Brasília, DF: CNJ, 2018.

O impacto na celeridade processual é digno de nota, o tempo médio de tramitação dos autos eletrônicos é de três anos e quatro meses, que chega a representar quase um terço do tempo levado na tramitação de processos físicos.⁶

O trâmite eletrônico dos processos com ampla disponibilização de dados permite o desenvolvimento de sistemas de automação de tarefas que não necessitam de habilidades cognitivas complexas, e da organização dos dados para a realização de uma governança inovadora. Essa transformação é muito expressiva no âmbito do contencioso de massa, que é típico das ações tributárias e previdenciárias.

2.1 A informatização dos processos judiciais, a Plataforma Digital do Poder Judiciário e os juízos 100% digitais

A atuação inovadora do Poder Judiciário foi impulsionada pela informatização dos processos judiciais nos tribunais.

Com o advento da pandemia de Covid-19, as inovações foram notadamente ampliadas, dentre as quais destacam-se: a implantação dos Núcleos de Justiça 4.0 (Resolução CNJ n. 385, de 6 de abril 2021)^{(7) (8)}, o Balcão Virtual, a Plataforma Digital do Poder Judiciário – PDPJ (Resolução CNJ n. 335, de 29 de

⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2022**: ano-base 2021. Brasília, DF: CNJ, 2022. p. 194-195. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 385, de 6 de abril de 2021**. Dispõe sobre a criação dos Núcleos de Justiça 4.0 e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original18544020210407606dfff01fe8d.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Juízo 100% Digital**. Brasília, DF: CNJ, [2021]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/projeto-juizo-100-digital/mapa-de-implantacao/>. Acesso em: 6 set. 2022.

setembro de 2020)⁹ e o Juízo 100% Digital (Resolução CNJ n. 345, de 9 de outubro de 2020)¹⁰, com os atos processuais realizados eletrônica e remotamente.

Na Justiça Federal da 3ª Região, o primeiro Juízo 100% Digital foi implantado em fevereiro de 2021, com projeto - piloto na 2ª Vara Previdenciária de São Paulo, na 10ª Vara de Execuções Fiscais de São Paulo, na 3ª Vara Federal de Santo André, na 2ª Vara Federal de Ponta Porã e, em maio de 2021, no Juizado Especial Federal de Lins. No Juízo 100% Digital, as audiências e sessões de julgamento são realizadas por meio eletrônico ou videoconferência e são gravadas no PJe mídias. O atendimento eletrônico ocorre durante o horário regular de atendimento presencial ao público das unidades judiciárias. A parte demandante deve aderir à modalidade digital no momento da distribuição da ação. Na contestação, a parte contrária e seu advogado deverão fornecer o endereço eletrônico e o número de linha telefônica móvel celular para contato ou manifestar expressamente a não concordância com o procedimento do Juízo 100% Digital. O silêncio significará aceitação tácita.

Entre abril de 2020 e janeiro de 2022¹¹, foram respondidas pela AGU, no ambiente virtual da Plataforma¹², coordenada pelo Gabinete da Conciliação

⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 335, de 29 de setembro de 2020**. Institui política pública para a governança e a gestão de processo judicial eletrônico. Integra os tribunais do país com a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro – PDPJ-Br. Mantém o sistema PJe como sistema de Processo Eletrônico prioritário do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original214359202110116164b01f70f93.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

¹⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 345, de 9 de outubro de 2020**. Dispõe sobre o Juízo 100% Digital e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original175500202010145f873b7482503.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

¹¹ JUSTIÇA Federal da 3ª Região atinge 76% de acordos nos últimos dois anos. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-27/justica-federal-regiao-atinge-76-acordos-2020-2021>. Acesso em: 6 set. 2022.

¹² O TRF da 3ª Região criou por meio da Resolução Pres n. 349/2020 a Plataforma Virtual Interinstitucional para promover a conciliação de demandas relacionadas à Covid-19. A referida plataforma facilita a interlocução entre todos os envolvidos no conflito: cidadãos,

do TRF3, 10.902 demandas relacionadas ao indeferimento da concessão do auxílio emergencial. Desse total, 5.580 tiveram um final positivo para o autor do pedido; 3.298 foram indeferidas; e 2.024 solicitações retornaram ao juizado especial federal, sem a análise do órgão. Outras 17.949 demandas foram resolvidas administrativamente, a partir da simples reanálise dos pedidos pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev. A resolução dos conflitos ocorreu por meio da interlocução entre a empresa, a plataforma, os JEFs da 3ª Região, o Gabcon e a coordenadoria dos JEFs.

A transformação digital do Poder Judiciário caminha a passos largos, gerando novos ambientes e procedimentos que não eram possíveis anteriormente. A meta é alcançar a denominada “virada tecnológica processual”,¹³ para ampliação do acesso à justiça. Os tribunais virtuais, existentes em outras partes do mundo, são projetados para operar utilizando as características únicas da tecnologia para implementar uma real transformação no acesso à justiça. São denominados por Rabinovich-Einy e Katsh de New New Courts os tribunais que desenvolvem novos processos, que contam com novas ferramentas, envolvem novos atores e cumprem novos objetivos, e têm o potencial de aumentar a eficiência e a justiça dos procedimentos de resolução de disputas além de possibilitar a prevenção sistêmica de conflitos, e com isso mitigar o surgimento de novas injustiças.¹⁴

Poder Judiciário, órgãos e entidades públicas, servindo como meio para a obtenção de acordos que se revelem mais adequados à natureza das políticas públicas sanitárias, além de tratar de casos envolvendo medidas relacionadas à Covid-19. SÃO PAULO. Tribunal Regional da 3ª Regional. **Resolução Pres n. 349, de 12 de maio de 2020**. Cria a Plataforma Interinstitucional Virtual para demandas relacionadas à saúde. 2020. Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/atos-normativos/atos-normativos-dir/Presid%C3%A4ncia/Resolu%C3%A7%C3%B5es/2020/Resolu%C3%A7%C3%A3o0349.htm>. Acesso em: 6 set. 2022.

¹³ NUNES, Dierle. Virada tecnológica no direito processual (da automação à transformação): seria possível adaptar o procedimento pela tecnologia? In: NUNES, Dierle; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; WOLKART, Erik Navarro (org.). **Inteligência artificial e direito processual**: os impactos da virada tecnológica no direito processual. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 15-40.

¹⁴ RABINOVICH-EINY, Orna; KATSH, Ethan. The new new courts. **American University Law Review**, Washington D. C., n. 67, p. 165-215, Oct. 2017.

Na realidade brasileira, a transformação digital aliada à cooperação institucional tem trazido excelentes resultados, como se verá.

3 GESTÃO INOVADORA DO CONTENCIOSO NA PGFN E AVANÇOS DA LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA

3.1 Gestão inovadora na PGFN

No âmbito interno da PGFN, foram editados diversos normativos voltados à racionalização do contencioso tributário federal, instituindo políticas públicas baseadas em evidências empíricas, voltadas à atuação mais estratégica, inclusive com a adoção de meios consensuais de solução de conflitos (em especial, o negócio jurídico processual e a transação tributária), que foram imprescindíveis ao enfrentamento dos efeitos sociais e econômicos decorrentes da pandemia de Covid-19.

Desde 2015, a PGFN vem implementando um novo modelo de cobrança da Dívida Ativa da União – DAU e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, com a utilização da ciência de dados e a inteligência analítica (*business intelligence*), cujos escopos centrais consistem na racionalização e na otimização de recursos para aumentar a qualidade e a efetividade da cobrança. As ferramentas tecnológicas permitem agregar valor aos dados com a análise do binômio risco *versus* retorno e, assim, aprimorar as atividades de cobrança.¹⁵

O antigo modelo de cobrança reativo, que utilizava a execução fiscal como o único meio de cobrança, foi substituído pelo protagonismo na

¹⁵ NOLASCO, Rita Dias; XAVIER, Daniel Saboia; SURIANI, Fernanda Machado. A tecnologia e a inteligência analítica aplicada à recuperação de créditos pela PGFN. In: FUX, Luiz; ÁVILA, Henrique; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Tecnologia e Justiça Multiportas**. 1. ed. Indaiatuba, SP: Foco, 2021. p. 247-260.

gestão dos créditos inscritos em dívida ativa da União, priorizando outros meios extrajudiciais e autocompositivos de cobrança.

O marco inicial foi o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos – RDCC (Portaria PGFN n. 396/2016), com o arquivamento de ações executivas fiscais ajuizadas pela PGFN, nas quais não havia notícia de bens úteis à satisfação do crédito ou discussão acerca da exigibilidade da cobrança, com valor até um milhão de reais.

Ao mesmo tempo, desenvolveu-se a catalogação de todo o estoque de créditos inscritos na DAU, levando em consideração as características do contribuinte e a potencialidade de recuperação (Portaria MF n. 293/2017), classificando-o em quatro categorias: 1) crédito classe A, com alto potencial de recuperação; 2) crédito classe B, com média perspectiva de recuperabilidade; 3) crédito classe C, com baixa perspectiva de recuperação; e, por fim, 4) crédito classe D, considerado irrecuperável.

Foram analisados não só aspectos relativos à recuperabilidade dos débitos inscritos em dívida ativa, a exemplo da suficiência e da liquidez das garantias, mas também aspectos associados às características dos próprios devedores inscritos, como a situação econômico-fiscal, a capacidade de gerar resultados para pagamento dos débitos, bem como o histórico de adimplemento.

São classificados com *rating* D, independentemente do Índice Geral de Recuperabilidade – IGR: os créditos dos devedores de pessoa jurídica cuja situação cadastral do CNPJ seja baixada (por inaptidão, por inexistência de fato, por omissão contumaz, por encerramento da falência), ou seja, inapta (por localização desconhecida, por inexistência de fato, por omissão e não localização, por omissão contumaz, por omissão de declarações) ou suspensa por inexistência de fato; os créditos inscritos há mais de quinze anos, sem anotação atual de parcelamento ou garantia; os créditos dos devedores de pessoa jurídica com indicativo de falência decretada ou recuperação judicial deferida; os créditos dos

devedores de pessoa física com indicativo de óbito; os créditos com anotação de suspensão de exigibilidade por decisão judicial.

Mais de 60% do estoque da dívida ativa da União são considerados com baixa possibilidade de recuperação ou mesmo irrecuperáveis. A maioria dos executivos fiscais ficavam paralisados em razão da não localização do executado, ou da não identificação de bens a serem penhorados. Essa realidade impulsionou a reestruturação do modelo de cobrança da dívida ativa da União, priorizando estratégias administrativas de cobrança, e a execução fiscal passou a ser utilizada apenas quando esgotados os meios extrajudiciais de cobrança e desde que verificada a existência de chances concretas de satisfação do crédito exequendo.

A Portaria PGFN n. 33/2018¹⁶ (Lei n. 13.606/2018)¹⁷ implementou o exame de legalidade prévio; a previsão de discussão administrativa das dívidas antes da prática de atos mais gravosos de cobrança, por meio do Pedido de Revisão de Dívida Inscrita – PRDI; a possibilidade de oferta antecipada de garantia na esfera administrativa; e a procedimentalização da averbação pré-executória de restrição administrativa nos órgãos de registro, para a garantia do crédito tributário e da proteção de terceiros.

Por fim, a Portaria PGFN n. 33/2018 prevê o diligenciamento patrimonial prévio ao ajuizamento seletivo das execuções fiscais, que fica condicionado à localização de indícios de bens, direitos ou atividade econômica do devedor ou corresponsável, desde que úteis à satisfação integral ou parcial do

¹⁶ BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria PGFN n. 33, de 8 de fevereiro de 2018. Regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002 e disciplina os procedimentos para o encaminhamento de débitos para fins de inscrição em dívida ativa da União, bem como estabelece os critérios para apresentação de pedidos de revisão de dívida inscrita, para oferta antecipada de bens e direitos à penhora e para o ajuizamento seletivo de execuções fiscais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 35, 9 fev. 2018. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=90028>. Acesso em: 6 set. 2022.

¹⁷ BRASIL. **Lei n. 13.606, de 9 de janeiro de 2018**. Institui o Programa de Regularização Tributária Rural – PRR na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/l13606.htm. Acesso em: 6 set. 2022.

débito a ser executado. A cobrança judicial passa a ser realizada apenas quando há reais chances de êxito (satisfação do crédito). Assim, a PGFN aumentou em 600% a recuperação em execução fiscal.

Com a redução do ajuizamento de executivos fiscais, o protesto da Certidão de Dívida Ativa da União vem sendo utilizado como importante instrumento de cobrança administrativa eletrônica com alto índice de recuperação.

Destaca-se, também, o aprimoramento do processo de cobrança com a inclusão de terceiros no âmbito administrativo, realizada de forma cada vez mais precisa, por meio do Procedimento Administrativo de Reconhecimento de Responsabilidade – PARR (Portaria PGFN n. 948/2017)¹⁸, diante da ocorrência de situações que, por lei, permitem a corresponsabilização de pessoas físicas (diretores, sócios e representantes), por débitos inscritos das empresas, ou de pessoas jurídicas, por débitos inscritos de pessoas físicas.

Desde 2021, o atendimento da PGFN tornou-se 100% digital, com a totalidade dos serviços à disposição dos contribuintes na plataforma Regularize¹⁹, que conta, também, com o auxílio de inteligência artificial para prestar assistência virtual por meio do *chatbot* IZE, que esclarece as dúvidas mais frequentes na utilização dos serviços. Caso as respostas da IZE não sejam suficientes, o contribuinte poderá registrar a dúvida para ser tratada pela equipe de atendimento do órgão.

Em 2021, também foi criado e implementado o robô Mari, automatizando a identificação de inscrições prescritas e refinando o controle

¹⁸ BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria PGFN n. 948, de 15 de setembro de 2017. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, o Procedimento Administrativo de Reconhecimento de Responsabilidade – PARR. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 23, 19 set. 2017. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=86309&visao=anotado>. Acesso em: 6 set. 2022.

¹⁹ BRASIL. Ministério da Economia. **Regularize**. Brasília, DF: SERPRO, [20--]. Disponível em: <https://www.regularize.pgfn.gov.br>. Acesso em: 6 set. 2022.

de legalidade realizado pela PGFN. Foram baixados quase R\$ 80 bilhões em inscrições prescritas até o final do mesmo ano.

3.2 Litigância estratégica na PGFN

Na linha da atuação estratégica, a mudança de *mindset* da cultura do litígio, de deixar de recorrer sempre das decisões contrárias, foi paulatina.

A Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002, inicialmente trouxe algumas dispensas de contestar e recorrer, principalmente onde houvesse ato declaratório de dispensa de contestar e recorrer do PGFN assinada pelo Ministro da Fazenda. A Portaria PGFN n. 294/2010 trouxe mais hipóteses de dispensa, e a Portaria PGFN n. 502/2016²⁰, além das dispensas de contestar e recorrer com base em jurisprudência consolidada, também possibilita a avaliação da relação custo-benefício da interposição do recurso, para deixar de recorrer.

As dispensas de contestar, oferecer contrarrazões, interpor recursos ou desistir daqueles interpostos foram significativamente ampliadas pela Lei n. 13.874/2019²¹ (que alterou a redação dos arts. 19, 19-A, 19-B, 19-C e 19-D da Lei n. 10.522/2002). As dispensas poderão ser adotadas em relação a temas que sejam objeto de: (i) parecer aprovado pela PGFN; (ii) parecer ou súmula da AGU; (iii) súmula da Administração Tributária Federal; (iv) temas com fundamento em dispositivo legal declarado inconstitucional pelo STF em sede de controle

²⁰ BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria n. 502, de 12 de maio de 2016**. Revoga as Portarias PGFN n. 294, de 26 de março de 2010, PGFN n. 276, de maio de 2015 e o item 3.8, coluna “múltiplas assinaturas (item 3.6.5)”, (sic – item 3.7.5) no que se refere à nota justificativa, da Portaria PGFN n. 870, de 24 de novembro de 2014, e dispõe sobre a atuação contenciosa judicial e administrativa dos procuradores da Fazenda Nacional. Brasília, DF: PGFN, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/representacao-judicial/temas-com-dispensa-de-contestar-e-recorrer/portaria-pgfn-502-texto-consolidado-ate-portaria-19581-alterada-2020.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

²¹ BRASIL. **Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 6 set. 2022.

difuso; e (v) temas decididos pelo STF, em matéria constitucional, ou pelo STJ, TST, TSE ou pela Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência, no âmbito de suas competências, quando a decisão foi proferida em sede de repercussão geral ou recurso repetitivo ou quando não houver viabilidade de reversão, conforme critérios definidos em ato da PGFN.

As dispensas podem ser estendidas a tema diferente do julgado, quando a ele forem aplicáveis os fundamentos determinantes extraídos do julgamento paradigma ou da jurisprudência consolidada. “A título de exemplo de dispensa por extensão, citamos o julgamento do Tema n. 674 pelo Supremo Tribunal Federal – STF, por meio do qual foi garantida a imunidade tributária de PIS e Cofins incidente sobre as receitas auferidas na exportação via *trading companies* pela agroindústria. A PGFN editou o Parecer SEI n. 15.759/2020/ME que, não só dispensou os procuradores de apresentarem contestação e recursos sobre a matéria, mas também estendeu a dispensa às demais pessoas jurídicas exportadoras que fazem uso de empresas intermediárias. Dessa forma, ao maximizar os efeitos da dispensa, a PGFN garantiu que milhares de processos sobre ambos os temas fossem finalizados.”²²

Referidas dispensas aplicam-se, no que couber, à Procuradoria-Geral da União, à Procuradoria-Geral Federal e à Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil.

A uniformização na aplicação da lei traz segurança jurídica e acarreta a redução do número de recursos.

Em 2019, a PGFN criou o LabJud para fortalecer a jurimetria, a inovação e a tecnologia na atuação perante o Poder Judiciário. Ao LabJud compete o levantamento de dados e diagnósticos de cenários de temas jurídicos nos tribunais, bem como a elaboração de relatórios que direcionem a postura

²² NOLASCO, Rita Dias; XAVIER, Daniel Saboia; SURIANI, Fernanda Machado. A tecnologia e a inteligência analítica aplicada à recuperação de créditos pela PGFN. In: FUX, Luiz; ÁVILA, Henrique; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Tecnologia e Justiça Multiportas**. 1. ed. Indaiatuba, SP: Foco, 2021. p. 247-260.

institucional no contencioso tributário. Ao desistir dos recursos nos temas que foi determinada a impossibilidade de recorrer, a PGFN colabora com o Poder Judiciário para que o foco seja as ações que merecem real atenção.

A PFN reconheceu a procedência do pedido, deixou de oferecer contrarrazões ou interpor recursos ou desistiu de recursos interpostos em razão de teses firmadas em sede de repercussão geral, recurso repetitivo ou decisão proferida em controle concentrado de constitucionalidade, em 738.398 processos judiciais, de 2016 a 2021 (dados obtidos via LAI).²³

3.3 Soluções consensuais no âmbito da PGFN e os parâmetros para a negociação

O princípio da cooperação no âmbito do processo tributário impõe que o Estado, na figura da Administração Tributária, e os sujeitos passivos colaborem entre si, criando diálogo permanente e produtivo.²⁴ As partes devem cooperar para a rápida resolução do litígio, tendo em vista “o interesse da arrecadação de receita tributária; o interesse na estabilização da situação jurídica do contribuinte e o próprio interesse na efetividade do princípio da segurança jurídica.”²⁵

A resistência à autocomposição na seara tributária era fundada na indisponibilidade do interesse público, associada à indisponibilidade do crédito tributário, que é essencial para a manutenção das políticas públicas e dos serviços prestados à sociedade. No entanto, a concepção de interesse público evoluiu com

²³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa. Brasília, DF: CNJ, 2022. (Justiça Pesquisa, 5). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-contencioso-tributario-final-v10-2.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

²⁴ CABRITA NETO, Serana; TRINDADE, Carla Castelo. **Contencioso tributário**. 1. ed. São Paulo: Editora Almedina, 2017. v. 2. p. 201.

²⁵ *Ibid.* p. 124-125.

o crescente uso de meios consensuais. Atende ao interesse público a criação de instrumento que permita solução rápida e eficaz para demandas fiscais.²⁶

O que é indisponível é o dever do Estado de agir no interesse da sociedade e de acordo com os princípios constitucionais vigentes. O princípio da eficiência é constitucionalmente assegurado e, portanto, os contornos do interesse público também são por ele delimitados.²⁷

A Fazenda Pública somente pode abrir mão de créditos tributários e multas quando houver o enquadramento em alguma hipótese expressamente prevista em lei.²⁸

A possibilidade de celebração do negócio jurídico processual pelas unidades da PGFN está expressamente prevista na Lei n. 13.874²⁹, de 20 de setembro de 2019 (fruto da conversão da MP n. 881/2019), nos §§ 12 e 13 do art. 19, para realizar adequação procedimental, com fundamento no disposto no art. 190 do Código de Processo Civil.³⁰

²⁶ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Transação tributária**: introdução à justiça fiscal consensual. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 140-141.

²⁷ FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques. Transação em matéria tributária: um estudo sobre a Lei n. 13.988/2020. In: DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro (org.). **Inovações no sistema de justiça**: meios alternativos de resolução de conflitos, Justiça Multiportas e iniciativas para a redução da litigiosidade e o aumento da eficiência nos tribunais: estudos em homenagem a Múcio Vilar Ribeiro Dantas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 1007-2018.

²⁸ A anistia é o perdão relativo a penalidades pecuniárias, que punem o descumprimento da obrigação tributária. A isenção é o perdão relativo aos tributos em si. A anistia e a isenção são modalidades de exclusão do crédito tributário previstas em lei, no art. 175 do CTN. A remissão tributária é uma modalidade de extinção do crédito tributário, prevista nos arts. 156, IV, e 172, do CTN. A remissão é a dispensa legal de pagamento de crédito tributário lançado, tanto em relação ao tributo quanto em relação aos demais valores, como multas e juros de mora. Já a transação, prevista no art. 171 do CTN, pressupõe concessões mútuas, com reciprocidade de ônus e vantagens.

²⁹ BRASIL. **Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera a Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 6 set. 2022.

³⁰ 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 set. 2022.

O Parecer PGFN n. 05/2017 admitiu a possibilidade de convenções processuais no âmbito da execução fiscal e expressou seus limites, vedando a celebração de negócios jurídicos processuais que reduzam o montante dos créditos inscritos ou implique renúncia às garantias e aos privilégios do crédito tributário. Em seguida, houve a regulamentação por meio da Portaria PGFN n. 33, de 8 de março de 2018; Portaria PGFN n. 360, de 13 de junho de 2018 (alterada pela Portaria PGFN n. 515/2018) e Portaria PGFN n. 742, de 21 de dezembro de 2018, que identificam diversas hipóteses de negócio jurídico processual, as condições e os critérios para aferição da existência de interesse na sua celebração por parte da Fazenda Nacional.

As referidas portarias autorizam a realização de negócios jurídicos processuais para convencionar sobre aceitação e/ou substituição de garantias, calendarização dos atos processuais da execução fiscal, meios de constrição ou de alienação de bens, confecção ou conferência de cálculos, produção de provas, avaliação de bens, renúncia mútua das partes ao recurso, entre outros.³¹ As hipóteses de celebração de NPJ não são taxativas, permitem amplas possibilidades de negociação entre as partes (administração tributária e contribuinte) que podem até mesmo estipular planos de amortização do crédito tributário. A negociação é customizada caso a caso, levando em consideração as peculiaridades do caso concreto, o perfil do contribuinte e a sua capacidade econômico-financeira.

Na esteira da construção de soluções consensuais de conflitos tributários, a transação tributária de créditos da União, prevista desde 1966 no

³¹ Como bem afirma Paulo Cesar Conrado: "Os normativos fazendários, a seu turno, estão naturalmente muito mais afeitos à ideia de padronização de práticas internas (o que é sempre desejável) do que à definição do conteúdo, em si, dos NJPs que seriam realizáveis pela Fazenda em matéria tributária. CONRADO, Paulo Cesar. Limites do negócio jurídico processual: como avaliá-los? **Consultor Jurídico**, São Paulo, 3 abr. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-03/processo-tributariolimites-negocio-juridico-processual-avalia-los>. Acesso em: 22 ago. 2022.

art. 171 do Código Tributário Nacional, foi regulamentada apenas em 2019, com a Medida Provisória n. 899³², convertida na Lei n. 13.988/2020.³³

A transação³⁴ possibilita ao contribuinte que não cometeu fraudes buscar de maneira autocompositiva regularizar sua situação fiscal perante a PGFN, contribuindo para retirar do contencioso administrativo e judicial inúmeros processos. O contribuinte que se enquadre nas modalidades previstas na legislação pode obter descontos e prazos mais alongados para o pagamento da dívida. As condições diferenciadas e os benefícios são oferecidos aos contribuintes de acordo com a situação econômico-financeira individual e o seu padrão de comportamento.

A transformação digital na coleta e análise de dados é fundamental para traçar o perfil do contribuinte e mensurar a sua situação econômica e a capacidade de pagamento.

A crise econômico-financeira é apontada como um dos principais fatores de desconformidade (não cumprimento das obrigações tributárias). Nesse aspecto, as atuais modalidades de transação por adesão, previstas em diversas portarias da PGFN, são: Transação na Dívida Ativa do FGTS; Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos – Perse; Programa de Regularização do Simples Nacional; Transação de Pequeno Valor do Simples Nacional; Transação de Pequeno Valor; Transação Extraordinária; Transação Excepcional; Transação Excepcional para débitos rurais e fundiários; Fundo de Assistência ao Trabalhador

³² BRASIL. **Medida Provisória n. 899, de 16 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv899.htm. Acesso em: 6 set. 2022.

³³ BRASIL. **Lei n. 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis n. 13.464, de 10 de julho de 2017, e n. 10.522, de 19 julho de 2002. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm. Acesso em: 6 set. 2022.

³⁴ “O intuito da transação é a facilitação do diálogo e a aproximação entre fisco e contribuinte, para que estas partes, de maneira colaborativa, cheguem a um consenso visando sempre, ao final, o cumprimento de obrigações tributárias”. FERRAZ, Beatriz Biaggi. **Transação em matéria tributária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 9.

Rural – Funrural; e repactuação de transação em vigor. Temos ainda a transação por proposta individual do contribuinte; por proposta individual do contribuinte em recuperação judicial; e por proposta individual da PGFN.

Outro motivo preponderante da não conformidade é a complexidade do sistema tributário brasileiro e consequente insegurança jurídica diante da divergência interpretativa (tese jurídica controvertida),³⁵ que vai de encontro com a modalidade de transação do contencioso tributário, em regime só por adesão para não afetar a isonomia e a concorrência.

Mesmo no cenário absolutamente desafiador imposto pela pandemia, a PGFN logrou aumentar a regularização das dívidas em razão dos programas de transação tributária devido ao sucesso da estratégia de conceder descontos apenas para aqueles contribuintes que realmente precisam, conforme sua capacidade de pagamento.³⁶

Em 2020, o valor total recuperado com acordos de transação foi de R\$ 1.754.828,49; no ano 2021, o valor total foi de R\$ 6.391.717,49.³⁷ De janeiro

³⁵ “A transação no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica lida com os litígios típicos da complexidade do sistema tributário brasileiro. Deve-se ressaltar ainda que o sistema tributário brasileiro é extremamente constitucionalizado, o que faz com que grande parte das causas tributárias sejam definidas pelo Supremo Tribunal Federal, o que leva um tempo considerável para tanto. Assim, a pendência de um contencioso tributário, tanto administrativo quando judicial, prolongado mostra a importância da implantação de um modelo de transação tributária que permita resolver de forma mais célere as discussões tributárias” FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques. *Transação em matéria tributária: um estudo sobre a Lei n. 13.988/2020*. In: DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro (org.). **Inovações no sistema de justiça: meios alternativos de resolução de conflitos, Justiça Multiportas e iniciativas para a redução da litigiosidade e o aumento da eficiência nos tribunais: estudos em homenagem a Múcio Vilar Ribeiro Dantas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/1481216627/inovacoes-no-sistema-de-justica-meios-alternativos-de-resolucao-de-conflitos-justica-multiportas-e-iniciativas-para-a-reducao-da-litigiosidade-e-o-aumento-da-eficiencia-nos-tribunais-estudos-em-homenagem-a-mucio-vilar-ribeiro-dantas>. Acesso em: 20 out. 2023.

³⁶ BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Boletim de Acompanhamento Gerencial**. Edição especial – 1º semestre de 2021. Brasília, DF: PGFN, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estudos-sobre-a-dau/boletim-de-acompanhamento-gerencial-junho-2021.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

³⁷ BRASIL. Ministério da Economia. **Boletim de Acompanhamento Gerencial da dívida ativa da União e do FGTS – Edição anual – 2021**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estudos-sobre-a-dau/boletim-de-acompanhamento-gerencial-da-divida-ativa-da-uniao-e-do-fgts-edicao-anual-2021.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

até maio de 2022, a recuperação efetiva total de créditos oriundos de acordos de transação foi de 5,2 bilhões de reais.³⁸

Segundo o relatório da PGFN, de 2020 até maio de 2022, foram negociadas 3,6 milhões de inscrições em DAU, no valor de R\$ 316 bilhões, em mais de um milhão e 372 mil acordos deferidos e celebrados pela PGFN. No mesmo período, a recuperação total de créditos oriundos de acordos de transação foi de 13 bilhões de reais.

A autocomposição tem gerado impacto positivo não apenas na arrecadação, mas também na redução do contencioso fiscal, no uso mais racional dos recursos físicos e humanos disponíveis, bem como na melhoria do ambiente concorrencial e econômico, por meio do tratamento customizado dos contribuintes.

A publicidade e a transparência são devidamente observadas no Painel das Negociações no sítio da PGFN. Qualquer cidadão pode consultar o conteúdo dos termos de negócios jurídicos processuais e dos acordos de transação individual formalizados perante a PGFN.³⁹

³⁸ BRASIL. Ministério da Economia. **Boletim de Acompanhamento Gerencial da dívida ativa da União e do FGTS – maio 2022**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estudos-sobre-a-dau/boletim-de-acompanhamento-gerencial-da-divida-ativa-da-uniao-e-do-fgts-edicao-anual-2021.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

³⁹ BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Termos de transação individual**. Brasília, DF: PGFN, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/painel-dos-parcelamentos/termos-de-transacao-individual>. Acesso em: 6 set. 2022.

4 GESTÃO INOVADORA DO CONTENCIOSO NA PGF E AVANÇOS DA LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA

4.1 Gestão inovadora na PGF

No âmbito interno da AGU e, em especial, da PGF, políticas públicas de fomento à atuação mais estratégica e menos tática foram surgindo e se fortalecendo ao longo do tempo, tendo a tecnologia como aliada. Um marco importante nesta evolução foi a implementação, em 2014, do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens),⁴⁰ que é a plataforma de trabalho de seus membros que consolida em um único lugar todas as informações processuais e administrativas sobre as ações judiciais sob sua responsabilidade. A plataforma está integrada a diversos sistemas eletrônicos de justiça (Eproc, PJe, entre outros) e é possível visualizar os autos processuais em sua integralidade dentro do Sapiens, assim como elaborar petições e protocolá-las de forma centralizada.

Com os dados consolidados em uma única plataforma, é possível utilizar ferramentas tecnológicas para tornar mais eficiente o trabalho, com o uso de sistemas de automação (Robotic Process Automation – RPA),⁴¹ bem como realizar a análise de dados para compreender melhor as oportunidades de melhoria da atuação da advocacia pública, possibilitando uma gestão inovadora e estratégica. A fim de melhor gerir as iniciativas de inovação tecnológica, capacitar seus membros e facilitar a troca de informações, foi instituída a Rede de Tecnologia e Inovação da Procuradoria-Geral Federal – PGF-TEC (Portaria n. 783,

⁴⁰ BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Portaria n. 125, de 30 de abril de 2014**. Institui a obrigatoriedade de utilização do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – Sapiens, no âmbito da Advocacia-Geral da União, seu Comitê Gestor Nacional e aprova o Regimento Interno deste. Brasília, DF: AGU, 2014.

⁴¹ Vide, mais detalhadamente, sobre a inovação tecnológica na PGF e os sistemas de automação utilizados em: SURIANI, Fernanda; EIFER, Gabriel; MELO, Rafael. Tecnologia na gestão do contencioso da Procuradoria-Geral Federal: do tático ao estratégico. *In*: IWAKURA, Cristiane Rodrigues; BORGES, Fernanda Gomes e Souza; BRANDIS, Juliano (coord.). **Processo e tecnologia**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 397-430.

de 19 de dezembro de 2017), e, posteriormente, o Laboratório de Desenvolvimento de Tecnologia e Inovação – PGF-TEC/Labs (Portaria Normativa n. 142/2020/PGF).

Assim, com o crescente número de processos eletrônicos e com a centralização das informações no Sapiens, uma nova forma de trabalhar se tornou possível. Várias pessoas podem atuar no mesmo processo simultaneamente; os sistemas de automação, que não possuem limite temporal, podem auxiliar na instrução processual, com a busca de informações nos sistemas do INSS; e é possível a realização de tarefas em lote. Ademais, ausentes as barreiras físicas dos autos materiais, é possível especializar equipes por assunto com atuação desterritorializada.

Por meio de uma gestão inovadora, a PGF implementou uma nova metodologia de trabalho: o gerenciamento do contencioso, que se amolda muito bem às ações de massa. Trata-se de uma forma de gerir a carga processual com a organização das equipes de modo a potencializar o tempo de atuação dos procuradores no que é mais relevante e complexo. Assim, as tarefas de triagem, mero impulso processual ou que demandam resposta padronizada ou simplificada, que pode chegar a representar cerca de 80% das intimações recebidas diariamente, são realizadas por uma equipe de gerenciamento.⁴² A outra parte da equipe se dedica à atuação minuciosa dos casos com maior grau de complexidade. Como afirma Peres, a gestão do contencioso “trouxe a aplicação do mapeamento por jurimetria, método que conecta os institutos de direito e da estatística para fins de avaliação das teses de defesa e das taxas de sucesso, bem como na identificação de temas com reforma de decisões por recursos da equipe, pontos a serem aprimorados na defesa, entre outros”⁴³.

⁴² SURIANI, Fernanda; EIFER, Gabriel; MELO, Rafael. Tecnologia na gestão do contencioso da Procuradoria-Geral Federal: do tático ao estratégico. In: IWAKURA, Cristiane Rodrigues; BORGES, Fernanda Gomes e Souza; BRANDIS, Juliano (coord.). **Processo e tecnologia**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 397-430.

⁴³ PERES, Camila Gomes. **A defesa judicial da política previdenciária: o modelo estratégico de atuação da Procuradoria-Geral Federal**. 2020. Monografia (Aperfeiçoamento/especialização em gestão de políticas públicas) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5119>. Acesso em: 10 fev. 2022.

A melhor organização das equipes e o levantamento de dados impulsionaram projetos capazes de concretizar os objetivos estratégicos da AGU, tais como: a promoção da defesa jurídica coordenada e assertiva e a redução e prevenção de litígios.⁴⁴ Esses projetos tiveram impacto externo, e seus resultados foram sentidos pelo Poder Judiciário e pelos segurados, como será visto mais adiante.

4.2 Litigância estratégica na PGF

Dois projetos merecem destaque para a análise do impacto no contencioso da reestruturação interna inovadora vista anteriormente. O primeiro é o Programa Resposta Imediata em Ações Previdenciárias – Priap, instituído pela Portaria PGF n. 410/20109, e o segundo é o Projeto de Formação de Precedentes Qualificados em Matéria Previdenciária, ainda em andamento.

O Priap teve como valores fundantes a inovação, a gestão estratégica, a eficiência, o aperfeiçoamento constante, a cooperação, a proatividade e a transparência e foi composto de três subprogramas: melhores práticas, orientação judicial e desistência recursal.

A PGF é composta por quase uma centena de unidades espalhadas por todo o território nacional, com realidades bastante distintas entre si. O subprograma melhores práticas teve como objetivo mapear, divulgar e expandir iniciativas de organização interna das unidades que geram bons resultados para o trabalho. Alguns resultados relevantes foram alcançados com esse subprojeto, como melhoria na interlocução entre as equipes regionais que atuam de forma desterritorializadas junto às turmas recursais, e entre elas e a direção central. Ademais, foram catalogados e disponibilizados, na rede interna da PGF, os

⁴⁴ BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Planejamento estratégico 2020-2023**. Brasília, DF: AGU, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/governanca/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-2020-2023>. Acesso em: 3 mar. 2022.

aplicativos de automação que auxiliam nas tarefas contenciosas e administrativas, bem como as práticas de gerenciamento avançado do contencioso, com a construção de painéis gerenciais. Esses painéis são ferramentas fundamentais para a compreensão dos gargalos processuais e administrativos, bem como para o estudo jurimétrico necessário para uma atuação judicial mais assertiva.

O subprograma orientação judicial visou mapear no acervo contencioso os temas mais relevantes ao INSS e estabelecer um alinhamento das orientações processuais e materiais, que são realizadas pelo Departamento de Contencioso da PGF e pela Procuradoria-Federal Especializada do INSS, respectivamente. Ademais, também teve como resultado o mapeamento de temas passíveis de solução por meio do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR, para uma atuação mais estratégica.

Quanto ao subprograma de desistência recursal, ele foi instrumentalizado por meio de mutirões realizados junto aos tribunais regionais federais, à Turma Nacional de Uniformização, ao STJ e ao STF. Esse subprograma teve como fundamento legal importantes normas da AGU, as Portarias AGU n. 487 e n. 488, de 27 de julho de 2016, que regulamentam os critérios para a atuação dos procuradores federais nos casos, principalmente, da existência de precedentes qualificados, autorizados a reconhecer a procedência do pedido, a abster-se de contestar e de recorrer, a desistir dos recursos interpostos e, com a possibilidade de formulação de proposta de acordo.

O objetivo do subprograma foi analisar os recursos pendentes de julgamento a fim de identificar aqueles que deveriam receber um tratamento diferenciado e persistir por estarem em conformidade com as orientações da PGF daqueles que, diversamente, apresentavam alguma desconformidade, seja por óbices processuais originais, seja por fatos supervenientes, como a alteração legislativa ou a consolidação de jurisprudência contrária às teses defendidas pela PGF. Nos casos de desconformidade, a orientação era o peticionamento

da desistência recursal ou a oferta de proposta de acordos (quando possível o reconhecimento de direitos).

Como afirma Medeiros, um fator que chamou a atenção no diagnóstico dos mutirões foi a velocidade do julgamento, ou seja, diversos recursos foram julgados entre a data da formação da listagem e a efetiva análise do recurso pelos procuradores. Essa rapidez foi impulsionada principalmente pelo uso mais intenso do processo eletrônico e de ferramentas de automação e inteligência artificial pelos tribunais, como o Sistema Athos do STJ. Concluiu-se que a utilização de mutirões com o objetivo de gerenciar o acervo em um futuro breve não seria o instrumental mais efetivo.⁴⁵

Com os resultados obtidos no Priap, percebeu-se a necessidade de evitar que recursos desnecessários subam às instâncias superiores uma vez fixados precedentes qualificados. Assim, valoriza-se o sistema de precedentes, coopera-se com a concretização do preceito constitucional da duração razoável do processo e evita-se o desperdício de energia, tempo e gasto público com o pagamento de juros e correção monetária. Com isso, é possível concentrar a atuação de forma mais estratégica nos casos mais complexos e com a promoção de maior sintonia na atuação das equipes responsáveis pelas instâncias inferiores e superiores.

Assim, foi instituído o Projeto de Formação de Precedentes Qualificados em Matéria Previdenciária no âmbito da PGF a fim de realizar a análise preliminar de recursos especiais e agravos em recursos especiais antes mesmo da análise do Núcleo de Admissibilidade e Recursos Repetitivos – Narer do Superior Tribunal de Justiça – STJ, para identificação de possíveis causas - piloto de novos temas que possam ser afetados, e para mapear recursos interpostos em

⁴⁵ Bruna Palhano Medeiros é a atual coordenadora do Departamento de Contencioso da PGF e expôs alguns resultados do Priap durante o evento promovido pelo STJ. STJ PROMOVE a 6ª Caravana Virtual do Centro de Inteligência do Poder Judiciário. Brasília, DF: STJ, 2021. 1 vídeo (2h42min). Publicado pelo canal do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yfVHmoSbiBM>. Acesso: 2 fev. 2022.

dissonância com as orientações da PGF passíveis de desistência recursal, nos termos da Portaria n. 488/2016.

Com o mapeamento da conformidade, cerca de 350 mil recursos deixaram de ser enviados pela AGU ao STJ até meados 2021. Com a maior seletividade dos recursos que deveriam ser analisados pelo tribunal, houve a diminuição de cerca de 14% de decisões desfavoráveis, a manifestação de desistência em quase 1.500 processos e a diminuição em 11% dos agravos em recurso especial.⁴⁶

Ademais, a PGF criou um núcleo especializado na interposição de recurso especial e agravo em recurso especial que atua para desistir, propor acordo ou superar óbices processuais. No primeiro semestre de 2021, cerca de 65 mil processos tiveram a tramitação abreviada nas instâncias ordinárias, por meio de desistências ou não interposição recursal do total de 92 mil processos desfavoráveis. Foram realizados 41 mil acordos até dezembro de 2020 e 105 mil no primeiro semestre de 2021. Ademais, identificou-se 24 temas passíveis de afetação para julgamento por meio da técnica de repetitivos.⁴⁷

Observa-se, portanto, que os objetivos comuns de racionalização do processo, sua tramitação em tempo razoável e a conformidade da Administração Pública aos precedentes qualificados foram alcançados, o que beneficia milhares de segurados, e ao mesmo tempo gera economia aos cofres públicos. Trata-se de um exemplo emblemático da concretização do princípio da cooperação processual impulsionado pela tecnologia.

⁴⁶ Resultados apresentados por Stroppa durante o evento promovido pelo STJ denominado “6ª Caravana Virtual do Centro de Inteligência do Poder Judiciário”, realizado em 16 de agosto de 2021. STJ PROMOVE a 6ª Caravana Virtual do Centro de Inteligência do Poder Judiciário. Brasília, DF: STJ, 2021. 1 vídeo (2h42min). Publicado pelo canal do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yfVHmoSbiBM>. Acesso: 2 fev. 2022.

⁴⁷ Bruna Palhano Medeiros é a atual coordenadora do Departamento de Contencioso da PGF e expôs alguns resultados do Priap durante o evento promovido pelo STJ. STJ PROMOVE a 6ª Caravana Virtual do Centro de Inteligência do Poder Judiciário. Brasília, DF: STJ, 2021. 1 vídeo (2h42min). Publicado pelo canal do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yfVHmoSbiBM>. Acesso: 2 fev. 2022.

4.3 Soluções consensuais no âmbito da PGF

Por fim, é preciso analisar que a necessidade de melhorar a eficiência de resposta dos litígios envolvendo o Poder Público tem motivado a busca por meios alternativos à jurisdição estatal. A solução consensual resultante do ajuste entre as partes em conflito contribui com a celeridade no procedimento, a diminuição do desgaste emocional dos conflitantes e a redução do custo financeiro.

O CPC de 2015, ao enfatizar e incentivar os meios consensuais de resolução de litígios, tem por objetivo principal a pacificação social.⁴⁸ A eventual diminuição do número de demandas no Judiciário é apenas uma consequência da consolidação dessas práticas consensuais.

No âmbito do contencioso previdenciário, há muito tempo, os meios consensuais de resolução de litígios se estabeleceram como política pública relevante. No entanto, a gestão mais recente, com a nova estruturação interna baseada em análise de dados e equipes especializadas, teve o condão de catalisar os resultados.

A redução e a prevenção de litígios constam no mapa estratégico da AGU 2020-2023 como resultados a serem obtidos. Portanto, a solução consensual de conflitos entre a administração e particulares e o aprimoramento da atuação da AGU com o objetivo de evitar novas demandas judiciais constituem política pública relevante na Advocacia Pública Federal.

⁴⁸ Um dos pilares do Código de Processo Civil de 2015 é o de estimular a solução consensual de conflitos inserida no capítulo que dispõe a respeito das normas fundamentais do processo (§ 2º do art. 3º), de acordo com a Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça. Cada um dos meios consensuais (negociação, conciliação, mediação, dentre outros) são portas de acesso à justiça, sem exclusão dos demais canais de pacificação de conflitos, daí a razão de se defender como política pública a implantação do denominado Sistema Multiportas. MÜLLER, Julio Guilherme. A negociação no novo Código de Processo Civil: novas perspectivas para a conciliação, para a mediação e para as convenções processuais. *In*: ALVIM, Thereza Arruda *et al.* (coord.). **O novo Código de Processo Civil brasileiro** – estudos dirigidos: sistematização e procedimentos. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 179-200.

Diversos atos normativos foram expedidos para a consecução desse objetivo, com destaque para a Portaria PGF/AGU n. 498/2020, que dispõe sobre a celebração de acordos e transações judiciais no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, e para as Portarias n. 487/2016 e n. 488/2016, mencionadas anteriormente, que estabelecem os procedimentos a serem adotados em caso de dispensa da propositura e desistência de ações, reconhecimento da procedência do pedido, abstenção de contestação, de impugnação ao cumprimento de sentença, de apresentação de embargos à execução e de recurso e desistência de recurso interposto. Como se vê, a cultura da pacificação foi incorporada pela Advocacia Pública como forma de prestar melhor serviço a toda a sociedade.

Um bom exemplo da gestão inovadora na PGF, com a atuação especializada e organizada de forma desterritorializada, aliada à coleta e à análise de dados que subsidiam a governança e a atuação estratégica com enfoque na consensualidade, é a formação e a atuação das equipes especializadas dos Benefícios por Incapacidade – BI.

A Portaria PGF n. 258/2016, de 26 de abril de 2016, orienta a atuação dos órgãos de execução da PGF em relação aos processos que tratam da concessão ou do restabelecimento de benefícios previdenciários por incapacidade, disciplinados pela Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, e estabelece diretrizes para a celebração de acordos judiciais e atuação recursal.

Como relatado por Suriani, Eifer e Melo:

As Equipes de Benefícios por Incapacidade da PGF, apesar de atuarem com um número grande de citações e intimações, possuem uma taxa de assertividade na sua atuação, em média, superior a 80%. Vejamos os dados de janeiro a dezembro de 2020: foram lançados no Sistema Sapiens pelas equipes de BI cerca de 320 mil registros de sentença, sendo que 20% correspondeu a acordos realizados, ou seja, aproximadamente 62 mil registros de homologação de acordo, 45% foi de sentenças favoráveis (140 mil registros) e dos aproximadamente de 118 mil lançamentos de sentenças desfavoráveis (38%), mais de 60 mil redundaram em abstenção recursal, ou seja, mais da metade destes.

Neste diapasão, cumpre ressaltar que a taxa de atuação assertiva pode e deve ser analisada em conjunto com os números da política conciliatória e da atuação recursal. Desse modo, cerca de 53% das propostas de acordo realizadas pelo INSS em ações judiciais envolvendo benefícios por incapacidade por meio das equipes são aceitas pelo segurado, ao passo que, em relação às sentenças desfavoráveis ao INSS, menos da metade desafiaram recursos da entidade. Este dado é elucidativo: 65% das sentenças de procedência do pedido da parte autora proferidas nestas ações representa a melhor solução para a causa, tanto do ponto de vista do segurado, quanto do ponto de vista da autarquia.⁴⁹

Como se vê, a PGF deixa de ser reativa e passa a ter uma atuação proativa na solução dos conflitos, por meio da adoção dos mecanismos autocompositivos, com excelentes resultados.

5 O IMPACTO DA ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DA PGFN E DA PGF NA VICE-PRESIDÊNCIA DO TRF3. A COOPERAÇÃO PROCESSUAL E A COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

À luz do acima pontuado, verifica-se que há enorme ganho de eficiência na atuação estratégica dos órgãos representativos da União e suas autarquias em juízo, direcionando-se os escassos recursos públicos, tangíveis e intangíveis, apenas para as causas efetivamente relevantes. Efeito secundário não menos destacável dessa atuação estratégica está no descongestionamento dos órgãos judiciários e, dentre estes, especialmente das presidências ou vice-presidências dos tribunais de apelação, visto que será menor a quantidade

⁴⁹ SURIANI, Fernanda; EIFER, Gabriel; MELO, Rafaele. Tecnologia na gestão do contencioso da Procuradoria-Geral Federal: do tático ao estratégico. *In*: IWAKURA, Cristiane Rodrigues; BORGES, Fernanda Gomes e Souza; BRANDIS, Juliano (coord.). **Processo e tecnologia**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 397-416.

de recursos interpostos pela Advocacia Pública Federal e dos respectivos processamento e julgamento.

O sistema processual brasileiro passou a investir cada vez mais nos precedentes judiciais visando à racionalização de julgamentos, à redução da litigiosidade e à almejada uniformidade na aplicação do Direito.

Para que se alcance essa segurança jurídica é necessário, no entanto, que todos os atores do sistema de justiça atuem com o mesmo objetivo, de maior racionalização do sistema, sem abrir mão das garantias do devido processo constitucional. Daí a relevância do disposto no art. 6º do CPC, o qual determina que todos os sujeitos do processo têm o dever de cooperar entre si para a obtenção, em tempo razoável, de decisão de mérito justa e efetiva.

Em um sistema de precedentes vinculantes, a infrutuosidade do recurso será evidente nas hipóteses em que a sentença ou o acórdão recorridos estejam alinhados à tese jurídica firmada pelos tribunais superiores em causas paradigmáticas, submetidas ao regime da repercussão geral ou ao regime dos recursos repetitivos.

Não basta, todavia, a cooperação intraprocessual nos estreitos limites de cada causa ajuizada. É preciso que a cooperação transcenda os limites da lide, assumindo feições institucionais, especialmente no que toca aos grandes “litigantes habituais”, dentre os quais destaca-se o maior deles, a Fazenda Pública e o próprio Poder Judiciário, na Administração da Justiça.

Nessa linha de raciocínio, os órgãos de representação judicial da União (PGU, PGF e PGFN) exteriorizam um elogiável comportamento institucional cooperativo, na medida em que são autorizados a proceder ao reconhecimento jurídico do pedido, à abstenção de contestação ou de recursos, ou mesmo à desistência dos eventualmente interpostos, sempre que a pretensão deduzida ou a decisão judicial estiver de acordo com precedentes vinculantes dos tribunais superiores, sejam eles decorrentes do exercício, pelo STF, de sua atribuição de controle concentrado de constitucionalidade, sejam eles decorrentes dos

julgamentos paradigmáticos, hauridos a partir de recursos submetidos aos regimes da repercussão geral ou dos recursos repetitivos.

O comportamento institucional cooperativo, ademais, não se limita às decisões judiciais que observam precedentes firmes dos tribunais superiores, avançando para atingir, também, quando antevista a infrutuosidade de eventuais novas impugnações, considerados os fundamentos que alicerçam a decisão judicial proferida.

Assim, nos termos das Portarias AGU n. 487/2016 e n. 488/2016, da Portaria PGFN n. 502/2016 e dos arts. 19, 19-C e 19-D da Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002 (com a redação dada pela Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019), tem-se que a Advocacia Pública Federal não deve recorrer, por meio do agravo do art. 1.042 do CPC, das decisões das presidências ou vice-presidências dos tribunais de apelação que, no exercício do juízo de admissibilidade dos recursos extraordinário e especial, promovam a inadmissão do recurso excepcional interposto, quando a decisão potencialmente recorrível estiver embasada:

i) na verificação da falta de prequestionamento adequado da matéria ventilada no recurso, inadmitindo-o com fundamento nas Súmulas n. 282 ou n. 356 do STF;

ii) na constatação de que as alegações do recurso demandam reexame de prova, inviável nas instâncias superiores nos termos da Súmula n. 279 do STF e Súmula n. 7 do STJ;

iii) na percepção de que as alegações recursais não guardam dialeticidade com o acórdão recorrido, ou que haja no recurso alguma outra deficiência de fundamentação que impeça o tribunal superior de compreender a controvérsia, incidindo no caso, portanto, o óbice da Súmula n. 284 do STF ou da Súmula n. 182 do STJ;

iv) na conclusão de que o acórdão impugnado pelo recurso excepcional possui mais de um fundamento suficiente, mas o recurso não ataca todos eles, a atrair à espécie a inadmissão pelo óbice da Súmula n. 283 do STF;

v) por fim, na interposição apenas de recurso especial pela parte, a despeito de o acórdão recorrido possuir fundamentação constitucional autônoma e suficiente, atraindo ao caso o óbice à admissão do recurso assentado na Súmula n. 26 do STJ.

5.1 A cooperação interinstitucional – Poder Judiciário e Advocacia-Geral da União: Nota Técnica CJF n. 32/2020 e Acordo de Cooperação Técnica STJ/AGU n. 4/2020

O dever insculpido no art. 6º do CPC também transforma as relações interinstitucionais para a concretização da atuação cooperativa.

Dois atos exemplificam essa evolução, a Nota Técnica n. 32/2020, do Conselho de Justiça Federal – CJF, e o Acordo de Cooperação Técnica entre o STJ e a AGU.

O Centro Nacional de Inteligência do CJF fez um estudo para identificar estratégias de gestão processual relativas aos temas previdenciários pendentes de julgamento perante o STJ, o STF e a Turma Nacional de Uniformização – TNU. Esse estudo deu ensejo à Nota Técnica n. 32/2020.

O contencioso previdenciário corresponde a uma parcela significativa do montante total de toda a Justiça Federal.⁵⁰ Em 2021, os assuntos mais demandados estavam relacionados a benefícios previdenciários, destacando o auxílio-doença previdenciário, a aposentadoria por invalidez e a aposentadoria por idade. Esses processos possuem grande relevância social e jurídica, e impactam um número elevado de pessoas, por isso existem muitos temas previdenciários em repercussão geral e recursos repetitivos que chegam aos tribunais superiores e à TNU.

⁵⁰ 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/2022/11/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

Uma vez que as técnicas de julgamento por amostragem preveem o sobrestamento dos processos que tramitam sobre o mesmo tema quando ocorre a afetação para julgamento, o número de segurados impactados é grande. Na época em que o estudo foi elaborado pelo CJF (2020), havia mais de 86.000 processos previdenciários sobrestados em razão de temas repetitivos do STJ e de temas de repercussão geral.

A Nota Técnica n. 32/2020 sugere a adoção de sessões de julgamento temáticas como forma de agilizar a solução de questões previdenciárias que ensejam sobrestamento de processos.

O desafio seguinte, após a fixação do precedente qualificado, é a informação chegar rapidamente na ponta para aplicação aos demais casos idênticos.

A fim de superar esse desafio, em junho de 2020, o STJ e a AGU assinaram o Acordo de Cooperação Técnica n. 4/2020 para racionalizar a tramitação dos processos relacionados às entidades e aos órgãos públicos representados pela AGU e tornar mais eficiente a sua atuação em demandas repetitivas ou de grande relevância social.

O acordo de cooperação técnica para o intercâmbio de informações em processos e a integração entre os sistemas das duas instituições, com a utilização do Modelo Nacional de Interoperabilidade, visa a execução de projetos com objetivos comuns ligados à prevenção de litígios, o gerenciamento de precedentes qualificados e o fomento da resolução consensual de controvérsias. Por meio do acordo, iniciou-se o intercâmbio de dados e a adequação de novas rotinas administrativas em ambos os órgãos.

O STJ criou um painel de dados inteligentes a fim de mapear seu acervo em termos qualitativos, e não apenas quantitativos. Dessa forma, segundo Gentil e Stroppa, foi possível cruzar dados para identificar o índice de sucesso por assunto, agrupar processos por assunto, elaborar quadros comparativos e

realizar a análise da evolução histórica das demandas para perceber, por exemplo, a existência de picos.⁵¹

A AGU passou a fornecer ao tribunal manifestações de desistência recursal sobre os temas pacificados e identificou matérias que possuem o potencial de repetitividade para análise de possível afetação.

O trabalho conjunto trouxe resultados significativos de junho de 2020 até julho de 2022⁵². Houve a identificação de recursos especiais e agravos em recurso especial manifestamente contrários aos precedentes do tribunal e a identificação de processos que tratem de temas federais afetados pela sistemática dos recursos repetitivos, com resultados expressivos: 620.441 processos tiveram a tramitação abreviada nas instâncias de origem. Ocorreu uma redução de 22% no número de agravos em recurso especial interpostos pela AGU, e em outros 2.543 processos em tramitação no STJ foi homologada a desistência.

Os números também sinalizam ganhos para os tribunais de 2ª instância. Houve uma redução de aproximadamente 13% no número de processos oriundos de tribunais regionais federais, atrelados à mudança de atuação judicial da AGU. Além disso, a taxa de decisões desfavoráveis para a AGU foi reduzida em 19,6%, o que também reflete uma litigância mais eficiente na corte.

Outro enfoque importante do acordo é identificar discussões emergentes, conflitantes ou recorrentes nas instâncias ordinárias. A identificação de temas jurídicos relevantes possibilita a AGU se concentrar nas questões

⁵¹ Augusto Gentil é o secretário judiciário do STJ e Efinéias Stroppa é o coordenador de Governança de Dados e Informações Estatísticas do STJ e apresentaram os resultados do Acordo de Cooperação Técnica n. 4 durante o evento promovido pelo STJ. STJ PROMOVE a 6ª Caravana Virtual do Centro de Inteligência do Poder Judiciário. Brasília, DF: STJ, 2021. 1 vídeo (2h42min). Publicado pelo canal do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yfVHmoSbiBM>. Acesso em: 2 fev. 2022.

⁵² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Em dois anos, acordo de cooperação STJ/AGU otimiza tramitação processual e evita 620 novos recursos**. Brasília, DF: STJ, 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/01072022-Em-dois-anos--acordo-de-cooperacao-STJAGU-otimiza-tramitacao-processual-e-evita-620-mil-novos-recursos.aspx>. Acesso em: 30 ago. 2022.

mais importantes, e, principalmente, colaborar na formação de precedentes qualificados.

A equipe do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas – Nugepnac (art. 4º da Resolução STJ/GP n. 29, de 22 de dezembro de 2020) desenvolve os estudos temáticos para sugerir aos ministros relatores a afetação das controvérsias para julgamento como precedentes qualificados.

Em dois anos de vigência do acordo de cooperação técnica, as 54 sugestões de temas feitas pela PGF, pela PGU e pela PGFN possibilitaram a criação de 37 controvérsias pelo núcleo, que resultaram em 16 propostas afetadas pelos órgãos julgadores competentes, com cinco temas julgados pela sistemática do rito dos repetitivos, tornando-se de observância obrigatória pelos tribunais e pelas carreiras da AGU.⁵³

6 CONCLUSÃO

A gestão inovadora do contencioso previdenciário e tributário capitaneado respectivamente pela PGF e pela PGFN tem alterado o panorama da litigância pública no Brasil. Esse aprimoramento foi impulsionado especialmente pelo planejamento estratégico, baseado em dados, no uso de ferramentas tecnológicas e sistemas automatizados, na racionalização dos recursos e na redução da litigiosidade, com foco na eficiência para a melhoria dos resultados, bem como pela incorporação da cultura jurídica da solução consensual dos litígios.

⁵³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Em dois anos, acordo de cooperação STJ/AGU otimiza tramitação processual e evita 620 novos recursos**. Brasília, DF: STJ, 2022. <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/01072022-Em-dois-anos--acordo-de-cooperacao-STJAGU-otimiza-tramitacao-processual-e-evita-620-mil-novos-recursos.aspx>. Acesso em: 6 set. 2022.

O cenário de transformação digital do Poder Judiciário foi um dos principais propulsores dessa transformação, assim como o fortalecimento do princípio processual da cooperação e do sistema de precedentes estabelecido pelo Código de Processo Civil.

Percebe-se que para o bom funcionamento do sistema de justiça e, em especial, para a diminuição da litigiosidade e para a rápida solução dos litígios, é imperioso que as presidências ou vice-presidências dos tribunais de apelação desempenhem com apurado rigor técnico o seu mister, pois somente assim os tribunais superiores poderão, de fato, gozar da desejada funcionalidade, reduzindo-se drasticamente o seu acervo e desobstruindo-se a sua agenda para a produção de julgamentos efetivamente relevantes, paradigmáticos, fomentando o desenvolvimento entre nós da cultura do *stare decisis* em nome da segurança jurídica.

Aliado ao papel dos tribunais, é fundamental que se fomente a postura de cooperação interinstitucional de todos os envolvidos, dentro e fora do processo.

Como se pode verificar pelos resultados dos projetos estratégicos desenvolvidos pela PGF e pela PGFN, em cooperação ao Poder Judiciário, a atuação baseada em dados e tecnologia tem fortalecido a governança e a gestão de riscos na Advocacia Pública, e tem provocado alterações profundas na atuação, que se torna mais racional e assertiva e gera mais valor para toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Planejamento Estratégico 2020-2023**. Brasília, DF: AGU, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/governanca/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-2020-2023>. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Portaria n. 125, de 30 de abril de 2014**. Institui a obrigatoriedade de utilização do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – Sapiens, no âmbito da Advocacia-Geral da União, seu Comitê Gestor Nacional e aprova o Regimento Interno deste. Brasília, DF: AGU, 2014.

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 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.606, de 9 de janeiro de 2018**. Institui o Programa de Regularização Tributária Rural – PRR na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/l13606.htm. Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera a Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis n. 13.464, de 10 de julho de 2017, e n. 10.522, de 19 julho de 2002. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm. Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória n. 899, de 16 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv899.htm. Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Boletim de Acompanhamento Gerencial da dívida ativa da União e do FGTS – Edição anual - 2021**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estudos-sobre-a-dau/boletim-de-acompanhamento-gerencial-da-divida-ativa-da-uniao-e-do-fgts-edicao-anual-2021.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Regularize**. Brasília, DF: SERPRO, [20--]. Disponível em: <https://www.regularize.pgfn.gov.br>. Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria PGFN n. 33, de 8 de fevereiro de 2018. Regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002 e disciplina os procedimentos para o encaminhamento de débitos para fins de inscrição em dívida ativa da União, bem como estabelece os critérios para apresentação de pedidos de revisão de dívida inscrita, para oferta antecipada de bens e direitos à penhora e para o ajuizamento seletivo de execuções fiscais. **Diário Oficial da União**: seção 1,

Brasília, DF, p. 35, 9 fev. 2018. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=90028>. Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria n. 502, de 12 de maio de 2016**. Revoga as Portarias PGFN n. 294, de março de 2010, n. 276, de maio de 2015, e o item 3.8, coluna “múltiplas assinaturas (item 3.6.5)”,(sic – item 3.7.5) no que se refere à nota justificativa, da Portaria PGFN n. 870, de 24 de novembro de 2014, e dispõe sobre a atuação contenciosa judicial e administrativa dos procuradores da Fazenda Nacional. Brasília, DF: PGFN, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/representacao-judicial/temas-com-dispensa-de-contestar-e-recorrer/portaria-pgfn-502-texto-consolidado-ate-portaria-19581-alterada-2020.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria PGFN n. 948, de 15 de setembro de 2017. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, o Procedimento Administrativo de Reconhecimento de Responsabilidade – PARR. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 23, 19 set. 2017. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=86309&visao=anotado>. Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Boletim de Acompanhamento gerencial**. Edição especial – 1º semestre de 2021. Brasília, DF: PGFN, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estudos-sobre-a-dau/boletim-de-acompanhamento-gerencial-junho-2021.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Termos de transação individual**. Brasília, DF: PGFN, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/painel-dos-parcelamentos/termos-de-transacao-individual>. Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Em dois anos, acordo de cooperação STJ/AGU otimiza tramitação processual e evita 620 novos recursos**. Brasília, DF: STJ, 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalt/Paginas/Comunicacao/Noticias/01072022-Em-dois-anos--acordo-de-cooperacao-STJAGU-otimiza-tramitacao-processual-e-evita-620-mil-novos-recursos.aspx>. Acesso em: 30 ago. 2022.

CABRITA NETO, Serana; TRINDADE, Carla Castelo. **Contencioso tributário**. 1. ed. São Paulo: Editora Almedina, 2017. v. 2.

CONRADO, Paulo Cesar. Limites do negócio jurídico processual: como avaliá-los? **Consultor Jurídico**, São Paulo, 3 abr. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-03/processo-tributariolimites-negocio-juridico-processual-avalia-los>. Acesso em: 22 ago. 2022.

CONRADO, Paulo Cesar. Transação antiexacional (contencioso) e sua possível incidência sobre a tese jurídica de fundo. *In*: CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa (coord.). **Transação tributária na prática da Lei n. 13.988/2020**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

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/2022/11/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa. Brasília, DF: CNJ, 2022. (Justiça Pesquisa, 5). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-contencioso-tributario-final-v10-2.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Juízo 100% Digital**. Brasília, DF: CNJ, [2021]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/projeto-juizo-100-digital/mapa-de--implantacao/>. Acesso em: 6 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 335, de 29 de setembro de 2020**. Institui política pública para a governança e a gestão de processo judicial eletrônico. Integra os tribunais do país com a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro – PDPJ-Br. Mantém o sistema PJe como sistema de Processo Eletrônico prioritário do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original214359202110116164b01f70f93.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 345, de 9 de outubro de 2020**. Dispõe sobre o “Juízo 100% Digital” e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original175500202010145f873b7482503.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 385, de 6 de abril de 2021**. Dispõe sobre a criação dos “Núcleos de Justiça 4.0” e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original18544020210407606dfff01fe8d.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques. *Transação em matéria tributária: um estudo sobre a Lei n. 13.988/2020*. In: DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro (org.). **Inovações no sistema de justiça**: meios alternativos de resolução de conflitos, Justiça Multiportas e iniciativas para a redução da litigiosidade e o aumento da eficiência nos tribunais: estudos em homenagem a Múcio Vilar Ribeiro Dantas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/1481216627/inovacoes-no-sistema-de-justica-meios-alternativos-de-resolucao-de-conflitos-justica-multiportas-e-iniciativas-para-a-reducao-da-litigiosidade-e-o-aumento-da-eficiencia-nos-tribunais-estudos-em-homenagem-a-mucio-vilar-ribeiro-dantas>. Acesso em: 20 out. 2023.

FERRAZ, Beatriz Biaggi. **Transação em matéria tributária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Políticas públicas do Poder Judiciário**: uma análise quantitativa e qualitativa do impacto da implantação do Processo Judicial Eletrônico – PJe na produtividade dos Tribunais. Brasília, DF: CNJ, 2018.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Transação tributária**: introdução à justiça fiscal consensual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

JUSTIÇA Federal da 3ª Região atinge 76% de acordos nos últimos dois anos. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 27 fev. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-27/justica-federal-regiao-atinge-76-acordos-2020-2021>. Acesso em: 6 set. 2022.

LIMA, Mônica; NOLASCO, Rita Dias; FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques. Sistema multiportas e execução fiscal. *In*: BELLIZZE, Marco Aurélio *et al.* (coord.). **Execução Civil** – novas tendências: estudos em homenagem ao professor Arruda Alvim. São Paulo: Editora Foco, 2022. p. 429-446.

MÜLLER, Julio Guilherme. A negociação no novo Código de Processo Civil: novas perspectivas para a conciliação, para a mediação e para as convenções processuais. *In*: ALVIM, Thereza Arruda *et al.* (coord.). **O novo Código de Processo Civil brasileiro** – estudos dirigidos: sistematização e procedimentos. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 179-200.

NOLASCO, Rita Dias; XAVIER, Daniel Saboia; SURIANI, Fernanda Machado. A tecnologia e a inteligência analítica aplicada à recuperação de créditos pela PGFN. *In*: FUX, Luiz; ÁVILA, Henrique; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Tecnologia e Justiça Multiportas**. 1. ed. Indaiatuba, SP: Foco, 2021. p. 247-260.

NUNES, Dierle. Virada tecnológica no direito processual (da automação à transformação): seria possível adaptar o procedimento pela tecnologia? *In*: NUNES, Dierle; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; WOLKART, Erik Navarro (org.). **Inteligência artificial e direito processual**: os impactos da virada tecnológica no direito processual. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 15- 40.

PERES, Camila Gomes. **A defesa judicial da política previdenciária**: o modelo estratégico de atuação da Procuradoria-Geral Federal. 2020. Monografia (Aperfeiçoamento/especialização em gestão de políticas públicas) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ena.gov.br/handle/1/5119>. Acesso em: 10 fev. 2022.

RABINOVICH-EINY, Orna; KATSH, Ethan. The new new courts. **American University Law Review**, n. 67, Washington, p. 165-215, Oct. 2017.

SÃO PAULO. Tribunal Regional da 3ª Regional. **Resolução Pres n. 349, de 12 de maio de 2020**. Cria a Plataforma Interinstitucional Virtual para demandas relacionadas à saúde. São Paulo: TRF, 2020. Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/atos-normativos/atos-normativos-dir/Presid%C3%A2ncia/Resolu%C3%A7%C3%B5es/2020/Resolu%C3%A7%C3%A3o0349.htm>. Acesso em: 6 set. 2022.

STJ PROMOVE a 6ª Caravana Virtual do Centro de Inteligência do Poder Judiciário. Brasília, DF: STJ, 2021. 1 vídeo (2h42min). Publicado pelo canal do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yfVHmoSbiBM>. Acesso em: 2 fev. 2022.

SURIANI, Fernanda; EIFER, Gabriel; MELO, Rafaele. Tecnologia na gestão do contencioso da Procuradoria-Geral Federal: do tático ao estratégico. *In*: IWAKURA, Cristiane Rodrigues; BORGES, Fernanda Gomes e Souza; BRANDIS, Juliano (coord.). **Processo e tecnologia**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 397-430.

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

LITIGÂNCIA REDUNDANTE E LITIGIOSIDADE RESPONSÁVEL: UMA ANÁLISE DOS LIMITES DO PROCESSO COLETIVO A PARTIR DA PROBLEMÁTICA DO SEGURO DEFESO DO BIÊNIO 2015-2016

MARCO BRUNO MIRANDA CLEMENTINO*

LUCAS JOSÉ BEZERRA PINTO**

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Breve contextualização fático-jurídica da problemática do seguro defeso do biênio 2015-2016. 3 Da dispersão jurisprudencial à dispersão judicial: multiplicidade de ações individuais e coletivas. 4 Litigiosidade natural x litigância dispersa e sobreposta (redundante): as consequências da utilização de meios processuais ineficientes para o tratamento de macrolides. 5 As razões jurídicas e extrajurídicas de uma litigância dispersa e sobreposta (redundante) em macrolides. 6 Postulado da litigiosidade responsável: a essência para a inibição ao abuso do direito à ação em macrolides, da gestão da informação ao poder geral de controle de atos abusivos. 7 Conclusão. Referências.

* Juiz federal. Professor associado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Mestre pela UFRN. Doutor pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE em Direito. Formador de magistrados da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam.

** Procurador federal junto à Advocacia-Geral da União no Distrito Federal. Especialista em Processo Civil pela faculdade Damásio/Ibmec. Mestrando em Direito pela UFRN.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, poucos temas desafiam tanto o Poder Judiciário, e todas as demais funções essenciais à Justiça, quanto a litigância formada pela multiplicidade irracional de processos judiciais oriundos do surgimento de uma macrolide com feições coletivas, mas com potencial de divisibilidade (direitos individuais homogêneos). Do trágico rompimento da barragem de Brumadinho às perdas financeiras em decorrência dos planos Bresser, Verão e Collor; da revisão do Índice de Reajuste de Salário Mínimo – IRSM de fevereiro de 1994 aos danos de megaempresas como a Petrobras aos seus acionistas, em essência, essa tensão ocorre pela projeção da complexidade dessas circunstâncias nos sistemas processuais.

O sistema processual brasileiro, cunhado normativa e culturalmente sob um paradigma individualista, sem ferramentas adequadas para a recepção dessa complexidade plural-coletivista (mas com fortes interações naturais com as pretensões individuais e particularizadas), acaba muitas vezes a traduzindo internamente como um conjunto de gargalos materiais e procedimentais, que deflagram a violação de caros princípios processuais, como a eficiência, o acesso à Justiça e a uniformidade decisória, em prejuízo da segurança jurídica. Tais obstáculos, por sua vez, fomentam mais demandas, num círculo vicioso em que os gargalos incrementam a litigiosidade e esta amplifica os gargalos.

Neste artigo, busca-se analisar a dispersão de demandas e decisões judiciais quando da formação de macrolides que se caracterizam pela potencial pulverização e sobreposição de pretensões, individuais e coletivas, com a construção, ao final, de uma concepção de litigiosidade responsável como contraponto ao desenvolvimento desses litígios redundantes e irracionais, que se intercalam na utilização de processos coletivos e individuais.

Essa análise se desenvolve a partir do estudo do caso do seguro-desemprego ao pescador que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal

(Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal – SDPA) nos biênios 2015-2016. Nele, a macrolide emerge da sucessão de atos e decisões dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que tornaram a situação jurídica do benefício extremamente controversa. Isso gerou uma verdadeira dispersão de processos e decisões no âmbito judicial, que, por sua vez, dificultaram sobremaneira a resolução da própria macrolide subjacente originária.

Assim pautado, este artigo desenvolve primordialmente um estudo que explora qualitativamente as nuances da problemática dos litígios que surgem dessa discussão, especialmente com a investigação das ações coletivas que correm no Poder Judiciário da Justiça Federal da 1ª Região sobre a temática. Para uma melhor compreensão e interpretação do fenômeno, também se procede a extração de dados das ações individuais e coletivas dos sistemas do Poder Judiciário, bem como de levantamentos bibliográficos e documentais. Com essas informações, há o emprego do método dedutivo com vistas à identificação de suas causas e consequências dessa litigância.

Por fim, trabalha-se a ideia de litigiosidade responsável como resposta a essa litigância redundante no âmbito da resolução de macrolides, daqui fluindo algumas soluções mais concretas para o problema, tais como: a criação de um banco de dados de demandas coletivas dinâmico e automatizado que sirva de parâmetro para a aferição dos pressupostos de validade e interesse processual coletivo e, ainda que sem esse instrumento, a concepção de um poder geral de inibição de abusos processuais na interação entre o processo coletivo e o individual.

2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICO-JURÍDICA DA PROBLEMÁTICA DO SEGURO DEFESO DO BIÊNIO 2015-2016

O Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal – SDPA, popularmente conhecido como seguro defeso, regido pela Lei n. 10.779/2003,

é um benefício no valor de um salário mínimo a ser pago ao pescador profissional artesanal ou em regime de economia familiar durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação de espécie (art. 1º, *caput*).

Operacionalmente, há uma bipartição de suas responsabilidades. Enquanto cabe ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS habilitar os beneficiários e receber e processar os requerimentos do SDPA (art. 2º), permanecem com a União, dentre outras atribuições, o custeio orçamentário do benefício (art. 5º) e, no mais das vezes, a regulamentação dos períodos de defeso e da política pesqueira em geral (art. 1º, § 2º, da Lei n. 10.779/2003; arts. 3º e 6º da Lei n. 11.959/2009).

Nessa esteira, foi editada a Portaria Interministerial Conjunta n. 192/2015 do Ministério de Agricultura Pecuária e Abastecimento – Mapa e do Ministério do Meio Ambiente – MMA. Na ocasião, o Poder Executivo Federal (União), no uso de seu poder normativo, entendeu por suspender por 120 dias dez atos normativos que estatuíam períodos ambientais de defeso em todo o território nacional, de bacias amazônicas a cearenses, de cariocas a baianas:

Art. 1º Suspender, por até 120 dias, os períodos de defeso dos seguintes atos normativos:

- I – Portaria Sudepe n. N-40, de 16 de dezembro de 1986;
- II – Portaria Ibama n. 49-N, de 13 de maio de 1992;
- III – Portaria Ibama n. 85, de 31 de dezembro de 2003;
- IV – Instrução Normativa MMA n. 40, de 18 de outubro de 2005;
- V – Instrução Normativa Ibama n. 129, de 30 de outubro de 2006;
- VI – Portaria Ibama n. 48, de 5 de novembro de 2007;
- VII – Portaria Ibama n. 4, de 28 de janeiro de 2008;
- VIII – Instrução Normativa Ibama n. 209, de 25 de novembro de 2008;
- IX – Instrução Normativa Ibama n. 210, de 25 de novembro de 2008;
- X – Instrução Normativa Ibama n. 10, de 27 de abril de 2009.

Entendendo abusivo o ato do Poder Executivo e exercendo sua competência de sustar os atos normativos que exorbitem do poder regulamentar (art. 49, V, da Constituição Federal), o Congresso Nacional promulgou o Decreto Legislativo n. 293/2015, suspendendo os efeitos da Portaria Interministerial n. 192/2015, mantendo os períodos de defeso e possibilitando o pagamento do SDPA do biênio 2015-2016.

Logo depois, a Presidência da República ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 5.447, em face do Decreto Legislativo do Congresso Nacional. Na oportunidade, e no recesso forense, obteve-se medida cautelar junto à Presidência do Supremo Tribunal Federal – STF, então ocupada pelo Ministro Ricardo Lewandowski, que revigorou, num primeiro momento, a Portaria do Poder Executivo Federal. No entanto, com o fim do recesso e a distribuição regular do feito, o Ministro Relator, Roberto Barroso, revogou o provimento cautelar deferido, restituindo efeitos ao ato legislativo com o restabelecimento dos períodos de defeso.

Imagem 1 – Marcos temporais da problemática do seguro defeso



Fonte: Elaboração própria.

No caso, como se observa, houve uma sucessão de atos e decisões dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que tornaram a situação jurídica do SDPA dos anos 2015-2016 extremamente controversa, especialmente porque a

maioria dos defesos ambientais daquele ano ocorreriam entre novembro de 2015 e março de 2016, exatamente no período em que, com efeitos diversos, sobrevieram as diferentes emanações, que ora instituía, ora revogavam os defesos e, assim, ora permitiam, ora vedavam o SDPA. Desse modo, configurou-se uma macrolide coletiva com o desenho de um cenário de considerável insegurança jurídica, seja para os particulares, que não sabiam se faziam jus ao benefício, seja para o poder público, que também não sabia se deveria pagá-lo.

3 DA DISPERSÃO JURISPRUDENCIAL À DISPERSÃO JUDICIAL: MULTIPLICIDADE DE AÇÕES INDIVIDUAIS E COLETIVAS

No contexto de incerteza da situação jurídica criada no decorrer desses anos, dezenas de milhares de ações foram ajuizadas por pescadores com vistas ao pagamento do SDPA do biênio 2015-2016. Não é surpresa que, embora tenha tomado maiores proporções em estados da 1ª Região da Justiça Federal,¹ como Amazonas, Maranhão e Pará, o fenômeno tenha sido nacional, até porque, em 2015, dados do Portal da Transparência dão conta de que havia 842.062 pescadores potencialmente elegíveis à percepção do SDPA em todos os estados da Federação².

¹ Compõem a 1ª Região da Justiça Federal todos os estados do Norte do Brasil e ainda os estados do Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal (Centro-Oeste), Maranhão, Piauí e Bahia (Nordeste), e Minas Gerais (Sudeste). Ou seja, boa parte das unidades federativas com bacias hidrográficas relevantes ou de grande tamanho dentro do território brasileiro. Por isso, para fins de análise do SDPA, a 1ª Região representa a delimitação da Justiça Federal mais apta a reproduzir um retrato abrangente do SDPA. Afinal, trata-se de benefício que presume a atividade de pesca.

² Esse quantitativo foi obtido em pesquisa no Portal da Transparência, utilizando-se como parâmetro de filtro de detalhamento do benefício de seguro defeso entre 1/2015 e 12/2015, em todas as Unidades Federativas. BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Detalhamento do Benefício Seguro Defeso**. Brasília, DF: Portal da Transparência, 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios/seguero-defeso?ordenarPor=portaria&direcao=asc>. Acesso em: 27 jun. 2022.

Essa multiplicidade, por sua vez, gerou grande dispersão jurisprudencial, sobretudo nas turmas recursais dos juizados especiais federais.³ Aliás, naquela época, a Turma Regional de Uniformização da 1ª Região – TRU⁴ padronizou os entendimentos jurisprudenciais dos juizados especiais federais da 1ª Região e fixou a tese segundo a qual “não é devido o seguro-desemprego no período de defeso para o pescador artesanal referente ao biênio 2015-2016”.⁵

Anos depois do fato original, em 22 de maio de 2020, é que o STF julgou o mérito da ADI n. 5.447 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 389 (de matéria idêntica). No acórdão do Tribunal Pleno, julgou-se improcedente a ação de controle abstrato, mantendo, assim, a sustação dos efeitos da Portaria Interministerial n. 192/2015 pelo Decreto Legislativo n. 293/2015:

Direito ambiental. Ação direta de inconstitucionalidade. Suspensão do período de defeso da pesca por ato do Executivo. Violação ao princípio da precaução. Ameaça à fauna brasileira, à segurança alimentar e à pesca artesanal. 1. Ação que tem por objeto a (in)constitucionalidade do Decreto Legislativo n. 293/2015, que sustou os efeitos da Portaria Interministerial n. 192/2015, a qual, por sua vez, suspendeu períodos de defeso da pesca de algumas espécies por 120 dias, prorrogáveis por igual prazo. O decreto legislativo restabeleceu os períodos originais de

³ Uma vez que o SDPA é administrado e pago pelo INSS e custeado pela União, são esses os entes que são alocados no polo passivo das suas demandas, motivo pelo qual a competência de seu processamento e julgamento é da Justiça Federal (art. 109, I, da CF/1988) e, de maneira mais habitual, sendo a causa de pequeno valor, dos Juizados Especiais Federais (art. 98, I, da CF/1988).

⁴ As Turmas Regionais de Uniformização – TRUs, por sua vez, são cortes de uniformização da interpretação da lei federal que funcionam junto aos tribunais regionais federais, mas formados de juizes federais componentes das Turmas Recursais. Seu objetivo principal é uniformizar a jurisprudência das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais quando, entre elas, houver divergência de entendimentos sobre direito material (art. 14, §1º, da Lei n. 10.259/2001).

⁵ DISTRITO FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência. **Processo 0040063-64.2017.4.01.3700/MA**. Discute-se neste processo o seguro-desemprego no período de defeso para o pescador artesanal referente ao biênio 2015/2016. Relator: Tales Krauss Queiroz, 7 de junho de 2019.

defeso, ao argumento de que o Executivo, ao editá-la, teria exorbitado de seu poder regulamentar. 2. Ausência de estudos técnicos que comprovem a desnecessidade do defeso nas hipóteses em que foi suspenso pela portaria. Não apresentação de indícios mínimos da alegada ocorrência de fraude, em proporção que justifique a interrupção do pagamento de seguro defeso. 3. Inobservância do princípio ambiental da precaução. Risco ao meio ambiente equilibrado, à fauna brasileira, à segurança alimentar da população e à preservação de grupos vulneráveis, que se dedicam à pesca artesanal. Nesse sentido: ADPF 101, Rel. Min. Cármen Lúcia; RE 835.559, Rel. Min. Luiz Fux; RE 627.189, Rel. Min. Dias Toffoli; AI 781.547, Rel. Min. Luiz Fux. 4. Modulação de efeitos da decisão para preservar os atos praticados entre 7/1/2016 e 11/3/2016, período em que o defeso esteve suspenso com respaldo em cautelar deferida pelo Supremo Tribunal Federal e posteriormente revogada (art. 27 da Lei n. 9.868/1999). 5. Ação julgada improcedente. (ADI 5447, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22/5/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-197 DIVULG 06-08-2020 PUBLIC 07- 08- 2020).⁶

Naquela oportunidade, o tribunal também “deixou de modular os efeitos da decisão por não ter alcançado o quórum previsto no art. 27 da Lei n. 9.868/1999”⁷. Essencialmente, pois, a decisão possuiu efeitos retroativos (*ex tunc*), o que implicaria a completa manutenção do Decreto Legislativo n. 293/2015, com o implícito, não expresso, restabelecimento dos períodos de defeso suspensos e suas eventuais repercussões previdenciárias.

É válido dizer que, sendo o controle objetivo e abstrato, não houve precisamente a condenação de algum ente ao pagamento do benefício de SDPA, mas somente a declaração de constitucionalidade do Decreto Legislativo

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.447 Distrito Federal**. Direito ambiental. Ação direta de inconstitucionalidade. Suspensão do período de defeso da pesca por ato do executivo. Violação ao princípio da precaução. Ameaça à fauna brasileira, à segurança alimentar e à pesca artesanal. Relator: Min. Roberto Barroso, 22 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753408951>. Acesso em: 5 jul. 2022.

⁷ Ibid.

n. 293/2015 com a retirada dos efeitos da Portaria Interministerial n. 192/2015-Mapa/MMA. A despeito disso, pouco tempo depois, a Turma Nacional de Uniformização – TNU, seguindo a diretriz geral da decisão do STF, discutiu o Tema n. 281 e fixou a tese de que “é devido o seguro desemprego no período de defeso para o pescador artesanal no biênio 2015-2016”.⁸

Com as decisões, controle abstrato e concreto, a expectativa dos operadores do direito seria, naturalmente, de uma solução final. Todavia, passados mais de dois anos, ainda não houve o real equacionamento do conflito. Boa parte dos pescadores, sobretudo os mais hipossuficientes, não recebeu o benefício, não obstante haver movimentos e boa vontade nesse sentido por parte do Poder Judiciário, da administração e dos administrados. O que, então e uma vez definida a questão jurídica, tem dificultado a resolução real da temática? Se há hoje uma uniformidade jurisprudencial, por que não há a pacificação desses conflitos?

Em verdade, uma análise da realidade processual nas ações do SDPA do biênio 2015-2016, antes e após a decisão do STF, aponta para um acontecimento surpreendente: com a consolidação do tema em nível nacional, seja nos juizados especiais federais, via TNU, seja mesmo em toda a jurisdição, via STF, embora esperada uma diminuição gradativa na litigiosidade sobre o tema, o contrário ocorreu, constatando-se um crescimento substancial do número de demandas coletivas e individuais sobre a questão.

Uma análise dos processos coletivos – na Justiça Federal da 1ª Região, que, pela extensão e pelo quantitativo de unidades componentes, é responsável por boa parte das ações de SDPA – que versam sobre o pagamento e processamento do benefício nos respectivos anos permite enxergar um salto

⁸ BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. **PEDILEF 0501296-37.2020.4.05.8402/RN**. Pedido de uniformização nacional. Objeto de afetação em representativo de controvérsia – tema 281: “saber se é devido o seguro-desemprego no período de defeso para o pescador artesanal no biênio 2015/2016”. Relator: Julio Guilherme Berezoski Schattschneider, 21 jun. 2021.

em seus números. De dois em 2016 e nenhum em 2017, houve um incremento para oito em 2020 e nove em 2021, após a decisão do STF. Pior, nos 26 processos catalogados,⁹ ou há a pretensão de efeitos nacionais ou há continência entre uns e outros, o que indica discussões redundantes no âmbito do Poder Judiciário.

Tabela 1 – Ações coletivas catalogadas

AÇÕES COLETIVAS SEGURO DEFESO BIÊNIO 2015-2016			
0001136-72.2016.4.01.3600	MPF	2ª Vara SJMT	26/1/2016
0017045-57.2016.4.01.3600	MPF	8ª Vara SJMT	6/10/2016
1000126-41.2018.4.01.3200	Federação dos Pescadores do Amazonas	3ª Vara SJAM	15/1/2018
1000417-59.2019.4.01.3700	SINPESCA de Dom Jesus das Selvas/MA	6ª Vara SJMA	22/1/2019
1011039-57.2019.4.01.3100	Federação dos Pescadores do Amapá	2ª Vara SJAP	4/12/2019
1044658-48.2019.401.3400	Confederação Nacional dos Pescadores Artesanais	16ª Vara SJDF	18/12/2019
1005905-24.2020.4.01.3000	SINDPESCA de Eirunepé/AM	1ª Vara SJAM	23/10/2020

⁹ Esses processos foram catalogados com base em dados colhidos nos sistemas eletrônicos do Poder Judiciário.

1019054-69.2020.4.01.3200	SINDPESCA de Anori/AM	9ª Vara SJAM	26/10/2020
1019160-31.2020.4.01.3200	SINDPESCA de Beruri/AM	1ª Vara SJAM	27/10/2020
1005958-05.2020.4.01.3000	Colônia de Pescadores de Envira - Z-42	1ª Vara SJAC	27/10/2020
1019248-69.2020.4.01.3200	Colônia de Pescadores AM-35 de Codajás/AM	3ª Vara SJAM	28/10/2020
1006016-08.2020.4.01.3000	Colônia de Pescadores de Eirunipé/AM	1ª Vara SJAC	29/10/2020
1021158-34.2020.4.01.3200	Associação de Pescadores de Fonte Boa/AM	6ª Vara SJAM	1º/12/2020
1021210-30.2020.4.01.3200	SINPESCA de Coari/AM	3ª Vara SJAM	2/12/2020
1021235-43.2020.4.01.3200	ASPEPECO Codajás/AM	3ª Vara SJAM	2/12/2020
1021668-47.2020.4.01.3200	SINDPESCA de Codajás/AM	3ª Vara SJAM	10/12/2020
1001328-48.2021.4.01.3200	Colônia de Pescadores Z-59 de Itamarati/AM	1ª Vara SJAM	27/1/2021
1001803-04.2021.4.01.3200	SINDPESCA de Itapiranga/AM	3ª Vara SJAM	4/2/2021
1002668-27.2021.4.01.3200	SINDPESCA de São Paulo de Olivença/AM	1ª Vara SJAM	18/2/2021
1002778-26.2021.4.01.3200	ASPEAN de Anamá/AM	3ª Vara SJAM	22/2/2021

1003190-54.2021.401.3200	SINDPESCA de Itacoatiara/AM	3ª Vara SJAM	2/3/2021
1011720-02.2021.4.01.3700	Federação dos Pescadores do Maranhão	6ª Vara SJMA	15/3/2021
1019841-19.2021.4.01.3700	Colônia de Pescadores de Tutoia/MA	3ª Vara SJMA	8/5/2021
1014164-53.2021.401.3200	SINDPESCA de Anamá/AM	3ª Vara SJAM	21/6/2021
1006681-87.2022.4.01.3700	MPF	6ª Vara SJMA	14/2/2022
1020826-51.2022.4.01.3700	Federação dos Pescadores do Maranhão	13ª Vara SJMA	5/5/2022

Fonte: Elaboração própria.

Se o ajuizamento progressivo e justaposto de ações coletivas após a decisão abstrata de constitucionalidade poderia ser um indício de que algo no sistema processual coletivo não estaria operando a contento, a escalada de ações individuais parece definitivamente atestar que o microsistema não tem servido de barreira ao ingresso de novas demandas, havendo, irracionalmente, uma sobreposição de representações individuais e coletivas de vários potenciais beneficiários da questão.

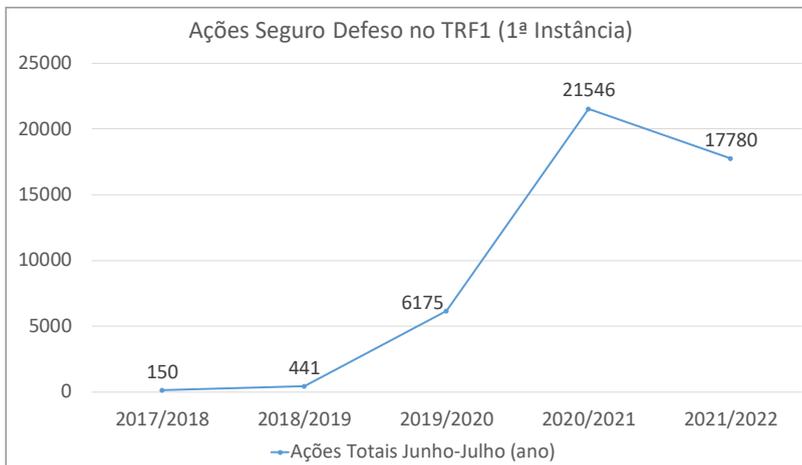
Em uma busca simplificada no sistema PJe da 1ª Região pelos termos “Seguro Defeso”, em cada ano se vê um incremento amostral de ações individuais autuadas,¹⁰ sobretudo nos estados em que a temática é mais recorrente. De julho de 2017 a junho de 2022, o número de ações cadastradas que tratam do SDPA passou de 98 para mais de 45.000, um aumento superior a 10.000%, que é

¹⁰ A busca no sistema PJe da 1ª Região é tão somente por amostragem, uma vez que seria extremamente dificultosa a filtragem individual de dezenas de milhares de processos sobre o respectivo tema. Assim, por certo, há a existência de processos de SDPA na amostragem cujo tema não corresponde propriamente ao do biênio 2015/2016. O crescimento da litigância sobre o tema, no entanto, pode ser extraído indiretamente desse aumento acentuado e gradual de ações de SDPA que tramitam no Judiciário após o surgimento da controvérsia.

considerável ainda que se tenha em vista que nem todas são especificamente da temática, a progressiva digitalização do acervo e as imprecisões cadastrais.^{(11) (12)}

Uma pesquisa comparativa nos dados de ações sobre o SDPA anteriores e posteriores a 22 de maio de 2020, data do julgamento da ADI n. 5.447 no STF, aponta que, das 18.406 demandas do ano de 2020, 2.705 foram ajuizadas antes e 15.701 depois do julgamento. Graficamente, observa-se o crescimento exponencial dessas demandas na primeira instância do Tribunal Regional Federal da 1ª Região ao menos até junho de 2021:

Imagem 2 – Quantitativo de ações ajuizadas



Fonte: Elaboração própria.

¹¹ No sistema Sapiens da Advocacia-Geral da União – AGU, em pesquisa realizada para efeitos comparativos nos processos que tramitam nas Procuradorias da 1ª Região, embora também não haja a possibilidade de precisar o biênio 2015/2016 nas buscas, houve 31.155 resultados (ações) até o dia 30 de novembro de 2021. Ou seja, valor muito similar aos de ações encontradas no PJe da 1ª Região até o fim de 2021, o que reforça seu quantitativo e a tendência de aumento no sistema observada.

¹² Esse aumento gradual e massivo das ações de SDPA do biênio 2015/2016, além de descrito nos números encontrados, é também a percepção compartilhada pelos procuradores federais que atuam com a matéria, seja junto ao núcleo de segurados especiais e assistência social, seja na atuação prioritária, na 1ª Região da Procuradoria-Geral Federal (AGU).

Os comportamentos numéricos e gráficos das ações coletivas e individuais que tratam do SDPA do biênio 2015-2016 demonstram um fato pouco intuitivo: o efetivo aumento de litigiosidade, após a decisão do STF, sobre o tema, mesmo existindo ações coletivas de índole nacional tramitando no mesmo sentido. Isso, por sua vez, presumivelmente destaca dois problemas, que podem ou não estar restritos à casuística: (i) a decisão do STF, em controle concentrado, estimulou uma litigância posterior; (ii) as ações coletivas não estão evitando a utilização redundante do Poder Judiciário, individual ou coletivamente.

Em suma, há a constituição de um cenário processual anômalo e indesejável, em que uma questão decidida definitivamente pelas instâncias de uniformização nacional (STF e TNU), em vez de limitar a litigiosidade, catalisa esse processo. Qual a razão de isso ocorrer? Por que há proliferação de ações coletivas quando há decisões em processo objetivo? E, em especial, por que há a multiplicação de ações individuais havendo, para além das decisões objetivas e abstratas, inúmeras ações coletivas com efeitos nacionais?

4 LITIGIOSIDADE NATURAL X LITIGÂNCIA DISPERSA E SOBREPSTA (REDUNDANTE): AS CONSEQUÊNCIAS DE UTILIZAÇÃO DE MEIOS PROCESSUAIS INEFICIENTES PARA O TRATAMENTO DE MACROLIDES

O próprio aspecto material da controvérsia – com a declaração pelo STF da constitucionalidade do Decreto Legislativo n. 293/2015 e o restabelecimento virtual dos defesos ambientais em seus efeitos jurídicos, atraindo, por consequência, a possibilidade do pagamento e do processamento do SDPA – explica satisfatoriamente o aumento da litigiosidade posterior ao controle abstrato realizado. Afinal, existiam provavelmente milhares de pescadores que potencialmente fariam jus ao benefício, contudo, ante a situação jurídica

controvertida, não ingressaram inicialmente em juízo, gerando um estoque de demandas.

Essa litigiosidade ulterior, que é fruto do próprio reconhecimento de direitos a vários indivíduos, a um grupo de pessoas ou classe, ou mesmo a coletividade como um todo, não deve ser de nenhum modo encarada como patológica e muito menos como ilícita, porquanto natural ao processo de efetivação desses direitos. É parte integrante do direito à solução integral do mérito, inclusive a atividade satisfativa, como dispõe o art. 4º do Código de Processo Civil – CPC, o que por vezes desembarca no Poder Judiciário.

Isso se explica também pelo fato de que as ações de controle abstrato e concentrado não julgam pretensões subjetivas, mas a validade de enunciados normativos. Uma vez que haja a declaração da adequação ou inadequação constitucional deles é que será possível que as situações jurídicas consolidadas sob seu manto sejam constituídas ou desconstituídas conforme o caso. O que de certa forma, e de maneira constante, exige atuação das esferas judiciais. A litigância posterior, nesse sentido, seria como um efeito natural dessa mudança na realidade abstrata que precisa se efetivar na realidade concreta.

A maior problemática, portanto, parece residir não na litigiosidade natural que procede de uma declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade na qual, de forma latente, atribuem-se direitos a uma coletividade, mas na indevida difusão desses interesses em variadas demandas. Em outras palavras, no lugar de concentrar as pretensões para um julgamento conjunto, há o esfacelamento tanto nos julgamentos quanto nas pretensões, quando não se faz pior, ao possibilitar que cada uma delas gere demandas sobrepostas.¹³

¹³ Nessa perspectiva, ao tratar dos direitos coletivos cindíveis, atualmente os direitos individuais homogêneos, Barbosa Moreira demonstrava preocupação em seu esfacelamento, afirmando que “o fenômeno adquire, entretanto, dimensão social em razão do grande número de interessados e das graves repercussões na comunidade; numa palavra: do ‘impacto de massa’. Motivos de ordem prática, ademais, tornam inviável, inconveniente, ou, quando menos, escassamente compensadora, pouco significativa nos resultados, a utilização em separado

É o que parece ter acontecido com a temática do SDPA do biênio 2015-2016 pelas pistas que podem ser extraídas dos panoramas processuais, numa análise numérica e casuística. Se os números demonstram uma litigiosidade massiva (mas natural), a mera análise de algumas situações, no cotejo das ações coletivas sobre o pagamento/processamento do SDPA do biênio 2015-2016, evidenciam uma litigância sobreposta.

A situação a seguir servirá apenas para exemplificar o cenário de sobreposição com as demandas elencadas na tabela de ações coletivas da 1ª Região: um pescador de Anamá/AM potencialmente elegível para o recebimento do benefício estaria representado ou substituído, primeiramente, pela Associação de Pescadores e Pescadoras Artesanais, Agricultores e Agricultoras Familiares do Município de Anamá/AM, também pelo Sindicato dos Pescadores – Sindpesca de Anamá, pela Federação do Amazonas, pela Confederação Nacional dos Pescadores Artesanais e, como se não bastasse, ainda poderia estar litigando em uma demanda individual, isto é, estaria em cinco ações diferentes que discutem o pagamento de um mesmo benefício em um mesmo período.

Essa sobreposição de representações ou substituições, embora particularmente extrema no exemplo acima, está longe de ser adstrita apenas aos pescadores de Anamá/AM. Em maior ou em menor grau, ela ocorre pelo menos para todos os pescadores do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Pará e de

dos instrumentos comuns de proteção jurídica [...]” Mais tarde, ao comentar sobre a coisa julgada, ainda aponta sua preocupação no que tange a existência de múltiplos processos coletivos/individuais: “De um lado, não parece conveniente nem razoável, do ponto de vista prático, abrir ensejo a novos julgamentos, depois de formado o convencimento do juiz sobre a legitimidade do ato que se impugnou [...] de outro lado, a extensão “unilateral” da coisa julgada, *sic et simpliciter*, faz surgir, de modo inevitável, a incômoda possibilidade de uma colisão de julgados em relação à mesma pessoa, quando, derrotada no primeiro processo, venha não obstante beneficiar-se do resultado eventualmente diverso do leito posterior, movido por outro legitimado”. MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual**. Terceira Série. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 196 e 218.

Mato Grosso, quando não para todos os pescadores nacionalmente que possuem ações individuais ajuizadas.¹⁴

Desse modo, o problema de afeto à litigância não emerge daquela litigiosidade natural que advém da concepção indireta de direitos subjetivos no controle da validade dos atos normativos, porém daquela dispersa e sobreposta¹⁵ ou, em outras palavras, redundante, que seria a instrumentalização irracional ou não ótima dos meios disponíveis para a resolução efetiva de uma macrolide

¹⁴ O corre quando não houve cientificação pelo réu da existência de uma ação coletiva. Isso se sucede porque o Superior Tribunal de Justiça possui precedentes no sentido de que a incumbência de informar a existência da ação coletiva em juízo é do réu e que, não fazendo, não incidem as consequências pela ausência de opção do art. 104 do Código de Defesa do Consumidor – CDC (direito ao *opt-in* ou *opt-out*). Assim, toda vez que o réu, ainda que por desconhecimento, não trouxer a existência de ação coletiva prejudicial à pretensão como matéria de defesa, o autor da ação individual pode fazer jus ao provimento dela e da ação coletiva, a exemplo do REsp 1593142/DF e AgInt no AREsp 691504 /AL. Cabe a transcrição do primeiro deles: PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS E DÉCIMOS. EXECUÇÃO DE TÍTULO JUDICIAL ORIUNDO DE AÇÃO COLETIVA. SUSPENSÃO DA AÇÃO INDIVIDUAL NOS TERMOS DO ART. 104 DO CDC. NECESSIDADE DE CIÊNCIA INEQUÍVOCA DOS AUTORES DA AÇÃO INDIVIDUAL. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO. 1. Ao disciplinar a execução de sentença coletiva, o art. 104 do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) dispõe que os Autores devem requerer a suspensão da Ação Individual que veicula a mesma questão em Ação Coletiva, a fim de se beneficiarem da sentença que lhes é favorável no feito coletivo. Todavia, compete à parte Ré dar ciência aos interessados da existência dessa Ação Coletiva, momento no qual começa a correr o prazo de 30 dias para a parte Autora postular a suspensão do feito individual. 2. Na hipótese dos autos, omitiu-se a parte Ré de informar o juízo no qual tramitava a Ação Individual acerca da existência da Ação Coletiva proposta pela Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – Anajustra, a fim de propiciar ao Autor a opção pela continuidade ou não daquele primeiro feito. Desta feita, à míngua da ciência inequívoca, não há como recusar à parte Autora a extensão dos efeitos *erga omnes* decorrentes da coisa julgada na Ação Coletiva. 3. Recurso Especial da UNIÃO desprovido. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial n. 1.593.142 - DF (2012/0087009-0)**. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 7 de junho de 2016. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200870090&dt_publicacao=21/06/2016. Acesso em: 5 jul. 2022.

¹⁵ Essa ideia de litigância dispersa é chamada por Kazuo Watanabe de pulverização ou atomização dos conflitos em contraposição à molecularização, que seria uma tendência dos sistemas contemporâneos de concentrar as pretensões para julgamento conjunto, que é tanto o caso do microsistema processual coletivo quanto do microsistema de julgamento de demandas repetitivas. WATANABE, Kazuo. Do processo individual de defesa do consumidor. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 12. ed. São Paulo: Forense, 2018. p. 109.

coletiva (ausência de instrumentalização adequada da litigiosidade naturalmente criada).¹⁶

Há evidentemente a possibilidade individual ou transindividual do uso do processo para assegurar um direito coletivo com repercussões individuais, mas a análise da situação processual descrita indica que cautelas são necessárias com o objetivo de que o excesso de utilização de certos instrumentos de maneira desordenada e em redundância, no final de contas, não torne mais dificultosa a obtenção do provimento devido.¹⁷ Essa espécie de litigiosidade, que nem é tão excêntrica como se poderia supor, é extremamente gravosa e tem potencial para gerar inúmeros problemas processuais que a qualificam como nociva, tais como:

(i) Aumento do número de ações no Poder Judiciário: a consequência mais básica é aquela que pode ser visualizada nos gráficos de ações do SDPA nos tópicos pretéritos, com a elevação exacerbada do número de ações a tramitar no âmbito judicial, com pretensões dispersas para a resolução de uma macrolide coletiva subjacente que poderia ser mais bem solucionada com a utilização de ações coletivas, ainda que com execuções posteriormente difundidas por outros juízos;

¹⁶ Clementino, em outra oportunidade, sustentou que a litigância excessiva, em regra, se dá pela “reprodução no campo jurisdicional, sob a forma de conflitos, dos problemas jurídicos gerados pela má-execução das políticas públicas”, o que lhes dá um “caráter estrutural”. Com efeito, entende que “o processo coletivo não é propriamente adequado a essa finalidade, porque centra a prestação jurisdicional no grupo, e não na origem do problema”. CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. As demandas repetitivas de direito público e o princípio da procedimentalização da isonomia. In: MORAES, Vânia Cardoso Andre de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília: ENFAM, 2016. p. 276.

¹⁷ Sobre isso, inclusive, embora haja o elogio majoritário da doutrina processual coletiva à declaração de inconstitucionalidade do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, Alvim obtempera que esse dispositivo, em verdade, possuía diferentes funções importantes dentro da sistemática coletiva, dentre eles o amadurecimento das discussões coletivas por vários juízos e a minimização do risco de decisões discrepantes pela multiplicidade de ações coletivas idênticas ajuizadas por todo o território nacional, o que se discute aqui como problema. ALVIM, Teresa Arruda. **Opiniões doutrinárias**: pareceres, processo civil e processo coletivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. v. 4. p. 857-857.

(ii) Possível prolação de decisões conflitantes: com a disseminação de lides idênticas por diversos juízos de diferentes entes federativos, há evidentemente o incremento da probabilidade de prolação de decisões desiguais entre os diversos detentores de uma situação jurídica similar, pois, por mais que a questão de direito tenha sido em parte resolvida, outras questões jurídicas derivadas ou preliminares ou mesmo fáticas podem levar a resultados de julgamento diversos;

(iii) Possível prolação de decisões contraditórias: com a sobreposição de representações ou substituições de um mesmo beneficiário por ação individual e ações coletivas, há o risco de que um indivíduo forme decisões e títulos favoráveis e desfavoráveis para uma idêntica pretensão jurídica, criando difíceis e até mesmo intransponíveis questionamentos sobre a prevalência entre eles e sobre a validade de suas reivindicações;

(iv) Geração de execuções indevidas: a formação de múltiplas decisões e títulos para uma mesma pretensão pode ensejar uma pluralidade de execuções que, embora se lastreiem formalmente em ordens várias, essencialmente se reportam a uma obrigação única original, o que causa danos patrimoniais ao réu e, no caso da Fazenda Pública, ao erário, bem como descrédito ao Judiciário, que é utilizado para a obtenção de fins escusos como o enriquecimento ilícito;

(v) Aumento indevido das chances de êxito de uma demanda: o espalhamento de pretensões sobrepostas subverte a equação de êxito ou derrota processual de uma demanda, que deveria ser teoricamente igualitária, na medida em que atribui ao autor chances multiplicadas de vitória para uma dada pretensão, tendo em vista que um único provimento, dentre tantos possíveis no exercício de uma pluralidade de ações fundadas em uma idêntica pretensão, garante-lhe o bem da vida almejado;

(vi) Incremento de dificuldade da defesa: ainda que residualmente, essa forma de litigar torna mais dificultosa a defesa judicial que, principiologica-

mente, submete-se à concentração e ao ônus da impugnação específica. Assim o faz porque cria à defesa a incumbência da descoberta e da análise de outras ações individuais e coletivas que podem estar, inclusive, espalhadas pelo território nacional e em unidades de difícil acesso, o que é ainda mais nítido quando se fala da Fazenda Pública, que possui representantes e unidades por todos os lugares do país, com comunicação limitada entre eles;

(vii) Estímulo da litigância irresponsável: com a possibilidade de ganhos e vitórias majorados e pela dificuldade que cria à defesa do réu e ao próprio Poder Judiciário, essa espécie de litigância redundante, ainda mais quando exitosa, induz a utilização cada vez mais imoderada desses artifícios e estratégias, que por sua vez ocasiona mais dificuldades ao réu e ao Poder Judiciário, num círculo vicioso que estimula progressivamente uma litigância irresponsável; e

(viii) Dificuldade na resolução da própria macrolide subjacente: além de um círculo vicioso, essa espécie de litigiosidade cria no campo processual uma conjuntura prejudicial à resolução da própria macrolide subjacente, seja porque embaraçada pela complexidade ou pela desconfiança numa ideal solução cooperativa (e até consensual) da celeuma, seja porque, ao espargir as pretensões em modelos processuais diversos, inviabiliza uma resolução ampla, geral e irrestrita da macrolide pelo Poder Judiciário.

5 AS RAZÕES JURÍDICAS E EXTRAJURÍDICAS DE UMA LITIGÂNCIA DISPERSA E SOBREPOSTA (REDUNDANTE) EM MACROLIDES

Dentro das balizas traçadas, quais seriam as razões de formação de uma litigância dispersa e sobreposta (redundante) na resolução da questão do SDPA e, generalizando, das macrolides coletivas? Por que há a utilização de meios não ótimos, e até irracionais, de enfrentamento dessas questões quando há

instrumentos mais adequados para o processamento de pretensões plurais dentro do sistema processual? Expostas as consequências através das quais se pode adjetivar a litigância redundante como nociva na resolução de uma macrolide, há de se buscar identificar as razões que a promovem.

Partindo da constatação da concomitância de ações individuais e coletivas que intentam os mesmos objetivos, em princípio, como causa primordial, não há como não se reportar à estruturação do modelo processual brasileiro construído com base numa interação fraca entre os sistemas de contenda individual e de contenda coletiva.¹⁸ Nos termos do art. 104 do Código de Defesa do Consumidor, não há litispendência entre essas demandas, podendo haver prejudicialidade (com suspensão ou extinção do feito individual)¹⁹ em certas condições.

¹⁸ Em seu estudo comparado de ações coletivas em diferentes países, Mendes tece forte crítica a essa pouca interação entre os sistemas individuais e coletivos criada pelo art. 104 do CDC no Direito brasileiro: “O que parece, entretanto, inadmissível, em sede de interesses difusos e coletivos, é a possibilidade ventilada pelo art. 104, de cabimento e coexistência de ações coletivas e individuais, como se o objeto em questão estivesse sujeito ao desmembramento. E tudo o que se disse sobre litispendência deve ser considerado em geral para fins de efeitos do julgamento e da coisa julgada. A hipótese do art. 104 só é passível de aplicação em relação aos direitos ou interesses individuais homogêneos, estes, sim, plenamente divisíveis. Mas, ainda aqui, o dispositivo merece severa crítica. A experiência do direito comparado relata a utilização, em geral, de dois sistemas de vinculação dos indivíduos ao processo coletivo: o de inclusão (*opt-in*), no qual os interessados deverão requerer o seu ingresso até determinado momento; e o de exclusão (*opt-out*), mediante o qual devem os membros ausentes solicitar o desacoplamento do litígio coletivo, dentro do prazo fixado pelo juiz. Como se vê, o art. 104 não adotou nenhum dos dois métodos. Pelo contrário, deixou de colocar a ação coletiva como referencial mais importante, diante da qual os indivíduos precisariam optar, seja pelo ingresso ou pela exclusão, para passar a dispor sobre a conduta dos autores individuais em relação as suas ações simulares. [...] a realidade dos últimos anos fala por si só: embora tenham sido ajuizadas ações coletivas, nenhuma delas foi capaz de conter a verdadeira sangria de ações individuais que foram ajuizadas diante de questões como a dos expurgos inflacionários relacionadas com cadernetas de poupança e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço –FGTS; dos inúmeros conflitos envolvendo aposentados, como, v. g., a equivalência do benefício com o salário mínimo [...]”. MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas no direito comparado e nacional**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 276-277.

¹⁹ No caso do mandado de segurança coletivo, por força do art. 22, § 1º, da Lei n. 12.016/2019, diferentemente do Código de Defesa do Consumidor, o aproveitamento dos efeitos da ação coletiva apenas ocorre se o impetrante da ação individual requerer a desistência de sua demanda.

Essas condições, entretanto, não se revelam com facilidade, seja em virtude de a lei exigir um comportamento ativo da parte para a adesão ao processo coletivo (se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias),²⁰ seja porque a jurisprudência tem conferido um sentido à norma tendente à preservação da ação individual, quando, por exemplo, interpreta que a cientificação da ação coletiva não é presumível, deve ser inconteste e é ônus do réu (a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva).

Embora esses fatores jurídicos possam ser destacados, há muitos outros que realçam que o sistema processual brasileiro se inclina para essa segmentação entre o individual e o coletivo, tal como o tratamento diferenciado da coisa julgada, *secundum eventum probationis* e *secundum eventum litis* no processo coletivo, o que possibilita a utilização de ações individuais mesmo em caso de improcedência de ações coletivas, não as alçando a verdadeiramente representativas. Isso ocorre também na raríssima hipótese de uso da suspensão impositiva de ações individuais por ações coletivas, mesmo quando isso encontra amparo no art. 313, V, a, do CPC e na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ (embora se perceba que é tratada como uma faculdade, não uma obrigação).²¹

²⁰ Essa imposição de um comportamento ativo para mudança do *status quo* como impeditivo ou dificultador de uma conduta é o que os nobéis de economia Thaler e Sunstein chamam de *nudge*, uma forma de indução de comportamento mediante o estabelecimento de um padrão que a pessoa, pelo viés do *status quo*, não tende a mudar ou, em suas palavras, “is any aspect of the choice architecture that alters peoples behavior in a predictable way without forbidding any options or significantly changing their economic incentives” ou, em tradução livre, “qualquer aspecto da arquitetura de escolha que altere o comportamento das pessoas de uma maneira previsível e sem proibir nenhuma opção ou alterar significativamente os incentivos econômicos.” THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness**. New Haven: Yale University Press, 2008. p. 6.

²¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. seção). **Recurso Especial n. 1.353.801 – RS (2012/0191029-0)**. Recurso repetitivo. Processual civil. Recurso especial. Representativo da controvérsia. Art. 543-c do Código de Processo Civil. Ação coletiva. Servidor público estadual. Piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, nos termos da lei n. 11.738/08 [...]. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, 14 de agosto de 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201201910290&dt_publicacao=23/08/2013. Acesso em: 5 jul. 2022.

Se de um lado essa fraca relação entre os sistemas processuais permite que tramitem conjuntamente demandas individuais e coletivas, a transposição não adaptada de institutos do processo individual para o coletivo parece contribuir com a profusão de ações transindividuais sobre um mesmo tema. É o caso da litispendência que, em processos individuais, nos termos do art. 337, §§ 1º, 2º e 3º, do CPC, dá-se quando haja identidade de partes, causa de pedir e pedido. No processo coletivo, todavia, essa concepção tradicional é limitante e inadequada aos contornos que toma.

A doutrina processual coletiva, ciente dessa necessidade de adaptação, em geral entende que a litispendência coletiva prescinde da identidade de partes da relação jurídica processual, exigindo apenas a identidade na relação jurídica material (representados ou substituídos),²² quando não abdica de todos os elementos da ação a possibilitar a configuração da litispendência coletiva nas ações que possuem resultado prático equivalente.²³ Se adotados esses moldes coletivistas para a litispendência, todas as ações do SDPA poderiam ser litispendentes ou, no mínimo, continentes, porquanto tutelam a coletividade de pescadores e possuem um mesmo objetivo.

Volvendo os olhos às ações coletivas que tratam do tema, essas razões legais, sistemáticas e atécnicas, a permitir essa proliferação de ações

²² Gidi assenta que “a litispendência entre duas ações coletivas ocorre sempre que se esteja em defesa do mesmo direito. É o que acontece quando há identidade de causa de pedir e pedido. É preciso ressaltar que, se entre uma ação coletiva do CDC e uma ação civil pública, uma ação popular, um mandado de segurança coletivo ou qualquer outra ação coletiva ocorrer identidade de causa de pedir e pedido, haverá litispendência entre essas duas ações”. GIDI, Antonio. **Coisa julgada e litispendência em ações coletivas**. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 219.

²³ Para Dinamarco, “a chamada teoria das três *eadem* (mesmas partes, mesma causa *petendi*, mesmo *petitum*), conquanto muito prestigiosa e realmente útil, não é suficiente em si mesma para delimitar com precisão o âmbito de incidência do impedimento causado pela litispendência. Considerando o objetivo do instituto (evitar o *bis in idem*), o que importa é evitar dois processos instaurados com o fim de produzir o mesmo resultado prático. Por isso, impõem-se a extinção do segundo processo sem que o mesmo resultado seja postulado pelos mesmos sujeitos [...]”. DINAMARCO, Candido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. v. 2. p. 64-65.

sobrepostas, evidenciam-se. Nelas, não houve em geral um debate efetivo sobre a prejudicialidade possivelmente existente entre ações coletivas, mesmo quando levantada pelo réu em defesa, muito menos o uso de técnicas coletivas de concentração decisória, como a utilização da faculdade de suspensão das ações individuais ante o ajuizamento de ação coletiva conatural. Doutro lado, percebe-se que houve a alegação de litispendência na quase totalidade delas, porém não houve até o presente momento a extinção de nenhuma ação com esse fundamento.

Para além desses motivos, não se pode ignorar a presença da limitação de informações sobre a existência de ações coletivas como fator de proliferação de outras demandas, individuais e coletivas, sobre a mesma temática. Não há, no sistema brasileiro, um banco de dados efetivamente unificado e automatizado que permita aos atores processuais o conhecimento prévio e concomitante da existência das ações coletivas em trâmite, o que seria inegavelmente bastante salutar. Não se ignora a existência de ideias, ainda em fase embrionária ou de implementação, o que será mencionado mais à frente, embora nesse momento se deva reconhecer que elas estão distantes de um sistema ideal e suficientemente operacional para impedir essa indesejada litigância.

Enfim, há de se obter perar que, dentre as razões possíveis para essa litigância redundante, há também aquelas de natureza psicológica. Essas são traduzidas como a presença e a ausência de estímulos contrários ao litígio paralelo de ações individuais e coletivas, e mesmo a concomitância de coletivas de mesmo teor. Exemplos não faltam e vão desde a ausência de ônus sucumbenciais e custas nos procedimentos coletivos até o deferimento irrestrito da gratuidade judiciária nos processos judiciais.

Assim se conclui que são muitas e variadas as razões que fomentam a litigância em redundância no caso do SDPA do biênio 2015-2016 e possivelmente em macrolides coletivas, que podem ser sintetizadas, exemplificativamente, em:

- a) motivos legais-sistemáticos, que se ligam à estruturação pouco confluyente

entre os sistemas processuais individuais e coletivos; b) motivos jurisprudenciais, pelo reforço jurisdicional a essa separação; c) motivos técnicos, em razão do transporte indevido e não adaptado de institutos do processo individual ao coletivo; d) motivos informacionais, dadas as dificuldades de informação sobre as ações coletivas em trâmite; e e) motivos psicológicos, pela presença de estímulos à litigância redundante de contraestímulos processuais.

6 POSTULADO DA LITIGIOSIDADE RESPONSÁVEL: A ESSÊNCIA PARA A INIBIÇÃO AO ABUSO DO DIREITO À AÇÃO EM MACROLIDES, DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO AO PODER GERAL DE CONTROLE DE ATOS ABUSIVOS

Partindo da premissa da nocividade da litigância dispersa e sobreposta (redundante), bem como teorizadas suas razões, num intuito reflexivo, é preciso pensar em mecanismos possivelmente aptos à inibição dessa multiplicação redundante de litígios no caso do SDPA do biênio 2015-2016 e, eventualmente, às macrolides capazes de gerá-la. Em que pese a generalização seja sempre imperfeita, há de se reconhecer que o caso em estudo não difere de outros que envolvem as discussões de direitos individuais homogêneos, pela sua ínsita divisibilidade que propicia a disseminação de pretensões, o que de certa forma permitiria se supor uma aplicação de soluções e ideias correlatas.

Evidentemente, por toda essa problemática advir primariamente de uma separação artificial e pouco congruente dos sistemas processuais individuais e coletivos pela legislação processual, o caminho mais direto e imediato para a correção dessas distorções seriam as alterações legislativas que comportassem um modelo mais concordante entre eles, com uma aproximação de suas estruturas e o reconhecimento de seus pontos de contato, os quais não autorizam maiores

dilações por reclamar todo um profundo e específico estudo, escapando do objeto do presente trabalho.

Admitem-se, entretanto, as enormes dificuldades dessa proposta, por envolver o complexo obstáculo do processo legislativo brasileiro. Isso se explica porque o legislador parece ser refratário às recentes mudanças intentadas quanto ao processo coletivo, o que pode ser exemplificado pela rejeição ao Código Brasileiro de Processos Coletivos pela Câmara dos Deputados ou mesmo pelo veto presidencial ao art. 333 do Código de Processo Civil de 2015, um dos poucos dispositivos da legislação brasileira que viriam a tratar dessa relação entre o processo individual e o coletivo.²⁴

Um outro trajeto possível, mas não tão menos ideal, seria a construção de uma maior consciência processual coletiva (e do seu natural imbricamento com o processo individual) pelos operadores do Direito. Isso, por certo, evitaria a perpetuação de decisões inadequadas ao seu contexto, contribuindo para a edificação de um processo coletivo sistematicamente mais consonante e favorecendo, pela sua matriz, uma resolução mais concentrada das lides que possuem transcendência subjetiva.

²⁴ Sobre essas relações e a falta de diálogo entre o Código de Processo Civil de 2015 e o microsistema processual coletivo, sobretudo após o veto do seu art. 333, que abria uma janela entre o sistema individual e o coletivo, Cambi e Fogaça aduzem que “o NCPC apenas dialoga esparsamente com o microsistema processual coletivo, mediante reduzidas remissões à legislação extravagante, sem que haja uma evolução efetiva nas técnicas processuais coletivas. A principal inovação na tutela coletiva prevista originalmente no CPC/2015, o instituto da conversão da ação individual em ação coletiva, foi vetado pela Presidência da República, sob o desarrazoado argumento de que o art. 333 poderia levar à conversão de ação individual em ação coletiva de maneira pouco criteriosa e que o novo CPC já contemplava mecanismos para tratar demandas repetitivas (arts. 976-987). [...] O veto ao incidente de coletivização, contido no art. 333 do CPC/2015, pela Presidente da República, além de inconsistente, frustrou a expectativa de mais amplo aperfeiçoamento do sistema processual brasileiro, pois permitiria a convivência harmônica entre as técnicas individuais de repercussão coletiva e as técnicas coletivas de repercussão individual.” CAMBI, Eduardo; FOGAÇA, Marcos Vargas. Conversão da ação individual em ação coletiva: análise do conteúdo do art. 333 do CPC/2015, das razões do veto da Presidente da República e do aproveitamento do instituto no atual sistema processual. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 13, n. 2, p. 389-409, maio/ago. 2017.

Entretanto, embora haja várias demonstrações de que se está seguindo essa diretriz na jurisprudência, a espelho da recente declaração de inconstitucionalidade do art. 16 da Lei n. 7.347/1985 – Lei da Ação Civil Pública, que consolidou o entendimento sobre os efeitos *prima facie* nacionais dessas ações (o que guarda muito mais compatibilidade sistemática),²⁵ é fato que essa é uma marcha gradual e muitas vezes lenta. Seus frutos poderão estar amadurecidos no futuro, mas a realidade demanda soluções para o momento.

Se os motivos legais-sistemáticos, jurisprudenciais e técnicos parecem ser de difícil superação, ao menos de maneira imediata, atacar as razões informacionais e psicológicas para impedir essa dispersão sobreposta de demandas individuais e coletivas parece ser o panorama mais concreto a curto prazo. Permeando toda essa ideia, deve-se trazer à luz a concepção de uma litigiosidade responsável, como postulado processual que ordenaria parâmetros e balizas que obstam a litigância redundante.

Essencialmente, a litigiosidade responsável invoca a ideia de um modo especial de litigar que observa, não de forma isolada, mas conjuntamente, os princípios sensíveis do processo, tais como: o acesso à justiça, o devido processo legal e a efetividade da jurisdição. Pela litigiosidade responsável, o litígio, natural que é na sociedade e não podendo ser evitado completamente, há de ser trabalhado de maneira otimizada, mediante comportamentos de todos os sujeitos processuais e extraprocessuais para que se cumpra sua finalidade, sem abdicar dos valores sistematicamente inerentes ao processo.

Sob esse prisma, a ideia de uma litigiosidade responsável se contrapõe à litigância dispersa, sobreposta e, assim, redundante e nociva, uma vez que, tal como visto, gera severas consequências processuais. Essa

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 1.101.937**. Constitucional e processo civil. Inconstitucionalidade do art. 16 da Lei n. 7.347/1985, com a redação dada pela Lei n. 9.494/1997. Ação civil pública. Impossibilidade de restrição dos efeitos da sentença aos limites da competência territorial do órgão prolator. Repercussão geral. Recursos extraordinários desprovidos. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 8 de abril de 2021.

responsabilidade no desenvolvimento do litígio possibilitaria diferentes enfoques de combate ao problema: desde a criação de uma ferramenta tecnológica de detecção da existência de ações coletivas, que permitiria saber rapidamente quando uma ação possui teor próximo a alguma outra em curso, como também um poder geral de inibição de litigância abusiva pelo juízo, que possibilitaria um controle, com ou sem aquela solução, de litígios potencialmente redundantes.

Conforme ressaltado, uma ferramenta tecnológica de detecção de ações coletivas em âmbito nacional é um primeiro passo importante. A gestão da informação quanto à existência de processos coletivos favorece representantes e representados, autor e réu, bem como o próprio Poder Judiciário, tendo certamente um caráter inibidor dessas demandas sobrepostas, quando isso ocorrer por puro desconhecimento acerca da tramitação desses processos.

Nesse sentido, há uma iniciativa do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, que teve seu embrião com a Resolução Conjunta n. 02/2011 CNJ-CNMP, mas que só foi efetivamente implementado em 2020: o Cadastro Nacional de Ações Coletivas – Cacol²⁶. No entanto, e a bem da verdade, esse banco ainda é pouco conhecido, bastante limitado em suas informações, praticamente não integrado com outros sistemas do Poder Judiciário e necessita ser constantemente alimentado, atualizado e consultado, o que acaba fazendo-o de pouca utilização prática, não podendo ser considerado um sistema unificado, nacional e suficientemente operacional à diversificada realidade processual coletiva brasileira.

Tal como a própria concepção jurisdicional do processo, a ideia de um cadastro como o Cacol precisa evoluir tecnologicamente para deixar de ser apenas um banco estático e consultivo de ações coletivas com vistas ao

²⁶ Ver notícia em: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). Secretaria de Comunicação Social. **CNMP e CNJ lançam, nesta terça-feira, portal que dá transparência a procedimentos do Ministério Público e do Poder Judiciário**. Brasília, DF: CNMP, 31 ago. 2020. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/13436-cnmp-e-cnj-lancam-nesta-terca-feira-portal-que-da-transparencia-a-procedimentos-do-ministerio-publico-e-do-poder-judiciario>. Acesso em: 5 jul. 2022.

desenvolvimento de uma ferramenta de gestão mais avançada que, com o uso de inteligência artificial, consiga identificar padrões de potencial similitude entre essas demandas, fornecendo aos atores processuais, quando da sua distribuição, uma análise prévia de fatos processuais prejudiciais possíveis.

Uma ferramenta de detecção de coisa julgada, litispendência e conexões de ações coletivas não somente é possível no estado tecnológico atual como atuaria economizando tempo e recursos, que são, por excelência, a razão mediante a qual há sucessivas frustrações na utilização de cadastros de consulta. Com efeito, para atingir um objetivo informacional concreto e amplo, através do qual seja possível debelar essa litigância redundante nas macrolides coletivas, é preciso não apenas disponibilizar a informação, mas entregá-la quando e onde é necessária.

Além das correções, ampliações, publicidade e evolução tecnológica futura a serem conferidas ao Cacol, sua eventual utilização impositiva – ou seja, como uma exigência preliminar para a demonstração de atendimento aos pressupostos de constituição e desenvolvimento válidos de processos ajuizados, ou mesmo do interesse de agir – deveria ser cogitada, a medida que atribui à informação do cadastro automatizado um valor obstativo de demandas.

Nessa toada, com uma ferramenta dessa natureza, o autor de uma ação coletiva – e seria possível conceber a hipótese até mesmo da utilização em ações individuais com caráter repetitivo –, uma vez ajuizada uma demanda, teria ciência da potencial semelhança dela com outra qualquer no âmbito nacional, impondo-lhe comprovar que o seu objeto não é coincidente com uma demanda plural em curso, sob pena de extinção com base no art. 485, IV ou VI,

do CPC.²⁷ Decerto, esse *modus operandi* teria possivelmente o condão de limitar essa proliferação irracional de ações com o mesmo objeto e pedido nos sistemas coletivos e individuais.

O tema pode ser controverso, por limitar em alguma medida o direito ao processo. Todavia, há de se reconhecer que, conquanto muitos possam ser os fatores jurídicos e extrajurídicos a contribuir para essa litigância redundante, essa cultura é permeada pelo abuso do direito de ação. Em um sistema carente de racionalidade no tratamento da macrolide, seus gargalos muitas vezes são aproveitados em usos excessivos, imoderados, oportunistas, em suma, abusivos de ações e processos, que, por sua vez, dificultam seu próprio tratamento no âmbito do Poder Judiciário.

Essa circunstância, dentro da temática e do contexto postos, tem gerado, a despeito de um amplo acesso à jurisdição, um deficitário acesso à justiça, se entendida como a satisfação lícita e eficiente da pretensão almejada. Os processos de SDPA, por exemplo, tramitam há anos, sem qualquer resolução efetiva das lides dispersas e da macrolide que as subjaz, muito em conta do cenário caótico criado pela multiplicação de demandas, que não permitem em sua difusão uma resolução conjunta. Desse modo, há de ser questionado se o direito à ação, mesmo que ocupe uma posição elevada na ordem constitucional e processual, pode ser encarado como inabalável em face do ambiente processual complexo projetado por essa litigância.

Por mais que o art. 5º da Constituição Federal garanta amplo acesso ao Poder Judiciário pelos jurisdicionados, é certo que essa garantia não deve

²⁷ Vale fazer neste ponto duas observações. Primeiro, que parte da doutrina entende que eventual litispêndia de processos coletivos não importa na extinção de um deles, mas na suspensão do posterior ou na sua reunião com o feito mais antigo. Segundo, que mesmo que haja extinção, nada obsta que o legitimado que possuía a ação secundária ingresse no feito primário na qualidade de assistente litisconsorcial, o que faz muito mais sentido sistematicamente. Isso, ao mesmo tempo, evita a continuidade de ações idênticas e qualifica representativamente a demanda coletiva original. PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela coletiva:** processo coletivo e técnicas de padronização das decisões. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 157.

ser enxergada, tal como qualquer outra, de forma rigorosamente absoluta. Isso ocorre, em especial, quando o uso excessivo da ação, ainda mais quando haja outros meios de efetivar a pretensão, gera problemas no processamento e resposta pelo próprio sistema judicial, violando essencialmente o próprio acesso à justiça.²⁸ O acesso à jurisdição não pode inviabilizar ou mesmo precarizar o próprio acesso à justiça, porquanto é seu assento, seu fundamento último e sua razão de ser.

Nessa diretriz, Taruffo²⁹ entende que o abuso do processo não corresponde nem à prática de um ato vinculado, nem à prática de um ato flagrantemente ilícito, estando em verdade intimamente relacionado a uma faculdade ou discricionariedade processual, *a priori* lícita, que é praticada com uma finalidade diversa daquela que o ato é ordenado (fim específico) ou internalizado no sistema processual (fim sistemático). Assim, arremata que ações repetitivas, por violarem a organização do sistema jurisdicional como um todo, seriam abusivas:

O abuso do processo [...] é também o caso das ações que a doutrina define como repetitivas, na medida em que não há razão efetiva para propor diversas vezes a mesma demanda. Analogamente, é a situação que se verifica quando a demanda que poderia ser proposta em um único processo vem fragmentada em mais processos, dando lugar a uma inútil multiplicação de procedimentos. [...] O que vai destacado é que o abuso do processo deve ser evitado não só porque provoca consequências danosas às outras partes, contrariando qualquer princípio de correção,

²⁸ Cappelletti e Garth comentam que o acesso à justiça não pode ser encarado apenas como acesso às instâncias judiciárias ou formalístico ao direito de ação (acesso à jurisdição), mas, em verdade, representa algo muito mais profundo. É um acesso substancial e eficiente aos meios para concretizar direitos, um "requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretende garantir, e não apenas proclamar o direito de todos" (acesso à justiça). CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris Editor, 1988. p. 12.

²⁹ TARUFFO, Michele. O abuso do processo. In: TARUFFO, Michele. **Ensaio sobre o processo civil**: escritos sobre processo e justiça civil. Tradução de Darci Guimarães Ribeiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017. p. 76-80.

mas também por elementares razões de eficiência do sistema de administração de justiça. [...] Deste ponto de vista, o abuso do processo vai além do nível da correção do comportamento das partes, e se configura como um comportamento contrário ao bom funcionamento de todo o sistema jurisdicional.³⁰

Com efeito, o STJ possui precedentes em questões similares em que admite certos balizamentos ao direito de ação e de julgamento quando há sobreposições entre o individual e o coletivo, entendendo que isso não feriria os arts. 103 e 104 do CDC. São exemplificativos os REsp n. 1.110.549/RS e REsp n. 1.353.801/RS, nos quais o STJ manteve suspensas as ações individuais ante o curso das ações coletivas, subordinando sua resolução às decisões coletivamente proferidas. Nesse sentido, de certo modo e em algum grau, o tribunal reconhece a possibilidade de condicionamento de ações individuais em favor de coletivas.³¹

Do mesmo modo, tramitam no Congresso Nacional três Projetos de Lei – PL que visam dar nova e mais atual disciplina à ação civil pública e a outras ações coletivas: os Projetos n. 4.441/2020, 4.778/2020 e 1.641/2021. Por coincidência, em todos eles, há a previsão de um cadastro nacional e unificado de ações coletivas (art. 10 do PL n. 4.441/2020; art. 11 do PL n. 4.778/2020 e art.

³⁰ TARUFFO, Michele. O abuso do processo. In: TARUFFO, Michele. **Ensaios sobre o processo civil**: escritos sobre processo e justiça civil. Tradução de Darci Guimarães Ribeiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017. p. 76-80.

³¹ Gagno e Bufon apontam para a possibilidade de mitigação do direito à ação com base numa interpretação sistemática e teleológica dos sistemas processuais individuais e coletivos, embora assim o façam em um grau menor, para amparar a suspensão cogente daqueles processos por esses. No entanto, o argumento central não deixa de ser o mesmo para impedir o prosseguimento de ações redundantes, tanto é que a lei do mandado de segurança e do mandado de injunção assim o fazem, ao extingui-las. Assim argumentam: “Nesse cenário, embora o art. 104 do CDC preveja que a suspensão da lide individual deve ser requerida pelo detentor do direito, verifica-se que ela deve ser interpretada de forma sistemática e teleológica, buscando estar em conformidade com o restante do ordenamento jurídico e com os objetivos perseguidos por ele, a fim de garantir um processo mais econômico, célere e seguro, não podendo a compreensão da norma se limitar a literalidade e se distanciar da realidade política, social e econômica vivenciada.” GAGNO, Luciano Picoli; BUFON, Fernanda Porchera. O processo coletivo e a suspensão dos processos individuais: uma análise conforme o direito fundamental de acesso à justiça. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, ano 14, v. 21, n. 1, p. 227-251, jan./abr. 2020.

10 do PL 1.641/2021). Destaque-se, contudo, o art. 11 do PL n. 4.441/2020, que cria exatamente uma condicionante nos moldes dos apontamentos realizados:

Art. 11. Além dos requisitos previstos no art. 319 do Código de Processo Civil, o autor terá de, na petição inicial da ação civil pública:

I – especificar o grupo cujo direito se busca reconhecer e, quando possível, os critérios para identificação dos seus membros;

II – demonstrar as razões pelas quais é um legitimado adequado para a condução do processo coletivo;

III – demonstrar, mediante certidão, que não há ação civil pública com o mesmo pedido, causa de pedir e interessados registrada no cadastro de ações coletivas do Conselho Nacional de Justiça.³²

A redação do art. 11 do PL n. 4.441/2020 caminha na direção correta ao ir ao encontro do sustentado anteriormente, objetivando coibir acionamentos, representações e conduções temerárias e redundantes de processos coletivos. A despeito disso, parte da premissa da construção de um cadastro nacional de ações coletivas estático, em que as partes necessitam conferir manualmente a existência dessas prejudicialidades, quando o melhor seria agregar inteligência a essa resposta mediante ferramenta mais avançada de gestão judicial, em que, com a indicação mecanizada de eventual conflito de ações, reste à parte demonstrar que se trata de objeto distinto para ultrapassar um juízo prévio de admissibilidade do acionamento.

Essa estratégia, sem atribuir *prima facie* mais ônus às partes processuais, de certo modo é um *nudge* contra o litígio redundante a partir de uma melhor gestão judicial das informações. Isso, há de se perceber, inverte o sentido equacional da litigância no processo: de uma liberdade irrestrita sobre a ação, que conduz a uma litigância redundante e subversiva, para uma liberdade

³² BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 4441/2020**. Disciplina o procedimento da Nova Lei de Ação Civil Pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261966>. Acesso em: 5 jul. 2022.

sensata sobre a ação, que permite a formação de uma litigiosidade responsável nas macrolides coletivas.

Essa litigiosidade responsável, princípio ínsito ao sistema processual, por sua vez, transborda suas feições no processo coletivo para limitar o seu abuso dos litígios sobrepostos, dispersos, redundantes, mesmo para fora dos cadastros unificados. Assim é a tal ponto que os dispositivos dos PLs apenas elucidam requisitos da petição inicial que derivam naturalmente do processo coletivo responsável, pois não há qualquer validade, legitimidade ou interesse na promoção de ações coletivas cujo objeto e pedido estejam contemplados em outro processo coletivo, aplicando-se aqui o art. 485, IV e VI, do CPC, independentemente da vindoura legislação.

Isso quer dizer que pelo próprio sistema cooperativo do processo implementado pelo CPC (arts. 6º e 357, § 3º, entre outras disposições), “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”.³³ Dessa forma, por mais que se diga que os sujeitos do processo têm de cooperar, assim o devem também nas fases preter, pré e pós-processual, pelo que precisam evitar quaisquer condutas que ocasionem dificuldades e problemas processuais como os apontados no tópico 2.3.³⁴ Cabe-lhes, afinal, a observância de deveres processuais que lhes impõem a abstenção de prática de atos inúteis, protelatórios ou que criem embaraço à efetivação jurisdicional (arts. 78, III e IV; e 80, IV, V e VII, do CPC).

³³ 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: 5 jul. 2022.

³⁴ Pinho e Hill além de aludirem a cooperação pré e pós-processual, ainda obtemperam que: “A cooperação preterprocessual insta os diferentes atores do sistema de justiça a adotar postura cooperativa para além do processo judicial estatal, exigindo-lhes igual postura sempre que estiverem atuando para prevenir e solucionar conflitos, seja dentro dos muros do Poder Judiciário, seja fora deles. A norma fundamental da cooperação perpassa todo o sistema de justiça, não se limitando, pois, ao processo judicial estatal”. PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; HILL, Flavia Pereira. Três perspectivas de cooperação a partir do código de processo civil de 2015: cooperação pré-processual, endoprocessual e preterprocessual. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, [202-]. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/66638/41855>. Acesso em: 3 jul. 2022.

Disso decorre que o próprio juiz possui atribuição para prevenir ou reprimir qualquer ato contrário ao bom deslinde processual e à efetividade jurisdicional (arts. 139, III; 311, I; 370, parágrafo único; 622, II; 918, III; e 1.026, §2º, do CPC). Assim sendo, seja pelo postulado cooperativo ou pelo poder geral de inibição de atos processuais abusivos, é permitido ao juiz – numa postura proativa na prevenção de uma litigância redundante, e em prol de uma litigiosidade responsável – exigir que qualquer das partes comprove que a ação intentada não é similar ou contida numa demanda coletiva antes proposta, podendo se cogitar que imponha a juntada de certidão negativa de cadastro nacional de ações coletivas como pressuposto de validade do processo ou de seu interesse ou legitimidade para litigar, mesmo antes que a legislação estabeleça expressamente essa possibilidade.

Decorre do postulado da litigiosidade responsável tanto a possibilidade de criação de um cadastro de ações coletivas, cujas informações impeçam a admissibilidade de ações que tenham teor semelhante ao paradigma transindividual, e sobretudo uma ferramenta mais avançada, como o poder do juiz de exigir das partes, em qualquer fase do processo, informações sobre eventuais ações coletivas em trâmite que potencialmente sejam coincidentes com o objeto da ação em discussão.

7 CONCLUSÃO

Analisando-se a macrolide criada no caso do SDPA do biênio 2015-2016, em uma mensuração quantitativa e qualitativa, extraiu-se uma realidade processual dela oriunda verdadeiramente contraintuitiva, na medida em que: i) a decisão em controle abstrato e concentrado de constitucionalidade do STF sobre o tema gerou mais litigiosidade posterior; e ii) as ações coletivas que versam sobre a temática não conseguiram evitar a utilização redundante do

Poder Judiciário, individual ou coletivamente. Tais constatações demonstram que o sistema processual coletivo, em suas interações internas ou externas (com o sistema individual), não está funcionando a contento.

Com base nesses “achados”, diferenciaram-se duas espécies de formas de litigar: uma natural, relativa ao reconhecimento reflexo de direitos a vários indivíduos, a um grupo de pessoas ou a uma classe, ou mesmo a coletividade, pelo controle de constitucionalidade; e uma redundante, que seria a instrumentalização irracional ou não ótima dos meios disponíveis para a resolução efetiva dessa macrolide subjacente, que estaria gerando uma pulverização de demandas justapostas para um mesmo problema-base.

Essa litigância dispersa e sobreposta tem causado um conjunto de graves problemas na resolução da macrolide, com algumas consequências indesejáveis: o aumento do número de ações no Poder Judiciário; a possível prolação de decisões conflitantes e contraditórias; execuções indevidas; subversão da equação das chances de êxito em um processo; dificuldades à defesa judicial; estímulo à litigância irresponsável num círculo vicioso; e a dificuldade de resolução da própria macrolide subjacente.

Identificadas as consequências, teorizou-se que são muitas e variadas as causas que fomentam a litigância em redundância no caso do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal do biênio 2015-2016 e possivelmente em macrolides coletivas (de direitos individuais homogêneos), que podem ser sintetizadas em: a) motivos legais-sistemáticos, que se ligam à estruturação pouco confluyente entre os sistemas processuais individuais e coletivos; b) motivos jurisprudenciais, pelo reforço jurisdicional a essa separação; c) motivos técnicos, em razão do transporte indevido e não adaptado de institutos do processo individual ao coletivo; d) motivos informacionais, dadas as dificuldades de informação sobre as ações coletivas em trâmite; e e) motivos psicológicos, pela presença de estímulos ao litígio redundante e ausência de contraestímulos processuais.

Sendo os motivos legais-sistemáticos, jurisprudenciais e técnicos da litigância dispersa e sobreposta (redundante) em macrolides coletivas, como é o caso do SDPA do biênio 2015-2016, de complexa ou lenta resolução, tem de, para o momento, se combater mormente as suas razões informacionais e psicológicas. Nesse sentido, invoca-se a ideia de uma litigiosidade coletiva responsável a permear principiologicamente toda essa estrutura de interseção entre os sistemas individuais e coletivos.

Com ênfase nessa ideia de litigiosidade responsável como contraponto à litigância abusiva, que, por sua vez, adjetiva a litigância redundante, propõe-se que a construção de uma ferramenta tecnológica de classificação de ações judiciais, operando como pressuposto de validade ou interesse processual coletivo, poderia atuar como elemento fortemente inibidor a essa desmedida e irracional forma de litigar. Mesmo antes da construção e institucionalização da ferramenta, ou mesmo de um banco de dados mais modesto, conclui-se que seria permitido ao juiz – com lastro no princípio cooperativo e no poder de inibição de atos abusivos, que erigem e preenchem o postulado geral de litigiosidade responsável no âmbito do processo e, especialmente, no processo coletivo – exigir das partes que comprovem que uma demanda coletiva ou individual (tendente à repetição) não repete ou está contida em outra ação coletiva antes ajuizada.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Teresa Arruda. **Opiniões doutrinárias**: pareceres, processo civil e processo coletivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. v. 4.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 4.441/2020**. Disciplina o procedimento da Nova Lei de Ação Civil Pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261966>. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 4.778/2020**. Dispõe sobre a nova Lei de Ação Civil Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2263651>. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 1.641/2021 Apensado ao PL 4.441/2020**. Disciplina a ação civil pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2279806>. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Decreto legislativo n. 293, de 2015. Susta os efeitos da Portaria Interministerial n. 192, de 5 de outubro de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 dez. 2015.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Detalhamento do Benefício Seguro Defeso**. Brasília, DF: Portal da Transparência, 2022. Disponível em: <https://>

www.portaltransparencia.gov.br/beneficios/seguro-defeso?ordenarPor=portaria&direcao=asc. Acesso em: 27 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.779, de 25 de novembro de 2003**. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.779.htm. Acesso em: 5 jul. 2022.

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: 5 jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria Interministerial n. 192, de 5 de outubro de 2015**. Brasília, DF: MMA, 2015. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=135920>. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial n. 1.353.801 - RS (2012/0191029-0)**. Recurso repetitivo. Processual civil. Recurso especial. Representativo da controvérsia. Art. 543-c do Código de Processo Civil. Ação coletiva. Servidor público estadual. Piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, nos termos da lei n. 11.738/08 [...]. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 14 de agosto de 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201201910290&dt_publicacao=23/08/2013. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial n. 1.593.142 - DF (2012/0087009-0)**. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 7 junho de 2016. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200870090&dt_publicacao=21/06/2016. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.447 Distrito Federal**. Direito ambiental. Ação direta de inconstitucionalidade. Suspensão do período de defeso da pesca por ato do executivo. Violação ao princípio da precaução. Ameaça à fauna brasileira, à segurança alimentar e à pesca artesanal. Relator: Min. Roberto Barroso, 22 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753408951>. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 1.101.937**. Constitucional e processo civil. Inconstitucionalidade do art. 16 da lei 7.347/1985, com a redação dada pela lei 9.494/1997. Ação civil pública. Impossibilidade de restrição dos efeitos da sentença aos limites da competência territorial do órgão prolator. Repercussão geral. Recursos extraordinários desprovidos. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 8 de abril de 2021.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. **PEDILEF 0501296-37.2020.4.05.8402/RN**. Pedido de uniformização nacional. Objeto de afetação em representativo de controvérsia - tema 281: "saber se é devido o seguro-desemprego no período de defeso para o pescador artesanal no biênio 2015/2016". Relator: Julio Guilherme Berezoski Schattschneider, 21 jun. 2021.

CAMBI, Eduardo; FOGAÇA, Marcos Vargas. Conversão da ação individual em ação coletiva: análise do conteúdo do artigo 333 do CPC/2015, das razões do veto da Presidente da República e do aproveitamento do instituto no atual sistema processual. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 2, p. 389-409, maio/ago. 2017.

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

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. As demandas repetitivas de direito público e o princípio da procedimentalização da isonomia. *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: ENFAM, 2016. p. 32-52.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). Secretaria de Comunicação Social. **CNMP e CNJ lançam, nesta terça-feira, portal que dá transparência a procedimentos do Ministério Público e do Poder Judiciário**. Brasília, DF: CNMP, 31 ago. 2020. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/13436-cnmp-e-cnj-lancam-nesta-terca-feira-portal-que-da-transparencia-a-procedimentos-do-ministerio-publico-e-do-poder-judiciario>. Acesso em: 5 jul. 2022.

DINAMARCO, Candido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. v. 2.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência. **Processo 0040063-64.2017.4.01.3700/MA**. Discute-se neste processo o seguro-desemprego

no período de defeso para o pescador artesanal referente ao biênio 2015/2016. Relator: Tales Krauss Queiroz, 7 de junho de 2019.

GAGNO, Luciano Picoli; BUFON, Fernanda Porchera. O processo coletivo e a suspensão dos processos individuais: uma análise conforme o direito fundamental de acesso à justiça. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, ano 14, v. 21, n. 1, p. 227-251, jan./abr. 2020.

GIDI, Antonio. **Coisa julgada e litispendência em ações coletivas**. São Paulo: Saraiva, 1995.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; HILL, Flavia Pereira. Três perspectivas de cooperação a partir do Código de Processo Civil de 2015: cooperação pré-processual, endoprocessual e preterprocessual. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, [202-]. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/66638/41855>. Acesso em: 3 jul. 2022.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas no direito comparado e nacional**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual**. Terceira Série. São Paulo: Saraiva, 1984.

PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela coletiva**: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

TARUFFO, Michele. O abuso do processo. *In*: TARUFFO, Michele. **Ensaaios sobre o processo civil**: escritos sobre processo e justiça civil. Tradução de Darci Guimarães Ribeiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017. p. 74-85.

THALER, Richard H; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge**: improving decisions about health, wealth and happiness. New Haven: Yale University Press, 2008.

WATANABE, Kazuo. Do processo individual de defesa do consumidor. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 12. ed. São Paulo: Forense, 2018. p. 100-130.