

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI FORTALEZA - CE**

**ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA,  
GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II**

**RICARDO PINHA ALONSO**

**SÍLZIA ALVES CARVALHO**

**ANA CAROLINA FARIAS ALMEIDA DA COSTA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

A174

Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça II [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Ana Carolina Farias Almeida Da Costa; Ricardo Pinha Alonso; Sílzia Alves Carvalho. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-840-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária, gestão e administração da justiça. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

## ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II

---

### **Apresentação**

Os trabalhos apresentados se relacionam com as pesquisas cuja temática envolve os estudos sobre o "Acesso à Justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça", os quais integraram o grupo de trabalho 14. Há uma diversidade de abordagens as quais são interligadas pelo reconhecimento da necessidade de assegurar a efetividade jurisdicional em tempo razoável. Observa-se que quanto à garantia de acesso à justiça esta deve ser considerada como um meio para a resolução dos conflitos, portanto, dois aspectos se destacam entre os artigos, quais sejam: a centralidade da política judiciária de resolução adequada de conflitos e a importância e os riscos da digitalização do judiciário, logo, o desafio de assegurar que o jurisdicionado tenha o acesso às informações do caso em que seja sujeito na relação jurídica.

O acesso à justiça é analisado considerando a possibilidade da atuação dos cartórios nos casos de administração dos interesses privados, a exemplo das situações que envolve a jurisdição voluntária, a política judiciária de resolução adequada dos conflitos de interesses, o problema da exclusão digital e sua complexidade, pois a diversidade das plataformas adotadas no âmbito de cada tribunal pode ser considerado um paradoxo. Nesse sentido, admite-se que a digitalização do judiciário visa assegurar a razoável duração do processo, por outro lado, as questões relacionadas com a qualidade dos serviços da rede mundial de computadores e eventuais dificuldades encontradas quanto a usabilidade dos diversos sistemas digitais adotados pelos tribunais representa um risco quanto à garantia de inafastabilidade da jurisdição.

Nesse contexto, a hiperlitigiosidade e a possibilidade de sua redução são analisadas a partir do estudo das decisões dos tribunais sobre o cabimento e as hipóteses de aplicação da conciliação, mediação e arbitragem pelos cartórios, inclusive quando for parte ente da administração pública. Por sua vez, o estudo sobre a vulnerabilidade de parte dos usuários do judiciário digital é um alerta, pois conquanto a disponibilidade de rede de internet seja ampla, se reconhece a existência de grupos incapazes de usar a rede para resolver seus conflitos de interesses. Ainda nesse contexto, é apresentada a pesquisa sobre as ferramentas oferecidas pelos tribunais para assegurar a eficiência nas buscas jurisprudenciais, sendo analisadas as dificuldades encontradas.

Destaca-se o artigo que trata da "accountability" do judiciário como um meio para o diagnóstico sobre a qualidade da justiça, assim a "accountability" social, sendo externa e vertical pode contribuir para tornar o interesse público central pelo CNJ ao produzir seus relatórios. Os estudos a respeito do modelo considerado como justiça multiportas e tratado em dois artigos, analisando-se a litigiosidade previdenciária e o acesso aos direitos fundamentais, e, as possibilidades de enfrentamento à morosidade por meio desse sistema.

A ausência de pesquisa de campo em Direito é tratada no texto "A ausência de pesquisa de campo no direito e sua influência direta no acesso à justiça: O caso da agregação da comarca de Varjota, no Estado do Ceará", observando-se que a insuficiência de dados sobre a aplicação prática das políticas públicas poderá indicar os resultados inexpressivos relatados no caso do Poder Judiciário.

Por outro lado, as pesquisas retratadas nos artigos apresentados direcionam-se no sentido de apontar mecanismos que fortaleçam e qualifiquem o acesso ao Judiciário e à Jurisdição, seja por meio da atuação da Defensoria Pública, pela competência disciplinar do Conselho Nacional de Justiça, seja ainda pela maior qualificação dos Magistrados para o exercício de atividades administrativas de gestão nos respectivos tribunais, seja, ainda pelo reconhecimento da importância da Justiça multiportas e da inclusão digital, como instrumento de democratização do acesso à Justiça.

Os trabalhos são ricos e tratam com a devida profundidade questões de extrema importância teórica e prática da otimização do acesso à justiça, na feição formal e material, buscando-se meios e instrumentos para que a efetividade do acesso seja, enfim, uma realidade.

## **A ATUAÇÃO DO CENTRO DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL DO PARÁ NO FOMENTO DO SISTEMA BRASILEIRO DE PRECEDENTES.**

### **THE PERFORMANCE OF THE STATE JUSTICE OF PARÁ'S INTELLIGENCE CENTER IN PROMPTING THE BRAZILIAN SYSTEM OF PRECEDENTS.**

**David Jacob Bastos <sup>1</sup>**

#### **Resumo**

Tendo em vista a necessidade do incremento da gestão da litigância nacional, faz-se necessário que os Tribunais aprimorem a atuação judiciária por meio da formação de precedentes qualificados, com o uso das técnicas de julgamento denominadas Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e Incidente de Assunção de Competência. Para tanto, ganha relevo a atuação do Conselho Nacional de Justiça no desempenho de sua competência constitucional de planejar, executar e monitorar políticas judiciárias destinadas ao melhor desempenho do Poder Judiciário como concretizador de direitos fundamentais – em especial quanto ao acesso à justiça –, alinhando seus atos normativos, projetos e programas aos contornos do Sistema Brasileiro de Precedentes, mormente após o advento do Código de Processo Civil de 2015. Desta forma, além da otimização do tratamento do acervo processual, restarão resguardadas as garantias constitucionais da isonomia, do devido processo legal, da segurança jurídica e da razoável duração do processo, à luz do princípio da eficiência. No presente trabalho, o quadro fático-jurídico analisado busca verificar a forma de incidência das disposições constitucionais, legais e regulamentares no trajeto de amadurecimento da cultura de precedentes qualificados, no Tribunal de Justiça do Estado do Pará, com especial enfoque à atuação do Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Pará e da Comissão Gestora de Precedentes e Ações Coletivas, elencando proposições para incrementar a prestação jurisdicional diante das demandas complexas e repetitivas.

**Palavras-chave:** Acesso à justiça, Garantias fundamentais, Poder judiciário, Gestão da litigância, Sistema brasileiro de precedentes

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

Considering the need to increase the management of national litigation, it is vital to the Courts to improve judicial performance through the establishment of qualified precedents, with the use of judgment techniques known as Incident of Resolution of Repetitive Demands and Incident of Assumption of Competence. Aiming that, the role of the National Council of Justice gains importance in carrying out its constitutional competence to plan, execute and monitor judicial policies seeking the improvement at the performance of the Judiciary as a implementer of fundamental rights – especially regarding access to justice –, aligning its normative acts, projects and programs within the contours of the Brazilian System of

<sup>1</sup> Graduado em Direito pela Universidade Federal do Pará. Pós-graduado em Direito Constitucional pela Universidade Potiguar. Juiz de Direito integrante do Cijepa e da Cogepac do Tribunal de Justiça do Pará.

Precedents, especially after the advent of the 2015 Code of Civil Procedure. In this way, in addition to optimizing the treatment of the procedural collection, the constitutional guarantees of isonomy, due process of law, legal certainty and reasonable duration of the process, regarding the principle of efficiency. In the present work, the factual-legal framework analyzed seeks to verify the impact of constitutional, legal and regulatory provisions searching for a maturation of the culture of qualified precedents, in the Court of Justice of the State of Pará, with special focus on the performance of the Center for Intelligence from the State Court of Pará and the Precedents and Collective Actions Management Committee, enumerating propositions to increase judicial provision in the face of complex and repetitive demands.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Access to justice, Fundamental guarantees, Judiciary, Litigation management, Brazilian precedent system

## 1 INTRODUÇÃO

Conforme dados coletados, em **25/12/2022**, no bojo da construção do **Censo 2022**, a sociedade brasileira é composta por **203.062.512 habitantes**, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, havendo diversidade de interesses provenientes de visões de mundo heterogêneas, com a forte litigiosidade espalhando efeitos por diferentes setores, especialmente o sistema de justiça.

Nesse cenário, o ano de 2022 terminou com **63,7 milhões de ações judiciais em andamento** — advindo tal número da diferença entre os 81,4 milhões de processos em tramitação e os 17,7 milhões (21,7%), sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando definição jurídica futura, segundo os dados consolidados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no **Relatório Justiça em Números 2023 – Ano-base 2022** (CNJ, 2022). Nesse viés, foi constatado que, excetuando-se a Justiça Eleitoral, **ocorreu elevação do acervo processual em todos os segmentos da Justiça em relação ao ano de 2021**, destacando-se o **incremento de 1,3 milhão de processos (2,1%) na Justiça Estadual**, assim como o crescimento de **571,3 mil processos (5,1%) na Justiça Federal** (CNJ, 2023).

Diante de tal quadro, merece destaque o esforço empreendido pelo Poder Judiciário, o qual concluiu 30,3 milhões de processos em 2022, havendo a expansão de 10,8% no número de casos solucionados em relação ao ano de 2021. No mesmo interstício, **ingressaram 21,3 milhões de novas ações** — incluídas as que retornaram a tramitar —, revelando-se um **crescimento de 7,5%** do acervo processual brasileiro.

Nessa quadra, objetiva-se demonstrar que a gestão da litigância nacional é um desafio diário para a concretização do direito fundamental de acesso à justiça, bem como do devido processo legal, da isonomia, da segurança jurídica e da razoável duração do processo, consoante as disposições elencadas no art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), incidindo, também, o princípio da eficiência – previsto no art. 37, “caput” – quanto à aplicação de técnicas de julgamento de demandas repetitivas ou de massa, o que se mostra como providência estatal destinada a, em última medida, assegurar a dignidade da pessoa humana.

A partir da vigência do Código de Processo Civil (CPC) de 2015, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) desenvolveu e implantou diversas iniciativas para a consolidação do Sistema Brasileiro de Precedentes (SBP), em alinhamento ao Macrodesafio 6 do Planejamento Estratégico Nacional, conforme a Resolução nº 25/2018<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Referida resolução é atinente à Iniciativa Estratégica para o Aperfeiçoamento de Mecanismos para Redução de Demandas Repetitivas e Grandes Litigantes, especialmente por meio do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletiva (Nugepnac), sob a supervisão da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas

Assim, o objetivo geral do presente estudo é analisar de que maneira tal movimento institucional alinha-se às significativas mudanças advindas do CPC/2015, o qual veiculou profundo avanço em relação ao julgamento das lides existentes, especialmente com a introdução das técnicas consistentes no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) e no Incidente de Assunção de Competência (IAC).

Por sua vez, os objetivos específicos são debater as características do Sistema Brasileiro de Precedentes – perscrutando quais são as suas contribuições para o robustecimento da isonomia e da segurança jurídica –, apresentando os benefícios e pontos de melhoria para sua implementação, em território paraense, além de investigar possíveis razões para que, por enquanto, ainda não tenha sido atingido o potencial almejado para tais ferramentas jurídicas, sob o prisma do número de teses vinculantes fixadas pelo TJPA.

Para tanto, será utilizado o método hipotético-dedutivo, o qual se utiliza, conforme Antônio Carlos Gil, de um problema para chegar em uma hipótese, a qual será testada e, se não for falseada, será corroborada.

O procedimento utilizado é a pesquisa bibliográfica de autores de referência no estudo do acesso à justiça – como Mauro Cappelletti e Bryan Garth –, bem como das obras sobre a processualística pátria – invocando as lições de Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco e José Carlos Barbosa Moreira – e precedentes judiciais qualificados – escritas por Daniel Mitidiero, Sofia Temer, Lênio Streck, Georges Abboud e Marcelo Ornellas Marchiori –, assim como juristas que refletiram acerca do papel do Conselho Nacional de Justiça como órgão de planejamento e supervisão da política judiciária – tais como Fredie Didier Jr e Leandro Fernandez –, sendo tal abordagem iluminada pelas reflexões de Richard Posner e Carla Faralli.

No presente trabalho, a partir da análise de estudos doutrinários, dos atos normativos emanados do Conselho Nacional de Justiça, da jurisprudência e das ações estratégicas já adotadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará quanto ao Sistema Brasileiro de Precedentes – com especial enfoque à atuação do Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Pará (Cijepa), instituído pela Resolução TJPA nº 7/2021, e da Comissão Gestora de Precedentes e Ações Coletivas (Cogepac) da mencionada Corte – será cotejado o atual estágio de fixação de teses jurídicas vinculantes por meio do IRDR e do IAC, sob a perspectiva de que tais instrumentos visam otimizar o direito fundamental de acesso à justiça.

A justificativa relaciona-se com a necessidade de o Poder Judiciário otimizar seus

---

(Cogepac).

recursos materiais e humanos em prol do aumento da efetividade da jurisdição, assegurando que situações fático-jurídico idênticas ou muito semelhantes sejam tratadas da mesma forma, sob pena do aviltamento da mais comezinha noção de justiça, motivo pelo qual ganha relevo a atuação do Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Pará e da Comissão Gestora de Precedentes e Ações Coletivas, no âmbito do Tribunal de Justiça paraense.

Após a análise dos resultados e sem a pretensão de esgotar as possibilidades evolutivas da atuação das referidas unidades, serão formuladas proposições de melhorias procedimentais que possam ser adotadas pelo TJPA.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 AS MUDANÇAS PROCESSUAIS E O ACESSO À JUSTIÇA.**

Sinteticamente, rememore-se que, conforme clássico ensinamento de Oscar Von Büllow, o processo era entendido como uma relação jurídica entre o juiz e as partes, sendo que, na década de 1980, o enfoque passou a ser feito através da lente instrumentalista ou teleológica, na qual o processo é considerado como ferramenta utilizada pela jurisdição para realizar escopos do Estado, tais como estabelecer comportamentos e promover a pacificação social, aplicando a lei para a resolução de conflitos. Cândido Rangel Dinamarco (2022, p. 30) aponta que a teoria geral do processo insere-se no direito processual constitucional, no bojo do qual os institutos devem ser considerados “à luz dos superiores princípios e garantias endereçados pela Constituição a todos os institutos processuais e particularmente àqueles de caráter jurisdicional”, valendo tal lógica até mesmo para a arbitragem.

No âmbito do Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição Federal de 1988, o acesso à justiça como direito fundamental, assegurando-se que ninguém será privado de seus bens ou de sua liberdade sem o devido processo legal, sendo certo que uma das principais facetas daquele direito fundamental é a possibilidade de estar em juízo e contar com várias garantias constitucionais, das quais podem ser citadas, exemplificativamente, o contraditório e a ampla defesa, com atuação de juiz natural que profere, em tempo razoável, decisão fundamentada, consoante a conjugação do art. 5º, incisos XXXV, XXXVII, LIII, LV e LXXVIII com o art. 93, IX, da Constituição Republicana.

Esta breve digressão sobre a teoria do processo relaciona-se com o próprio cariz da prestação jurisdicional, eis que a partir de determinado ângulo é possível analisar os institutos processuais – tais como a eficiência e duração razoável, por exemplo –, estando a República Federativa do Brasil erigida sobre o fundamento da dignidade da pessoa humana – a teor do art.

1º, III, da CF/88 – e possui como objetivo primordial construir uma sociedade livre, justa e solidária – conforme previsto no art. 3º, I, do Texto Constitucional –, sendo o acesso à justiça verdadeiro mecanismo de concretização do mínimo existencial.

Considerando que o acesso à justiça corporifica direito fundamental – havendo dever estatal de protegê-lo por meio de ações vocacionadas à densificação do referido mínimo existencial –, ganhou destaque a análise quanto aos resultados da experiência processual na vida dos *consumidores* do serviço jurisdicional, com realce aos escopos sociais e políticos da ordem processual. Nesse contexto, o acesso à justiça foi objeto de pesquisa por parte de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 25-26, destacamos) – que consideravam ser indispensável o cotejo da sociologia, da política, da psicologia e da economia para o melhor entendimento da litigiosidade –, já havendo a identificação, em 1978, da existência de litigantes eventuais em contraposição aos litigantes habituais, o que ensejou, com esteio nas lições de Galanter, as seguintes considerações acerca das vantagens destes sobre aqueles:

As vantagens dos “habituais”, de acordo com Galanter, são numerosas:

- 1) Maior experiência com o Direito possibilita-lhes melhor planejamento do litígio;
- 2) O litigante habitual tem economia de escala, porque tem mais casos;
- 3) O litigante habitual tem possibilidade de desenvolver relações informais com os membros da instância decisora;
- 4) Ele pode diluir os riscos da demanda por maior número de casos;
- 5) Pode testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros.

Parece que, em função dessas vantagens, os litigantes organizacionais são, sem dúvida, mais eficientes que os indivíduos.

**Há menos problemas em mobilizar as empresas no sentido de tirarem vantagens de seus direitos, o que, com frequência, se dá exatamente contra aquelas pessoas comuns que, em sua condição de consumidores, por exemplo, são as mais relutantes em buscar o amparo do sistema judicial.**

**Essa desigualdade relativamente ao acesso pode ser atacada com maior eficiência, segundo Galanter, se os indivíduos encontrarem maneiras de agregar suas causas e desenvolver estratégias de longo prazo, para fazer frente às vantagens das organizações que eles devem amiúde enfrentar.**

Assim, a problemática dos diferentes usos do sistema judiciário por litigantes eventuais e habituais é tema que deve pautar os debates acerca do acesso à justiça, mormente tendo como pano de fundo as demandas ínsitas aos países em desenvolvimento, os quais ainda se encontram em estágios heterogêneos de resguardo ao mínimo existencial, devendo o Poder Judiciário planejar, executar e aprimorar o exercício de sua atribuição constitucional de concretizador de direitos fundamentais sob os influxos do princípio da eficiência.

## 2.2 A ATUAÇÃO DO CNJ QUANTO ÀS POLÍTICAS JUDICIÁRIAS.

Como conseqüência do amadurecimento pelo qual passou o Estado Democrático de

Direito brasileiro desde 1988, veio à lume a Emenda Constitucional nº 45/2004, a qual criou, nos termos delineados no art. 103-B, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como integrante do Poder Judiciário, conferindo àquele diferentes funções, destacando-se os papéis de definição, articulação e execução de políticas pertinentes ao sistema brasileiro de justiça multiportas, bem como de laboratório e observatório de boas práticas judiciais, cuja importância é proporcional ao desafio decorrente da exponencial litigiosidade que marca a sociedade brasileira, nas diferentes regiões de um país continental.

O CNJ foi dotado de competências normativas e correicionais, sendo o único órgão detentor de poderes de exercício da regulação com natureza constitucional, estando expressamente autorizado a “expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências”, conforme a parte final do inciso I do § 4º do art. 103-B da CF/88.

Tendo em vista que no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.296, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.874, da Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367, o Supremo Tribunal Federal (STF) assentou posicionamento acerca da natureza dos atos normativos emanados do CNJ, melhor se amoldando tal posicionamento pretoriano à classificação tripartite proposta por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello quanto à tipologia dos decretos, conforme a lição de Didier Jr e Fernandez (2022, p. 56-61).

Consoante previsto no art. 102, § 5º do respectivo Regimento Interno, o poder normativo é exercido pelo Conselho Nacional de Justiça através da edição de regulamentos autônomos denominados Resoluções, as quais têm força vinculante, após a publicação no Diário da Justiça e no respectivo sítio eletrônico.

Na seara da formação de teses vinculantes, o CNJ possui atuação crescente no fomento do Sistema Brasileiro de Precedentes, consoante a conjugação da **Resolução CNJ nº 235/2016** – com as alterações promovidas pela Resoluções CNJ nº 286/2019 e nº 444/2022 – com a **Recomendação CNJ nº 134/2022**, versando aquele ato normativo sobre a padronização de procedimentos administrativos decorrentes de julgamentos de repercussão geral, de casos repetitivos e de Incidente de Assunção de Competência, enquanto o citado diploma de *soft law* dispõe sobre o tratamento dos precedentes qualificados e a sua relevância para a promoção da segurança jurídica, da estabilidade e do ambiente de negócios, no país.

Nessa senda, não se pode perder de vista que a fixação de precedentes qualificados pelo Poder Judiciário não corporifica ferramenta de gestão da litigância que visa somente a diminuição da quantidade de processos judiciais em tramitação – o que é objeto de

monitoramento e divulgação pelo CNJ, no exercício de sua competência constitucional –, mas busca condicionar a vida social e econômica nacional por meio do estabelecimento de pauta de conduta baseada em jurisprudência definitiva e cognoscível.

O contínuo desenvolvimento do SBP fomentado pelo Conselho Nacional de Justiça pode ser ilustrado, também, pela implantação, em **26/9/2023**, do **Banco Nacional de Precedentes (BNP/Pangea)** – sendo tal aplicação tecnológica fruto de cooperação judiciária com o Conselho Superior da Justiça do Trabalho e com o Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, vindo a substituir o anterior Banco Nacional de Dados de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios (BNPR) –, cuja finalidade é facilitar a identificação e a automatização das notificações do andamento processual dos temas e controvérsias, assim como dos processos judiciais vinculados aos temas, conferindo maior celeridade à prestação jurisdicional e melhor qualidade no atendimento ao jurisdicionado, conforme notícia veiculada, naquela data, no sítio eletrônico do CNJ.

### **2.3 A ATUAÇÃO DO CIJEP, NO PODER JUDICIÁRIO PARAENSE.**

De olhos no dever constitucional de, mediante planejamento administrativo e supervisão disciplinar, assegurar o acesso à justiça, o CNJ implantou, em 6/4/2021, o **Centro de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ)**, ao qual compete a elaboração de estratégias institucionais para prevenir o ajuizamento de demandas repetitivas ou de massa a partir da identificação das causas geradoras do litígio, assim como contribuir com notas técnicas para o aperfeiçoamento da legislação sobre controvérsias e articular políticas e ações de mediação e conciliação institucional ou interinstitucional para a sua solução, conforme as balizas traçadas pela Resolução CNJ nº 349/2020.

O art. 4º do mencionado ato regulamentador do CNJ previu que os demais **Tribunais deveriam criar os respectivos Centros de Inteligência**, a fim de otimizar o enfoque de **temas sensíveis de política judiciária** – tais como os precedentes judiciais qualificados, a litigância de massa, a justiça multiportas e a cooperação judiciária – de acordo com as **peculiaridades regionais ou locais**, podendo realizar consultas, pesquisas de opinião e audiências públicas – a teor do art. 6º do citado ato normativo –, sendo indene de dúvida que o advento de tal equipamento corporifica marco importante para o redesenho da prestação jurisdicional, conforme destacam Fredie Didier Jr e Leandro Fernandez (2022, p. 134, destacamos):

**O surgimento dos Centros de Inteligência representa uma das mais importantes demonstrações da superação do paradigma de atuação exclusivamente reativa do Poder Judiciário diante dos conflitos.**

**Na atualidade, não é mais possível acreditar que o Judiciário deve estar limitado a aguardar passivamente a chegada das controvérsias, especialmente quando**

**dotadas de caráter repetitivo.** Uma política judiciária de tratamento adequado de conflitos depende, como previsto na Resolução n. 125/2010 do CNJ, da criação de condições para o encaminhamento dos casos para uma resposta distinta da heterocomposição pelo Judiciário. Mas não é só. **É necessário criar ferramentas para a flexibilização e a adaptação dos processos de acordo com os perfis de caso, o que foi realizado pelo CPC de 2015, e desenvolver um conjunto de ações destinadas a atuar sobre as causas dos problemas e a viabilizar a estruturação do Judiciário para o enfrentamento eficiente do volume de processos. Os Centros de Inteligência possuem relevância estratégica para a concretização destas tarefas.**

Tendo em mira que uma de suas funções é colaborar com esta nova forma de atuação jurisdicional, o Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Pará conta, em sua estrutura, com a **Coordenação de Formação de Precedentes Judiciais Qualificados**, que atua em sincronia com a **Comissão Gestora de Precedentes e Ações Coletivas**, a fim de auxiliar o TJPA a percorrer a trilha que fora pavimentada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, a qual inseriu os institutos da repercussão geral para o recurso extraordinário (art. 102, § 3º, da CF/88) e da súmula vinculante (art. 103-A da CF/88), e pela Lei nº 11.672/2008, que criou o recurso especial repetitivo, não se podendo olvidar que o CPC trouxe novos delineamentos ao Sistema Brasileiro de Precedentes, estabelecendo expressamente que os **Tribunais devem manter uma jurisprudência íntegra, estável e coerente** (art. 926). Nessa esteira, esclarece Marcelo Ornellas Marchiori (2022, p. 103, destacamos) que tais características enumeradas pela legislação federal devem ser lidas sob a ótica da **definitividade**:

Assim, **aguardar toda e qualquer pacificação pelos tribunais superiores, permitindo a liberdade de interpretação sobre questões de direito por todas as instâncias**, representa **grave violação ao princípio da isonomia**, com consequências danosas à atividade jurisdicional e à sociedade, devido à **ausência de definitividade** [...] deixando disfuncional a atuação de juízes e tribunais numa incrível e estranha atividade de repetir decisões que não se sabe, certamente, se é aquela mesma a decisão do Poder Judiciário.

No atual estágio do SBP, parte quantitativamente relevante das decisões jurisdicionais prolatadas não se mostra adequada em relação ao **anseio de confiabilidade e de estabilidade** inerente aos **precedentes judiciais qualificados**, anotando Daniel Mitidiero (2022, p. 79-80, destacamos) que é inarredável a **observância horizontal e vertical do stare decisis**:

A expressão “*stare decisis*” é oriunda do brocardo “*stare decisis et non quieta movere*” e visa a **garantir a estabilidade e a confiabilidade do precedente**. Com a **determinação do significado do Direito a partir de determinado caso no precedente**, o que visa proporcionar a sua **cognoscibilidade**, a **estabilidade da ordem jurídica** é assegurada pela **necessidade de respeito** àquilo que foi **decidido anteriormente**, o que gera a **confiança** na sua manutenção por um **determinado período** e na sua **aplicação aos casos futuros idênticos e semelhantes**. A regra do “*stare decisis*”, portanto, é a regra pela qual a segurança jurídica é promovida judicialmente em um sistema que respeita precedentes.

A **primeira condição para que exista segurança jurídica pelo precedente** é que esse **seja respeitado pela própria corte que o emanou**. Não por acaso essa **dimensão horizontal do “stare decisis”** — que vincula os próprios membros da

**corte que formou o precedente — foi a primeira a ser afirmada expressamente no direito inglês.** Se a própria corte responsável pela formação do precedente não se sentisse submetida à sua força vinculante, é claro que a cognoscibilidade e a estabilidade da ordem jurídica ficariam enfraquecidas e seriamente comprometidas. Sem autovinculação o precedente não teria como contar com qualquer força de orientação. Essa autovinculação gerada pela regra do “*stare decisis*” horizontal é tratada muitas vezes no âmbito do **Supremo Tribunal Federal** como “**princípio da colegialidade**”. O importante aqui não é evidentemente o nome: o que interessa é o **reconhecimento por parte do Supremo Tribunal Federal de que princípio da segurança jurídica veda a variação frívola do direito, sendo imprescindível o respeito aos precedentes da corte.**

É claro, porém, que pouco adianta em termos de segurança jurídica assegurar o respeito da própria corte ao precedente se as demais cortes a ela submetidas não respeitarem igualmente o precedente. Sendo a **organização judiciária uma organização hierarquizada (“chain of comand”)**, em que determinados órgãos têm competência para rever as decisões dos outros, a **segurança jurídica depende do efetivo respeito ao precedente pelas cortes que se encontram na base da organização judiciária.** Do contrário, o precedente não teria nenhum influxo sobre a atividade dessas cortes e não teria condições de viabilizar a igualdade de todos perante a ordem jurídica e proporcionar segurança ao jurisdicionado na sua pronta aplicação. Daí a razão pela qual **é essencial à promoção da segurança jurídica igualmente a dimensão vertical do “stare decisis”, isto é, a vinculação de todos os juízes e das Cortes de Justiça àquilo que foi decidido pelo STJ. A junção de ambas as dimensões assegura um forte sentimento de unidade institucional do Poder Judiciário, imprescindível para sua atuação orquestrada.**

O relevo conferido pela doutrina ao *stare decisis et non quieta movere* encontra eco na jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** quanto à inerente segurança jurídica que deve emanar das decisões da Corte de Vértice brasileira, sendo elucidativo o julgamento, sob o rito da **repercussão geral**, do **Recurso Extraordinário nº 655.265**, do qual se originou o **Tema 509**, ocasião em que foi explicitado que a superação total de precedente da Suprema Corte depende de demonstração de circunstâncias fáticas e jurídicas que indiquem que a continuidade de sua aplicação implica ou implicará inconstitucionalidade e diante da não ocorrência desses fatores, permanece hígido o precedente já formado.

Partindo do pressuposto de que a integridade do ordenamento jurídico espraia efeitos para além do sistema de justiça e no bojo do movimento teórico da análise econômica do Direito da escola *Law and Economics*, Richard Posner (1998) afirmou que existe um **valor econômico no conjunto de precedentes**, eis que sua teoria parte da postura instrumentalista de evitar a utilização de noções metafísicas e abstratas para solucionar problemas jurídicos, privilegiando a análise de possíveis soluções com base nas consequências previsíveis e nos possíveis efeitos delas advindos a curto e longo prazo. Esse valor é decorrente do conhecimento acerca de tal conjunto, o qual pode auxiliar a análise das chances de êxito, além de possibilitar que consultorias eficazes possam ser seguidas pelas partes com razoável segurança. Além da **diminuição da litigância**, mostra-se como consequência natural desse quadro ideal a **criação de um ambiente de negócios favorável a empreendimentos de longo prazo.**

Ao se debruçar sobre os estudos de Richard Posner quanto à importância da ênfase à prática, o olhar adiante e as consequências, Carla Faralli (2006) pôs em relevo a proposta do professor norte-americano de que, ao **abordar os problemas jurídicos, devem levar-se em conta os efeitos das soluções propostas a curto e a longo prazo**, seja para os **indivíduos**, seja para o **sistema**, mediante pesquisas empíricas sobre os **custos/benefícios** e o **critério de racionalidade de meios/fins**, tendo tais reflexões acadêmicas impactado a atualização do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB) pela Lei nº 13.655/2018, que expressamente passou a determinar que devem ser sopesadas e explicitadas as consequências práticas das decisões judiciais – a teor dos arts. 20 e 21 –, podendo o Poder Judiciário fixar, inclusive, regime de transição concernente à interpretação sobre norma de conteúdo indeterminado que imponha novo dever ou novel condicionamento de direito, nos termos do art. 23.

A partir de tais constatações, os Tribunais pátrios vêm dando passos importantes quanto à sua jurisprudência, classicamente entendida como o resultado de expressiva repetição de julgados de lides individuais e cuja estabilização enseja a edição de súmulas de viés meramente persuasivo, incrementando a formação de **teses vinculantes** e de **eficácia *ultra partes***, cuja **observância** se torna **obrigatória** aos integrantes do sistema de Justiça e à sociedade em geral.

Dessa maneira, **reduz-se o risco da atuação individualista de um juiz imbuído de baixo sentimento de unidade institucional do Poder Judiciário**, sendo tal atuação pretoriana denominada de **função nomofilática**, a qual não diminui a independência que marca a atuação jurisdicional. A referida mudança na atuação dos Tribunais deflui do abandono — ou, ao menos, da drástica redução da utilização — da compreensão unívoca e objetivista do Direito, passando a ser difundida a ideia de que as Cortes devem interpretar o Direito e, conseqüentemente, produzir precedentes como normas jurídicas emanadas de determinado contexto fático, com inegável caráter de **fonte primária do Direito que aumenta a efetividade dos pronunciamentos judiciais sem prejuízo da boa técnica**.

Nessa toada, conforme exortou José Carlos Barbosa Moreira (1997, p. 28), é falsa a ideia de oposição entre o empenho de efetividade e a convivência com a boa técnica, eis que efetividade e técnica não são valores contrastantes ou incompatíveis, mas sim complementares, haja vista que a **técnica bem aplicada pode constituir instrumento precioso em favor da própria efetividade**. Do ponto de vista de seus pressupostos teóricos, a eficácia que é atribuída ao precedente qualificado deve-se ao fato de a interpretação judicial consistir em uma reconstrução de textos e de elementos não textuais da ordem jurídica, **outorgando unidade ao Direito por meio da**

### **atividade dos Tribunais.**

Ao abordar a importância da *ratio decidendi*, Lenio Streck e Georges Abboud (2015, p. 47-48) apontam conceitos cunhados pela tradição sobre a **razão de decidir**, dentre os quais se destacam o critério decisional, o princípio de direito adotado para definir o conteúdo da demanda, a regra ou princípio que constitui a condição necessária ou suficiente, assim como a relação entre resolução motivada do caso e o próprio caso, ou seja, o fato e as questões jurídicas inerentes. Nessa ordem de ideias, tem-se que a análise da *ratio decidendi* deve ocorrer, necessariamente, em correspondência com o substrato fático-jurídico do caso concreto solucionado, diferenciando-se, portanto, do *obiter dictum*, o qual consiste em “argumentação ou fragmento de argumentação jurídica, expressamente contidos na decisão judicial, cujo conteúdo e presença são irrelevantes para a solução final da demanda” (Streck, Abboud, 2015, p. 48).

Em decorrência dos exitosos resultados conquistados pelos Tribunais Superiores, com o uso das técnicas de julgamento de recursos repetitivos e repercussão geral, o legislador apostou em instrumentos semelhantes, contudo voltados prioritariamente aos Tribunais de Justiça e aos Tribunais Regionais Federais.

No CPC/2015, foi introduzido, nos arts. 976 ao 987, o **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas**, o qual consiste em técnica de julgamento de processos que envolvam casos repetitivos (art. 928) e que tratem da mesma questão de direito, prioritariamente voltada aos Tribunais locais, tendo o claro objetivo de proporcionar isonomia e segurança jurídica, assim como tratar adequadamente a repetição de demandas idênticas, problema crônico do sistema judiciário brasileiro e que impacta negativamente o efetivo acesso à justiça.

Por outro lado, a partir do art. 947 está disciplinado o **Incidente de Assunção de Competência (IAC)**, que consiste em técnica de julgamento de processos que envolvam relevante questão de direito com grande repercussão social, sem necessária repetição em múltiplos processos, tendo lugar quando ocorrer “relevante questão de direito a respeito da qual seja conveniente a prevenção ou a composição de divergência entre câmaras ou turmas do tribunal” (art. 947, § 4º, CPC).

Por certo, ambos os incidentes constituem ferramentas voltadas à pacificação da jurisprudência e, por conseguinte, ao atendimento do comando vocalizado pelo art. 926 do CPC, o qual dispõe que os Tribunais devem uniformizar sua jurisprudência para que esta ostente estabilidade, integridade e coerência.

Assim, é indubitável que, a partir do assentamento da tese jurídica vinculante, será possível densificar, no caso concreto, as garantias fundamentais da isonomia, da segurança

jurídica e da razoável duração do processo, cuja importância já foi objeto do magistério de Sofia Temer (2022, p. 37-39, destacamos) em relação ao IRDR, valendo tais considerações, *mutatis mutandis*, ao IAC, o qual dispensa a existência de repetição de processos:

O incidente tem potencial para **concretizar a isonomia** entre os jurisdicionados, através do **tratamento uniforme das questões comuns**, assegurando que a **mesma questão jurídica obtenha idêntica interpretação e aplicação**. A prestação jurisdicional díspar a casos idênticos constitui senão a maior, uma das mais graves violações ao princípio da isonomia.

A isonomia, por sua vez, está intimamente ligada com a **previsibilidade** e com a **estabilidade da prestação jurisdicional**, que concretizam a **segurança jurídica**. Ao fixar uma tese jurídica aplicável às mesmas questões, o Judiciário consolida seu entendimento e possibilita o estabelecimento de **padrões de conduta confiáveis aos jurisdicionados**.

Do mesmo modo, o IRDR tem potencial para consagrar o direito à **razoável duração do processo**, por permitir a redução do tempo de duração dos processos judiciais sob duas perspectivas distintas e complementares.

De um lado, o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas tem potencial de reduzir o tempo de tramitação dos processos em que há a questão comum, pela adoção da tese fixada, limitando a rediscussão do tema, que muitas vezes ocorre no seio de recursos protelatórios. **Tais técnicas permitem que o órgão julgador se dedique de forma mais aprofundada para resolver concentradamente uma questão jurídica, o que possibilita um acréscimo qualitativo da decisão proferida acerca do tema. Evita que o Judiciário analise incontáveis vezes a mesma questão.**

De outro lado, a resolução concentrada das questões repetitivas possibilita o “desafogamento” do Judiciário e **permite que a máquina judiciária seja empregada para resolver outros conflitos**. Nesta medida, **também concretiza o direito à razoável duração do processo para todos os outros processos “não-repetitivos”**.

Ainda, estas técnicas diferenciadas, como o IRDR, privilegiam a **economia processual**, com a **racionalização da atividade jurisdicional**, inclusive no que se refere aos **custos da litigiosidade repetitiva**.

Não obstante os amplos e relevantes efeitos *ope legis* do precedente judicial qualificado no direito brasileiro, em pouco mais de 7 anos de vigência do atual CPC, a plenitude e o potencial de tal instituto certamente ainda não foram alcançados, o que não impede o reconhecimento de significativos avanços proporcionados pelo IRDR e pelo IAC, até o momento. De fato, além de prestigiar a isonomia e a segurança jurídica, os referidos incidentes também devem ser reconhecidos como importantes **instrumentos de gerenciamento de processos**, pois permitem aos **Tribunais locais a racionalização de julgamentos de temas repetitivos e relevantes**, mediante a **suspensão dos demais feitos que tratem de matéria idêntica**, para **posterior aplicação de precedente judicial qualificado**.

Outrossim, o IRDR e o IAC figuram como a oportunidade de os **Tribunais de origem definirem teses jurídicas vinculantes sobre a interpretação de lei local** em casos repetitivos e em casos de relevante questão de direito, com grande repercussão social. Isso ocorre em razão do não cabimento de recursos excepcionais em tais hipóteses, nos termos da **Súmula nº 280 do Supremo Tribunal Federal**, a qual enuncia que “por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”, sendo tal verbete sumular amplamente aplicado pelo Superior Tribunal de

Justiça (STJ) por analogia, o que é de grande importância em demandas que tratam da mesma questão jurídica que envolva, essencialmente, interpretação de leis estaduais ou municipais.

Nesse sentido, o Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Pará apresentou a Nota Técnica nº 5/2022-Cijepa, na qual propôs iniciativas voltadas ao incremento na formação de novas teses vinculantes, em especial de IRDR e de IAC, sendo o tema central a atuação do TJPA voltada à densificação do acesso à justiça, no seio do SBP.

## **2.4 A EVOLUÇÃO DO SISTEMA BRASILEIRO DE PRECEDENTES, NO TJPA.**

Embora a evolução do Sistema Brasileiro de Precedentes venha ocorrendo com significativa intensidade – estando em curso o correspondente amadurecimento dos atores processuais que protagonizam as mudanças em comento –, não se pode olvidar que a atuação dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais sofrerá sensível mudança a partir da implementação do **filtro de relevância de questão federal do Recurso Especial** trazido pela Emenda Constitucional nº 125/2022, a qual alterou o § 2º do art. 105 da CF/88.

Diante da dinâmica deste quadro normativo e buscando a plenitude da fixação e aplicação dos precedentes judiciais qualificados, em atenção às balizas normativas, doutrinárias e jurisprudenciais, o TJPA adotou iniciativas para a promoção de ambiente institucionalmente favorável à difusão da cultura dos mencionados precedentes, podendo ser exemplificativamente citadas: a) **Cartilha “Sobreste, Cadastre e Aplique Precedente Qualificado”** (Pará, 2021a); b) **Dados Gerais sobre IRDRs e IAC** (Pará, 2021b); c) **Painel de Gerenciamento de Processos Sobrestados** (Pará, 2023a); d) **Formulário: Sugestão de Questões para Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas** (Pará, 2023b); e) **Cartilhas sobre o IRDR** (Pará, 2021c) e **o IAC** (Pará, 2022); f) **Modelos de Petição e Ofício de Instauração de IRDR e IAC** (Pará, [202-]), os quais acompanham seus respectivos tutoriais de suscitação; g) como fruto da interação entre a Escola Judicial do Estado do Pará (EJPA) com o Cijepa, a realização de  **cursos de formação continuada acerca das diferentes facetas do SBP**, destacando-se a oferta de módulos que, nos últimos 11 meses, totalizaram 100 horas-aula aos integrantes do Grupo de Trabalho temático do 2º grau, estando em progresso curso que consubstanciará 75 horas-aula em relação a magistrados(as) e servidores(as) que atuam em 1º grau, no interstício de setembro a novembro de 2023.

No âmbito do TJPA, constam quatro Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas já admitidos e julgados, até o mês de setembro de 2023, havendo atualmente sete em tramitação. Entretanto, quando se compara o quantitativo de incidentes da Corte de Justiça paraense com os demais Tribunais de médio porte, conforme se observa nos dados coletados

pelo **Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas (Nugepnac)**, em 26/9/2023, para emissão da **5ª Edição dos Dados Gerais sobre Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas e Incidente de Assunção de Competência do TJPA** (Pará, 2021b), permanece a necessidade de robustecer a cultura institucional para a formação de novos precedentes judiciais qualificados, na Corte paraense.

Nesse cenário, o Centro de Inteligência paraense atua no fomento da formação de precedentes judiciais qualificados, vindo a desenvolver estratégias em cooperação com o Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas e sob a supervisão da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas, podendo ser elencadas, a título ilustrativo, as seguintes ações: a) instituição de Grupo de Trabalho para o aperfeiçoamento de técnicas pertinentes ao sistema processual de formação de precedentes judiciais qualificados e combate ao uso indevido do sistema de Justiça no TJPA (Portaria nº 1.715/2022-GP); b) regulamentação e aprimoramento do selo “Empresa Amiga da Justiça” para contemplar os selos “Parceiro(a) Institucional Amigo(a) da Justiça” e “Ente Amigo da Justiça”, visando atrair a adesão, em especial dos grandes litigantes, para atuação ativa e enérgica na observância de precedentes judiciais qualificados, reduzindo a recorribilidade e prevenindo a judicialização, bem como de legitimados, na qualidade de partes, para suscitar IRDR e IAC e propor recursos excepcionais como representativos de controvérsia (Portaria nº 1.836/2022-GP); c) estudo e proposição de Emenda Regimental, visando atualizar e otimizar o processamento do Incidente de Assunção de Competência no TJPA, como estímulo não só para novas proposições, mas também para que sejam admitidas e tenham seu mérito julgado.

Considerando que, nos dias atuais, o efetivo acesso à justiça ainda advém, preponderantemente, do adequado funcionamento do Poder Judiciário, a Nota Técnica nº 5/2022-Cijepa diagnosticou os principais entraves para a formação de teses vinculantes e, ao final, propôs iniciativas voltadas à ampliação do julgamento de IRDRs e IACs, já tendo sido acolhida, pelo Tribunal Pleno, a proposição referente à transformação da Comissão Gestora de Precedentes e Ações Coletivas em Comissão Permanente, competindo-lhe vocalizar “juízo de viabilidade” de cunho opinativo com o fito de subsidiar as Relatorias dos mencionados incidentes acerca de elementos fático-jurídicos pertinentes aos pressupostos positivos e negativos de admissibilidade – nos termos da Emenda Regimental nº 26, de 30 de novembro de 2022 –, sendo tal fluxo de trabalho espelhado no exitoso proceder da Cogepac do Superior Tribunal de Justiça.

A partir da análise das circunstâncias cotejadas, verifica-se que o quantitativo de incidentes não decorre, *a priori*, da falta de proposição pelos seus legitimados, uma vez que,

**até o mês de setembro de 2023, já foram suscitados 24 (vinte e quatro) IRDRs e 3 (três) IACs. Por outro lado, só foram admitidos e julgados 4 (quatro) IRDRs, não tendo sido admitido nenhum IAC.**

Perquirindo os motivos que ensejaram a não admissão dos incidentes em comento, percebe-se que as deficiências que culminaram com essa situação poderiam, em tese, haver sido mais bem elucidadas por meio de diligências para supri-las. Além disso, em análise abstrata, alguns pontos processuais que resultaram na inadmissão dos incidentes hipoteticamente poderiam ser considerados superados e os IRDRs ou IACs admitidos, dado o bem maior a ser atingido, qual seja, prevenir ou compor divergência. Desse modo, ao deparar com os fundamentos das decisões colegiadas que inadmitiram, exemplificativamente, os Processos nº 0006579-41.2016.8.14.0000 — ausência de cópias integrais dos processos tidos como representativos — e nº 0800144-47.2018.8.14.0000 — falta de comprovação da divergência —, percebe-se que diligências complementares teriam aptidão de aclarar tais questões procedimentais e permitir ao Tribunal Pleno do TJPA o processamento dos aludidos feitos.

## **2.5 RESULTADOS E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO DAS DEMANDAS REPETITIVAS NO TJPA.**

A importância e o impacto dos IRDRs podem ser facilmente detectados quando se observa, a partir de dados extraídos, em 26/9/2023, do Painel Eletrônico de Gerenciamento de Processos Sobrestados do TJPA (Pará, 2023), que dos **81.880 processos sobrestados, 94,78% decorre da admissão de IRDR** (77.610 processos), no âmbito do Poder Judiciário paraense, sendo apenas **2,67% da afetação de recursos repetitivos pelo STJ** (2.185 processos) e **1,06% da afetação por repercussão geral pelo STF** (866 processos), advindo **1,49% de outras sistemáticas** (1.219 processos).

Com base na experiência coligida desde o advento do CPC/2015, verifica-se que, no TJPA, a **principal causa do número de IRDRs e IACs suscitados e julgados**, em comparação aos números de Recursos Repetitivos e de Repercussão Geral apreciados pelo STJ e pelo STF, respectivamente, decorre do **tempo de trabalho específico** que deve ser despendido no processamento dos mencionados incidentes – cujas balizas normativas refletem as particularidades do Sistema Brasileiro de Precedentes –, razão pela qual a Assessoria da Cogepac passou a auxiliar, ao longo do primeiro semestre de 2023, os Gabinetes de Desembargador que desejassem contar com apoio na elaboração de minutas de pronunciamentos jurisdicionais inerentes à tramitação de IRDRs E IACs.

A análise do quantitativo de IRDRs e IACs apresentados perpassa por 3 constatações

fático-jurídicas acerca da implementação das citadas técnicas de julgamento.

A primeira trata da cisão de julgamento de admissão e de mérito, pois embora ambas as decisões sejam proferidas de modo colegiado, na **admissão** analisam-se os pressupostos legais para deferir, ou não, o processamento do IRDR ou IAC, além da verificação da eventual satisfação do pressuposto negativo, isto é, aferir se a questão objeto do incidente encontra-se afetada/admitida ou julgada meritoriamente pelos Tribunais Superiores ou pelo próprio TJPA, sob os regimes de recursos repetitivos, repercussão geral ou por outro IRDR e IAC.

No **julgamento de mérito**, são ampla e profundamente analisadas as questões de direito controvertidas e firmadas teses em abstrato de caráter vinculante, além da sua aplicação no caso concreto, valendo registrar que, no TJPA, o **IAC** ostenta natureza de **causa-piloto**, enquanto o **IRDR** adota o **procedimento modelo**, conforme o entendimento assentado pelo Tribunal Pleno.

A segunda constatação quanto à aplicação das técnicas em comento consiste na **ampla instrução**, no 2º grau de jurisdição, podendo ocorrer a oitiva de todos os interessados (amigos da Corte), realização de audiências públicas e a adoção de outras providências vocacionadas a assegurar a participação social na elaboração de teses vinculantes, mormente diante dos vetores explicitados no art. 32 da Recomendação CNJ nº 134/2022 sobre o tema.

Por fim, a terceira constatação trata da fixação de tese jurídica com *status* de definitividade, de caráter vinculante e observância obrigatória em todo o Poder Judiciário paraense.

Em que pese tal procedimento diferenciado característico do processamento e julgamento dos IRDRs e IACs, sua distribuição e julgamento não gozam, no sistema de Processo Judicial Eletrônico (PJe) do TJPA, de peso diferenciado, sendo computados igualmente como qualquer outro recurso individual ou ação originária que solucionará apenas o caso concreto, com instrução simplificada.

Visando superar tais obstáculos operacionais, faz-se necessário refletir sobre mecanismos e iniciativas que garantam a efetiva ampliação na formação de precedentes judiciais qualificados, na Corte paraense, sendo **inegável a importância do incremento na formação de precedentes judiciais qualificados para**: a) solucionar o problema e não apenas o caso; b) prevenir e compor as divergências, no âmbito do Poder Judiciário paraense; c) assegurar isonomia, segurança e definitividade na prestação jurisdicional, em especial no que tange às questões jurídicas sobre a aplicação de direito local; d) conferir ampla publicidade da posição do TJPA a respeito das questões jurídicas de massa e com relevância jurídica e social; e) prevenir a judicialização excessiva; f) reduzir a taxa de recorribilidade; g) incrementar a baixa

processual; h) incentivar a adoção de medidas autocompositivas nas searas pré-processual e processual.

**Para o alcance de tais desideratos institucionais, propõem-se as seguintes iniciativas:** a) **atribuir, no sistema PJe, peso diferenciado para distribuição e julgamento** – juízo de admissão e juízo de mérito – quanto ao **IRDR** e ao **IAC**, em comparação com os demais recursos e ações originárias distribuídas, no TJPA; b) propiciar a **continuidade na composição dos membros da Cogepac, em especial dos que representam as Seções de Direito Público, Privado e Penal**, evitando, sempre que possível, as substituições em decorrência da mudança de Gestão, nos moldes já exitosamente implementados pelo Superior Tribunal de Justiça; c) **submeter as questões jurídicas** em abstrato ou as suscitadas como objeto de remessa necessária, recurso ou ação originária **às técnicas de julgamento de IRDR (procedimento modelo) e IAC (causa piloto)**, com os seguintes propósitos: c.1) **reafirmar a jurisprudência** do TJPA; c.2) **ratificar entendimento firmado em outros precedentes qualificados, não tratados pelo Código de Processo Civil como pressuposto negativo ao IRDR e IAC**, a exemplo das técnicas de controle de constitucionalidade, ações coletivas, conflitos de competência e embargos de divergência e, por conseguinte, possibilitar que os recursos excepcionais interpostos contra o julgamento de mérito em IRDR e IAC possam chegar ao STJ e STF como Recursos Representativos de Controvérsia, com posterior submissão ao regimes de recursos repetitivos e repercussão geral, nacionalizando o entendimento do Poder Judiciário, uma vez satisfeitos seus pressupostos legais; c.3) distinguir Tema de Recurso Especial Repetitivo (STJ), Recurso Extraordinário com Repercussão Geral (STF), IRDR (TJPA) e IAC (TJPA) afetado ou já julgado; c.4) superar entendimento em precedente judicial qualificado; d) **priorizar o julgamento, em sessão única do Tribunal Pleno por meio da ferramenta do Plenário Virtual**, para admissão e julgamento do mérito – em simetria ao que já ocorre nos Tribunais Superiores –, nas hipóteses de **reafirmação de jurisprudência do TJPA** e de **ratificação de entendimento firmado pelos Tribunais Superiores em outros precedentes qualificados**, exceto em regime de repercussão geral e recursos repetitivos; e) **priorizar o julgamento de conflitos de competência, ações coletivas originárias ou de recursos em ações coletivas por meio das técnicas de julgamento de IRDR e de IAC**, cuja escolha depende da demonstração da multiplicidade, ou não, admitindo-se, sempre que possível, a fungibilidade entre os incidentes.

Presente tal moldura, constata-se que importantes etapas já foram vencidas pelo TJPA, o que culminou com o estabelecimento de teses vinculantes como consectário do julgamento meritório de 4 IRDRs. Todavia, a crescente litigância retratada pelo CNJ, no Relatório Justiça

em Números 2023 – Ano-base 2022, implica em maior reflexão acerca do redimensionamento de recursos – materiais e humanos – e aprimoramento de fluxos de trabalho.

Assim, mostra-se salutar a consideração das proposições e dos dados objetivos convertidos em informações estratégicas pelo Cijepa, que já subsidiaram a tomada de decisões acerca da difusão de conhecimento, contínua capacitação de magistrados(as) e servidores(as) e desenvolvimento de procedimentos regimentais e soluções tecnológicas otimizadoras da prestação jurisdicional, em contexto de ações transversais desenvolvidas junto à Cogepac e ao Nugepnac.

### **3 CONCLUSÃO.**

Delineado o ambiente constitucional que aponta o acesso à justiça como direito fundamental, emerge o dever do Estado Democrático de Direito brasileiro adotar postura ativa em prol do adequado funcionamento do sistema de justiça, a fim de que a ênfase conferida pela Emenda Constitucional nº 45/2004 não reste esmaecida pela dinâmica que caracteriza a complexa sociedade contemporânea, cuja multiplicidade de visões de mundo requer a adoção de ferramentas e de mentalidade voltadas à gestão da litigância, em escala nacional.

Nessa quadra, o protagonismo conferido constitucionalmente ao Conselho Nacional de Justiça em relação ao planejamento, execução e monitoramento de políticas judiciárias – com destaque ao Centro de Inteligência do Poder Judiciário – deve harmonizar-se com a atuação dos Tribunais pátrios, cujo exercício da função nomofilática foi sensivelmente incrementado pelo advento, no CPC/2015, das técnicas de julgamento denominadas Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e Incidente de Assunção de Competência, que sofrem forte influxo da regulamentação vocalizada pela Resolução CNJ nº 235/2016 e pela Recomendação CNJ nº 134/2022.

No âmbito local, verificou-se que o significativo aumento da demanda processual vem sendo tratado pelo TJPA por meio de ações transversais que se desenvolvem com o apoio administrativo do Cijepa e da Cogepac – com significativa parceria com a EJPA, que oferta variados cursos de formação continuada temáticos –, cujas iniciativas articuladas visam registrar, a partir da constatação do atual estágio do Sistema Brasileiro de Precedentes, os passos institucionalmente dados, assim como propor caminhos viáveis à construção de precedentes qualificados em escala quantitativamente crescente, sem prejuízo da consideração, sob o viés qualitativo, das particularidades locais que influenciam a interpretação das nuances jurídicas veiculadas nos processos – vale dizer, ações ou recursos – dotados das características que recomendam o estabelecimento de tese vinculante, no seio de IRDR ou IAC, nos moldes

sintetizados na Nota Técnica nº 5/2022-Cijepa.

De forma não exaustiva, a implementação escalonada de medidas de enfrentamento do problema da excessiva litigância aferida pelo CNJ perpassa por ações que assegurem o acesso à justiça tonificado pelo devido processo legal, isonomia, segurança jurídica e razoável duração do processo. Atualmente, o Poder Judiciário busca prestar a tutela jurisdicional com a máxima eficiência possível com o fito de densificar direitos fundamentais, sopesando-se as consequências e os efeitos das decisões que, reflexamente, podem impactar no estabelecimento de pautas de conduta social e estatal, inclusive com desdobramentos no ambiente de negócios, em território nacional, o qual melhor se desenvolve com a existência de jurisprudência coerente, definitiva e racional.,

Destaque-se, o relevo que a atuação da Comissão Gestora de Precedentes e Ações Coletivas emana como catalizadora da fixação de teses vinculantes, restando mitigado o risco de prolação de decisões judiciais conflitantes em situações idênticas, o que gera quadro de incerteza, desigualdade, sobrecarga e morosidade na prestação do serviço jurisdicional, com efeitos deletérios até sob o ponto de vista econômico, na complexa sociedade brasileira.

A partir da correta identificação e utilização das categorias fundamentais do sistema de precedentes — a saber, *ratio decidendi* (*holding*), *obiter dictum* e distinção entre casos (*distinguishing*) — é possível compreender, no caso submetido ao exame judicial, os fatos relevantes, a questão jurídica posta e os fundamentos que conduziram à solução jurisdicional vinculante sumarizada na tese, conforme a conjugação do art. 988, III e IV e § 4º com o art. 987, § 2º, do Código de Processo Civil.

Sob esse viés, garante-se a entrega da prestação jurisdicional a partir de balizas firmadas pelas instâncias judiciárias constitucionalmente competentes, cuja atuação depende de condições institucionais favoráveis à maturação processual dos rumos a serem seguidos em questões complexas e repetitivas, o que requer, exemplificativamente, a atribuição de peso diferenciado à distribuição de Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas e de Incidentes de Assunção de Competência.

Tendo em vista que a aplicação de tese deve ocorrer apenas quando um caso subsequente veicular a mesma questão de Direito tratada no precedente, e desde que os fundamentos deste sejam aplicáveis à nova demanda, caso tal congruência não seja verificada, deverá ser feita a distinção — nos moldes preconizados pela combinação do art. 966, § 5º com o art. 985, § 2º e com o art. 966, §§ 9º e 12, do CPC —, a fim de corretamente julgar as particularidades do caso concreto, garantindo-se a densificação do justo concreto e resguardando a independência funcional da magistratura.

Tais implementações podem ser potencializadas a partir de uma nova perspectiva do Poder Judiciário – mais propositivo e menos reativo –, na qual se destacam o Centro de Inteligência e a Comissão Gestora de Precedentes e Ações Coletivas como pilares da articulação institucional de ações estratégicas que otimizem a formação de teses jurídicas vinculantes, em especial no âmbito das Cortes locais, principalmente diante da iminência de regulamentação do filtro de relevância da questão federal.

## REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges; STRECK, Lenio. **O que é isto: o precedente judicial e as súmulas vinculantes?** 3. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2023 (Ano-base 2022)**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 26 set. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Plataforma dá acesso a precedentes judiciais para agilizar sentenças em casos recorrentes**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/plataforma-da-acesso-a-precedentes-judiciais-para-agilizar-sentencas-em-casos-recorrentes/>. Acesso em: 26 set. 2023.

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

DIDIER JR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual** – administração judiciária, boas práticas e competência normativa. Salvador: Juspodium, 2022.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **O Processo Arbitral**. São Paulo: Editora Direito Contemporâneo, 2022.

FARALLI, Carla. **A filosofia contemporânea do direito: temas e desafios**. Tradução de Candice Premaor Gullo. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Prévia da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022**. Brasília, DF: IBGE, 2022. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2022/Previa\\_da\\_Populacao/POP2022\\_Brasil\\_e\\_UFs.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Brasil_e_UFs.pdf). Acesso em: 13 set. 2023.

MARCHIORI, Marcelo Ornellas. **A atuação do Poder Judiciário na formação de precedentes definitivos: experiências e desafios**. Salvador: JusPodivm, 2022.

MITIDIERO, Daniel. **Relevância no recurso especial**. São Paulo: Thomson Reuters, 2022.

MOREIRA, José Carlo Barbosa. **Efetividade do processo e técnica processual. Temas de direito processual**. 6. série. São Paulo: Saraiva, 1997.

PARÁ. Tribunal de Justiça. Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas. **Sobreste, Cadastre e Aplique Precedente Qualificado**. Belém, PA: NUGEPNAC, 2021a. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=985014>. Acesso em: 12 set. 2023.

PARÁ. Tribunal de Justiça. Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas. **Dados Gerais sobre IRDRs e IAC**. Belém, PA: NUGEPNAC, 2021b. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=955021>. Acesso em: 26 set. 2023.

PARÁ. Tribunal de Justiça. Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas. **Painel de Gerenciamento de Processos Sobrestados**. Belém, PA: NUGEPNAC, 2023a. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/nugepnac/pg.xhtml?pg=859288>. Acesso em: 26 set. 2023.

PARÁ. Tribunal de Justiça. Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas. **Formulário: Sugestão de Questões para Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR**. Belém, PA: NUGEPNAC, 2023b. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Coordenadoria-de-Recursos-Extraordinarios-e-Especiais/668297-sugestao-questao-irdr.xhtml>. Acesso em: 12 set. 2023.

PARÁ. Tribunal de Justiça. Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas. **Cartilha para instauração do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR**. Belém, PA: NUGEPNAC, 2021c. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=981117>. Acesso em: 12 set. 2023.

PARÁ. Tribunal de Justiça. Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas. **Cartilha para instauração do Incidente de Assunção de Competência – IAC**. Belém, PA: NUGEPNAC, 2022. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1043814>. Acesso em: 12 set. 2023.

PARÁ. Tribunal de Justiça. Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas. **Modelos de Petição e Ofício de Instauração de IRDR e IAC**. Belém, PA: NUGEPNAC, [202-]. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/nugepnac/pg.xhtml?pg=745276>. Acesso em: 12 set. 2023.

POSNER, Richard A. **Economic analysis of law**. Nova Iorque: Aspen Law & Business, 1998.

TEMER, Sofia. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2022.