

# **VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

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

**CLAUDIA MARIA BARBOSA**

**EUDES VITOR BEZERRA**

**FERNANDO GUSTAVO KNOERR**

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 Marcílio 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 I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Claudia Maria Barbosa; Eudes Vitor Bezerra; Fernando Gustavo Knoerr – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-893-6

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

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

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

---

### **Apresentação**

O conjunto de pesquisas que são apresentadas neste livro faz parte do Grupo de Trabalho “ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I”, reunido no âmbito do VII Encontro Virtual do CONPEDI, realizado por meio de plataformas digitais, entre os dias 24 e 28 de junho de 2024, promovido pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI e que teve como temática central “A Pesquisa Jurídica na Perspectiva da Transdisciplinaridade”.

Os trabalhos expostos e debatidos abordaram de forma geral distintas temáticas atinentes ao acesso à justiça, dando base para uma análise aprofundada, além do acesso à justiça, a temas envoltos as políticas judiciárias, bem como gestão e administração da justiça.

O Grupo de Trabalho em comento ocorreu no terceiro dia do evento, ou seja, 26/06/2024, oportunidade na qual foram realizadas as comunicações orais, na ordem abaixo, dos seguintes temas e respectivos autores:

1º) A COLISÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A APLICAÇÃO DA TEORIA DO DIREITO DE ROBERT ALEXY NAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apresentado pelos Autores Amailton Rocha Santos e Wiane Joany Batalha Alves;

2º) A EXPERIÊNCIA DOS JUÍZES LEIGOS NO JUIZADO ESPECIAL NUMA PERSPECTIVA DE JURISDIÇÃO POPULAR: A POSSIBILIDADE DE ARBITRAGEM E A POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA. Apresentado pela Autora Simone Cristine Araújo Lopes;

3º) A INCORPORAÇÃO DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS E A TEORIA DA PONDERAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO. Apresentado pelo Autor Jefferson David Asevedo Ramos;

4º) A MEDIAÇÃO COMO MEIO DE REDUÇÃO DE DEMANDAS NO PODER JUDICIÁRIO. Apresentado pela Autora Talissa Maciel Melo;

5º) A MEDIAÇÃO PRÉ-PROCESSUAL COMO MECANISMO DE PACIFICAÇÃO SOCIAL, SOLUÇÃO E PREVENÇÃO DE LITÍGIOS. Apresentado pelo Autor Thiago Luann Leão Nepomuceno;

6º) GESTÃO PROCESSUAL A PARTIR DO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: TENDÊNCIAS, PERSPECTIVAS E A EFETIVIDADE NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NO JUDICIÁRIO MARANHENSE. Apresentado pelos Autores Maria José Carvalho de Sousa Milhomem e Gustavo Luis De Moura Chagas;

7º) ACESSO À JUSTIÇA E PRÁTICAS CONCILIATÓRIAS: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA PESSOAS VULNERÁVEIS EM BRUMADINHO. Apresentado pelos Autores Fabiola Modena Carlos e Diego Bianchi de Oliveira;

8º) DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO ATENDIMENTO CRIMINAL EM FAVOR DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR. Apresentado pela Autora Larissa de Almeida Beltrão Rosas Tostes;

9º) UM SISTEMA EM CRISE: A POLISSEMIA DO ACESSO À JUSTIÇA E AS CONSEQUÊNCIAS SOBRE O JUDICIÁRIO. Apresentado pelos Autores Luciana dos Santos Lima e Dennys Damião Rodrigues Albino;

10º) ESTADO EM JUÍZO: A ADOÇÃO DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS COMO PARTE DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE JUSTIÇA. Apresentado pelos Autores Paulo Vitor Gonçalves Vieira Kammers e Claudia Maria Barbosa;

11º) A LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA NA AUTOCOMPOSIÇÃO DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS: CRÍTICAS E POSSIBILIDADES. Apresentado pela Autora Amanda Ferreira Nunes Rodrigues;

12º) JUSTIÇA GRATUITA NO BRASIL E NA ESPANHA: DIFERENÇAS E SIMILITUDES. Apresentado pela Autora Maria José Carvalho de Sousa Milhomem;

13º) IMITES PROFISSIONAIS À LIBERDADE DE EXPRESSÃO: UM ESTUDO SOBRE AS NORMAS QUE REGULAM OS JUÍZES E AS PROFISSÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. Apresentado pelos Autores Gabriela Vidor Francisco, Vinny Pellegrino Pedro e Vladimir Brega Filho;

14º) O ACESSO À JUSTIÇA E O NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS PÓS PANDEMIA DO COVID-19. Apresentado pelo Autor Jolbe Andres pires mendes;

15º) O ATIVISMO JUDICIAL E A PRESERVAÇÃO DE DIREITOS. Apresentado pelo Autor Arthur Lachter;

16º) O ESTELIONATO NA ADVOCACIA MEDIANTE A PRÁTICA DA LITIGÂNCIA PREDATÓRIA: violação ao código de ética e à integridade da profissão; um risco as Instituições do Sistema de Justiça. Apresentado pelos Autores Eudes Vitor Bezerra; Anna Carollina de Oliveira Abreu Melo e Gabriel Hapeccmann Farias Torres Costa;

17º) O MICROSSISTEMA DOS JUIZADOS ESPECIAIS E O ACESSO À JUSTIÇA À LUZ DA JURISDIÇÃO SUSTENTÁVEL. Apresentado pelos Autores Joselito Corrêa Filho e Magno Federici Gomes;

18º) O PAPEL DO ADVOGADO NA PROMOÇÃO DO SISTEMA MULTIPORTAS PARA A SOLUÇÃO ADEQUADA DOS CONFLITOS FAMILIARES. Apresentado pelas Autoras Sofia Brunheroto Nehmeh, Julio Cesar Franceschet e Aline Ouriques Freire Fernandes;

19º) OS JUDICIÁRIOS NA AMÉRICA LATINA: REFORMAS E INFLUÊNCIAS PARA FORMAÇÃO DE UM SISTEMA DE JUSTIÇA CONSTITUCIONAL. Apresentado pela Autora Teresa Helena Barros Sales;

20º) PERSPECTIVAS SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA: LITIGIOSIDADE REPETITIVA E DESJUDICIALIZAÇÃO NO SISTEMA JUDICIÁRIO BRASILEIRO. Apresentado pelas Autoras Ana Clara Baggio Violada e Ana Claudia Rossaneis;

21º) TAXA DE REVERSIBILIDADE E GESTÃO JUDICIÁRIA: ESTUDO DE CASO NA ÁREA RECURSAL FISCAL. Apresentado pela Autora Luciana Yuki Fugishita Sorrentino; e,

22º) Desafios e Potenciais da Advocacia Pública no Aperfeiçoamento das Políticas Públicas. Apresentado pelo Autor Sérgio Laguna Pereira.

Considerando todas essas temáticas de extrema relevância, não pode ser outro senão de satisfação o sentimento que nós coordenadores temos ao apresentar a presente obra. É necessário, igualmente, agradecer enormemente aos pesquisadores que estiveram envolvidos

tanto na confecção dos trabalhos quanto nos excelentes debates proporcionados neste Grupo de Trabalho. Outrossim, fica o reconhecimento ao CONPEDI pela organização e realização de mais um proeminente evento virtual.

A expectativa é de que esta obra possa contribuir com a compreensão das dores e possíveis soluções do cenário contemporâneo brasileiro e internacional, no que tange ao acesso à justiça, com a esperança de que as leituras dessas pesquisas ajudem na reflexão e compreensão da política judiciária, gestão e administração da justiça.

Atenciosamente;

Prof<sup>a</sup>. Dra. Claudia Maria Barbosa (Pontifícia Universidade Católica do Paraná)

Prof. Dr. Eudes Vitor Bezerra (PPGDIR/UFMA e IDEA São Luís/MA)

Prof. Dr. Fernando Gustavo Knoerr (Centro Universitário Curitiba)

# PERSPECTIVAS SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA: LITIGIOSIDADE REPETITIVA E DESJUDICIALIZAÇÃO NO SISTEMA JUDICIÁRIO BRASILEIRO

## PERSPECTIVES ON ACCESS TO JUSTICE: REPETITIVE LITIGATION AND DEJUDICIALIZATION IN THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM

Ana Clara Baggio Violada <sup>1</sup>  
Ana Claudia Rossaneis <sup>2</sup>

### Resumo

O presente artigo aborda os desafios de acesso a uma ordem jurídica justa e destaca a crescente importância dos meios autocompositivos na garantia do acesso à justiça. No entanto, alerta para a necessidade de uma abordagem equilibrada na busca pela desjudicialização, respeitando os direitos fundamentais dos cidadãos. Sob a perspectiva de uma crise numérica no poder judiciário, o estudo investiga a litigiosidade repetitiva, destacando que o Estado desempenha um papel central na promoção desse fenômeno. A pesquisa empírica, baseada nos dados fornecidos pelo CNJ e analisados sob a taxonomia de Marc Galanter revela que os litigantes habituais continuam a recorrer ao sistema judiciário de forma repetida e conveniente, sem enfrentar desvantagens significativas. O artigo conclui que a busca pela desjudicialização, tal como praticada pelo Projeto de Lei 533 de 2019, não aborda efetivamente o problema da litigiosidade repetitiva e pode comprometer o acesso à justiça dos litigantes eventuais.

**Palavras-chave:** Litigiosidade repetitiva, Acesso à justiça, Desjudicialização

### Abstract/Resumen/Résumé

This article addresses the challenges of accessing a fair legal system and highlights the growing importance of self-composing mechanisms in ensuring access to justice. However, it warns of the need for a balanced approach in the pursuit of de-judicialization, respecting the fundamental rights of citizens. From the perspective of a numerical crisis in the judiciary, the study investigates repetitive litigation, highlighting that the State plays a central role in promoting this phenomenon. Empirical research, based on data provided by the CNJ and analyzed under Marc Galanter's taxonomy, reveals that habitual litigants continue to resort to the judicial system repeatedly and conveniently, without facing significant disadvantages.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná. Professora do Curso de Graduação em Direito da Faculdade Andreotti. Advogada.

<sup>2</sup> Doutoranda em Função social do direito pela FADISP; mestre em Ciências Jurídicas pela UNICESUMAR; Professora da pós graduação e graduação da UEM e da UNICESUMAR. Advogada.

The article concludes that the pursuit of de-judicialization, as practiced by the law project n° 533 from 2019, does not effectively address the problem of repetitive litigation and may compromise the access to justice of occasional litigants.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Repetitive litigation, Access to justice, Judiciary protagonism



## 1 INTRODUÇÃO

Há muito se tem discutido os obstáculos de acesso a uma ordem jurídica que, na concepção de seus precursores, há de ser uma ordem jurídica justa (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Em que pese, já enunciado na notável obra sobre a temática, a insustentabilidade da jurisdição estatal, como única porta para resolver os conflitos sociais, também é temática que vem ganhando relevância na atualidade.

A tratativa assertiva de conflitos e os meios autocompositivos, portanto, demonstram-se instrumentos fundamentais para uma efetiva garantia do acesso à justiça. No entanto, a busca pela desjudicialização há de ser analisada, sob a mesma ótica que rege os princípios fundamentais de acesso à justiça, eis que a via para diminuir o congestionamento do poder judiciário não pode ser efetivada pela supressão de direitos fundamentais dos cidadãos.

Com isso e, sob a perspectiva de que hoje, o poder judiciário sofre uma crise numérico processual (MANCUSO, 2011), sendo reconhecidamente incapaz de atuar como o único agente nas soluções de conflitos, o presente artigo analisará o acesso à justiça sob a perspectiva da litigiosidade repetitiva.

Buscar-se-á, de início, compreender o fenômeno da litigância habitual, através de uma análise teórica sobre o tema, a qual será realizada sob a taxonomia de Marc Galanter. Em seguida, utilizando-se do método de pesquisa empírico e, tendo como base o relatório anual divulgado pelo CNJ e intitulado “Justiça em Números”, o artigo demonstrará que o fomento da litigiosidade repetitiva é liderado pelo Estado.

Ao fazer uma correlação com o capítulo introdutório, é possível observar que o desdobramento da pesquisa empírica sugere que a utilização predatória e incessante do sistema judiciário segue um padrão cíclico. Isso ocorre porque os litigantes habituais não enfrentam desvantagens significativas decorrentes dessa prática e, portanto, tendem a continuar recorrendo à jurisdição estatal para resolver os conflitos em que estão envolvidos, de forma conveniente e repetitiva.

Ao se aproximar da conclusão, o trabalho buscará, então, desenvolver uma análise acerca da norma prevista pelo art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, que assegura a abertura de portas do Poder Judiciário para que o mesmo forneça resposta aos problemas sociais. Tal análise demonstrará, pois, que a forma como a busca pela desjudicialização está se apresentando no cotidiano forense, não soluciona o problema da litigiosidade repetitiva de fato, eis que mais pretende violar a garantia do acesso à justiça dos litigantes eventuais do que efetivamente punir ou inibir a conduta daqueles que são os verdadeiros responsáveis por um sistema moroso e congestionado.

## **2 LITIGIOSIDADE REPETITIVA NO CONTEXTO DO ACESSO À JUSTIÇA**

O acesso à justiça traz a perspectiva de um direito humano fundamental, consagrado em todo e qualquer sistema jurídico comprometido com a efetivação, a adequação e a tempestividade, sendo muito mais do que uma garantia formal de acesso ao Judiciário (SANTOS, 2012). Nesse sentido, o direito ao acesso à justiça é um direito fundamental, pautado em princípio também constitucional, que deve nortear a interpretação das normas jurídicas e servir como diretriz para a atividade do judiciário, influenciando, assim, todo o ordenamento jurídico, “desde o momento legiferante, passando pela aplicação concreta da lei, até a necessidade de se franquear opções para a sua efetivação, justamente o que possibilita uma construção da democracia de forma justa e igualitária” (TRISTÃO; FACHIN, 2009).

Nesse sentido, a discussão acerca da efetividade do acesso à justiça tem sido objeto de debate acerca da existência de uma crise no sistema judiciário brasileiro, evidenciada, entre outros aspectos, pela sobrecarga dos órgãos de justiça com um grande volume de demandas. A grande maioria desses processos em andamento trata de pretensões individuais, que se multiplicam rapidamente dentro de demandas repetitivas. Isso reflete a predominância, no Brasil, de uma litigiosidade caracterizada pela repetição. Aumento de demandas com semelhança fática, pretensão correlata e, em geral, o Poder Público como parte.

Há de se ressaltar que ao tratar de litigiosidade, não se pode confundir com conflituosidade, eis que essa última se liga à primeira apenas quando as partes reconhecem formalmente um conflito e recorrem à intervenção de um terceiro para resolvê-lo.

“Todo o litígio ou disputa tem na sua gênese um conflito, ou seja, um confronto entre perspectivas divergentes [...]. Nem todos os conflitos se convertem em litígios ou disputas, no sentido de serem objeto de um reconhecimento formal pelas partes e de convocarem a intervenção de um terceiro para os resolver. Várias razões podem impedir que um conflito se converta no objeto de um litígio. Desde logo, qualquer das partes pode não identificar o conflito enquanto tal, isto é, não o reconhecer ou não ter sequer consciência dele. Pode, por outro lado, identificá-lo, mas não o formalizar, na medida em que não confronta a parte contrária com ele e opta por uma atitude de resignação. Pode, finalmente, conseguir resolvê-lo diretamente com a contraparte, sem que, por isso, haja lugar à intervenção de qualquer pessoa ou entidade neutra com a missão de facilitar ou sugerir a solução ou mesmo de impô-la autonomamente.” (FRADE, 2003).

O fenômeno da litigância repetitiva, então, pode ser entendido por “um contingente de disputas repetitivas identificado a partir das questões de fato e/ou de direito em comum” e, ter como elementos essenciais similitude das questões fáticas e/ou jurídicas, representatividade do volume e envolvimento de litigantes habituais e litigantes eventuais (ASPERTI, 2014).

O primeiro elemento trata da identidade sobre uma questão de fato e/ou de direito envolta em uma disputa de interesses, a qual é moldada de maneira a permitir que tais questões sejam agrupadas como um conjunto identificável, recebendo um tratamento processual ou gerencial uniforme. Ou seja, tratam-se de disputas relacionadas a danos causados pela ação de um único agente, a relações de consumo, a contratos de adesão, a produtos e serviços em grande escala, além das interações entre o governo e os cidadãos, seja como titulares de direitos individuais e sociais, como segurados da Previdência Social, ou como contribuintes em diversas esferas governamentais, entre outras situações.

A representatividade de volume, por sua vez, é descrita quando a taxa de processos acerca de tais demandas se demonstra tão expressiva, “a ponto de justificar a adoção de um procedimento (gerencial ou processual) uniforme com intuito de racionalizar sua tramitação e seu julgamento” (ASPERTI, 2014).

Por fim, o envolvimento dos tipos de litigante se configura como elemento de tal fenômeno, tanto quando o litigante habitual é o autor, a exemplo de ações de cobrança de empréstimos bancários ou execuções fiscais, quanto quando é o réu, como em ações de indenização movidas por consumidores ou ações revisionais de contratos bancários.

Nesse sentido, compreender de forma cautelosa aqueles que usualmente figuram como partes em um processo, mostra-se fundamental para compreender a litigância repetitiva. Isso, pois, evidente que as partes que usualmente adentram ao poder judiciário e as suas habilidades de prática tem influência direta no resultado de uma ação.

É exatamente o “*know how*” dos litigantes habituais que os tornam, além de regulares, mais propensos a êxito em um processo judicial. Isso foi objeto de estudo do professor americano Marc Galanter, reconhecido como uma das figuras centrais do movimento *Law & Society*<sup>1</sup> e um dos primeiros editores do *Law & Society Review*. É autor de um dos principais referenciais teóricos sobre a desigualdade das partes no acesso à justiça. Trata-se, então, de um texto publicado em 1974 e intitulado “*Why the Haves Come Out Ahead? Speculations on the Limits of Legal Change*”.

A obra é composta por uma tipologia que classifica os diferentes atores que litigam em juízo, classificando-os de acordo com a frequência que ingressam ao poder judiciário e a similaridade dos litígios que propõe ou se defendem. A análise jurídica tradicional, portanto, é

---

<sup>1</sup> Trata-se de um dos mais tradicionais congressos de pesquisa interdisciplinar em direito do mundo. Reúne diversos pesquisadores, de diferentes regiões e formações acadêmicas, interessados no “casamento” do direito com as ciências sociais. São juristas, antropólogos, sociólogos, historiadores e cientistas sociais que desejam entender “o que o direito faz”, ao invés de entender “o que ele deveria fazer”.

deixada de lado e o estudo se volta para as regras e instituições, como um olhar ao “outro lado do telescópio” (GALANTER, 1974).

A decisão sobre abordagem do estudo de Marc Galanter nesse trabalho se dá, justamente, pela investigação por ele realizada sobre como o comportamento e a capacidade dos litigantes do poder judiciário influenciam diretamente a sua experiência coletiva de Justiça, bem como nos resultados obtidos.

O autor coloca os litigantes de um processo, nesse seguimento denominado de ‘atores’, como *players*, ou seja, jogadores, buscando analisar suas capacidades e comportamentos, determinando a forma como o “jogo”, que seria o processo, funciona para cada tipo de jogador. Com isso, busca compreender se há impacto ou não na forma como o sistema funciona, “delimitar as possibilidades e as fronteiras de utilização do sistema legal na promoção de transformações redistributivas” (ASPERTI, 2018, *apud* GALANTER, 1974).

Expõe, então, que para apresentar uma resposta sobre a possibilidade de o judiciário e do processo em si promover uma transformação social que vise superar ou ao menos reduzir desigualdades, é necessário entender as diferentes capacidades e vantagens posicionais dos litigantes no processo (GALANTER, 1974).

Os atores recorrentes no judiciário, tanto em número de processos quanto em similaridade de casos, acabam garantindo uma certa experiência que os fornece algumas vantagens estratégicas, justamente por possuírem a oportunidade de testar estratégias diferentes em casos similares e, diante das respostas de cada uma delas, constatar o que de fato “funciona”. Já para os litigantes recorrentes, com demandas únicas ou baixas e diferentes, não há tal possibilidade.

Galanter explica que a dicotomia entre *repeat players* e *one-shooters* diz respeito ao que se pode chamar de “porte dos atores”, pois os litigantes habituais detêm mais recursos e capacidade de previsão de riscos frente ao uso da justiça, bem como, geralmente, maior aptidão econômica para superar não só os custos do processo, mas os ônus de sucumbência em caso de derrota.

“A identificação dessas vantagens não decorre de um trabalho empírico, mas de uma especulação sobre as diferentes possibilidades e limites de utilização do sistema legal pelos seus diferentes usuários” (GALANTER, 1974).

Em outro trabalho, então, o autor aprofundou as vantagens anteriormente por ele expostas, o que será analisado daqui para frente, com fulcro na obra “*The Vanishing Trial: an examination of trials and related matters in Federal and State Courts*”. As primeiras vantagens apontadas pelo autor são as seguintes:

- (1) “Os JHs [jogadores habituais], por já terem feito isso antes, têm conhecimento prévio. Eles são capazes de estruturar a transação seguinte e construir um registro. O JH é aquele que redige o modelo do contrato, que exige o depósito de garantia e assim por diante”.
- (2) “JHs desenvolvem expertise e têm pronto acesso a especialistas. Eles desfrutam de economias de escala e têm baixos custos iniciais em qualquer caso”. (GALANTER, 2004)
- (3) “JHs têm oportunidades para desenvolver relações informais facilitadoras com os encarregados institucionais” (GALANTER, 2004).

Conforme se demonstrará em capítulo subsequente, quando da análise de dados sobre os ‘maiores litigantes’ do país, ficará evidente que alguns atores, em especial no setor público, constam como os principais litigantes no sistema. Tal “título” garante a eles, além do conhecimento geral sobre as técnicas, o conhecimento pessoal com os atuantes do poder judiciário. Em outras palavras, a reputação garante facilitação no diálogo com juízes e demais servidores.

Sabe-se que a digitalização do sistema jurídico de fato reduziu os contatos informais, tanto entre partes e advogados, quanto entre advogados e atuantes do sistema, no entanto, o contato ainda existe e, ante a frequência e a “intimidade” entre essas partes, é comum que certos laços sejam facilitadores no acesso dos litigantes habituais e seus representantes legais à justiça. Isso, sem dúvida, é uma vantagem a ser considerada.

Em seguimento, as vantagens apresentadas por Galanter, relacionam-se com o poderio econômico do jogador habitual. As estratégias adotadas podem apresentar perda imediata, mas ganho a longo prazo:

- (4) “O JH precisa estabelecer e manter sua credibilidade como um combatente. O interesse que possui em sua “reputação de negociador” serve como um recurso para estabelecer “compromissos” a respeito de suas posições. Sem uma reputação desse tipo a manter, o PE tem mais dificuldade em se envolver de maneira convincente na negociação.
- (5) JHs podem jogar com as probabilidades. Quanto mais o caso em questão vai sendo revelado para o PE, mais provavelmente ele irá adotar uma estratégia “minimax” (minimizar a probabilidade de perda máxima). Uma vez que a aposta é relativamente menor para os JHs, eles podem adotar estratégias calculadas para maximizar o ganho relacionado a uma longa série de casos, mesmo quando isso envolve o risco de perda máxima em alguns deles” (GALANTER, 2004)

Notória desvantagem ao litigante eventual, vez que esses pouco conhecem sobre sua chance de êxito final, bem como o fato de ser atrativa a resolução da demanda naquele momento, acabam por aceitar menos do que os seria ofertado em sentença. Cumpre destacar

que a parte hipossuficiente não é, em maioria, capaz de suportar sem prejuízos os ônus processuais. Então, a chance de vitória que, ao final não lhe é certa, acaba sendo menos vantajosa frente a uma oferta que, em que pese baixa, apresente certeza naquele momento e, ainda, livre-as dos possíveis ônus processuais. É, de fato, a adoção da técnica “mini-max” acima citada.

Isso condiz com as últimas vantagens, apresentada por Galanter: tais demandas podem não apresentar um ganho abastado por ora, mas a numerosidade delas, a longo prazo, tem vantagem econômica significativa.

(6) “JHs podem disputar tanto regras quanto ganhos imediatos. Para eles vale a pena, antes de tudo, despende recursos a fim de influenciar a elaboração das regras relevantes por meio de métodos tais como o lobby (e a expertise que acumulam lhes permite fazê-lo persuasivamente).

(7) JHs também podem disputar as regras da própria litigância, ao passo que é improvável que um PE o faça. Isto é, existe uma diferença em relação ao que eles consideram como resultado favorável. Dado que sua aposta no resultado imediato é alta e que por definição um PE é despreocupado com o resultado de semelhante litígio no futuro, ele terá pouco interesse naquele elemento do resultado que pode influenciar a disposição do julgador da próxima vez. Para o JH, por outro lado, qualquer coisa que favoravelmente influencie os resultados de casos futuros vale a pena

Em virtude de sua experiência e expertise, JHs têm maior capacidade de discernir quais regras têm maior chance de “penetrar” e quais tendem a permanecer como meros compromissos simbólicos. JHs podem ser capazes de concentrar seus recursos em mudanças de regras que prometem produzir uma diferença real. Eles podem compensar derrotas simbólicas com ganhos tangíveis.

Dado que a penetração depende em alguma medida dos recursos das partes (conhecimento, atenção, serviços especializados, dinheiro), JHs têm mais condições de investir recursos necessários para assegurar a penetração das normas favoráveis a eles” (GALANTER, 2004).

Discutidas as vantagens, cumpre destacar que o autor narra ser a tipologia proposta adotada “uma simplificação que compreende “tipos ideais” de litigantes que se inserem ao longo de um espectro, com suas respectivas particularidades” (GALANTER, 2004).

Conclui-se, então, que vantagens se relacionam entre si e que são ainda mais aparentes em um Judiciário congestionado, que o autor chama de “congestionamento crônico” e aumenta ainda mais a desvantagem do litigante eventual, enquanto o litigante habitual pouco sofre com a morosidade do processo e ainda utiliza tal fator como vantagem comercial.

“Além disso, Galanter afirma que a morosidade do processo decorrente desse congestionamento beneficia aqueles que negligenciam ou violam sistematicamente as regras, sendo-lhes possível protelar responsabilizações,

“rolar dívidas” e manter práticas que, embora legalmente e jurisprudencialmente condenáveis, geram maiores ganhos para o ente violador do que as perdas decorrentes das ações judiciais ajuizadas pelos lesados pela prática ou omissão.” (ASPERTI, 2018, apud GALANTER, 2004).

Assim, um sistema judicial que se mostra, além de moroso, ineficiente – aqui no sentido de não apresentar efetividade, é alvo de críticas da população que integra os litigantes eventuais. Não há busca por acesso à justiça se não há crença em uma solução justa.

Tem-se, portanto, que os grandes litigantes, fomentadores da litigiosidade repetitiva, conseguem, pelo menos em tese, utilizar vantagens processuais decorrentes de sua recorrência e atuação em casos similares. Já os litigantes eventuais, mostram-se como os de recursos menores e que, majoritariamente, litigam contra esses litigantes eventuais. É nítido, portanto, que o acesso à justiça é mal distribuído e, em grande escala, utilizado por aqueles que podem, não por aqueles que devem.

### **3 INFLUÊNCIA ESTATAL NA LITIGÂNCIA REPETITIVA NO BRASIL**

Conforme narrado anteriormente, a presente parte do trabalho será voltada à análise de dados disponibilizados pelo próprio Poder Judiciário, através do Relatório Justiça em Números. O documento utilizado na análise será o divulgado no ano de 2023, que teve por referência o ano de 2022.

Trata-se de uma descrição produzida com base em informações de 91 tribunais, apresentando indicadores que mensuram quantitativos processuais e orçamentários dos tribunais do Brasil. Constam do relatório detalhamentos sobre a estrutura da Justiça brasileira, relativos à litigiosidade, indicadores e análises sobre a realidade dos tribunais brasileiros (CNJ, 2023).

#### **3.1 Panorama geral**

Em relação a litigiosidade, há de se ressaltar que a pesquisa retrata uma realidade preocupante. Conforme os dados apresentados no relatório Justiça em Números 2023, o ano de 2022 registrou um aumento significativo, com mais de 31,5 milhões de novos processos, um acréscimo de 10% em comparação com o ano anterior, marcando um recorde nos últimos 14 anos. Em outubro de 2022, os tribunais do país estavam lidando com 84 milhões de processos e, apesar do aumento na demanda, a produtividade dos magistrados também cresceu 10% no mesmo período.

O Poder Judiciário finalizou o ano de 2022 com 81,4 milhões de processos em tramitação, os quais, desses, 17,7 milhões (21,7%), estavam suspensos, sobrestados ou em

arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura.

Dessa forma, desconsiderados tais processos, tem-se que, em andamento, ao final do ano de 2022, existiam 63 milhões de ações judiciais.

O que se verifica, portanto, é que desde 2020, o judiciário tem enfrentado nova série de aumento dos casos pendentes, com crescimento de R\$ 1,8 milhão entre 2021 e 2022 (2,2%). Pela primeira vez na série histórica, o volume de processos em tramitação superou 80 milhões.

O relatório demonstra, ainda, que a justiça brasileira soluciona, em média, 79 mil processos por dia. Por magistrado, no período de análise, foram baixados 1.787 processos, uma média de 7,1 casos solucionados por dia útil.

Já no que diz respeito às despesas totais, em 2022, a Justiça brasileira gastou cerca de R\$ 116 bilhões, um aumento de 5,5% em relação ao ano anterior. No entanto, ajustado pela inflação ao longo de sete anos, o total equivale ao registrado em 2015. Em termos de arrecadação, o Poder Judiciário contribuiu com R\$ 67,85 bilhões para os cofres públicos em 2022, o que corresponde a 58% das despesas totais.

Em que pese a análise de tais dados seja de suma importância, é inequívoca a preocupação acerca do crescimento massivo de números, há de se ressaltar que o relatório em questão, muito embora extremamente proveitoso e necessário para compreender o cenário da litigância em nosso país, busca demonstrar, em primeiro plano, a produtividade do poder judiciário.

É certo que os números são expressivos. A cada ano o número de demandas aumenta. O que se vê, no entanto, é um poder judiciário desesperado por solucionar cada vez mais demandas. Justamente nesse sentido é que o relatório do ano de 2023 incluiu no Datajud<sup>2</sup> um painel que dispusesse acerca das metas<sup>3</sup> cumpridas pelos segmentos da justiça naquele ano<sup>4</sup>.

O fato fora amplamente tratado por Rodolfo de Camargo Mancuso ao denominar a cultura brasileira como “demandista e judiciarista”. Narrou, pois, que o foco da política

---

<sup>2</sup> Trata-se de uma Base Nacional de Dados do Poder Judiciário, instituída pela Resolução CNJ n. 331/2020 como fonte primária de dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário – SIESPJ. É responsável pelo armazenamento centralizado dos dados e metadados processuais relativos a todos os processos físicos ou eletrônicos, públicos ou sigilosos dos os tribunais indicados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal.

<sup>3</sup> As metas do CNJ são oriundas de um acordo, firmado em 2009, entre os próprios tribunais, visando a otimização da Justiça, em 2009. Consistem, portanto, em diretrizes aprovadas anualmente pelos presidentes dos tribunais, voltadas ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional e à melhoria dos índices de desempenho nas áreas consideradas mais sensíveis. O foco é, tradicionalmente, a produtividade e a prevenção de massificação de novos processos. As metas são, então, “traduzidas” em forma de enunciados que abordam diferentes desafios aos tribunais, buscando melhores resultados na atividade fim.

<sup>4</sup> Metas do Poder Judiciário 2023. Disponível em <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em 09 de abril de 2024.



judiciária brasileira parece ser, de fato, o enfrentamento, a qualquer custo, do volume extraordinário e crescente de processos decorrente da judicialização do cotidiano:

“Tem-se tentado resolver o problema pela via legislativa – a nomocracia – sem se dar conta de que tal estratégia, experimentada desde o último quartel do século passado até hoje não surtiu o resultado esperado, já que os Tribunais estão sobrecarregados e o crescimento do estoque de processos não dá sinais de arrefecer.” (MANCUSO, 2011).

Ocorre que, a litigiosidade excessiva, pautada sob a análise da efetividade que a responde, mais se aproxima de uma lógica de mercado, sendo o poder judiciário um responsável por ofertar soluções do tamanho de sua demanda, do que uma ótica de acesso à justiça propriamente dita. Isso “pode levar a negação da centralidade do conceito de justiça como peça chave na interpretação e aplicação do direito.” (SALLES, 2006).

Assim, o que se busca demonstrar com a análise do panorama numérico anualmente disponibilizado, é a (má)distribuição da justiça e do trabalho que a corresponde como sendo, então, uma resposta para figuras específicas, que, juntas, correspondem ao Poder Público.

### 3.2 Quem lidera os números?

As estatísticas do Poder Judiciário, disponibilizadas pelo DataJud e atualizadas até a data de 31 de janeiro de 2024, demonstram-nos que, em atividade, existem 82.720.845 processos pendentes de julgamento, sendo que desse número, 1.823.248 processos foram apresentados ao poder de judiciário nos primeiros 31 dias do referido ano.

Desse número, 1.411.479 foram distribuídos para Justiça Estadual, enquanto 225.355 se alocam na justiça do trabalho e 160.558 na Justiça Federal. A quantidade de casos novos por classe se demonstrou diversa, entretanto, a similaridade é expressiva para os líderes: 364.718 foram casos de Juizado Especial Cível, 235.697 tratavam de Procedimento Comum Cível, enquanto 185.410 versavam sobre execuções fiscais. Já quanto aos assuntos, 106.228 processos de Dívida Ativa, 82.257 versando Indenizações por Dano Moral e 70.369 acerca de Indenizações por Dano Material.

É necessário reatar ao primeiro capítulo do presente trabalho, que demonstra que a litigiosidade repetitiva é caracterizada por dois elementos que aqui restaram evidenciados: a similitude de questões fáticas e jurídicas e a expressividade no volume de ações.

Resta-se, pois, a análise do terceiro e último elemento característico: o envolvimento de litigantes repetitivos.

Tendo em vista que os dados acima relatados correspondiam ao menu lateral intitulado “Estatísticas”, nos dados do Datajud, para análise das partes envolvidas em litígios, que neste

momento se tratam de outro segmento da base de dados, agora intitulado “Grandes Litigantes”, a base temporal de cálculo é diferente.

Até a data de 02 de abril de 2024 e, tendo por referência os 12 últimos meses, o ajuizamento de ações no Brasil era liderado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com um total de 282.666 processos, seguido pela Polícia Civil, com o ajuizamento de 192.764 ações. Em terceiro lugar, a instituição financeira Aymore Crédito Financiamento e Investimento com 185.987 ações e o Ministério da Fazenda com 137.497 novos processos.

Já em sede de polo passivo, o grande destaque se dá ao Instituto Nacional do Seguro Social, que dispara em primeiro lugar com 2.349.138 processos como réu nos últimos 12 meses. É seguido, previsivelmente, pela Caixa Econômica Federal, com 792.822 ações em seu desfavor. Os lugares seguintes são ocupados pelo Banco Bradesco S.A, Estado de São Paulo e Ministério da Fazenda, cuja somatória do número não totaliza o montante correspondente à instituição financeira estatal.

Mudando a base de cálculo para os maiores litigantes com casos pendentes de julgamento também nos últimos 12 meses, é possível atestar que as figuras se repetem. Vê-se, novamente, INSS, CEF, Ministério da Fazenda, TJSP e demais instituições financeiras.

Ainda, se agruparmos tais figuras por segmento de atividade, a análise acerca do fomento da litigiosidade repetitiva pelo poder público se mostra ainda mais clara.

Nos últimos 12 meses, contados até a data de 02 de abril de 2024, a Administração Pública foi responsável pelo ajuizamento de 3.656.314 novas ações, enquanto as atividades financeiras ficaram com cerca de um terço desse total, obtendo o número final de 1.057.628 novas ações distribuídas por sua parte.

Analisando o polo passivo, também o primeiro lugar garantido para a administração pública, com 4.843.716 ações ajuizadas em seu desfavor, seguida pelas atividades financeiras com 3.663.840 processos.

Novamente, invertendo-se a base de cálculo para os casos pendentes de julgamento até 31 de janeiro de 2024, a Administração Pública lidera ambos os polos, ativo e passivo, e é seguida pelas instituições financeiras também em tais.

Os dados apresentados, portanto, evidenciam que o Poder Público no Brasil, figura como o maior litigante e também o protagonista da litigiosidade repetitiva. Nesse cenário, observa-se uma tendência à auto referencialidade nas respostas fornecidas ao cidadão submetido à jurisdição. Isso ocorre devido à fragilidade tanto do Poder Judiciário quanto dos órgãos que compõem outras estruturas estatais na prestação de serviços públicos.

Incontáveis são os casos em que o judiciário influencia os interesses do grande litigante

público, devido à falta de capacidade de fornecer respostas eficazes. Isso é evidente, por exemplo, nas repetidas prorrogações constitucionais do pagamento de dívidas pecuniárias da Fazenda Pública, acerca da questão dos precatórios (MONTEIRO NETO, 2021).

É nesse sentido que os métodos autocompositivos tem ganhado merecido espaço no ordenamento jurídico. No entanto, a sua eficácia ainda se demonstra essencialmente falha para responder ao nível da litigiosidade repetitiva no Brasil e, com isso, tentativas de resoluções da presente questão são apresentadas periodicamente ao poder judiciário e até ao poder legislativo.

O que há de se analisar, nesse cenário, é o equilíbrio entre a garantia do acesso à justiça sob a ótica da efetividade, ou seja, diminuir o número de conflitos judiciais para oferecer uma melhor prestação jurisdicional e a garantia do acesso à justiça sob a perspectiva formal prevista pelo art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

#### **4 A REDUÇÃO DE CONFLITOS JUDICIAIS E O PL 533/2019**

Nos termos tratados anteriormente, a distinção para a terminologia das palavras conflituosidade e litigiosidade é essencial para a compreensão do que virá a se expor a seguir. Isso, pois, os instrumentos que aqui são abordados e que, são os comumente tratados sobre a desjudicialização de conflitos, não se tratam, de forma alguma, de instrumentos de pacificação social.

O que se pretende, é evitar litígios. Os meios autocompositivos que fazem parte da história do direito mesmo antes do Projeto de Florença, mas que, evidentemente foram popularizados e amplamente incentivados pela obra emblemática sobre o acesso à justiça, buscam demonstrar que a norma garantista do art. 5º, inciso XXXV, muito embora se encaixe em sede de direito fundamental, não está necessariamente ligada com a intervenção estatal. Ou seja, acessibilidade ao poder judiciário para solução de conflitos não se trata de indeclinabilidade da jurisdição estatal para tal (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

É nesse mesmo sentido que Kazuo Watanabe, reconhecidamente um dos maiores juristas brasileiros acerca dos métodos consensuais de tratativa de conflitos, conduziu parte significativa de seus estudos:

“Todos os obstáculos à efetiva realização do direito [acesso à justiça] devem ser corretamente enfrentados, seja em sede de Ciência Política e de Direito Constitucional, na concepção de novas e inovadoras estruturas do Estado e de organização mais adequada ao Judiciário, como também na área da Ciência Processual, para a reformulação de institutos e categorias processuais e concepções de novas alternativas e novas técnicas de solução dos conflitos” (WATANABE, 1998).

Dessa forma, utilizando-se de uma expressão criada pelo mesmo jurista supracitado, é notório que os atores no sistema judiciário brasileiro são moldados por uma “cultura de sentença”, que pode ser entendida como a crença de que uma solução justa só seria obtida por meio de uma decisão terminativa proferida por um órgão judicial. Tal fato poderia se explicar por diversos e incontáveis fatores, mas que se resumem ao desincentivo à utilização de métodos alternativos, o desconhecimento acerca dos mesmos, bem como uma infundada insegurança de justiça que os acompanham.

O intento não é discutir os motivos pelos quais os métodos autocompositivos são inutilizados pelos litigantes no Brasil, mas sim, partir da premissa de que a jurisdição estatal, em que pese todos os esforços, ainda é o primeiro, e muitas vezes único, caminho buscado para resolução de um conflito.

O reflexo de tal premissa é a explosão de litigiosidade também já tratada no trabalho e, conseqüentemente, com o excesso de demandas, uma queda na prestação qualitativa do serviço a ser oferecido pelo poder judiciário. Resgatando o narrado no capítulo anterior acerca da comparação da jurisdição estatal com um produto de mercado, interessante destacar a pontuação feita por Mancuso em uma de suas obras sobre a crise numérica de processos, onde o mesmo compara o ingresso dos brasileiros no poder judiciário a uma metáfora que consiste em um aglomerado de pessoas tentando entrar em um ônibus que se locomove de forma lenta, queima o máximo de combustível em excesso e não oferece conforto e segurança alguma. No entanto, não se busca outro caminho (MANCUSO, 2011).

#### 4.1 Uma tentativa diferente: o Projeto de Lei nº 533 de 2019 e o acesso à justiça

Considerando o acima narrado acerca da preferência pelo uso da jurisdição estatal aos métodos alternativos de solução de conflitos, no ano de 2019, fora apresentado ao poder legislativo o projeto de lei que dá título a este seguimento do trabalho, pretendendo alterar o artigo 17, parágrafo único e o artigo 491, §3º, ambos do Código de Processo Civil de 2015, com a inserção da resistência do réu ao cumprimento da obrigação na ideia do interesse de agir, sob a justificativa de que seu objetivo seria a incorporação, na legislação processual, do conceito de pretensão resistida, de modo que fique comprovado que houve uma tentativa de solução do conflito antes da sua judicialização (BRASIL, 2019).

A versão inicial do projeto de lei, redigida por Júlio Delgado (PSB-MG), foi elaborada em 06/02/2019 e foi seguida por duas versões substitutivas e uma emenda ao primeiro substitutivo: Substitutivo de 05/06/2019 (Deputado Vinicius Carvalho - PRB-SP); Emenda ao

substitutivo de 18/06/2019 (Deputado Eli Corrêa Filho - DEM-SP); e Substitutivo nº 2 de 03/09/2019 (Deputado Vinicius Carvalho - PRB-SP).

Com a aprovação do projeto, os textos de lei passariam a ter a seguinte redação:

Art. 17. Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade.

*Parágrafo único: Em caso de direitos patrimoniais disponíveis, para haver interesse processual é necessário ficar evidenciada a resistência do réu em satisfazer a pretensão do autor.*

Art. 491. Na ação relativa à obrigação de pagar quantia, ainda que formulado pedido genérico, a decisão definirá desde logo a extensão da obrigação, o índice de correção monetária, a taxa de juros, o termo inicial de ambos e a periodicidade da capitalização dos juros, se for o caso, salvo quando:

I - Não for possível determinar, de modo definitivo, o montante devido;

II - A apuração do valor devido depender da produção de prova de realização demorada ou excessivamente dispendiosa, assim reconhecida na sentença.

§ 1º Nos casos previstos neste artigo, seguir-se-á a apuração do valor devido por liquidação.

§ 2º O disposto no caput também se aplica quando o acórdão alterar a sentença.

§ 3º Na definição da extensão da obrigação, o juiz levará em consideração a efetiva resistência do réu em satisfazer a pretensão do autor, inclusive, no caso de direitos patrimoniais disponíveis, se o autor, por qualquer meio, buscou a conciliação antes de iniciar o processo judicial.

Ainda em sede de justificativa, a mudança legislativa seria pautada em assuntos já tratados pelo presente trabalho, sendo, em primeiro ponto, o excesso de litigiosidade, fomentado pela suposta facilidade de acesso ao Judiciário, que o próprio projeto de lei coloca como via prioritária pela população – destaca-se o termo população. E, por fim, a necessidade de impor o uso de outras vias extrajudiciais, inclusive virtuais, para redirecionar reclamações e demandas que hoje acarretariam custos excessivos para a justiça e que causam o seu congestionamento.

Não há o que se discordar quanto ao excesso de litigiosidade pautado como premissa do projeto de lei. O fato tornou-se conhecimento comum para todo aquele que se utiliza do poder judiciário e é devidamente confirmado pelos números tratados no segundo capítulo desse trabalho. Os litígios são excessivos e tendem somente a aumentar.

O que se discorda, de imediato, acerca das premissas do presente projeto de lei é que, ao que parece, o mesmo fora feito para evitar que a população continue por optar pela jurisdição estatal como via única de solução de conflitos. Isso se confirma pelo fato de que o projeto de lei expressamente cita exemplos de canais que poderiam ser utilizados para soluções extrajudiciais. São eles, o serviço de atendimento ao consumidor (SAC) dos próprios fornecedores, ouvidoria, consumidor.gov.br e procons.

A proposta parte, ainda, da observação feita por Maria Tereza Sadek, a qual sugere que

o número de processos judiciais no Brasil poderia levar à conclusão de que todo cidadão brasileiro está envolvido em pelo menos um processo judicial, eis que os números do Poder Judiciário são enormes devido ao uso mais frequente por certos litigantes, conhecidos como litigantes habituais (SADEK, 2014).

A contradição é expressa. Não são os consumidores os litigantes habituais, tampouco aqueles que ajuízam demanda contra uma entidade do Poder Público. Isso restou evidenciado anteriormente, através da demonstração de que é o próprio Poder Público que fomenta a litigiosidade repetitiva no Brasil. Em especial, tratando-se de ajuizamento de ações, eis que a Administração Pública ocupa disparadamente o primeiro lugar de tal posto.

O PL 533/2019 busca impor, então, à população, uma condição a mais na configuração interesse de agir. A população, configuraria, na taxonomia de Marc Galanter, a representação dos litigantes eventuais. Constitui-se, então, a soma de mais uma das vantagens que os litigantes habituais possuem no sistema judiciário e que, partindo dessa premissa, serão novamente contemplados.

Isso, pois, ainda que a mudança legislativa venha a funcionar de forma paritária, é evidente que o litigante habitual detém mais recursos que otimizariam a satisfação desse pré-requisito para postular em juízo, ao que se cita, o maior número de recursos materiais disponíveis para o envio de uma notificação extrajudicial que corresponda à tentativa de solução consensual. Há, ainda, mais mão de obra disponível para um possível contato conciliatório.

Já nas faces do litigante eventual, o seu direito já está sofrendo ameaça ou lesão. Para que o mesmo venha a propor uma tentativa conciliatória, certamente enfrentaria uma perda na efetivação daquele direito pleiteado. Ao grande litigante, não há desvantagem no processo. Qual seria o impulso que o levaria a cumprir voluntariamente a obrigação que o pequeno litigante está lhe demandando, partindo de um descumprimento também já voluntário?

Há, ainda, que se falar no tempo extra que a tentativa de solução extrajudicial viria a acrescentar na resolução de um conflito repetitivo. Isso reforça, pois, a evidencia que ao litigante habitual não haveria vantagem alguma em atender o litigante eventual para prevenir um futuro litígio contra ele. As vantagens de estar em juízo são maiores.

Assim, o litigante eventual teria que dispor de mais tempo para buscar uma solução extrajudicial, tê-la negada e, somente então, buscar a via da jurisdição estatal, munido de desvantagens, inseguranças e incertezas. Contando, ainda, com aqueles que certamente abririam mão de seu direito pelo caminho.

Evidente que a tentativa de redução da litigiosidade repetitiva pelo PL 533/2019 configura um ferimento a garantia de acesso à justiça expressa pelo art. 5º, inciso XXXV, da

Constituição Federal.

Isso se dá, pois, o Projeto de Lei mais se aproxima de um obstáculo de acesso à justiça e instrumento de fomento a desigualdades processuais. Assim, o meio assertivo para o descongestionamento judicial reside num instrumento que freie fonte da litigância repetitiva, não no pequeno número de atores que buscam a justiça, mesmo que esse número represente uma quantidade significativa de demandas. O judiciário sobrecarregado é resultado de um Poder Público que desrespeita as suas próprias leis em larga escala, não de uma alta litigiosidade individual. Restringir o acesso ao judiciário por parte do litigante eventual apenas aumenta a desigualdade nesta equação.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em suma, a discussão destaca a necessidade de medidas para mitigar a litigiosidade repetitiva e promover um acesso mais igualitário à justiça, reconhecendo e abordando as desigualdades existentes no sistema judicial. Com base nesta discussão, é possível fazer algumas conclusões importantes, no sentido de que o acesso à justiça é mais do que uma garantia formal de acesso ao sistema judicial, trata-se de um direito fundamental que deve nortear toda a atividade do judiciário e influenciar o ordenamento jurídico como um todo.

A existência de uma crise no sistema de justiça brasileiro é evidenciada pela sobrecarga dos órgãos judiciários com um grande volume de demandas, a maioria delas tratando de pretensões individuais que se multiplicam rapidamente dentro de demandas reincidentes, sendo que a litigância repetitiva reflete um cenário onde os litigantes habituais possuem vantagens significativas devido à sua experiência, expertise, recursos econômicos e relacionamentos informais facilitadores no sistema judicial.

Em contraste, os litigantes eventuais enfrentam desvantagens em relação ao conhecimento do sistema, recursos econômicos e capacidade de previsão de riscos, o que os torna mais propensos a aceitar acordos desfavoráveis, o que demonstra um acesso à justiça mal distribuído, sendo utilizado em grande escala por aqueles que têm recursos para fazê-lo, em detrimento dos litigantes eventuais.

A análise dos dados disponibilizados pelo Poder Judiciário revela um panorama preocupante da litigiosidade no Brasil, especialmente no que diz respeito à sua repetitividade. O aumento significativo no número de processos registra recorde nos últimos anos e reflete uma sobrecarga nos tribunais e uma busca incessante por soluções para atender à demanda crescente. É evidente que o relatório Justiça em Números busca destacar a produtividade do

poder judiciário, mas não se pode ignorar a magnitude dos desafios enfrentados. A judicialização do cotidiano e a cultura demandista e judiciarista apontam para a necessidade de repensar as estratégias adotadas até então.

A má distribuição da justiça e a predominância do Poder Público como maior litigante evidenciam a complexidade do sistema jurídico brasileiro. A falta de capacidade do judiciário e de outras estruturas estatais para fornecer respostas eficazes resulta em prorrogações e entraves que prejudicam a efetividade do acesso à justiça.

Embora os métodos autocompositivos tenham ganhado espaço no ordenamento jurídico, sua eficácia ainda é limitada para lidar com a litigiosidade repetitiva no Brasil, sendo fundamental buscar um equilíbrio entre garantir o acesso à justiça de forma efetiva e cumprir as formalidades previstas na Constituição Federal.

Diante desse cenário, torna-se imperativo que o poder judiciário, em conjunto com os demais poderes e instituições, promova medidas para enfrentar os desafios da litigiosidade repetitiva, visando oferecer uma prestação jurisdicional mais ágil, eficiente e justa para todos os cidadãos.

Reconhecida e destacada a importância de enfrentar os obstáculos à efetiva realização do direito, tanto no âmbito político e constitucional quanto no processual, buscando novas estruturas e técnicas de solução de conflitos, reconhece-se que o sistema judiciário brasileiro ainda é moldado por uma "cultura de sentença", que valoriza a resolução judicial como única via para obtenção de justiça.

O Projeto de Lei nº 533 de 2019, por sua vez, busca introduzir o conceito de pretensão resistida como requisito para o interesse processual, com o objetivo de promover a solução extrajudicial de conflitos antes da judicialização. No entanto, a proposta levanta questões sobre a eficácia e equidade de sua aplicação.

Ao privilegiar a via extrajudicial, o projeto impõe uma condição adicional para o acesso à justiça, criando obstáculos para os litigantes eventuais, enquanto os litigantes habituais, com mais recursos e expertise, seriam menos impactados. Isso poderia aumentar a desigualdade no acesso à justiça, ferindo o princípio constitucional de igualdade.

Além disso, a solução para a sobrecarga do judiciário não reside na restrição do acesso para os litigantes eventuais, mas sim na abordagem das causas estruturais da litigiosidade repetitiva, principalmente no que diz respeito ao Poder Público como maior litigante. Limitar o acesso à justiça não é a resposta adequada para resolver a crise numérica de processos, mas sim promover uma justiça mais acessível, eficiente e igualitária para todos os cidadãos.



## REFERÊNCIAS

ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. **Acesso à justiça e técnicas de julgamento de casos repetitivos**. 414 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 24-49; 50-83.

ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. **Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do judiciário**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/D.2.2014.tde-27012015-163101. Acesso em: 04 abr. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 533, de 06 de fevereiro de 2019**. Acrescenta o parágrafo único ao artigo 17 e § 3º ao artigo 491, ambos do Código de Processo Civil, 2019<sup>5</sup>.

BUNN, Maximiliano Losso; ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Apontamentos preliminares sobre o uso predatório da jurisdição**. Revista Direito e Liberdade, Natal, v. 18, n. 1, jan./abr. 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Access to Justice: a world survey*, 1978.

\_\_\_\_\_; GARTH, Bryant G. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Estudo comparado sobre recursos, litigiosidade e produtividade: a prestação jurisdicional no contexto internacional**. Brasília, 2011. Disponível em [http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/relat\\_estudo\\_comp\\_inter.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/relat_estudo_comp_inter.pdf). Acesso em: 20 abr. 2023

\_\_\_\_\_. **Justiça em Números 2023** (ano-base de 2022). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **Estatísticas do Poder Judiciário. Datajud**. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 09 abr. 2024.

FRADE, Catarina. **A resolução alternativa de litígios e o acesso à justiça: a mediação do sobreendividamento**. Revista Crítica de Ciências Sociais, Lisboa, n. 65, p. 107-128, maio 2003. p. 108).

GALANTER, Marc. *The Vanishing Trial: an examination of trials and related matters in Federal and State Courts*. Journal of Empirical Legal Studies, v. 1, n. 459, 2004.

\_\_\_\_\_. *“Why the haves come out ahead? Speculations on the limits of legal change”*. Law and Society Review, v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974. Republicação (com correções) em Law and Society. Dartmouth, Aldershot: Cotterrell, 1994, p. 165-230.

---

<sup>5</sup> Os andamentos do PL podem ser consultados em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191394>.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MONTEIRO NETO, João Pereira. **Cooperação e dialética processual: o contraditório no tratamento da litigiosidade repetitiva;** São Paulo, 2021. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2021. p. 180-187.

MOURÃO, Rodrigo Fagundes. **O uso predatório da justiça como um dos principais responsáveis pela morosidade do Poder Judiciário brasileiro: a problemática da efetividade e do acesso à justiça no Brasil.** 2015. Monografia (Especialização em Direito e Gestão Judiciária) – Academia Judicial, Florianópolis, 2015.

SADEK, Maria Tereza. **Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos.** Revista USP, São Paulo, n. 101, p. 55-66, 2014. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i101p55-66. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814>. Acesso em: 12 abr. 2023.

SALLES, Carlos Alberto de. **Entre a eficiência e a equidade: bases conceituais para um direito processual coletivo.** In: Revista de Direitos Difusos v. 36, Direito Processual Coletivo I. São Paulo: mar. /abr. 2006, p. 13-31, p. 17-22.

SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2012.

TRISTÃO, Martins Ivan; FACHIN, Zulmar. **O acesso à justiça como direito fundamental e a construção da democracia pelos meios alternativos de solução de conflitos.** Scientia Iuris, v. 13. 2009.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos.** Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 5.

\_\_\_\_\_, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa e tratamento adequado de conflitos: resolução 125 do CNJ.** Arbitragem e processo: homenagem ao prof. Carlos Alberto Carmona. Tradução. São Paulo: Quartier Latin, 2022. v. 2. Acesso em: 09 fev. 2023.

\_\_\_\_\_, Kazuo. **Acesso à justiça e sociedade moderna. Participação e processo.** Tradução. São Paulo: Ed. Revista dos tribunais, 1998. p. 416. Acesso em: 09 fev. 2023.