

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO  
CONPEDI BUENOS AIRES –  
ARGENTINA**

**PROCESSO, JURISDIÇÃO E TEORIAS DA JUSTIÇA I**

**BENEDITO CEREZZO PEREIRA FILHO**

**CRISTIANO BECKER ISAIA**

**PAULO ROBERTO PEGORARO JUNIOR**

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

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

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

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

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

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

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

**Comunicação:**

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

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

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

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

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

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

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

P963

Processo, Jurisdição e Teorias da Justiça I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Benedito Cerezzo Pereira Filho; Cristiano Becker Isaia; Paulo Roberto Pegoraro Junior. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-827-1

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

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Processo. 3. Jurisdição e Teorias da Justiça. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA**

## **PROCESSO, JURISDIÇÃO E TEORIAS DA JUSTIÇA I**

---

### **Apresentação**

No dia 14 de outubro de 2023, o Grupo de Trabalho Processo, Jurisdição E Teorias Da Justiça I, Coordenado pelos Profs. Drs. Benedito Cerezzo Pereira Filho (UNB), Cristiano Becker Isaia (UFSM) e Paulo Roberto Pegoraro Junior (UNIVEL), em decorrência da realização XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina, perante a Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires (UBA), em cumprimento ao item 6 do Edital nº 02/2023, procedeu-se a apresentação e debates dos artigos aprovados, com participação ativa dos autores, bem como demonstrou-se apoio e interesse quanto às apresentações dos demais colegas.

Bruno Eduardo Vieira Santos tratou da expropriação dos direitos aquisitivos do devedor em contrato de alienação fiduciária, discutindo-se a respeito de sua penhorabilidade, em especial com foco na sua expropriação, mediante sub-rogação/adjudicação pelo exequente ou sua alienação judicial.

Rayssa Rodrigues Meneghetti, Naony Sousa Costa Martins , Fabrício Veiga Costa trataram da análise crítica da implementação do contraditório no modelo de processo coletivo existente no Brasil e se esse procedimento está de acordo com o modelo constitucional de processo adotado pela Constituição de 1988.

Guilherme Cardoso Antunes da Cunha e Gustavo da Silva Santanna aprofundaram o debate acerca da aplicação das diretrizes de fundamentação das decisões contidas no art. 489, §1º, do Código de Processo Civil às decisões oriundas da Lei de Improbidade Administrativa.

O exame da densidade normativa do negócio jurídico processual atípico, estabelecido pelo artigo 190 do Código de Processo Civil, e a sua contribuição para a concretização de um processo civil democrático, vez que concede autonomia às partes para ajustarem o procedimento para adequá-lo às especificidades do caso concreto, foi objeto da pesquisa de Ailine Da Silva Rodrigues.

Ana Flávia Borges Paulino trouxe à reflexão alguns apontamentos acerca do acesso à justiça presente em nosso ordenamento, dando ênfase à temática dos precedentes no ordenamento jurídico brasileiro.

A pesquisa de Julio Cesar Garcia, Bruno Fernando Gasparotto e Henrique Dorta de Oliveira tratou de analisar a configuração das plataformas de resolução online de disputas mantidas pelas grandes empresas de comércio eletrônico e, em última seara, avaliar a utilização de tal ferramenta pela empresa Mercado Livre.

O contraponto teórico com a obra de Umberto Galimberti foi abordada por Henrique Dorta de Oliveira, Julio Cesar Garcia para avaliar a inovação tecnológica trazida pelo uso da inteligência artificial na distribuição automatizada de mandados judiciais verificada no sistema Mandamus.

O exame da consensualidade como novo paradigma de justiça, destacando-se aspectos democráticos que envolvem a temática, foi objeto da pesquisa apresentada por Ailine Da Silva Rodrigues e Frederico Antonio Lima De Oliveira, iniciando com a retomada do processo democrático e relevância do judiciário nesse contexto, diante da inafastabilidade da jurisdição, e enfrentando o fenômeno da judicialização.

Bruno Eduardo Vieira Santos e Gabriela Oliveira Freitas trataram da dimensão processual do ativismo judicial e sua relação com a Teoria da Instrumentalidade do Processo, consagrada na literatura jurídica brasileira e capitaneada pela chamada Escola Paulista de Processo.

Para Taciana De Melo Neves Martins Fernandes, Ronaldo Brêtas de Carvalho Dias e Sérgio Henriques Zandona Freitas, em estudo crítico da relação entre a produção das provas e o pronunciamento decisório, atrelada à estrutura principiológica do Estado Democrático de Direito, na contraposição entre as teorias do processo como relação jurídica (Bülow) e do processo como procedimento em contraditório (Fazzalari), instigou-se reflexão acerca do direito processual constitucionalizado, mediante exame da doutrina e jurisprudência, especialmente no que diz respeito a quem deveria ser reconhecido destinatário da prova.

A demonstração da importância da integridade e da coerência no ordenamento jurídico, a fim de alcançar decisões mais democráticas, foi objeto da pesquisa apresentada por Cristiano Becker Isaia, Juliana Inês Urnau e Caroline da Rosa Cavalheiro, buscando responder à pergunta se em que medida os casos análogos são julgados de forma semelhante no ordenamento jurídico brasileiro?

A investigação de como a percepção racionalista comprometeu o direito processual civil brasileiro foi também objeto da pesquisa de Cristiano Becker Isaia, Caroline da Rosa Cavalheiro e Juliana Inês Urnau. Os autores concluíram que é importante reconhecer que o

racionalismo não está livre de críticas no campo jurídico, argumentando que pode haver situações em que a excessiva racionalização pode levar ao afastamento da justiça substancial e a uma excessiva formalidade processual, exaltando que se encontre equilíbrio entre a aplicação de princípios racionais e a consideração das particularidades de cada caso.

César Augusto Cunha Campos e David Jacob Bastos propuseram o cotejo, por amostragem, dos Regimentos Internos dos Tribunais de Justiça brasileiros com o fito de verificar como estão previstos os meios de participação social e qual a estrutura dos órgãos ou unidades de apoio à formação dos IRDR, em percepção da urgente necessidade de os Tribunais de Justiça empreenderem esforços na reorganização regimental para garantir o trâmite interno seguro, previsível e com participação dos titulares de direito que serão atingidos pela norma judicial, mesmo não sendo partes de processos.

A importância do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) na temática dos precedentes, utilizando-se do estudo de um caso concreto no Tribunal de Justiça do Estado do Pará, foi objeto da pesquisa de David Jacob Bastos e Ana Flávia Borges Paulino, justificando o cabimento do incidente processual proposto, no intuito de demonstrar a necessidade de inibição de decisões múltiplas e divergentes sobre a mesma temática, concluindo que o IRDR se torna ferramenta promissora para trazer, através da uniformização de entendimentos, a isonomia de posicionamento do próprio Tribunal frente aos jurisdicionados, aperfeiçoando, assim, a melhoria da prestação jurisdicional.

Desejamos boa leitura a todos.

Cascavel/PR, 27 de outubro de 2023.

Prof. Dr. Paulo Roberto Pegoraro Junior (UNIVEL)

Prof. Dr. Benedito Cerezzo Pereira Filho (UNB)

Prof. Dr. Cristiano Becker Isaia (UFSM)

# **PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO JUDICIÁRIO, A NECESSÁRIA DIALÉTICA COM AS AGÊNCIAS REGULADORAS**

## **SOCIAL PARTICIPATION IN THE JUDICIARY, THE NECESSARY DIALECTIC WITH REGULATORY AGENCIES**

**César Augusto Cunha Campos <sup>1</sup>**  
**David Jacob Bastos**

### **Resumo**

A Emenda Constitucional nº 45 de 2004, inaugurou o Sistema Brasileiro de Precedentes, consolidado com o Código de Processo Civil de 2015. Os precedentes qualificados se tornaram ferramentas para garantir o acesso à justiça, a segurança jurídica e a isonomia. Dentre estes, o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) é a principal ferramenta de introdução de normas jurídicas primárias pelos Tribunais de Justiça. A legitimação pela entrega do direito material para as partes, não garante o Judiciário quando do exercício de sua função normativa, sendo essencial a participação social. Abre-se assim, a possibilidade de se utilizar da experiência das agências reguladoras para a produção de normas abstratas. No presente trabalho propõe-se o cotejo, por amostragem, dos Regimentos Internos dos Tribunais de Justiça brasileiros com o fito de verificar como estão previstos os meios de participação social e qual a estrutura dos órgãos ou unidades de apoio à formação dos IRDR. Como resultado da pesquisa percebe-se urgente necessidade de os Tribunais de Justiça empreenderem esforços na reorganização regimental para garantir o trâmite interno seguro, previsível e com participação dos titulares de direito que serão atingidos pela norma judicial, mesmo não sendo partes de processos.

**Palavras-chave:** Irdr, Participação social, Tribunais de justiça, Regimento interno, Agências reguladoras

### **Abstract/Resumen/Résumé**

The Constitutional Amendment nº 45 of 2004 inaugurated the Brazilian System of Precedents, consolidated with the Civil Procedure Code of 2015. Qualified precedents have become tools to ensure access to justice, legal certainty, and isonomy. Among these, the Incident of Resolution of Repetitive Claims (IRDR) is the main tool for introducing primary legal norms by the Courts of Justice. Legitimation through the delivery rights to the parties does not provide legitimacy, when Judicial Power exercise its normative function, social participation being essential. It became possible use the experience of regulatory agencies to produce abstract norms. In the present paper, we propose a comparison, by sampling, of the Internal Regulations of the Brazilian Courts of Justice with the aim of verifying how the means of social participation are foreseen and what is the structure of the bodies or units that

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito pela UNB, Mestre em Regulação de Saneamento Básico pela FIOCRUZ, Especialista em Direito Ambiental, é Regulador de Serviços Públicos e professor.

support the formation of the IRDR. As a result of the research, there is an urgent need for the Courts of Justice to undertake efforts in the regimental reorganization to guarantee the safe, predictable internal procedure and with the participation of the holders of rights that will be affected by the judicial rule, even though they are not parties to proceedings.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Ird, Social participation, State courts of justice, Courts bylaws, Regulatory agencies

## INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004 (EC nº 45/2004), representou um necessário estágio de amadurecimento do Judiciário, Poder que também passou por uma reforma estruturante, em período posterior à redemocratização brasileira.

Com o advento da referida Emenda Constitucional, alguns instrumentos foram criados, sendo estes fundamentais para a abordagem da temática proposta no presente trabalho, podendo ser citadas a previsão de um órgão de regulação da atividade judiciária, a criação da súmula vinculante para fins de aprimoramento da processualística brasileira, assim como a necessidade de demonstração de repercussão geral como requisito de admissibilidade do Recurso Extraordinário.

Tais instrumentos foram concebidos para equalizar a garantia da razoável duração do processo, a qual foi inserida no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88) pela referida Emenda, que buscou conjugar a célere prolação de decisão de mérito sem prejuízo do tratamento isonômico às partes ou da segurança jurídica que permeiam o ordenamento jurídico.

Nessa ordem de ideias, o precedente qualificado é norma jurídica geral encontrada na fundamentação da decisão judicial construída – *ratio decidendi* –, por indução, a partir da análise de determinado caso, o qual foi adotado como paradigma para a solução de vindouros casos semelhantes. Em outras palavras: o precedente é uma fonte jurisdicional do Direito dotada de maior concretude do que as normas processuais constitucionais ou legais, eis que a tese vinculante emana da interpretação de outras fontes.

Diante da oxigenação que a EC nº 45/2004 trouxe à atuação jurisdicional, o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) previu, dentre outros mecanismos processuais, a possibilidade de os Tribunais de Justiça valerem-se do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) para a formação de precedentes judiciais qualificados, podendo-se afirmar que foi inaugurada uma fase em que o Poder Judiciário pode produzir, com maior intensidade, norma jurídica.

Ao tratar do objetivo de racionalização da prestação jurisdicional, Góes e Homci (2018) argumentam que o IRDR foi instituído como técnica inovadora para a solução de conflitos massificados, sendo que tal técnica pretende coexistir com a clássica tutela individual de conflitos do CPC/2015, além de relacionar-se com a tutela transindividual de direitos prevista nas legislações que versam sobre processo coletivo, especialmente a Lei nº 7.347/1985 e a Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), servindo como elo entre estes modelos processuais.

Todavia, para o exercício da função nomofilática voltada à garantia da integridade do ordenamento jurídico, emergiu fortemente a necessidade de o Poder Judiciário buscar incrementar sua legitimidade com a escuta atenta da sociedade, a fim de melhor desempenhar seu papel de concretizador dos direitos fundamentais e garantidor do Estado Democrático de Direito.

Anteriormente, a entrega do direito material às partes respaldava a atuação do Poder Judiciário, ainda que este assumisse, em determinados contextos, a função tipicamente reservada ao Poder Executivo, o que ensejava a atribuição de comportamento que passou a ser chamado de ativismo judicial.

Ao se referir à expressão ativismo judicial, Silva (2021) pontua a existência de 3 conceitos distintos de atuação que poderiam ensejar tal caracterização quanto ao proceder de um tribunal.

O primeiro se relacionaria com a competência, sendo ativista o tribunal que toma decisões que supostamente deveriam ser tomadas por outros órgãos. O segundo conceito diria respeito à uma questão substancial, eis que, embora aparentemente se mantenha em sua esfera de competência, o tribunal toma decisões que aparentemente não se baseariam em uma interpretação plausível do texto constitucional. E a terceira se diferenciaria pelo fato de o tribunal assumir competências que não seriam claramente atribuídas a ele ou a outros órgãos pela CF/88 ou pela legislação ordinária.

No âmbito do Poder Judiciário, a participação social já se mostrava necessária como meio de acesso à justiça, especialmente na tutela de demandas coletivas, nas quais a decisão justa deverá considerar a complexidade do conflito e, especialmente, as características das relações jurídicas ou fáticas alusivas aos titulares dos direitos lesados. Neste contexto, a entrega da prestação jurisdicional sem a oitiva qualificada dos envolvidos mostra-se como providência fadada a não equacionar a confrontação de interesses ínsita à complexa sociedade brasileira.

Assim, surge a possibilidade de o Poder Judiciário utilizar-se da experiência de outros órgãos e entidades que possuem, no plexo de suas atividades finalísticas, a produção de normas abstratas, podendo ser citadas, exemplificativamente, as agências reguladoras, que já atuam, no país, há mais de duas décadas.

No presente trabalho, propõe-se o cotejo, por amostragem, dos Regimentos Internos dos Tribunais de Justiça brasileiros com o fito de verificar como estão previstos os meios de participação social e qual a estrutura dos órgãos ou unidades de apoio à formação de precedente judicial qualificado por meio da principal ferramenta delineada pelo Código de Processo Civil – qual seja, o IRDR.

Após a análise dos resultados e sem a pretensão de esgotar as possibilidades evolutivas dos Regimentos Internos, propor-se-á, com base nos mecanismos já utilizados pelas agências reguladoras, pontos de melhorias que possam ser adotadas pelos respectivos tribunais.

## **1. O PODER NORMATIVO EXERCIDO PELO JUDICIÁRIO**

No Brasil, encontra-se sedimentada a possibilidade de órgãos e entidades componentes dos Poderes Executivo e Judiciário desempenharem a função de criação de normas abstratas com o objetivo de regular determinado setor ou temática, sendo tal esquadro normativo inerente à contemporânea leitura da teoria da tripartição dos poderes, a qual não reserva o monopólio da conduta de normatizar ao Poder Legislativo, sendo que deste emana a lei, cujo papel central ainda é inegável, mesmo diante da complexidade do mundo contemporâneo.

Nos termos traçados pela Emenda Constitucional nº 45/2004, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi dotado de diferentes funções, dentre as quais se destacam a de definidor, articulador e executor de políticas pertinentes ao sistema brasileiro de justiça multiportas, bem como de laboratório e observatório de boas práticas judiciais.

Neste estudo, todavia, confere-se ênfase à função do CNJ quanto à regulação, cujo exercício foi assegurado pelo constituinte derivado por meio da atribuição de competências normativas e correicionais.

No particular, registre-se que o Conselho Nacional de Justiça é o único órgão dotado de poderes de exercício da regulação com estabilidade constitucional, uma vez que há previsão suficiente das balizas de competência que o mencionado órgão pode exercer, bem como acerca de sua regulamentação, a qual se dá por meio de lei complementar (PAULINO, 2022), sendo salutar a reprodução do seguinte trecho do art. 103-B da CF/88:

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: [...] § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

Tendo como norte as decisões emanadas do Supremo Tribunal Federal (STF) por ocasião do 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 na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367, emerge a

conclusão de que a classificação tripartite quanto à tipologia dos decretos proposta por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello melhor se adequa à feição constitucional do órgão criado pelo art. 103-B da CF/88, conforme a lição de Didier Jr e Fernandez (2022).

Nessa linha, o poder normativo do CNJ é exercido por meio de regulamentos autônomos denominados Resoluções que, a teor do art. 102, § 5º, do Regimento Interno do órgão, terão força vinculante.

Ainda perscrutando a temática das fontes do Direito, verifica-se que a atuação do CNJ se aproxima do proceder das agências reguladoras, porém a estas autarquias sob o regime especial não foi atribuída a capacidade normativa necessária à edição de regulamentos autônomos, mas apenas regulamentos autorizados ou delegados por lei para fiscalizar o setor privado que presta serviço público.

Diante de tal moldura jurídica, advém a constatação de que a formulação de teses vinculantes pelo Poder Judiciário não 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 por meio do estabelecimento de pauta de conduta que se baseie em uma jurisprudência íntegra, estável e coerente, resguardando-se a verificação de similitude do contexto fático do caso concreto com o quadro delineado no precedente qualificado.

Contudo, a função nomofilática deverá ser desempenhada com a maior legitimação possível junto à sociedade, compatibilizando-se o exercício do poder normativo do Judiciário com a realidade e aos anseios dos atingidos pelas regras abstratas estabelecidas.

Passados mais de sete anos do início da vigência do CPC/2015, a maioria dos Tribunais de Justiça ainda não utiliza todas as possibilidades franqueadas pelo sistema brasileiro de precedentes, conforme é possível depreender a partir da análise do reduzido número de julgamentos meritórios de Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas<sup>1</sup>.

Por meio de uma análise perfunctória das manifestações dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário nacional quanto à principal finalidade do sistema brasileiro de precedentes, percebe-se que a função de gestão do acervo processual possui grande relevo<sup>2,3</sup>, o que se mostra

---

<sup>1</sup> Em estudo elaborado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará referente aos dez Tribunais de Justiça de médio porte, constatou-se que foram admitidos pouco mais de cento e dez Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=982113>. Acessado em 14/7/2023.

<sup>2</sup> Conforme notícia do site do CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-de-precedentes-garante-seguranca-juridica-e-decisoes-ageis/>. Acessado em 20/7/2023.

<sup>3</sup> Conforme notícia do site do STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=487736&ori=1>. Acessado em 20/7/2023.

justificável diante do desafio consubstanciado pelo montante de mais de setenta e sete milhões de processos, consoante as informações consolidadas no Relatório Justiça em Números 2022 (ano-base 2021)<sup>4</sup>.

As causas repetitivas – cujas questões de direito são os principais objetos da formação dos precedentes qualificados – têm, na maioria dos casos, um órgão estatal ou uma grande empresa em um dos polos e, na outra ponta da relação processual, o contribuinte ou consumidor<sup>5</sup>.

É necessário reconhecer que os fatos que fundamentam a criação das normas jurídicas primárias vocalizadas nas teses vinculantes estão presentes na sociedade – que será a destinatária da pauta de conduta correlata –, não sendo possível limitar a confecção de precedentes qualificados apenas às informações que estejam inicialmente contidas na petição, ofício ou manifestação de suscitação do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas.

Com a finalidade de melhor instruir o procedimento que culminará com a formação de precedente judicial qualificado é medida adequada a aproximação do Poder Judiciário da realidade que suportará as consequências fático-jurídicas, especialmente tratando-se que situações que envolvam hipossuficientes, cuja oitiva deve ganhar relevo.

Aliás, a oitiva dos titulares de direito ecoa na Recomendação CNJ nº 134/2022, sendo considerada como ponto fundamental para a legitimação do procedimento, oportunizando a concretização da tríade informação, reação e influência pertinente às partes e às pessoas com capacidade para trazer maior detalhamento ao Poder Judiciário:

Art. 32. No sistema de processos paralelos adotado no Brasil, trabalha-se, por um lado, dentro de uma lógica de precedente, com o respectivo efeito vinculativo, e, por outro, com a possibilidade de participação e influência por parte dos interessados, bem como ainda com a intervenção necessária do Ministério Público.

Parágrafo único. A oportunidade de manifestação das partes e interessados, especialmente considerados os titulares de direitos que possam ser afetados pelo efeito vinculativo do precedente, deve ser considerado ponto fundamental para a legitimação do procedimento modelo estabelecido no ordenamento brasileiro.

Embora as Recomendações emanadas do CNJ não sejam dotadas de cogência,, não se mostra defensável que tais normas sejam desconsideradas, mormente porque concretizam,

---

<sup>4</sup> Relatório Justiça Em Número 2022 (ano-base 2021). Disponível em <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acessado em 14/8/2023.

<sup>5</sup> Dados painel CNJ – Grandes Litigantes. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acessado em 20/7/2023.

em certa medida, a incidência dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, sendo legalmente imposto o dever de coerência e integridade na administração da justiça, a teor da conjugação do art. 926 do Código de Processo Civil com o art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Por isso, as diretrizes advindas da Recomendação CNJ nº 134/2022 possuem aptidão para induzir condutas e até fomentar a criação de costume processual, podendo, também, ensejar amadurecimento do entendimento no âmbito do Conselho Nacional de Justiça – com a posterior transmutação em Resolução – ou mesmo do Poder Legislativo – com a edição de lei sobre determinada temática –, sem olvidar que tal espécie de manifestação do CNJ necessita ser entendida, no mínimo, como vetor para o dever de consideração das consequências práticas da decisão judicial, nos termos do art. 20 da LINDB.

## **2. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA FORMAÇÃO DA NORMA JURÍDICA PELO PODER JUDICIÁRIO**

O acesso à justiça é uma temática revestida de diferentes camadas porque guarda, em seu âmago, uma pluralidade de significados, podendo ser indagado, inicialmente: a qual justiça estão se referindo os diversos autores que refletem sobre o tema? O que seria o acesso e como se medir algo que possui definição fluida?

Conforme apontado por Igreja e Rampin (2021), apesar dos diversos estudos sobre a temática, “o acesso à justiça costuma ser compreendido apenas como acesso ao poder judicial, delimitando sua potencialidade para responder aos desafios atuais de nossa sociedade”.

As referidas autoras argumentam que diversas pesquisas trazem abordagens distintas, dedicando-se a examinar os obstáculos enfrentados pela população brasileira para acessar o sistema de justiça formal e a mobilização do direito, dentre os quais estão: “disponibilidade de informações, a capacidade de conhecer e entender seus direitos e de reivindicar direitos sob o ponto de vista técnico, a cultura das violações de direitos, os paradigmas dos sujeitos de direitos que estão incorporados na prática judicial”, assim como o “surgimento de novas formas de direitos e reivindicações de justiça e a existência de múltiplos atores envolvidos nas relações locais” (IGREJA e RAMPIN, 2021).

Em relação à mobilização do direito, Vitorelli e Barros (2022) lecionam que a relação entre esses novos atores – movimentos sociais em substituição a partidos e sindicatos – e o Poder Judiciário ocorre mediante a apresentação de direitos transindividuais veiculados em litígios coletivos, sendo que “a teoria da mobilização do direito parte da constatação de que o direito e os tribunais podem provocar mudanças sociais e políticas relevantes”.

Ante o impacto do fortalecimento do sistema brasileiro de precedentes no desempenho de sua função típica, o Poder Judiciário absorve cada vez mais o papel de um ator político, mostrando-se importante reconhecer sua capacidade real de escolher políticas que interferem na vida de pessoas que não são partes, mas que suportam as escolhas realizadas, por vezes sem a análise do impacto que terão a médio e longo prazo.

Como anota RHODES (2013), em diversas pesquisas realizadas por meio da *Access to Justice Initiative in the United States Department of Justice*, existe uma gama de pessoas que não acessam as instâncias institucionalizadas do Poder Judiciário, seja por desconhecimento de seus direitos, seja pela falta de acessibilidade física ou financeira. Estes seres humanos pertencem a um grupo que, por vezes, não é considerado como público-alvo de ações públicas para atendimento de suas expectativas e necessidades.

No atual estágio de densificação dos direitos e garantias fundamentais, as pessoas que anteriormente não tinham acesso – e, por conseguinte, apenas sofriam o impacto indireto das decisões judiciais – agora pertencem a um grupo que deve ser considerado por ocasião da elaboração de norma jurídica primária pelo Poder Judiciário, pois o sistema pátrio de precedentes busca estabelecer verdadeira pauta de conduta para toda a sociedade brasileira.

Deste modo, uma faceta do acesso à justiça volta-se para a compreensão do fato de que as populações atingidas por decisões judiciais necessitam ser ouvidas, não como meio estéril de recebimento de manifestações populares, mas sim como agentes fundadores da atuação normativa judicial.

Neste ponto, não é possível olvidar que se as partes de uma demanda já possuem complexa heterogeneidade – conforme a capacidade financeira, habitualidade em participar de processos, capacidade técnica e possibilidade de manutenção do litígio para postergar uma decisão judicial –, a comparação abrangente com a inclusão de pessoas que não são partes torna premente a necessidade de adaptação do procedimento.

No particular, faz-se necessária a consolidação de espaço mais efetivo de oitiva e de negociação, nos moldes indicados por Igreja e Rampin (2021):

Esse espaço jurídico deve ser constantemente renovado e estar atento às mudanças nos contextos sociais e políticos, às novas demandas de direitos e aos novos agentes que são introduzidos no campo. As demandas são múltiplas, assim como os entendimentos do que esperam da justiça. São experiências pessoais movidas para fóruns, *habitus* diferentes, que, em um contexto democrático, esperam ser reconhecidos. São indivíduos que entram no sistema, com diferentes percepções e entendimentos, que contribuem com novos conhecimentos, novos entendimentos culturais, novas visões de mundo. Mas não são apenas experiências pessoais. Segundo contextos

regionais, novos atores, novos profissionais da lei, reconhecidos ou não, autorizados ou não, estão envolvidos na busca da defesa dos interesses das partes. Muitas vezes são intermediários dos partidos, por exemplo, representantes de organizações sociais, líderes indígenas ou mesmo simples “tradutores” das questões jurídicas que os acompanham. Ignorar sua presença é ignorar a forma como o acesso à justiça é dado.

No âmbito dos Tribunais de Justiça, o IRDR contém potencial de solucionar, de forma ampliada, um conflito individual repetitivo que tem aptidão para gerar decisões conflitantes, insegurança jurídica e quebra da isonomia sobre uma mesma questão de direito.

Neste sentido, tornam-se valiosas as definições trazidas pela teoria do litígio coletivo, especialmente para identificar a necessidade dos atingidos que terão de participar do processo de elaboração normativa, bem como suprir as assimetrias entre as partes.

Conforme apresentado por Vitorelli e Barros (2022), os litígios coletivos possuem dois indicadores, sob a ótica do conceito de sociedade – a complexidade e a conflituosidade –, os quais incidem sobre três tipos distintos: conflito de difusão global, conflito local ou conflito irradiado.

Em relação aos indicadores, os aludidos autores definem que a “conflituosidade é o indicador que representa o grau de conflito interno ao grupo que está envolvido no litígio”. A sociedade heterogênea e na qual pessoas de um mesmo grupo podem divergir sobre a solução para um conflito que lhe é comum traz, também, essa variação sobre o interesse que cada um de seus membros tenha e que possa dissentir em maior ou menor grau.

O indicador da conflituosidade é interessante para demonstrar que não é possível tratar grupos como se fossem indivíduos ou coisas amorfas com compreensão própria e, por consequência, tal constatação rompe com a ideia de que conflitos transindividuais são indivisíveis (VITORELLI e BARROS, 2022).

O outro indicador, definido pela complexidade, amolda-se não sobre a divergência de opiniões decorrentes da relação interna dos grupos de pessoas, mas sobre a multiplicidade de desfechos possíveis e que podem ser empreendidos para a solução, podendo ser simples ou complexos.

Para exemplificar, os mencionados autores abordam os conflitos socioambientais, especificamente a construção de uma usina hidroelétrica, em que uma única ação – qual seja, a implementação do referido equipamento público energético –, demanda uma miríade “de proteções coletivas que dificilmente serão unívocas ou de fácil apreensão pelo legitimado coletivo e pelo juiz”. Quanto à tipologia, os litígios coletivos podem ser globais, os quais não atingem diretamente os interesses de qualquer pessoa, mas sim a sociedade enquanto estrutura

conglobante, não sendo possível verificar a possibilidade da titularidade individual para a busca de uma tutela específica, apresentando baixa conflituosidade. Porém sua natureza global enseja diversas formas distintas de tutelas, configurando-o como um conflito de alta complexidade.

Nos conflitos de difusão local, os atingidos possuem entre si um vínculo em relação ao conflito, anterior ou posterior, e como são diretamente impactados, têm interesse maior de participar e opinar sobre as possíveis soluções, o que indica média ou alta conflituosidade, complexidade variável, porém maior do que nos conflitos globais.

Para os autores, “os litígios locais são aqueles em que a lesão é tão importante do ponto de vista coletivo quanto no individual” (VITORELLI e BARROS, 2022).

A terceira categoria refere-se aos litígios coletivos de difusão irradiada, em que a sociedade é lesada de formas distintas, criando-se diversos grupos e subgrupos que tiveram seus direitos atingidos de formas distintas com a ação epicêntrica.

Para os pertencentes a estes grupos, a necessidade de participar dos processos e serem ouvidos é proporcional ao impacto da lesão e aos danos experimentados, caracterizando maior conflituosidade. Outrossim, a multiplicidade de espécies de danos revela a possibilidade de diversas tutelas distintas, o que caracteriza a alta complexidade deste tipo de litígio coletivo.

No litígio irradiado, formam-se subgrupos de atingidos, aglutinados de acordo com os efeitos da ação lesiva e da dinâmica social. Por sua vez, estes grupos podem possuir visões antagônicas para a solução de seu problema imediato.

Deste modo, a complexidade para as soluções foge de uma simples subsunção de fato e norma, mostrando-se como providência imprescindível para a solução do conflito considerar, de forma transversal, outras áreas de conhecimento.

A tentativa de conciliar a necessidade de participação social na formação dos precedentes qualificados, nos Tribunais de Justiça, com a oitiva dos interessados para a solução dos litígios coletivos funda-se em semelhantes dificuldades e oportunidades, partindo-se do pressuposto da distinção existente entre as partes do conflito e a diversidade da forma como são atingidas.

Na formação das teses vinculantes, ainda que se considere os litígios já multiplicados pela atuação de um demandante habitual, também deve-se levar em conta a miríade de pessoas que serão impactadas pela desejada alteração comportamental, a qual atingirá o objetivo maior de modificar o comportamento social para diminuir o potencial de novas demandas.

### **3. O INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS: OBSERVÂNCIA DA ISONOMIA NA OITIVA DOS TITULARES DE DIREITOS**

A principal questão atrelada à ideia da formação e aplicação dos precedentes judiciais qualificados diz respeito à densificação da razoável duração do processo na prolação de decisão meritória pertinente à demanda sobre “idêntica questão de direito”, sem que isso implique em mácula à garantia do devido processo legal, notadamente quanto ao contraditório.

No Código de Processo Civil de 2015, constata-se a existência de diversos dispositivos vocacionados a empreender maior celeridade na tramitação processual, dentre os quais podem ser citados a possibilidade de o juiz conceder a tutela de evidência (art. 311), julgar liminarmente improcedente o pedido (art. 332) ou dispensar a remessa necessária (art. 496, §4º). Por outro lado, pode o desembargador decidir monocraticamente em várias situações (art. 932).

No âmbito dos Tribunais de segunda instância, o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas é uma das principais ferramentas para a formação do precedente qualificado – sendo mais manejado do que o Incidente de Assunção de Competência, na prática do sistema de justiça –, contudo ainda é pouco utilizado se compararmos com outras figuras integrantes do sistema brasileiro de precedentes, a saber, os feitos que se caracterizam como recursos repetitivos perante o Superior Tribunal de Justiça e os recursos que ostentam repercussão geral a ser apreciada pelo Supremo Tribunal Federal.

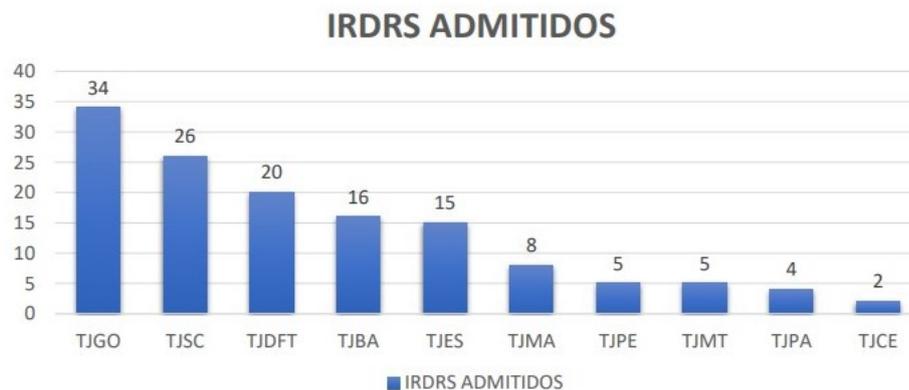
Conforme estudo realizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará, ainda há grande potencial a ser desenvolvido pelos Tribunais de médio porte quanto à utilização do IRDR<sup>6</sup>.

Consultando as páginas eletrônicas destes tribunais, é possível aferir a reduzida quantidade de eventos e meios de participação social para oitiva dos potenciais interessados. Quando tal escuta ocorreu, deu-se por meio de audiências públicas, cuja palavra foi concedida apenas para pessoas ou instituições reconhecidas como possuidoras de experiência e conhecimento na matéria ou que tinham sido admitidas como *amici curiae*, nos termos do art. 138 e do art. 983 do Código de Processo Civil.

---

<sup>6</sup> Dados gerais sobre Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e Incidente de Assunção de Competência. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo= 1218251>. Acessado em 20/7/2023.

**15.1 Índice comparativo entre o quantitativo de Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas, admitidos entre os Tribunais de Médio Porte.**



*Figura 1 – IRDR admitidos. Dados obtidos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará em consulta às páginas eletrônicas dos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas (NUGEPNACs) dos respectivos Tribunais, nos anos de 2021 e 2022.*

Considerando que o IRDR é instrumento processual voltado à formação de precedente qualificado – cuja admissão condiciona-se à repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito, com risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica –, instaurado o Incidente, compete ao tribunal dar ampla publicidade ao fato para atender a dois objetivos: cientificar os interessados acerca das informações úteis e tempestivas ( art. 979), assim como ouvir as partes e os demais interessados, inclusive pessoas, órgãos e entidades com interesse na controvérsia (art. 983).

Como órgão regulador da atividade judiciária (PAULINO, 2021), o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação CNJ nº 134/2022, na qual detalha e amplia os objetivos consignados no CPC, apontando que o sistema brasileiro de precedentes deve harmonizar-se com a participação das partes do respectivo processo paradigma e, também, com os titulares do direito que está sendo colocado em debate, que possam ser afetados pela tese jurídica vinculante, conforme art. 32 da recomendação, já transcrito acima.

Muito provavelmente, a referida recomendação de oitiva de interessados e titulares de direito não consegue ser realizada em um único evento de audiência pública, razão pela qual para se atingir o objetivo de efetivar a participação social na formação normativa, deve o tribunal oportunizar a influência dos interessados, agindo ativamente para obter os fundamentos fáticos que embasarão a decisão.

Buscar, na sociedade, os elementos fáticos para fundamentar a tomada de decisão pelo tribunal deve ser encarado como uma faceta do acesso à justiça, conforme dito por Igreja

e Rampin (2021), caracterizando tal proceder um novo espaço jurídico atento às mudanças nos contextos sociais e políticos, os quais têm grande repercussão nos titulares de direitos.

Outrossim, a experiência das agências reguladoras na formação normativa e na ampliação dos espaços de escuta da população pode ser apropriada, com as adaptações necessárias, pelo Poder Judiciário, a fim de incrementar a legitimidade democrática da respectiva atuação, mostrando-se indispensável a estruturação de meios que propiciem a apreensão dos diferentes prismas da demanda e da capacidade das partes.

Neste ponto, Cappelletti e Garth (1978) trazem uma interessante análise sobre as “possibilidades das partes”, dividindo-as em recursos financeiros – capacidade de financiar o litígio –, aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou sua defesa, a distinção entre litigantes “eventuais” e litigantes “habituais”.

No Brasil, os grandes litigantes, considerados como habituais, já são monitorados pelo Conselho Nacional de Justiça, conforme painel mantido no sítio eletrônico do órgão.

A partir de tal monitoramento, percebe-se que órgãos, entidades públicas e bancos são os maiores litigantes que se encontram nos polos passivos das ações em trâmite, na Justiça Estadual, valendo frisar que tais sujeitos processuais têm as seguintes características comuns: possuem recursos para litigar enquanto lhes for conveniente; dispõem de serviço jurídico dotado de conhecimento técnico para o exercício do direito de ação ou de defesa; podem se utilizar de um processo, ou grupo de processos, para testar estratégias jurídicas, inclusive para aplicar um precedente qualificado que lhes interesse ou criar distinções para a não aplicação de tese vinculante.

Deste modo, encarar os grandes litigantes e suas contrapartes sob o ângulo da isonomia estática e formal, quando da formação dos precedentes qualificados, implica no afastamento da noção de justiça em relação às pessoas que são historicamente excluídas do papel de influenciadoras do funcionamento do sistema de justiça.

#### **4. ANÁLISE DOS REGIMENTOS INTERNOS DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA**

O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas é considerado como a principal fonte da criação normativa dos Tribunais de Justiça, pois tem grande capacidade para a pacificação social em face das demandas repetitivas que decorrem da complexa sociedade brasileira, advindo tal constatação da análise de alguns critérios.

O primeiro critério refere-se ao tamanho continental do país e a coexistência de múltiplas realidades, tornando necessário considerar a situação local e os impactos das decisões para a escoreta criação de norma jurídica primária pelo Poder Judiciário.

Por sua vez, o segundo critério deita raízes no permissivo legal para a realização de audiências públicas – nos moldes preconizados pelo art. 983, §1º, do Código de Processo Civil –, as quais visam a individualização correta dos fundamentos de fato para o embasamento da decisão, sendo certo que a análise das particularidades locais tem capacidade de gerar as interpretações necessárias para a pacificação social – com a conseqüente mudança do comportamento social –, valendo rememorar que Temer (2022) explicita que, no IRDR, o contraditório foge à sua moldura tradicional e não pode ficar circunscrito ao embate de teses antagônicas densificadoras do binômio informação-reação voltado ao resguardo de determinado direito subjetivo.

Isso porque o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas reclama que o contraditório seja visto sob o prisma do direito de influência, o qual é abordado por Cabral (2010) como qualquer condicionamento significativo à conduta dos demais sujeitos processuais, realizado a partir de posições críticas ou omissões conclusivas, transmitidas comunicativamente e que, se inexistentes, poderiam motivar o sujeito condicionado a agir de modo diverso, caso mantidas as demais condições.

Destaque-se que a Constituição Federal de 1988 assegura, nos arts. 95, 96 e 99, as salvaguardas institucionais do Poder Judiciário, versando os referidos dispositivos, respectivamente, acerca das garantias funcionais da magistratura, das garantias da autonomia orgânico-administrativa e da autonomia financeira dos Tribunais. No dizer de Mendes (2020), tais garantias são pressupostos de efetividade do direito fundamental da tutela judicial efetiva, haja vista que são imprescindíveis para a independência e imparcialidade dos órgãos jurisdicionais.

Sob as luzes da garantia fundamental do contraditório é que se propõe a interpretação do sentido e alcance da autonomia constitucionalmente assegurada pelo art. 96, I, da CF/88 aos tribunais, a quem compete privativamente elaborar seus Regimentos Internos – os quais devem estar em harmonia com as normas de processo e com as garantias processuais das partes –, traçando as competências e o funcionamento dos correspondentes órgãos jurisdicionais e administrativos, a fim de melhor moldar a prestação jurisdicional ao contexto local.

No presente estudo, são trazidos os resultados da análise, não exaustiva, sobre o modo como os Regimentos Internos de alguns tribunais regulamentam a formação dos precedentes qualificados, no bojo do IRDR, tendo sido empreendida amostragem para selecionar algumas Cortes de Justiça, com o uso da seguinte metodologia: após dividir-se o país por suas regiões geográficas, buscou-se analisar os Regimentos Internos dos dois maiores

Tribunais de Justiça de cada região, assim considerados os que tiveram maior número de casos novos, no Relatório Justiça em Números 2022 (ano-base 2021).

Foram selecionados os seguintes Tribunais de Justiça dos Estados do Amazonas (TJAM), Pará (TJPA), Bahia (TJBA), Pernambuco (TJPE), São Paulo (TJSP), Rio de Janeiro (TJRJ), Goiás (TJGO), Mato Grosso (TJMT), Rio Grande do Sul (TJRS) e Paraná (TJPR), que podem ser agrupados regionalmente da seguinte forma:

*Tabela 1 - Tribunais Selecionados*

<b>Norte</b>	TJAM
	TJPA
<b>Nordeste</b>	TJBA
	TJPE
<b>Sudeste</b>	TJSP
	TJRJ
<b>Centro-oeste</b>	TJGO
	TJMT
<b>Sul</b>	TJRS
	TJPR

A avaliação em comento baseia-se na verificação de como os Regimentos Internos abrigaram as normas referentes ao IRDR, perquirindo se existe, de fato, uma internalização da técnica ou esta é apenas mencionada, bem como a compatibilização dos normativos aos ditames da Recomendação CNJ nº 134/2022 e à permeabilidade da participação social na formação do precedente qualificado. Assim, estabeleceram-se os seguintes aspectos:

**1) Regulamentação regimental do IRDR, sendo:**

- a. Inexistente, quando não houver previsão regimental;
- b. Insuficiente, quando a previsão regimental for restrita às disposições do CPC, com acréscimo da indicação do órgão competente para a admissão e o julgamento;
- c. Suficiente, quando a previsão regimental regulamentar satisfatoriamente o trâmite do IRDR, com as especificidades locais, instrumentalizando o disposto no CPC.

**2) Adesão regimental aos principais pontos da Recomendação CNJ nº 134/2022, sendo:**

- a. Inexistente, quando não se correlaciona com a referida Recomendação;
- b. Insuficiente, quando se limita a reproduzir as normas do CPC;
- c. Suficiente, quando a norma regimental abarca os principais pontos da referida Recomendação, tais como: avaliação para a suspensão, ou não, de processos;

requisitos mínimos do acórdão em que se estabelece a tese vinculante; rito específico para distinção; prazo para o julgamento meritório do IRDR;

### 3) Regulamentação regimental da participação social:

- a. Inexistente, quando não houver previsão regimental de participação social;
- b. Insuficiente, quando houver previsão de audiência pública, porém sem detalhamento procedimental e com restrição quanto aos participantes;
- c. Suficiente, quando houver previsão de audiência pública com detalhamento do procedimento e com foco no titular do direito.

Como base nestes critérios foi realizada análise sistemática dos Regimentos Internos dos tribunais selecionados, cujos achados são sintetizados, na tabela abaixo:

*Tabela 2 - Resultado da Análise*

<b>Tribunal</b>	<b>Regulamentação específica do IRDR</b>	<b>Adesão regimental à Recomendação CNJ nº 134/2022</b>	<b>Participação social regimental</b>
TJAM	Inexistente	Inexistente	Inexistente
TJPA	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente
TJBA	Suficiente	Suficiente	Suficiente
TJPE	Suficiente	Insuficiente	Insuficiente
TJSP	Insuficiente	Insuficiente	Inexistente
TJRJ	Insuficiente	Inexistente	Insuficiente
TJGO	Insuficiente	Insuficiente	Inexistente
TJMT	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente
TJRS	Insuficiente	Inexistente	Inexistente
TJPR	Suficiente	Suficiente	Insuficiente

A regulamentação do IRDR concentra-se, principalmente, nos arts. 976 a 987 do CPC, sendo a base utilizada pelos Regimentos Internos cotejados, contudo a ausência de uma regulamentação regimental mais específica pode ser considerada como uma das prováveis causas pelas quais a formação de precedentes qualificados teve pouca utilização.

De modo geral, observa-se que os Regimento Internos analisados não vocalizaram disposições que adequassem a tramitação do IRDR às particularidades locais, excetuando-se as normas regimentais do TJPR, TJPE e TJBA, consignando-se que somente este último regulamentou satisfatoriamente tanto as recomendações para o julgamento do IRDR quanto à efetivação da participação social. Assim, verifica-se que, após mais de sete anos da entrada em

vigor do CPC/2015, é recomendável o aprimoramento normativo voltado à melhoria da tutela jurisdicional na formação de tese jurídica vinculante pelos Tribunais de Justiça, vez que a maioria dos Regimentos Internos espelham as disposições trazidas por aquela Codificação, com o acréscimo da indicação do órgão competente para a admissibilidade e o julgamento.

Em relação à participação social, identificou-se lacuna de detalhamento regimental, inclusive com inexistência de previsão específica nos Regimentos Internos do TJAM, TJSP, TJGO e TJRS.

Ademais, a maioria dos Tribunais de Justiça que regimentalmente regraram a realização de audiências públicas estabeleceram restrições – limitando a participação a pessoas, instituições e órgãos com conhecimento técnico –, estando suficientemente detalhada a implementação de tal ato instrutório apenas na norma regimental baiana, que mencionou expressamente a necessidade de ouvir aos titulares de direitos, a teor do art. 78-A:

Art. 78-A. O Relator poderá designar, de ofício ou a requerimento, audiência pública para colher informações de terceiros potencialmente atingidos pela decisão ou de especialistas na tese jurídica discutida ou no fato probando.

Destaca-se, outrossim, a inovação agasalhada no Regimento Interno do TJRJ, o qual prevê a possibilidade de delegação ao Centro de Estudos e Debates da realização de audiência pública para a formação de súmulas de jurisprudência dominante, sendo recomendável a amplificação de tal mecanismo para fins instrutórios de IRDR.

Diante de tal quadro, depreende-se que há espaço normativo a ser colmatado consoante as particularidades locais, no âmbito dos Regimentos Internos, a fim de que os Tribunais de Justiça incrementem a pluralidade argumentativa que, com maior intensidade, legitimará democraticamente a fixação de tese vinculante, inclusive com a atuação de órgãos de natureza técnica – tais como a Comissão Gestora de Precedentes e Ações Coletivas (COGEPAC) e o Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas (NUGEPNAC) – no fornecimento de informações e dados pertinentes à instrução do IRDR.

Esta contemporânea constatação da necessidade de aprimoramentos harmoniza-se com os achados da 1ª Edição do Relatório Analítico do Observatório Brasileiro de IRDRs do Grupo de Estudos da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, que, ao quantificar os julgamentos de admissibilidade e de mérito, ocorridos entre 18 de março

de 2016 e 15 de junho de 2018, concluiu que em, aproximadamente, 74% dos IRDRs houve a participação de interessados<sup>7</sup>.

Entretanto, segundo o aludido Relatório Analítico, na maioria dos casos, os intervenientes são pessoas jurídicas de direito privado, as quais aparecem, isoladas ou conjuntamente com outros tipos de interessados, em 37 feitos – o que corresponde a um percentual de, aproximadamente, 54% dos casos em que houve participação de interessados –, estando pessoas jurídicas de direito público como interessadas, isolada ou conjuntamente com outros interessados, em 24 feitos, o que representa, aproximadamente, 35% do total de casos em que ocorreu participação de interessados.

No estudo referenciado, as pessoas físicas figuram como interessadas em apenas 15 oportunidades – que correspondem a, aproximadamente, 2% dos casos –, o que robustece a constatação de que, além das normas gerais acerca do IRDR no CPC, faz-se necessário para maior acesso à justiça uma melhor estruturação dos mecanismos vocacionados à participação social, especialmente sob o prisma do contraditório como direito de influência.

Isso porque a participação, no IRDR, ocorre como direito ao convencimento e não como necessidade de consentimento, ante a inviabilidade de completa participação pessoal – ínsita às demandas individuais – e a inadequação da singela substituição processual.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES PARA MELHORIA DO CENÁRIO**

As reflexões acerca do acesso à justiça recomendam a revisão de tal conceito para evitar restrições à amplitude em face de novas possibilidades e espaços, nos quais a sociedade poderá explicitar circunstâncias fáticas inerentes ao exercício de direitos e garantias, conforme as suas peculiaridades.

Um dos pontos que deve ser observado como mecanismo de acesso à justiça está no procedimento de elaboração e aplicação dos precedentes judiciais qualificados, cujos efeitos vinculantes têm o potencial de gerar iniquidades diante da multiplicidade de ações judiciais que compõem o acervo do Poder Judiciário

Diante da possibilidade concedida ao Judiciário para a produção de norma jurídica de natureza primária, por ocasião do julgamento de IRDR pelos Tribunais de Justiça, é constitucionalmente salutar o incremento da pluralidade argumentativa com vistas a legitimar democraticamente a decisão.

---

<sup>7</sup> Disponível em <http://observatorioidr.direitorp.usp.br/>. Acesso em 14/8/2023.

Nos moldes delineados pelo CPC para o processamento do IRDR, é inarredável a releitura desta faceta da atuação jurisdicional, de modo a observar que a principal técnica para a construção de precedentes, no âmbito dos Tribunais de Justiça, requer a utilização efetiva de meios que permitam a participação social.

Nessa quadra, compete aos Tribunais de Justiça brasileiros estruturarem-se para receber adequadamente o cidadão, garantindo maior legitimidade democrática no desempenho da função normativa. Assim, a participação social implicará no pleno exercício do direito de influência pelos seus titulares e diversos grupos interessados, melhor delimitando os fundamentos fáticos e o alcance da norma a ser judicialmente criada para a solução de demandas repetitivas.

É oportuno que os tribunais compreendam a necessidade de valerem-se de seus órgãos técnicos e de apoio – tais como a COGEPAC ou o NUGEPNAC –, em auxílio aos órgãos julgadores, para a elaboração de estudos fundamentados em informações e dados sobre os prováveis efeitos do resultado da formação do precedente qualificado, bem como realizem o acompanhamento e a avaliação dos resultados da aplicação das teses vinculantes.

O desenvolvimento de meios para que a criação e a manutenção de canais para recepção de informações e realização dos diálogos com os titulares de direitos podem se viabilizar por meio de acordos de cooperação judiciária, especialmente nas localidades em seja identificada multiplicidade de processos com mesmo fundamento, sendo a maleabilidade procedimental uma solução já adotada exitosamente pelas agências reguladoras, no decorrer de quase duas décadas de utilização do poder normativo, no âmbito de suas atribuições, em face das diversas demandas que emanam dos setores regulados

A partir do reconhecimento de que o precedente qualificado não busca apenas pôr fim a parte dos mais de setenta e sete milhões de processos do acervo do Judiciário brasileiro por meio do incremento da celeridade na prolação de decisão, mas sim modificar o comportamento social – evitando que novos conflitos se instaurem e demandem sucessivas intervenções jurisdicionais –, com inegável ganho de eficiência quanto ao dispêndio de tempo, energia e recursos públicos necessários à identificação e implementação de solução que assegure pacificação com justiça, mostra-se imperiosa a otimização da oitiva dos impactados pela tese vinculante, cuja realidade local deve, também, ser objeto do aprimoramento dos Regimentos Internos das Cortes de Justiça.

Derradeiramente, propõe-se que, diante do alastramento da maturação regimental exposta, ocorra a transmutação da Recomendação CNJ nº 134/2022 em Resolução editada pelo Conselho Nacional de Justiça – com a respectiva atribuição de imperatividade às suas diretrizes

– ou mesmo o tratamento da temática em apreço mediante lei, após amplo debate no Parlamento, instrumentalizando o efetivo acesso à justiça.

## **BIBLIOGRAFIA**

CABRAL, Antonio do Passo. Nulidades no processo moderno. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2010.

CAMPOS, César Augusto Cunha. Participação e Controle Social nas Agências Reguladoras de Saneamento. Brasília: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca – ENSP/FIOCRUZ, 2013. 140p. Dissertação (Mestrado Profissional – Gestão e Regulação de Serviços Públicos de Saneamento Básico) área de concentração em Gestão em Saúde, 2013.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução Ellen Grace 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: Editora Juspodium, 2022.

GÓES, Gisele Santos Fernandes; HOMCI, Arthur Laércio. Provocações contemporâneas no direito do consumidor. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. Suprema: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 1, n. 2, p. 191-220, jul./dez. 2021

JUNQUEIRA, Eliane Botelho, Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo, Revista Estudos históricos, v. 9, n. 18, Justiça e cidadania, 1996.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 15ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2020.

PAULINO, Ana Flávia Borges. CNJ: o regulador da atividade judiciária. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021.

RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Estudo sobre a reforma da justiça no Brasil e suas contribuições para uma análise geopolítica da justiça na América Latina. 2018. 436 f. Tese. (Doutorado em Direito, Estado e Constituição) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

RHODE, Deborah L. Access to justice: an agenda for legal education and research. Journal of Legal Education, v. 62, n. 4, p. 531, May 2013.

SANDEFUR, Rebecca L. “Access to what?” *Daedalus: The Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, v. 148, n. 1, p. 49-55, winter 2018. Disponível em: [https://www.amacad.org/sites/default/files/publication/downloads/19\\_Winter\\_Daedalus\\_Sandefur.pdf](https://www.amacad.org/sites/default/files/publication/downloads/19_Winter_Daedalus_Sandefur.pdf).

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

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

VITORELLI, Edison; BARROS, José Ourismar. *Processo Coletivo e Direito à Participação: Técnicas de Atuação Interativa em litígios complexos*. São Paulo. Editora: Juspodium, 2022.