

ACESSO À JUSTIÇA, DEMANDAS REPETITIVAS E CENTROS DE INTELIGÊNCIA

ACCESS TO JUSTICE, REPETITIVE DEMANDS AND INTELLIGENCE CENTERS

André Luiz Cavalcanti Silveira

Mestrando em Direito e Poder Judiciário pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Pesquisador do Grupo de Pesquisa “Centros de Inteligência e formação judicial em prevenção de conflitos e gestão de precedentes” da ENFAM. Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, com lotação na 14ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará/CE. Coordenador do Centro Local de Inteligência da Justiça Federal no Ceará. Aprovado no XII concurso para provimento de cargos de Juiz Federal Substituto do TRF 5ª Região e empossado em 15/1/2014. Graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC) em 2007. Aprovação em diversos concursos públicos, dentre os quais Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional e Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Tem experiência na área de Direito, em especial Direito Previdenciário, Administrativo e Penal.

E-mail: andretrt@gmail.com

Resumo

Este artigo examina, sob a metodologia de revisão bibliográfica e documental, a correlação entre acesso à justiça, demandas repetitivas e as atribuições dos centros de inteligência do Judiciário. Justifica-se o estudo na circunstância de que o Conselho Nacional de Justiça e demais órgãos de controle vêm incentivando e fortalecendo os mecanismos de prevenção e monitoramento de demandas, entre os quais os centros de inteligência do Poder Judiciário. Os objetivos foram: analisar a concepção atual de acesso à justiça; b) apresentar um diagnóstico do excesso

de litigiosidade no Brasil; c) investigar as atribuições dos centros de inteligência e sua correlação com o acesso à ordem jurídica justa e à prevenção de conflitos. Conclui-se que as atribuições dos centros de inteligência e suas potencialidades podem contribuir para a prevenção de conflitos e diminuição do efeito multiplicador das demandas repetitivas.

Palavras-chave: Acesso à Justiça. Demandas repetitivas. Excesso de litigiosidade. Prevenção de conflitos. Centros de inteligência.

Abstract

This article examines, under the methodology of bibliographic and document review, the correlation between access to justice, repetitive demands and the attributions of the Judiciary's intelligence centers. The study is justified in the circumstance that the National Council of Justice and other control agencies have been encouraging and strengthening mechanisms for the prevention and monitoring of demands, including the intelligence centers of the Judiciary. The objectives were: to analyze the current conception of access to justice; b) present a diagnosis of excessive litigation in Brazil; c) investigate the attributions of intelligence centers and their correlation with access to a fair legal system and conflict prevention. It is concluded that the attributions of intelligence centers and their potential can contribute to the prevention of conflicts and decrease the multiplier effect of repetitive demands.

Keywords: *Access to Justice. Repetitive demands. Excessive litigation. Conflict prevention. Intelligence centers.*

1 INTRODUÇÃO

O acesso à justiça, atualmente, é compreendido como acesso às múltiplas possibilidades de prevenção e solução de conflitos, visando à efetivação de direitos, superando a concepção de mero acesso ao Poder Judiciário através do processo judicial.

O Conselho Nacional de Justiça, órgão central sistema judiciário criado em 2004 num cenário de explosão de litígios, demandas repetitivas e litigantes habituais, vem realizando estudos, estratégias e políticas com vistas a aprimorar o Poder Judiciário, tendo como norte a concepção moderna de acesso à ordem jurídica justa.

É nesse cenário que os centros de inteligência foram concebidos, inicialmente na Justiça Federal, a partir de iniciativa pioneira no Rio Grande do Norte, por meio da Comissão de Prevenção de Demandas, criada pela Portaria DF nº 164/2015. Posteriormente, em setembro de 2017, a Portaria nº 369, do Conselho da Justiça Federal, instituiu o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal e determinou a criação dos centros locais de inteligência, em cada Seção Judiciária. Mais recentemente, por intermédio da Resolução nº 349/2020, o CNJ criou o Centro de Inteligência do Poder Judiciário e estabeleceu a obrigatoriedade de criação de centros de inteligência em todos os ramos do Judiciário.

O presente artigo tem por objetivos: a) analisar a concepção atual de acesso à justiça, com foco na prevenção de conflitos; b) apresentar um diagnóstico do excesso de litigiosidade no Brasil e do perfil dos litigantes habituais, bem como o impacto dessa circunstância no funcionamento do Poder Judiciário; c) analisar as atribuições dos centros de inteligência e investigar sua correlação com o acesso à ordem jurídica justa e à prevenção de conflitos.

O método utilizado é dedutivo, com perspectiva descritiva e exploratória e abordagem qualitativa, partindo da revisão bibliográfica e documental, com o intuito de avaliar a correlação das atribuições dos centros de inteligência com o acesso à ordem jurídica justa e a prevenção de conflitos.

A discussão sobre o assunto é de extrema relevância, na medida em que o Conselho Nacional de Justiça e demais órgãos de controle vêm incentivando e fortalecendo os centros de inteligência do Poder Judiciário. Ademais, a bibliografia acerca do tema ainda é escassa, sendo relevante averiguar o método de atuação dos centros de inteligência e sua correlação com o acesso à justiça.

As linhas que se seguem estão estruturadas da seguinte forma: primeiramente, será examinada a evolução do conceito de acesso à justiça e sua concepção moderna de acesso à ordem jurídica justa, relacionada às múltiplas possibilidades de prevenção e solução de conflitos; na sequência, serão abordados números que indicam a explosão de litigiosidade nos últimos anos e seu reflexo no funcionamento do Poder Judiciário, bem como perspectivas para o respectivo enfrentamento, com destaque para a recente criação dos centros de inteligência do Poder Judiciário; por fim, será investigada a correlação entre os centros de inteligência e o acesso à ordem jurídica justa, com foco na prevenção de conflitos.

2 ACESSO À JUSTIÇA E PREVENÇÃO DE CONFLITOS

Até a primeira metade do século passado, a expressão acesso à justiça era compreendida como mero acesso às cortes judiciárias, em acepção limitada e formalista. A partir da década de 1970, o movimento de acesso à justiça ganhou relevo e foi objeto de estudos aprofundados, sob a liderança dos professores Mauro Cappelletti e Bryant Garth, na maior e mais relevante pesquisa mundial já realizada sobre o acesso à justiça, o “Projeto de Florença”, que teve por escopo identificar, com enfoque multidisciplinar e mediante vasto intercâmbio com juristas, sociólogos, antropólogos, economistas e pesquisadores de outras áreas, dos mais diversos sistemas jurídicos, padrões deficitários e modelos exitosos de acesso à justiça. O resultado final do projeto foi consolidado em um tratado de cinco volumes, intitulado “*Access to Justice*”, nos quais foram identificadas soluções práticas para os problemas de acesso à justiça, consubstanciadas em três grandes ondas.

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

estatal de viabilizar a assistência jurídica integral e gratuita àqueles que não tenham condições de arcar com os custos do processo.

A Lei nº 1.060/50, que estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados, bem como a criação das defensorias públicas após a Constituição Federal de 1988, através da Lei Complementar nº 80/94, são reflexos da primeira onda e representaram um grande avanço para o Brasil, no que se refere à efetivação de direitos para as populações mais vulneráveis.

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

Como fruto da segunda onda, é possível destacar a edição de leis processuais relacionadas às ações coletivas (no Brasil, o Código de Defesa do Consumidor e a Lei da Ação Civil Pública, respectivamente Leis nº 8.078/90 e 7.347/85, que integram o microsistema de tutela coletiva), a permissão para que indivíduos ou grupos atuem em representação de interesses coletivos, além do surgimento e fortalecimento de instituições vocacionadas à defesa do interesse público, como Ministérios Públicos e Defensorias Públicas.

A terceira onda do “Projeto de Florença” tem como mola propulsora uma concepção mais ampla de acesso à justiça, ultrapassando os limites processuais tradicionais de solução de controvérsias (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 67). Parte-se da ideia de que a decisão judicial é apenas uma das formas de solução de conflitos, em geral a mais custosa e desgastante. O foco, portanto, passou a ser

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

Nesse contexto, surgiram no Brasil, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, os Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Leis nº 9.099/95, 10.259/01 12.153/09), a Lei da Arbitragem (Lei nº 9.307/96) e as reformas processuais que valorizaram a mediação e a conciliação como mecanismos de solução de litígios, entre outras inovações.

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

No Brasil, o acesso à justiça é um direito fundamental expresso na Carta Magna de 1988, acolhido em seu artigo 5º, inciso LXXIV, que assegura a todos os que comprovarem insuficiência de recursos assistência judiciária integral e gratuita, cabendo ao Estado a efetivação deste direito. Nestas plagas, as ondas renovatórias do “Projeto de Florença” influenciaram o aperfeiçoamento do direito e do sistema de justiça, como explicitado acima, cabendo destacar os estudos de Kazuo Watanabe, que já em 1984 utilizava a expressão acesso à ordem jurídica justa, numa acepção mais ampla, capaz de transformar o acesso à justiça numa solene e efetiva garantia fundamental integrada nos direitos do homem. O renomado processualista ensina que:

(...) o conceito de acesso à justiça passou por uma importante atualização: deixou de significar mero acesso aos órgãos judiciários para a proteção contenciosa dos direitos para constituir acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que os cidadãos têm o direito de serem ouvidos e atendidos não somente em situação de controvérsias com outrem, como também em situação de problemas jurídicos que impeçam o pleno exercício da cidadania, como nas dificuldades para a obtenção de documentos seus ou de seus familiares ou os relativos aos seus bens. Portanto, o acesso à justiça, nessa dimensão atualizada, é mais amplo e abrange não apenas a esfera judicial, como também a extrajudicial. (WATANABE, 2019, p. 109).

A acepção ampla de acesso à justiça ganhou ainda mais força no Brasil com a edição da Emenda Constitucional nº 45/2004 e a consequente criação do Conselho Nacional de Justiça, órgão central do sistema judiciário ao qual compete, entre outras atribuições, o controle da atuação administrativa do Poder Judiciário. A criação do CNJ foi de fundamental importância para viabilizar a realização de estudos e estratégias relacionadas à ampliação do acesso à justiça, com destaque para a Resolução nº 125/2010, que estabeleceu no Poder Judiciário uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios.

Delineado o contexto internacional e brasileiro de evolução do acesso à justiça e consagrada sua acepção mais ampla e menos atrelada à solução judicial dos conflitos, é possível afirmar que, atualmente, o acesso à justiça é o acesso a uma ordem de valores que tem como núcleo a efetivação de direitos, que se dá através de diversas possibilidades. É a abertura de múltiplas portas (PIMENTEL, 2019, p. 17) para busca do ideal de justiça e da garantia de direitos conferidos e não efetivados, proporcionando a pacificação social.

Ao lado do desenvolvimento da noção de acesso à justiça, ganhou proeminência, ainda nos anos 1970, a perspectiva da disputa e o modelo de pirâmide de litigiosidade. O cerne da questão é que apenas uma pequena parcela dos conflitos,

na ponta da pirâmide, chega ao Judiciário e é objeto de adjudicação judicial. No caminho entre a base e o topo, há várias possibilidades:

- a) não percepção da lesão do direito por qualquer das partes, por desinformação jurídica, desconhecimento da situação fática ou qualquer outro motivo¹;
- b) resignação, para evitar o conflito com a parte contrária ou por dificuldades de acesso aos meios judiciais ou extrajudiciais de solução de controvérsias;
- c) negociação direta das partes, com ou sem intermediação de terceiros;
- d) solução do conflito sem intervenção do Poder Judiciário, por outro meio adequado².

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

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

O Poder Judiciário, como um sistema de solução de conflitos, enfrenta uma grave crise nestes primeiros anos do Século XXI, decorrente do excesso de

1 A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009, no suplemento “Características da vitimização e do acesso à Justiça no Brasil”, aponta que 30,8% das pessoas entrevistadas que tiveram situação de conflito entre 2004 e 2009 não procuraram o Poder Judiciário (IBGE).

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

litigiosidade e conseqüente morosidade, acarretando a perda de credibilidade social e o enfraquecimento da instituição. Nesse contexto, o aperfeiçoamento do aparato institucional e o fortalecimento de medidas voltadas à prevenção de conflitos podem se revelar importantes ferramentas de enfrentamento dessa nova realidade, viabilizando a efetivação da ordem jurídica justa.

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

3 EXCESSO DE LITIGIOSIDADE E DEMANDAS REPETITIVAS

A Constituição Federal de 1988 representou um relevante avanço civilizatório e uma reaproximação entre sociedade e Estado, na medida em que reconheceu formalmente um amplo rol de direitos e garantias fundamentais individuais e coletivos.

Entretanto, o que se verificou nos anos seguintes à promulgação da Constituição Cidadã foi um abismo entre a previsão constitucional e a realidade fática, visto que grande parte da população vive sem acesso aos direitos sociais básicos previstos no artigo 6º do texto constitucional, que correspondem ao mínimo existencial.

Tal contexto se deve, em parte, ao reconhecimento imediato de direitos e garantias até então não assegurados nos ordenamentos jurídicos anteriores, inviabilizando a sua efetivação por ausência de estrutura e recursos para tanto. Na medida em que “direitos não nascem em árvores” (GALDINO, 2005), a transformação da realidade social para garantir o acesso à ordem jurídica justa demanda

tempo e amadurecimento das instituições, tal qual ocorreu nos países atualmente desenvolvidos.

É nesse contexto de garantia formal ampla de direitos e acesso à justiça após a redemocratização ocorrida em 1988, e da correspondente não efetivação da promessa constitucional por conta de variados fatores, que se verifica, sobretudo nos últimos anos, uma explosão de litigiosidade.

O relatório Justiça em Números 2021³, que consolida os dados referentes ao ano de 2020, apresenta as seguintes informações:

a) quantitativo total de processos em tramitação no final de 2020: 75,4 milhões (dos quais 13 milhões, ou 17,2%, estavam suspensos), o que corresponde, em números aproximados, a um processo a cada 3 habitantes;

b) custo total do Poder Judiciário: R\$ 100,06 bilhões ou 1,3% do PIB;

c) despesa do Poder Judiciário por habitante: R\$ 475,51, montante que vem crescendo nos últimos anos;

d) força total de trabalho: 433.575 colaboradores, entre magistrados, servidores e força de trabalho auxiliar;

e) número de casos novos: 25,8 milhões;

f) número de processos baixados: 27,9 milhões; e

g) índice de produtividade dos magistrados: 1.646 processos baixados por magistrado.

Trata-se, pois, de uma enorme e cara estrutura que, apesar dos avanços dos últimos anos, ainda apresenta uma quantidade muito elevada de demandas,

3 Apesar de refletir os impactos da pandemia de COVID-19 e a consequente redução de casos novos e produtividade do Judiciário, segundo o Relatório Justiça em Números, 2020 é o terceiro ano consecutivo de queda no número de casos pendentes, com redução de aproximadamente 2 milhões de processos aguardando uma solução definitiva, confirmando a curva de redução no estoque processual da Justiça brasileira. Outro dado curioso é o chamado “tempo de giro do acervo”, ou seja, o tempo que seria necessário para zerar o estoque, caso mantida a produtividade de magistrados e servidores e não ingressassem casos novos: 2 anos e 8 meses de trabalho (CNJ, 2021-a).

comprometendo a razoável duração dos processos e, por consequência, o acesso à ordem jurídica justa.

O contexto de excessiva litigiosidade tem como corolário a litigância habitual, que representa a circunstância de algumas instituições públicas ou privadas ocuparem reiteradas vezes um dos polos da demanda, acionando ou sendo chamadas ao Poder Judiciário. Litigante habitual, portanto, é a pessoa jurídica de direito público ou privado que acessa o Poder Judiciário com frequência, na condição de parte autora ou ré.

Com o intuito de investigar a litigância habitual e mapear quem são os maiores litigantes, o Conselho Nacional de Justiça publicou, em 2012, o “Relatório 100 maiores litigantes”, onde foi constatado que “os 100 maiores litigantes das Justiças Estadual, Federal e do Trabalho representaram, respectivamente, 36%, 91% e 12% do total de processos ingressados no 1º grau em cada Justiça” (CNJ, 2012). No estudo “O uso da Justiça e o Litígio no Brasil”, realizado em 2013 pela Associação dos Magistrados Brasileiros a partir da sistematização e análise de dados coletados junto aos Tribunais de Justiça de 11 unidades da federação, abrangendo os anos de 2010 a 2013, foi possível concluir que: a) verifica-se uma alta concentração de ações apresentadas por um número reduzido de atores – instituições do poder público, bancos, instituições de crédito e prestadoras de serviços de telefonia/comunicações; b) o exame dos 100 maiores litigantes nas 11 unidades pesquisadas apurou que um número extremamente reduzido de atores é responsável por pelo menos a metade dos processos; c) a Administração Pública lidera a disputa judicial no primeiro grau como parte ativa no universo dos 100 maiores litigantes em 8 unidades da federação, enquanto o setor financeiro lidera em três Estados (AMB, 2013).

Sendo assim, a conclusão a que se chega é que enquanto muitos não têm acesso ao Judiciário, alguns poucos o utilizam imoderadamente. Ademais, é possível observar nos citados estudos que o Estado é o maior violador de direitos, figurando em um dos polos da demanda em grande número de processos.

Em estudo sociológico sobre o tema, Marc Galanter, ainda na década de 1970, apontou uma série de vantagens dos litigantes habituais, em relação aos litigantes eventuais, sintetizados por Daniela Gabbay (2016, p. 92) nos seguintes termos:

Enquanto os litigantes habituais (que denomina de *repeat players*) tem muitas oportunidades para utilizar os tribunais, os litigantes ocasionais ou eventuais (chamados de *one-shotters*) raramente o fazem. Os primeiros, que litigam com frequência, contam com uma série de vantagens estratégicas, como, por exemplo: (i) desenvolvem expertise e tem pronto acesso a especialistas; (ii) tem economia de escala e baixo custo inicial em qualquer caso; (iii) desenvolvem relações informais facilitadoras com agentes institucionais, como os Tribunais; (iv) podem jogar com probabilidades, assumir riscos e minimizar a chance de perda máxima; (v) possuem recursos para perseguir seus interesses de longo prazo; (vi) podem abdicar de ganhos imediatos em favor de uma estratégia para instigar mudanças legislativas (ganho normativo ou de uma 'boa jurisprudência'); (vii) possuem mais recursos para contratação de especialistas e advogados capacitados em gestão estratégica de conflitos, dentre outras vantagens.

Nesse cenário de litigiosidade excessiva e litigância habitual, é possível constatar, também, que grande parte dos processos se refere a demandas repetitivas, algumas tratando matéria exclusivamente de direito e outras com diferenças fáticas pouco relevantes. São demandas idênticas, que possuem um mesmo fato gerador do conflito e que, a rigor, deveriam ser resolvidas do mesmo modo para todos os cidadãos, inclusive aqueles que sequer acessaram as cortes judiciárias.

Essa conjuntura de excesso de litigiosidade e demandas repetitivas afeta diretamente o direito ao acesso à ordem jurídica justa, na medida em que acarreta: morosidade do Judiciário e a consequente afronta ao princípio da eficiência da prestação jurisdicional; ausência de isonomia, considerando a possibilidade de julgamentos opostos, mesmo em se tratando de cidadãos em situações jurídicas idênticas; insegurança jurídica.

Tem-se aqui o ponto fulcral deste artigo, que será melhor desenvolvido no tópico seguinte. O combate ao excesso de litigiosidade não pode acarretar uma maior restrição ao acesso ao Judiciário e a consequente não efetivação dos direitos consagrados no texto constitucional. É preciso encontrar alternativas que ampliem a possibilidade de acesso à ordem jurídica justa, através da adoção de medidas preventivas, evitando o surgimento ou a proliferação de conflitos⁴.

4 CENTROS DE INTELIGÊNCIA

O amparo constitucional dos centros de inteligência é o art. 5º, incisos XXXV e LXXVIII⁵, da Constituição Federal de 1988, já que o tripé de suas atividades (prevenção de conflitos, monitoramento de demandas repetitivas e gestão de precedentes) encontra guarida no direito fundamental ao acesso à justiça. Nessa trilha de ideias, ao garantir a proteção contra ameaça a lesão de direito, é possível enquadrar também dentre as funções do Poder Judiciário a prevenção de conflitos, nos moldes delineados abaixo.

Embora os Centros e Inteligência desempenhem importante papel no gerenciamento de precedentes, na gestão judiciária e na padronização de procedimentos, este trabalho tem como foco a função de identificação, monitoramento e prevenção de demandas repetitivas, por intermédio do diálogo interinstitucional

4 O Conselho Nacional de Justiça inseriu como um dos macrodesafios do Poder Judiciário na Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 (CNJ, 2021-b) a prevenção de litígios e a adoção de soluções consensuais para os conflitos, nos seguintes termos: (...) fomento de meios extrajudiciais para prevenção e para resolução negociada de conflitos, com a participação ativa do cidadão. Visa estimular a comunidade a resolver seus conflitos sem necessidade de processo judicial, mediante conciliação, mediação e arbitragem. Abrange também parcerias entre os Poderes a fim de evitar potenciais causas judiciais e destravar controvérsias existentes.

5 “Art. 5º (...) XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (...) LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

e do aperfeiçoamento da atividade administrativa pública e da atividade privada como instrumento de ampliação do acesso à justiça, em sentido amplo.

A massificação de demandas exige dos gestores do Judiciário a superação da visão tradicional que encara o magistrado como espectador inerte de litígios e impõe a identificação das origens dos conflitos sociais e a aproximação com os grandes litigantes e os demais atores do sistema judiciário, enfrentando a lógica tradicional, individualista e formalista. Os integrantes do Judiciário, juízes e servidores, a partir da instituição dos sistemas multiportas e da criação dos laboratórios de inovação e centros de inteligência, passam a desempenhar múltiplos papéis, sem prejuízo dos caros conceitos de inércia e afastamento das partes, reservados para a atuação jurisdicional propriamente dita. O Estado-Juiz precisa se inserir na realidade social da litigância de massa, comprometendo-se com o amplo acesso à ordem jurídica justa, a partir de pesquisas e estudos que garantam uma visão multidisciplinar e holística dos conflitos, suas origens, causas e formas de solução.

As relevantes contribuições decorrentes da terceira onda de acesso à justiça trouxeram instrumentos eficazes no enfrentamento das demandas repetitivas, com destaque, no Brasil, para os Juizados Especiais Federais e as iniciativas de autocomposição da lide. Basta dizer que, segundo o diagnóstico dos Juizados Especiais, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (2020-a), no ano de 2019 foram baixados 5.794.461 processos nos Juizados Especiais Estaduais e 2.739.052 nos Juizados Especiais Federais, representando um percentual aproximado de 25% do total de processos baixados em todo o Judiciário brasileiro naquele ano.

No entanto, tais iniciativas não vêm sendo suficientes para conter o aumento da litigiosidade. Apesar dos esforços, o excesso de litigiosidade se agravou ainda mais após a criação dos Juizados Especiais e mesmo com a adoção de mecanismos não judiciais de solução de controvérsias.

Tal circunstância impõe o reconhecimento de que a resposta tradicional, de natureza processual, com foco na solução atomizada dos conflitos, ainda que mediante a utilização de métodos não tradicionais, é insuficiente. É preciso impedir a multiplicação e perenização de demandas repetitivas, garantindo o

acesso à Justiça para todos, inclusive aqueles que, por variados motivos, não têm conhecimento da violação de seus direitos ou não têm acesso a uma das múltiplas portas de solução de conflitos.

O amplo acesso à justiça, numa visão de justiça para todos os que sejam vítimas de violações de direitos, impõe que pessoas em situação equivalente recebam o mesmo tratamento jurídico, sob pena de malferimento do princípio da isonomia. Vânia Cardoso André de Moraes (2016, p. 58), em artigo sobre demandas repetitivas, aduz que:

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

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

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

Judiciário pode, sem perda de imparcialidade⁶, desempenhar um relevante papel, através dos centros de inteligência, identificando e divulgando, com auxílio de ferramentas de tecnologia da informação, a origem dos litígios, os entendimentos jurisprudenciais, as respostas comumente apresentadas pelos litigantes, e facilitando, por intermédio do diálogo interinstitucional, a correção de procedimentos e a redução ou eliminação de conflitos.

Interessa registrar, ainda, que o Código de Processo Civil, no art. 139, inc. X, impõe ao juiz, quando se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, a expedição de ofício ao Ministério Público, à Defensoria Pública e, na medida do possível, aos outros legitimados a que se referem o art. 5º da Lei nº 7.347/85 e o art. 82 da Lei nº 8.078/90, para, se for o caso, promoverem a propositura da ação coletiva respectiva.

Nesse cenário, parece mais efetiva a comunicação da existência da demanda repetitiva ao centro de inteligência respectivo, a fim de identificar, mediante estudos e auxílio das bases de dados dos tribunais, os focos e consequências dos conflitos e, através do diálogo interinstitucional, buscar a melhor solução para a demanda repetitiva. Dessa forma, num ambiente mais pragmático e livre de formalidades, e mediante ajustes com a instituição pública ou privada relacionada à demanda repetitiva, é possível encontrar soluções para evitar ou minorar a proliferação de demandas, sem a intervenção judicial formal ou, se for o caso, mediante a propositura da respectiva ação coletiva, através dos seus legitimados. Sobre a possibilidade de ampliação dos limites da atividade do juiz, à luz do Código de Processo Civil, Marco Bruno Miranda Clementino (2018, p. 11) defende:

No entanto, também é certo que a atividade do juiz não se limita ao exercício da jurisdição. Pelo contrário, com a complexidade crescente

6 Sobre a imparcialidade dos juízes que integram centros de inteligência, embora não seja o foco deste trabalho, ver artigo publicado por Hallison Rêgo Bezerra e Gisele Maria da Silva Araújo Leite, no qual defendem a manutenção da imparcialidade dos juízes integrantes de centros de inteligência: BEZERRA; LEITE, 2018, p. 41-54.

das relações sociais – e dos conflitos sociais propriamente ditos -, cada vez mais o juiz está sendo obrigado a ampliar seus horizontes de atuação para além do exercício da jurisdição tradicional voltada à solução de conflitos individuais, em prol de uma postura de promotor do diálogo em sociedade. O próprio Código de Processo Civil em vigor impõe ao juiz uma postura de cooperação e incentivo ao diálogo, através de métodos de soluções de conflitos diversos do emprego tradicional da jurisdição. Assim sendo, o direito processual coloca o juiz na posição de gestor ativo de uma política de tratamento adequado de conflitos.

É bastante comum que falhas no delineamento de políticas públicas ou iniciativas privadas, na interpretação ou execução de decisões judiciais, na concepção de ferramentas de tecnologia da informação, no alinhamento de atuação entre corresponsáveis pelo planejamento e execução de determinadas atividades, entre outras circunstâncias, acarretem demandas repetitivas que, em última análise, podem ser corrigidas mediante ajustes mais ou menos complexos, gerando economia para os cofres públicos e promovendo isonomia entre os cidadãos beneficiários/usuários das políticas públicas.

Acerca da necessidade de aperfeiçoamento do exercício da atividade administrativa estatal, cabe trazer à baila as lições de Marçal Justen Filho (2018), para quem o princípio do exercício procedimentalizado das competências, juntamente com a dignidade da pessoa humana, é o fundamento maior da atividade administrativa, garantindo isonomia e segurança jurídica aos cidadãos.

Nessa trilha de ideias, a criação dos centros de inteligência pelo Poder Judiciário representa importante contribuição para o equacionamento dos conflitos sociais que geram demandas repetitivas. Conhecendo de perto os problemas que dão ensejo à repetição de demandas, podem os seus integrantes, por intermédio do diálogo interinstitucional⁷, em ambiente livre das amarras e formalidades do

7 Sobre cooperação interinstitucional, cabe destacar o artigo 16 da recente Resolução nº350, do Conselho Nacional de Justiça, *in verbis*: “Art. 16. A cooperação interinstitucional poderá ser realizada entre quaisquer instituições, do sistema de justiça ou fora dele, que possam contribuir

processo judicial, mais pragmático e cooperativo, auxiliar os demais Poderes da República e a iniciativa privada no aperfeiçoamento de suas atividades, inclusive com eventuais sugestões de alterações legislativas e, por consequência, garantir o acesso amplo à justiça para todos, com segurança jurídica e isonomia. Trata-se, pois, de criar um canal de comunicação permanente com o Executivo e o Legislativo, além do Ministério Público, Defensorias, Ordem dos Advogados do Brasil, grandes litigantes privados e demais *players* do sistema jurídico, já que as ações desses acabam sendo submetidas ao Judiciário e, em alguns casos, dando ensejo a demandas repetitivas. Num cenário de padronização de demandas individuais, a estratégia do Judiciário com vistas ao aperfeiçoamento da atividade estatal e dos grandes litigantes privados, a partir de uma visão holística e multidisciplinar dos conflitos sociais, certamente é uma importante ferramenta para induzir comportamentos socialmente desejáveis e enfrentar a explosão de litigiosidade deste século XXI, promovendo a pacificação social.

A atividade jurisdicional tem como função, em última instância, a pacificação social e a redução ou eliminação dos conflitos humanos, sendo imperioso, portanto, substituir a cultura da prolação da sentença pela cultura da pacificação social (WATANABE, 2019, p. 100).

É importante ressaltar, no entanto, que o incentivo ao diálogo interinstitucional, via centros de inteligência, com vistas ao ajuste das atividades e procedimentos dos grandes litigantes, não se confunde com a execução da política pública ou com a definição de forma de atuação da iniciativa privada, tampouco com o controle da discricionariedade inerente à atividade administrativa. É evidente que o Judiciário não pode assumir o protagonismo na execução das políticas públicas ou privadas, tampouco adotar medidas de cunho paternalista. O papel do Judiciário, aqui, é de fornecimento de elementos técnico-informativos, tais como

para a execução da estratégia nacional do Poder Judiciário, promovendo o aprimoramento da administração da justiça, a celeridade e a efetividade da prestação jurisdicional, dentre as quais: I – Ministério Público; II – Ordem dos Advogados do Brasil; III – Defensoria Pública; IV – Procuradorias Públicas; e V – Administração Pública”. (CNJ, 2020-b)

quantitativos de demandas, jurisprudência dos tribunais superiores, dificuldades na realização dos atos processuais, entre outras informações que permitam ao litigante habitual e aos demais atores do sistema de justiça a adoção de medidas visando à eliminação ou redução das demandas repetitivas.

Por fim, cabe ponderar que são inúmeras as variáveis que podem explicar o quadro caótico do sistema de justiça brasileiro, de modo que nenhum estudo, isoladamente, será apto a apresentar uma ou mais soluções que resolvam definitivamente o problema. Além do aprofundamento dos estudos com vistas à garantia de uma ordem jurídica justa, é necessário discutir e aprofundar temas relacionados a questões culturais, o mercado da advocacia e o excesso de faculdades de Direito, custas processuais, análise econômica do direito, entre outras questões.

5 CONCLUSÃO

Superada a visão formalista de acesso à justiça e consolidados os avanços decorrentes das ondas renovatórias do Projeto de Florença, é preciso ir mais além e enfrentar o atual cenário de explosão de litigiosidade e demandas repetitivas, sob pena de o volume de processos inviabilizar em definitivo a atividade jurisdicional.

Entre as perspectivas que despontam para o enfrentamento da crise do Judiciário, a prevenção de conflitos, por intermédio do diálogo interinstitucional e ajustes procedimentais, num ambiente livre das amarras do processo civil, é solução que se coaduna com a concepção de acesso à ordem jurídica justa, promovendo a efetivação de direitos e, por consequência, a pacificação social.

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

Nesse contexto, é possível apontar que a criação dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário, com respaldo do Conselho Nacional de Justiça, pode representar uma importante ferramenta para identificar e monitorar as origens,

causas e consequências das demandas repetitivas e atuar na prevenção, interagindo com os demais órgãos e instituições, públicos e privados, a fim de viabilizar a correção e aperfeiçoamento da atividade administrativa e da iniciativa privada, além de prevenir conflitos e garantir segurança jurídica e isonomia aos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). **O uso da justiça e o litígio no Brasil**. Disponível em: <http://cpj.amb.com.br/wp-content/uploads/2021/05/2015-O-uso-da-justica-e-do-litigio-no-Brasil.pdf> Acesso em 15.jul.2022

BEZERRA, Hallison Rêgo; LEITE, Gisele Maria da Silva Araújo. Centro de Inteligência e Suspeição/impedimento de magistrados. In: **Centro de Inteligência da JFRN: Comissão Judicial de Prevenção de demandas. Cadernos da magistratura da ESMAFE** - edição especial em comemoração aos 50 anos da Justiça Federal do RN. Edilson Pereira Nobre Junior (Org.), Marco Bruno Miranda Clementino (Org.). Natal : ESMAFE : v. 1, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 19.jul.2022.

_____. **100 maiores litigantes - 2012**. Brasília: CNJ, 2012. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf Acesso em 17.fev.2022.

_____. **Diagnósticos dos Juizados Especiais**. Brasília: CNJ, 2020a. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_LIVRO_JUIZADOS_ESPECIAIS.pdf. Acesso em: 13.fev.2022.

_____. **Resolução nº 350/2020.** Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre órgãos do Poder Judiciário e outras instituições entidades, e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020-b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3556>. Acesso em 24.jul.2022.

_____. **Justiça em Números 2021: ano-base 2020.** Brasília: CNJ, 2021-a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-051121.pdf>. Acesso em: 17.fev.2022.

_____. **Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026.** Brasília: CNJ, 2021-b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>. Acesso em: 17.fev.2022.

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

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Centro Local de Inteligência da Justiça Federal Potiguar: legitimidade pelo diálogo. In: **Centro de Inteligência da JFRN: Comissão Judicial de Prevenção de demandas. Cadernos da magistratura da ESMAFE** - edição especial em comemoração aos 50 anos da Justiça Federal do RN. Edilson Pereira Nobre Junior (Org.), Marco Bruno Miranda Clementino (Org.). Natal: ESMAFE : v. 1, 2018.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos:** direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Belo Horizonte: Lumen Iuris Editora, 2005.

GABBAY, Daniela Monteiro. Litigância repetitiva e acesso à justiça no Brasil: uma nova agenda de pesquisa. In: **Repensando o acesso à justiça no Brasil: estudos internacionais.** Volume I – As ondas de Cappelletti nos século XXI. FERRAZ, Leslie S. (Org). Aracaju: Evocati, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009 (PNAD)**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/justica-e-seguranca/19898-suplementos-pnad3.html?edicao=10452&t=resultados>> Acesso em 17.fev.2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

MORAES, Vânia Cardoso André de. Demandas repetitivas e a proposta do Código modelo euro-americano para a realização da igualdade. In: **As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro**. Moraes, Vânia Cardoso André de (Org.). Brasília: Enfam, 2016, p. 58 a 64.

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

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

Submissão: 27.jul.22

Aprovação: 9.set.22