

## **Excesso de Litigância e Demandas Repetitivas: Um desafio para a efetivação da cidadania pelo Judiciário Brasileiro**

### **1. Introdução**

A Constituição brasileira de 1988 (CF/88), ao tentar escapar de um contexto histórico marcado pelo autoritarismo e enfraquecimento das instituições, visando promover o avanço da democracia e da cidadania no país, criou uma gama de direitos e garantias individuais e coletivos, capazes de gerar expectativas reais e ideais que, sempre que frustradas, deságuam no Judiciário. A franca ampliação de direitos e garantias promovida pela CF/88 teve como consequência inexorável a judicialização de diversas questões inicialmente ligadas à política e economia – profusão que transforma cada vez mais o Judiciário em uma arena alternativa para o jogo político (SADEK, 2004, p.79).

Todavia, o processo não foi antecedido da reestruturação do Judiciário brasileiro, para torná-lo minimamente capaz de absorver as novas demandas criadas pelo constituinte na passagem do regime autoritário para o democrático. Diferentemente da realidade vigente nos países desenvolvidos, onde o processo de consolidação dos direitos se processou em etapas, por meio das gerações dos direitos, no Brasil e demais países da América Latina, o processo foi imediato e efêmero, caracterizando-se como um “curto-circuito histórico” (SOUSA SANTOS, 2007, p. 20).

Aproximadamente 51% desse gigantesco acervo de processos em trâmite abrange como integrante, em um dos polos da relação processual, o Poder Público, ou seja, o Estado, suas autarquias e fundações públicas (CNJ, 2012). Assim, o mesmo Estado que tem o dever constitucional de garantir o exercício da cidadania e dos direitos fundamentais pelo acesso à justiça é o maior litigante do país, ou seja, impede que esse exercício se dê de forma adequada.

Há, entre esses 102 milhões de processos, um grande número de demandas que visam solucionar, em postulações individuais, a concretização de direitos fundamentais, como saúde ou previdência, porém, que não conseguem, por razões diversas, atingir o foco de um conflito frequentemente estrutural relacionado à má implementação de políticas públicas e à má gestão do orçamento (CLEMENTINO, 2016, p-32-52), o que acaba por permitir que se reproduzam os conflitos, retroalimentando novas demandas, dentre as quais muitas são artificiais, decorrentes da própria ineficiência dos procedimentos estatais.

Dessa forma, considerando o cenário atual, o presente texto se propõe a refletir acerca do sistema de justiça brasileiro e da adoção de um caminho cooperativo, reflexivo e interinstitucional para pacificar os conflitos em sua origem, particularmente aqueles de direito público, relacionados aos direitos fundamentais, assegurando a realização da igualdade.

## **2. Fontes do excesso de litigância no Judiciário Brasileiro**

A morosidade do Judiciário brasileiro deve ser reconhecida como um dos principais problemas atuais da Instituição, e as consequências são deletérias às partes verdadeiramente envolvidas em conflitos de interesses, comprometendo a efetividade da cidadania e dos direitos, bem como a credibilidade deste Poder.

Nesse passo, identifica-se o fenômeno das demandas repetitivas, ações decorrentes do tratamento atomizado (individual) de conflitos idênticos estimuladas pela atuação dos grandes litigantes como a principal causa para a explosão de litigiosidade que assola o Judiciário brasileiro, acarretando altos níveis de ineficiência, morosidade e violações à isonomia. Trata-se de fenômeno institucionalmente reconhecido e expressamente incluído nos macrodesafios para a Gestão Estratégica do Judiciário Brasileiro no período de 2015-2020, conforme Resolução nº 198/2014, editada pelo Conselho Nacional de Justiça.

Em matéria de direito público, tais litígios têm, em regra, como ponto nodal, a interpretação de uma lei e o tratamento “pulverizado” da questão debatida mediante o ajuizamento de uma ação para cada pessoa natural ou jurídica lesada. Além de inundar varas e tribunais, o fenômeno tem o perverso efeito de gerar soluções discrepantes para situações assentadas em bases fáticas e jurídicas similares, quiçá, idênticas. Neste tipo de demanda, a pacificação social célere é um problema grave a reclamar solução urgente, entretanto a recalitrância do Poder Público em assimilar entendimentos firmados pelas cortes superiores ou manter diálogos interinstitucionais para encontrar soluções consensuais, propaga a cultura de litigância com o exaurimento das instâncias recursais, prolongando a marcha processual e consumindo recursos desnecessariamente.

A propensão ao efeito multiplicador das lides de direito público (matérias tributária, previdenciária, administrativa etc.) deveria, ao contrário, fomentar medidas capazes de prevenir o ajuizamento de demandas repetitivas e a reiterada interposição de recursos, de modo a procedimentalizar a isonomia.

Ademais, deve-se destacar que a inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF/88) não significa exclusividade, tampouco primazia da via jurisdicional. A noção de que a

atividade jurisdicional é subsidiária precisa ser propagada e efetivamente aplicada, para reservar ao processo judicial apenas conflitos que não possam ser solucionados por outras vias. É necessário evitar o paradoxo, identificado por Maria Teresa Sadek (2004, p. 86): *demandas de menos e demandas de mais*. Cumpre reverter o quadro em que, de um lado, expressivos setores da população encontram-se marginalizados do efetivo exercício da sua cidadania pelo acesso a serviços judiciais, utilizando-se, cada vez mais, da justiça paralela, governada pela lei do mais forte, certamente menos justa e com alta potencialidade de desfazimento do tecido social; e, de outro, setores que poderiam resolver administrativamente ou arbitralmente seus conflitos, mas que usufruem em excesso do Judiciário, valendo-se das vantagens de uma máquina lenta, atravancada e burocratizada.

A verificação dos litigantes mais presentes no Judiciário revela que, ao longo dos anos, este *ranking* é, sistemática e invariavelmente, constituído por órgãos e entidades do Poder Público e empresas fornecedoras de bens ou serviços de consumo de massa (CNJ, 2012, p. 8). A lógica econômica, por sua vez, ao pressupor que os agentes buscam a maximização de bem-estar e reagem aos incentivos e sanções legais como reagem ao sistema de preços no mercado, ajuda a compreender o quanto o sistema jurídico nacional fomenta o uso predatório do Judiciário, tanto por parte dos agentes privados que figuram como litigantes contumazes, como por parte do Poder Público.

Em relação aos agentes privados, as suas estratégias procrastinatórias se baseiam em um cálculo racional fundado na constatação de que “os custos totais impostos pelo sistema jurídico são inferiores aos benefícios financeiros gerados por um problema de lentidão da justiça que as mesmas estratégias contribuem para acentuar” (SCHUARTZ, 2005, p. 205-206). O maior desafio do Judiciário, no ponto, é conciliar a imposição de sanções pecuniárias pedagógicas com a vedação de enriquecimento sem causa por parte dos vitimados.

Em relação ao Poder Público, a análise dos motivos que levam a esta opção engloba fatores mais complexos e não tão óbvios, já que, em princípio, o consumo desnecessário de recursos do Judiciário é prejudicial ao próprio Estado. Assim, ao lado do mencionado cenário de estímulo à litigância e do paradoxo da eficiência, esbarra o Judiciário brasileiro em um grave obstáculo: o uso abusivo desta Instituição pelo Poder Público.

Com efeito, quando o Poder Público insiste em deixar de aplicar interpretações legais cristalizadas na jurisprudência dos Tribunais Superiores, levando milhares de pessoas a ajuizar ações individuais para obter um reconhecimento judicial de direito incontroversos administrativamente, provoca além dos danos evidentes à eficiência com a retroalimentação

da morosidade, um desgaste institucional do Poder Judiciário visto pela sociedade como inoperante. (FALCÃO, 2008, p. 14). Conforme aponta Falcão (2008, p. 6), trata-se de verdadeira cultura de judicialização do déficit público, uma vez que a contabilização da dívida pública judicializada não entra neste cálculo nem nas limitações da lei de responsabilidade fiscal. Isso gera, ainda, um alto custo político ao Judiciário brasileiro, deslegitimando-o ante a sociedade.

Assim, constata-se que a Reforma do Judiciário, em 2004, não impactou no ajuizamento de novos processos e não serviu para a pacificação social efetiva e adequado exercício da cidadania pelo acesso à justiça, uma vez que apenas alterou o local do represamento de feitos, com a criação de institutos que obstaculizam a subida de feitos aos Tribunais Superiores, de modo a mantê-los nos órgãos julgadores de recursos inominados e de apelações (ALVES, 2016, p. 125). Além disso, as ações coletivas também não têm sido instrumentos eficazes para solução dos conflitos repetitivos diante das complexidades procedimentais e, principalmente, diante da necessidade, na maior parte dos casos, de procedimentos de cumprimento de sentença individualizados.

### **3. Possíveis caminhos para efetividade da cidadania a partir do Judiciário brasileiro**

A complexidade desta questão não permite uma solução única. Todavia, é urgente analisar a atuação do sistema de justiça brasileiro buscando-se caminhos possíveis para garantir a igualdade de acesso à justiça para todos por meio de instituições eficazes, responsáveis e transparentes, garantindo-se a adoção de decisões inclusivas, participativas e representativas que respondam às necessidades dos jurisdicionados em todos os níveis.

Conforme Rawls (1995, p. 17-22), a justiça é a primeira virtude das instituições sociais e uma sociedade justa depende essencialmente de como se atribuem os direitos e os deveres fundamentais, das oportunidades econômicas e das condições sociais nos diversos setores da sociedade. E é por meio de uma concepção de justiça social deve ser considerada como aquela que proporciona, em primeira instância, uma pauta pela qual possam evoluir os aspectos distributivos da estrutura básica da sociedade.

Inexiste no Brasil um direito processual diferenciado para as causas de direito público, nem uma justiça administrativa estruturada para solucionar os conflitos daí decorrentes. O uso do Código de Processo Civil para a solução das demandas de direito público é inadequado, uma vez que tem feição eminentemente individualista e sem instrumentos vocacionados a solução de conflitos oriundos de condutas administrativas propensos a efeito multiplicador. O

sistema processual negligencia a existência de lides com origem comum, que terão o mesmo desfecho (ou deveriam ter, em razão da isonomia), e a circunstância de que grande parte dos conflitos de direito público transcendem os interesses meramente intersubjetivos das partes envolvidas numa relação processual específica.

O excesso de demandas repetitivas em matérias de direito público está vinculado a uma disfuncionalidade do sistema do processo administrativo e da revisão judicial. Além disso, o processo civil utilizado no Brasil não distingue esse tipo de demanda daquelas relacionadas ao direito privado. É claro que não se pode negar a possibilidade do controle jurisdicional das políticas públicas, nascedouros dos conflitos que originam as demandas repetitivas em que se postulam direitos fundamentais sociais. Contudo, tal controle deve ser realizado a partir de um processo que oportunize a extensão de seu resultado a todos aqueles que se encontrem na mesma situação fático-jurídica. Faz-se isso por meio do acesso integral ao complexo procedimento que originou a política pública e da análise do aspecto discricionário do administrador que implicou desproporcionalidade ou inconstitucionalidade, garantindo-se assim a universalidade dos bens públicos (MORAES, 2016, p. 292).

Uma deficiência negligenciada no trato das demandas repetitivas, é a falta de efetividade do procedimento administrativo nos diversos órgãos e entidades de direito público no país. Não raro, dispositivos legais e regulamentares incidentes no caso concreto deixam de ser aplicados pelas autoridades administrativas. Apesar da existência de um procedimento administrativo baseado em garantias constitucionais, a praxe administrativa sistematicamente ignora os regramentos aplicáveis e indefere requerimentos formulados sem fazer uso dos instrumentos previstos, como ocorre, por exemplo no caso dos pedidos de aposentadoria rural nos quais a entrevista rural e vistorias não são realizadas, sob a justificativa da carência de estrutura administrativa para tanto.

Assim, a ineficiência do Poder Executivo em assegurar direitos constitucionalmente previstos desloca para o Judiciário tal tarefa, fomentando o uso da esfera judicial em detrimento da esfera administrativa.

#### **4. Centros de Inteligência para prevenir e monitorar demandas repetitivas**

A Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE) atenta a esse quadro jurídico de matizes sociais e políticas, bem como aos objetivos de desenvolvimento sustentável do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, apresentou ao Conselho da Justiça

Federal (CJF) o projeto para a criação de um Centro Nacional de Inteligência (CIn), o que restou concretizado com a edição da Portaria 369, de 17/09/2017.

O CIn é órgão vinculado ao CJF e atua no monitoramento das demandas judiciais e precedentes, interligando, desde a primeira instância até as Cortes Superiores, informações que pudessem auxiliar a igualdade de acesso justiça, com atribuições para propor a pacificação dos conflitos a partir da sua origem.

Os esforços para a criação do CIn partiram da percepção dos magistrados de que a efetiva solução de conflitos de direito público alicerçados em direitos fundamentais exige uma articulação ampla, que pressupõe a promoção do diálogo interinstitucional, permitindo a participação de todos os atores de forma dialógica e cooperativa, eis que sua solução envolve um feixe de competências administrativas. Demandas dessa natureza, ao receberem um tratamento individualizado ou, em decorrência da morosidade, um não tratamento, podem acabar gerando estratificação social por meio das instituições que têm a função constitucional de garantir o acesso à justiça.

O CIn é um mecanismo que coloca em prática o 16º objetivo para o desenvolvimento sustentável: *promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis*. O CIn, seguindo esse propósito, adota um sistema multiportas, com a finalidade de prevenir litígios e incentivar a busca de soluções consensuais.

O conceito de “Tribunal multiportas”, cunhado por Frank Sander, consiste na ideia de uma organização judiciária multifacetária, capaz de acolher, num mesmo local, diversas modalidades de resolução de litígios (heterocompositivas, autocompositivas e híbridas; judiciais e não judiciais), com vistas a direcionar o conflito ao melhor método para a sua resolução. A metáfora das portas revela a ideia de que todos os meios, tradicionais e alternativos, estejam disponíveis no mesmo lugar antes de verificar se o processo judicial é mesmo a única via adequada para a solução de determinado conflito (GOLDBERG *apud* GONÇALVES, 2014, p. 163).

A utilização do modelo multiportas pelos tribunais brasileiros pode significar um avanço no trato das demandas repetitivas. Por este modelo, e por meio dos mencionados Centros de Inteligência, os tribunais atuariam com vistas a monitorar a formação de conflitos com tendência multiplicativa e mediante o fortalecimento do diálogo interinstitucional fomentariam a atuação do Poder Público/Privado envolvido no conflito, na busca de soluções com a participação do jurisdicionado, *antes* do ajuizamento das ações. Ocorrendo o

ajuizamento, ainda restaria a possibilidade de represamento das demandas repetitivas para a submissão das lides idênticas à tentativa de mediação de forma coordenada, de modo que o processo só se inicie nas lides que efetivamente não haja possibilidade de solução administrativa, nem de uso dos meios consensuais, judiciais e/ou extrajudiciais.

O maior desafio a ser enfrentado é, pois, o rompimento com a cultura administrativa de litigância em detrimento da racionalidade, da eficiência e da economicidade do sistema. Mais do que uma possibilidade de solução para o congestionamento do Judiciário, os meios de prevenção de litígios e busca de consensualidade se destacam como via propícia de incentivo a uma participação ativa do jurisdicionado na busca de soluções para os seus conflitos (CORREA, 2014, p. 37-45).

## **5. Conclusão**

O atual estágio de ineficiência do Poder Judiciário como prestador de serviços deve propiciar reflexões sobre a perspectiva de sua atuação, com a percepção de que a insistência de absorção de todo e qualquer conflito sem o incentivo à busca de outras formas de soluções que valorizem iniciativas dos próprios interessados caracteriza uma postura paternalista, incompatível com a construção de uma cidadania política sustentável. É preciso, portanto, uma mudança de paradigma, com a valorização de soluções extraprocessuais, sob pena de se incrementar a falta de efetividade da prestação jurisdicional, que não pode ser vista como mais um bem de consumo da sociedade de massa.

É preciso, também, uma mudança de perspectiva na administração da Justiça de forma a se entender que o princípio da inércia jurisdicional, pelo qual o Judiciário necessita ser provocado para atuar, só é aplicável à função jurisdicional típica, não à função administrativa do Judiciário, seara na qual ele pode e deve se antecipar na visualização de focos de conflitos propensos ao efeito multiplicador.

Mostra-se imperiosa, a necessidade de identificar e analisar as causas da judicialização excessiva de demandas repetitivas. Por isso, defende-se a criação de Centros de Inteligência que promovam um efetivo monitoramento da formação das lides com este perfil, para que uma vez identificadas e analisadas, ao menos se tente a busca de soluções preventivas e coletivas, a partir do diálogo interinstitucional, principalmente com os grandes litigantes, evitando-se, em alguns casos, o ajuizamento em massa de demandas repetitivas.

O potencial descongestionador da atuação do Centros de Inteligência na prevenção e pacificação de conflitos passíveis de gerar demandas repetitivas é enorme e pode constituir

um efetivo divisor de águas no problema da morosidade do Judiciário na medida em que os recursos materiais e humanos dedicados ao sem-número de demandas repetitivas poderão ser carreados para solução de lides remanescentes. Para que isso seja alcançado é necessário, no entanto, gestão de qualidade e inovações legais que desburocratizem o processo, bem como a colocação em prática do pacto federativo.

## 6. Referências

ALVES, Clara Mota. Sistema brasileiro de precedentes: uma promessa não cumprida de redução da litigiosidade? In: MORAES, Vânia Cardoso André de (Org.). *As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro*. Brasília: ENFAM, 2016.

CLEMENTINO, Marco Bruno de Miranda. As demandas repetitivas de direito público e o princípio da procedimentalização da isonomia. In: MORAES, Vânia Cardoso André de (Org.). *As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro*. Brasília: ENFAM, 2016.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. *100 Maiores Litigantes*. 2012. p. 08. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2013.

CORREA, Priscilla P. Costa. *Direito e desenvolvimento: aspectos relevantes do Judiciário brasileiro sob a ótica econômica*. Brasília, CEJ, 2014.

FALCÃO, Joaquim. Uma reforma muito além do Judiciário. *Revista Interesse Nacional*. Brasília, 2008.

GONÇALVES, Vinicius Jose Correa. *Tribunais Multiportas: pela efetivação dos direitos fundamentais de acesso à justiça e à razoável duração dos processos*. Curitiba: Juruá, 2014.

MORAES, Vânia C. A. *A igualdade – formal e material – nas demandas repetitivas sobre direitos sociais*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2016.

RAWLS, John. *Teoría de la justicia*. Trad. María Dolores González. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

SADEK, Maria Teresa. Judiciário: mudanças e reformas. *Revista de Estudos Avançados*. São Paulo, 2004.

SCHUARTZ, Luis F. Abuso do direito de defesa e reforma processual. *Revista EMERJ*. Rio de Janeiro, Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2005.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.