



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS - UFAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CONSTITUCIONALISMO E DIREITOS NA AMAZÔNIA**

MARCELO CRUZ DE OLIVEIRA

**DEMANDAS MATERIALMENTE REPETITIVAS: UM *ICEBERG* NA
LITIGIOSIDADE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO AMAZONAS**

MANAUS

2024



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS - UFAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CONSTITUCIONALISMO E DIREITOS NA AMAZÔNIA**

MARCELO CRUZ DE OLIVEIRA

**DEMANDAS MATERIALMENTE REPETITIVAS: UM *ICEBERG* NA
LITIGIOSIDADE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO AMAZONAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito (PPGDir), da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito.

ORIENTADOR: PROF. DR. RAFAEL DA SILVA MENEZES

COORIENTADOR: PROF. DR. SERGIO MATEUS

MANAUS

2024

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a)
autor(a).

Oliveira, Marcelo Cruz de
O48d Demandas materialmente repetitivas : um iceberg na litigiosidade
do Tribunal de Justiça do Amazonas / Marcelo Cruz de Oliveira .
2024
145 f.: il. color; 31 cm.

Orientador: Rafael da Silva Menezes
Coorientador: Sergio Mateus
Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do
Amazonas.

1. Demanda repetitivas. 2. Acesso à justiça. 3. Hiperlitigiosidade.
4. Gestão judiciária. 5. Inteligência artificial. I. Menezes, Rafael da
Silva. II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

MARCELO CRUZ DE OLIVEIRA

**DEMANDAS MATERIALMENTE REPETITIVAS: UM *ICEBERG* NA
LITIGIOSIDADE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO AMAZONAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito (PPGDir), da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia.

Aprovado em dezoito de dezembro de dois mil e vinte e quatro.

BANCA EXAMINADORA

PROF. DR. RAFAEL DA SILVA MENEZES, ORIENTADOR E PRESIDENTE
Universidade Federal do Amazonas (UFAM)

PROF. DR. SERGIO MATEUS, COORIENTADOR
Universidade Estadual de Roraima (UERR)

PROFA. DRA. DORINETHE DOS SANTOS BENTES, MEMBRO INTERNO
Universidade Federal do Amazonas (UFAM)

**PROFA. DRA. VÂNIA MARIA DO PERPÉTUO SOCORRO MARQUES MARINHO,
MEMBRO EXTERNO**
Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

À minha querida família: minha esposa Priscila; meus filhos Clara e Carson; e dona Laura, minha mãe, gratidão imensurável pelo apoio, compreensão e incentivo recebidos durante todos os dias desta jornada acadêmica e da vida.

Ao meu pai, seu Edimilson, *in memoriam*, que acompanhou o início dos trabalhos, mas sempre foi impaciente com coisas demoradas. Talvez eu devesse ter me apressado mais, meu pai.

Escrevo essas palavras chorando de saudades. És o meu exemplo eterno de perseverança e retidão. Obrigado por tudo.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Rafael Menezes, pela compreensão, disponibilidade, e qualidade das instruções. Sua sensibilidade nos meus momentos hesitação foram cruciais para o prosseguimento e a conclusão deste trabalho.

Como seria simples a produção literária se bastasse escrever de maneira diferente o que já foi bem escrito. É por termos tantos bons escritores no passado que cada escritor é levado muito mais longe do que pode ir, a um lugar onde ninguém pode ajudá-lo.

Ernest Hemingway (1954, ao ser agraciado com o Nobel de literatura)

RESUMO

Examina-se nesta dissertação o fenômeno da litigiosidade no sistema judiciário brasileiro, com foco no Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. A investigação parte de duas questões centrais: a primeira analisa as razões pelas quais o sistema judicial permite a conversão massiva de conflitos em demandas judiciais, e a segunda examina como o Judiciário administra esse volume extraordinário de processos. O trabalho desenvolve uma crítica ao modelo de acesso à justiça baseado no paradigma Cappelletti/Garth, argumentando que sua natureza continuamente ampliada, universal e irrestrita contribui para o cenário de hiperjudicialização. A pesquisa identifica a juridificação das relações sociais e a massificação como fatores determinantes para o atual panorama de judicialização exacerbada. No contexto do Tribunal de Justiça do Amazonas, o estudo apresenta um diagnóstico da situação atual, caracterizada como um episódio de explosão da litigiosidade. A investigação aprofunda-se na problemática das demandas repetitivas, propondo uma nova classificação que as divide em formalmente e materialmente repetitivas. O trabalho identifica as Tabelas Processuais Unificadas do CNJ como causa da dificuldade de reconhecimento e gestão das demandas materialmente repetitivas, utilizando a metáfora do iceberg para ilustrar como a maior parte dessas demandas permanece invisível aos sistemas de gestão processual. Como contribuições, o estudo propõe a superação do paradigma Cappelletti/Garth em favor do modelo da análise econômica do direito e apresenta o design de uma ferramenta baseada em inteligência artificial para identificação, categorização e gestão eficiente de demandas repetitivas. Por fim, alerta sobre os riscos da negligência em relação às demandas repetitivas para a sustentabilidade do sistema de justiça.

Palavras-chave: Demandas repetitivas. Acesso à justiça. Hiperlitigiosidade. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Gestão judiciária. Inteligência artificial.

ABSTRACTS

This study examines the phenomenon of litigation in the Brazilian judicial system, with a focus on the Court of Justice of the State of Amazonas. The investigation stems from two central questions: the first analyzes the reasons why the judicial system allows the massive conversion of conflicts into judicial demands, and the second examines how the Judiciary manages this extraordinary volume of cases. The work develops a critique of the access to justice model based on the Cappelletti/Garth paradigm, arguing that its continuously expansive, universal, and unrestricted nature contributes to the scenario of hyperjudicialization. The research identifies the juridification of social relations and massification as determining factors for the current panorama of exacerbated judicialization. In the context of the Amazonas Court of Justice, the study presents a diagnosis of the current situation, characterized as an episode of litigation explosion. The investigation delves into the problem of repetitive demands, proposing a new classification that divides them into formally and materially repetitive. The work identifies the CNJ's Unified Procedural Tables as the cause of the difficulty in recognizing and managing materially repetitive demands, using the iceberg metaphor to illustrate how most of these demands remain invisible to procedural management systems. As contributions, the study proposes overcoming the Cappelletti/Garth paradigm in favor of the economic analysis of law model and presents the design of an artificial intelligence-based tool for identification, categorization, and efficient management of repetitive demands. Finally, it warns about the risks of negligence regarding repetitive demands for the sustainability of the justice system.

Keywords: Repetitive demands. Access to justice. Hyperlitigiousness. Amazonas State Court of Justice. Judicial management. Artificial intelligence.

RESUMEN

Este estudio examina el fenómeno de la litigiosidad en el sistema judicial brasileiro, con un enfoque en el Tribunal de Justicia del Estado de Amazonas. La investigación parte de dos cuestiones centrales: la primera analiza las razones por las cuales el sistema judicial permite la conversión masiva de conflictos en demandas judiciales, y la segunda examina cómo el Poder Judicial gestiona este extraordinario volumen de procesos. El trabajo desarrolla una crítica al modelo de acceso a la justicia basado en el paradigma Cappelletti/Garth, argumentando que su naturaleza continuamente ampliativa, universal e irrestricta contribuye al escenario de hiperjudicialización. La investigación identifica la juridificación de las relaciones sociales y la masificación como factores determinantes para el actual panorama de judicialización exacerbada. En el contexto del Tribunal de Justicia de Amazonas, el estudio presenta un diagnóstico de la situación actual, caracterizada como un episodio de explosión de la litigiosidad. La investigación profundiza en la problemática de las demandas repetitivas, proponiendo una nueva clasificación que las divide en formalmente y materialmente repetitivas. El trabajo identifica las Tablas Procesales Unificadas del CNJ como causa de la dificultad de reconocimiento y gestión de las demandas materialmente repetitivas, utilizando la metáfora del iceberg para ilustrar cómo la mayor parte de estas demandas permanece invisible a los sistemas de gestión procesal. Como contribuciones, el estudio propone la superación del paradigma Cappelletti/Garth en favor del modelo del análisis económico del derecho y presenta el diseño de una herramienta basada en inteligencia artificial para la identificación, categorización y gestión eficiente de demandas repetitivas. Finalmente, alerta sobre los riesgos de la negligencia en relación a las demandas repetitivas para la sostenibilidad del sistema de justicia.

Palabras clave: Demandas repetitivas. Acceso a la justicia. Hiperlitigiosidad. Tribunal de Justicia del Estado de Amazonas. Gestión judicial. Inteligencia artificial.

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1** - Dados relativos à litigiosidade anual da Justiça Estadual do Brasil, acompanhados de dados demográficos e relativos à renda da população brasileira. 75
- Tabela 2** - Dados relativos à litigiosidade anual do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, acompanhados de dados demográficos e relativos à renda da população amazonense..... 75
- Tabela 3** - Dados relativos à litigiosidade anual dos Juizados Especiais estaduais (cíveis, criminais e da Fazenda Pública) do Brasil, acompanhados de dados demográficos e relativos à renda da população brasileira. 80
- Tabela 4** - Dados relativos à litigiosidade anual dos Juizados Especiais (cíveis, criminais e da Fazenda Pública) do Estado do Amazonas, acompanhados de dados demográficos e relativos à renda da população amazonense..... 81
- Tabela 5** - Os dez maiores litigantes, no polo ativo e passivo, do Judiciário brasileiro. Dados do relatório Justiça em Números (2024, p. 232)..... 103
- Tabela 6** - Lista dos dez assuntos mais recorrentes entre os processos pendentes de julgamento no Judiciário. 104
- Tabela 7** - Lista dos dez temas que mais geraram o sobrestamento de processos no rito das demandas repetitivas nos Tribunais Estaduais, Federais e Tribunais Superiores. 105

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Casos novos (processos distribuídos) em toda a Justiça Estadual brasileira, no período de 2017 a 2023.	75
Gráfico 2 - Casos novos (processos distribuídos) na Justiça do Estado do Amazonas, no período de 2017 a 2023.....	76
Gráfico 3 - Casos novos (processos distribuídos) em todos os Juizados Especiais brasileiros (cível, criminal e da Fazenda Pública), no período de 2017 a 2023.....	81
Gráfico 4 - Casos novos (processos distribuídos) nos Juizados Especiais (cível, criminal e da Fazenda Pública) do Estado do Amazonas, no período de 2017 a 2023.....	81
Gráfico 5 - Comparativo da evolução entre as curvas das despesas e dos casos novos do TJAM, no período de 2017 a 2023.	85
Gráfico 6 - Número de processos sobrestados por ano no TJAM.	115
Gráfico 7 - Número de processos julgados pelas técnicas de julgamento de casos repetitivos por ano no TJAM.....	115

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** - Diagrama representando a relação de pertinência entre demandas formal e materialmente repetitivas. Esta relação não foi adotada neste trabalho.97
- Figura 2** - Diagrama representando a relação disjuntiva entre demandas formalmente e materialmente repetitivas. Esta é a relação adotada neste trabalho.98
- Figura 3** - Representação da relação entre demandas formal e materialmente repetitivas adotada neste trabalho.98
- Figura 4** - Demonstração da escolha das classes e dos processuais em simulador disponível no site do CNJ. 110

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1. FUNDAMENTOS DA TEORIA DO ACESSO À JUSTIÇA	20
1.1 Acesso à justiça: aspectos semânticos.....	21
1.1.1 O conteúdo semântico da expressão acesso à justiça.....	21
1.1.2 Acesso à justiça ou acesso ao direito?	23
1.2 A fundamentalidade do direito de acesso à justiça.....	25
1.2.1 Acesso à justiça como direito humano.....	25
1.2.2 A precedência absoluta do acesso à justiça: o direito a ter direitos	30
1.2.3 Acesso à justiça como direito fundamental	31
1.2.4 Acesso à justiça <i>versus</i> inafastabilidade da jurisdição.....	34
1.3 A formação da concepção de acesso à justiça predominante no Direito brasileiro.....	36
1.3.1 Antecedentes históricos dos movimentos de acesso à justiça no mundo.....	36
1.3.2 A sociologia jurídica e a ampliação do enfoque da ciência jurídica para aspectos substanciais da realidade na segunda metade do século XX	38
1.3.3 Projeto Florença: O acesso à justiça na obra de Cappelletti e Garth	39
1.3.4 Direito de Pasárgada: a contribuição de Boaventura de Sousa Santos	43
1.3.5 O Observatório Português: a questão da litigiosidade	44
1.3.6 Acesso à ordem jurídica justa: a contribuição de Kazuo Watanabe	46
2. A JUDICIALIZAÇÃO DA VIDA	48
2.1 Por que há tantas demandas?	48
2.2 A juridificação das relações sociais.....	50
2.3 A judicialização da vida	51
2.4 Causas do fenômeno da judicialização no Brasil	52
2.4.1 A abundância de direitos e o “Direito em abundância”	53
2.4.2 O Estado de Bem-estar social e a “explosão dos direitos”	54
2.4.3 A Constituição de 1988 e seu amplo inventário de direitos.....	55
2.4.4 A tradição de legislação simbólica	56
2.4.5 A cultura da judicialização.....	58
2.5 Consequências da litigiosidade exacerbada no acesso à Justiça.....	60
2.5.1 Congestionamento processual.....	60
2.5.2 Transferência de responsabilidades para o Poder Judiciário	62
2.5.3 O esvaziamento de outras esferas decisórias	64

2.5.4 O enfraquecimento da cidadania pela incapacidade de solucionar conflitos por autocomposição.....	66
2.5.5 O ativismo judicial.....	67
3. O ESTADO DE LITIGIOSIDADE EXACERBADA, NO BRASIL E NO ESTADO DO AMAZONAS	69
3.1 A caracterização do estado da litigiosidade no Brasil: o país mais litigioso do mundo.....	70
3.2 A caracterização do estado da litigiosidade no Estado do Amazonas	73
3.2.1 A litigiosidade na Justiça Estadual do Amazonas (TJAM)	73
3.2.2 Juizados Especiais: o <i>fracasso do sucesso</i>	77
3.2.2.1 A litigiosidade nos Juizados Especiais do Estado do Amazonas	79
3.3 Análise e inferências dos dados da litigiosidade no Amazonas e no Brasil.....	82
4. DEMANDAS MATERIALMENTE REPETITIVAS: UM ICEBERG NA LITIGIOSIDADE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO AMAZONAS	86
4.1 Demandas repetitivas, um fenômeno da sociedade de massa.....	86
4.2 Conceito de demandas repetitivas.....	87
4.2.1 Critério formal: demanda repetitiva no microsistema de julgamento de casos repetitivos	88
a) Efetiva repetição de processos.....	90
b) Controvérsia sobre a mesma questão de direito	90
c) Risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.....	91
d) A afetação a alguma técnica de resolução de casos repetitivos.....	93
4.2.2 Critério material: demanda repetitiva como fenômeno de mera replicação de demandas similares.....	95
4.3 A relação entre os critérios formal e material na categorização das demandas repetitivas	96
4.4 O número de demandas formalmente catalogadas como repetitivas	98
4.5 A invisibilidade das demandas materialmente repetitivas	99
4.6 Demandas materialmente repetitivas: um fenômeno que se percebe pelos efeitos ...	100
4.6.1 Percepção amplamente compartilhada sobre o impacto das demandas repetitivas	100
4.6.2 O elevado volume de demandas envolvendo um reduzido número de sujeitos processuais (grandes demandantes ou litigantes habituais)	102
4.6.3. Ausência de correlação entre o número de ações cadastradas em assuntos tipicamente repetitivos e os incidentes efetivamente instaurados	104
4.7 As tabelas processuais unificadas do CNJ e a impossibilidade de identificação e gestão das demandas materialmente repetitivas.....	106
4.8 A metáfora do <i>iceberg</i> : como gerir o que não se vê?.....	112
4.9 Considerações sobre a relação entre demandas repetitivas e acesso à justiça	117

4.10 Proposta de intervenção: a inteligência artificial como ferramenta de identificação, categorização e gestão de demandas repetitivas	121
a) Identificação	122
b) Categorização (catalogação)	123
c) Gestão	123
CONCLUSÃO.....	125
REFERÊNCIAS	135

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o sistema judiciário brasileiro tem enfrentado desafios crescentes relacionados à gestão do volume de litígios, especialmente no que se refere às demandas de massa. O fenômeno da judicialização exacerbada, que sobrecarrega as unidades judiciárias, tem implicações diretas sobre a eficiência da Administração da Justiça e pode apontar para a existência de problemas estruturais no modelo de acesso à justiça praticado no Brasil.

Três décadas após a promulgação da Constituição de 1988, o número extraordinário de demandas judiciais sugere que o problema do acesso formal ao Judiciário – ou seja, a possibilidade de levar uma causa à apreciação de um tribunal – pode ter sido suplantada como preocupação central da Administração judiciária, em face da constatação de que o nível de que litigância em uma sociedade desigual, violenta e autoritária pode chegar a patamares insustentáveis.

O presente estudo se concentrará na abordagem de duas questões centrais, ambas relacionadas ao fenômeno da litigiosidade no Poder Judiciário.

A primeira, de natureza teórica e cunho aproximativo, busca compreender as razões que levam o sistema de justiça a permitir que tantos conflitos, de diferentes tipos e níveis de gravidade, se transformem em processos judiciais. Em última análise, investiga a relação entre a judicialização exacerbada e o modelo de acesso à justiça adotado no Brasil, problematizando a percepção de que esse modelo contribui para o cenário de hiperjudicialização.

A segunda questão, de caráter prático, examina como o Judiciário lida com as consequências da judicialização excessiva, com ênfase em um aspecto crítico do problema: as demandas repetitivas. Essa é a questão central do estudo, formulada da seguinte forma: **considerando que as demandas de massa, em razão da sua natureza repetitiva, comportam soluções gerenciais de larga escala (igualmente massivas), por que o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas as gerencia de forma individualizada, dispensando-lhes o mesmo tratamento das demandas singulares?**

A opção pela análise da litigiosidade repetitiva parte da premissa de que, dentre os diversos fatores que contribuem para a litigiosidade, estão as demandas de massa, cuja

proliferação tem constantemente colocado à prova a capacidade do Poder Judiciário de garantir uma prestação jurisdicional ágil e eficiente.

A escolha do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM) como espaço judiciário onde será realizada a investigação justifica-se pela pertinência geográfica e pela relevância institucional do Tribunal para a região amazônica, fatores que se alinham com a área de concentração *mecanismos e processos de efetivação de direitos* do programa de mestrado Constitucionalismo e Direitos na Amazônia.

Além disso, o pesquisador-discente exerce a função de Juiz de Direito no TJAM, onde lida cotidianamente com o elevado volume de demandas repetitivas existentes nas unidades judiciárias. Nessa perspectiva, é natural que as questões jurídicas auridas da prática judicial se convertam em objeto de pesquisa acadêmica, como ocorre neste trabalho.

O trabalho será estruturado em quatro capítulos. No primeiro, será abordada a teoria do *acesso à justiça*, explorando suas raízes e evolução histórica, com ênfase nas contribuições de autores como Mauro Cappelletti, Boaventura de Sousa Santos e Kazuo Watanabe, que moldaram o pensamento predominante no Brasil sobre o acesso à justiça.

No mesmo capítulo, esse modelo de acesso à justiça com pretensão universalizante será analisado criticamente, como uma das possíveis causas da excessiva judicialização. A hipótese inicial é que existe uma correlação direta entre judicialização e acesso à justiça, de sorte que os índices de judicialização são proporcionais aos níveis de abertura do aparato judicial à recepção de demandas. Naturalmente, encoberto sob as camadas deste argumento está a conjectura, que nada mais é do que uma derivação lógica dele, de que a judicialização *excessiva* é um fenômeno que tem como causa potencial um nível também *demasiado* de acesso à justiça.

Essa perspectiva subverte radicalmente a visão de como o acesso à justiça é tradicionalmente estudado no Brasil, com base em concepções formuladas ainda nas décadas de 70 e 80 do século passado, especialmente as ideias de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, mas que predominam até hoje na cena acadêmica brasileira.

O segundo capítulo prosseguirá com a análise das causas da judicialização. Valendo-se da perspectiva teórica de Galanter (1993), será examinado como a *juridificação das relações sociais* ou *alargamento do mundo do direito* influenciou no quadro de litigiosidade atual, redundando no fenômeno da *judicialização da vida*, “que se manifesta na existência de um número espantoso de ações judiciais em curso” no país (Barroso, 2021, p. 256). Serão avaliadas também consequências do aumento exacerbado de processos.

O terceiro capítulo consistirá em uma pesquisa jurídica diagnóstica dos índices de litigiosidade observados no Estado do Amazonas, os quais serão comparados com os dados da Justiça Estadual em âmbito nacional. A hipótese, nesse caso, é que os números podem indicar que a Justiça Estadual do Amazonas pode estar vivenciando um episódio de explosão de litigiosidade.

No quarto capítulo, serão investigadas as razões pelas quais o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas não consegue gerir adequadamente (de forma agrupada) as demandas repetitivas. Nesse contexto, será abordado o conceito de demandas repetitivas, propondo-se a distinção entre demandas *material e formalmente* repetitivas. As primeiras se caracterizam como causas judiciais cujo objeto é idêntico ou similar a questões recorrentemente deduzidas em outras demandas, sugerindo um padrão de replicação da matéria controvertida, que pode referir-se tanto a aspectos fáticos quanto jurídicos. Já as últimas, correspondem às demandas de massa submetidas aos mecanismos de julgamento de casos repetitivos (incidente de assunção de competência - IAC, incidente de resolução de demandas repetitivas - IRDR, repercussão geral e recurso repetitivo).

As hipóteses discutidas nesse capítulo são: (i) o número de demandas repetitivas é proporcionalmente elevado no plano geral do acervo do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, perfazendo um percentual superior a 50% nas competências cíveis ordinárias e mais de 70% nos Juizados Especiais Cíveis. (ii) As demandas repetitivas são tratadas de maneira individualizada porque os sistemas de gestão processual (Projudi, PJe, e-Proc, e-Saj, entre outros) não conseguem identificar e gerenciar essas demandas de forma agrupada. As causas dessa limitação técnica serão objeto de investigação.

Essas são as duas circunstâncias associadas às demandas repetitivas na litigiosidade do TJAM, a elevada quantidade e a invisibilidade, remetem à metáfora do *iceberg*, representativa de problemas de magnitude, porém, apenas parcialmente percebidos e compreendidos.

A metodologia adotada neste estudo combina análises qualitativas e quantitativas. Primeiramente, foram realizadas pesquisas bibliográficas com o objetivo de construir um arcabouço teórico a partir de autores de referência sobre o acesso à justiça, judicialização e demandas repetitivas, destacando-se Cappelletti, Boaventura de Sousa Santos, Bruno Makowiecky Salles, Rodolfo de Camargo Mancuso, entre outros. Além disso, foi realizada uma pesquisa jurídica diagnóstica da situação da litigiosidade no Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, a partir de dados empíricos coletados nos relatórios e painéis estatísticos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Por fim, será apresentada uma proposta de intervenção voltada à gestão de demandas repetitivas, centrada no uso de ferramentas de inteligência artificial, buscando otimizar o processo de identificação, categorização e gestão dessas demandas.

Espera-se, ao final, que este trabalho possa contribuir efetivamente para o aprofundamento do debate acerca dos efeitos da litigiosidade exacerbada sobre o acesso à Justiça, assim como para o desenvolvimento de estratégias eficientes de identificação e gestão das demandas repetitivas no âmbito do Tribunal de Justiça do Amazonas.

1. FUNDAMENTOS DA TEORIA DO ACESSO À JUSTIÇA

De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 11-12)

Neste capítulo serão examinadas as concepções que mais influenciaram a compreensão predominante no Brasil sobre o acesso à justiça. Inicialmente, serão explorados os aspectos semânticos da expressão e sua caracterização como direito humano e fundamental. Em seguida, serão apresentadas as correntes teóricas que moldaram o pensamento de juristas e pesquisadores contemporâneos, buscando compreender, por meio de uma jornada de apreensão do *horizonte* da tradição¹, as bases do sistema de proteção, reivindicação e efetivação de direitos.

Serão analisados autores como Mauro Cappelletti e Bryant Garth, com suas contribuições superlativas à sistematização da doutrina do acesso à justiça no mundo; Boaventura de Sousa Santos, através do estudo “O Direito de Pasárgada”, que desvendou como as comunidades marginalizadas desenvolvem suas próprias normas e práticas jurídicas, criando um sistema paralelo de Justiça com a finalidade de atender às necessidades da comunidade frente à exclusão do sistema jurídico formal; as pesquisas do Observatório Português, que abordou a problemática da elevação dos níveis de judicialização; e, por fim, a contribuição de Kazuo Watanabe ao identificar o acesso à justiça não apenas com o acesso ao Judiciário, mas com uma ordem jurídica justa, plasmada na garantia de que os direitos sejam efetivamente assegurados, de forma justa, equitativa e facilmente acessível.

¹ Em Gadamer (1997), a *compreensão* é um processo dinâmico que envolve a fusão de horizontes (*horizontverschmelzung*), onde o horizonte do intérprete se encontra e se integra com o horizonte do texto ou do outro com quem se está dialogando. “Horizonte é o âmbito de visão que abarca e encerra tudo o que é visível a partir de um determinado ponto. [...] Na verdade, o horizonte do presente está num processo de constante formação, na medida em que estamos obrigados a pôr à prova constantemente todos os nossos preconceitos. Parte dessa prova é o encontro com o passado e a compreensão da tradição da qual nós mesmos procedemos. O horizonte do presente não se forma pois à margem do passado. Nem mesmo existe um horizonte do presente por si mesmo, assim como não existem horizontes históricos a serem ganhos. Antes, compreender é sempre o processo de fusão desses horizontes presumivelmente dados por si mesmos” (p. 452-457).

Em cada caso, questiona-se a atualidade dessas concepções como chaves de interpretação da realidade, especialmente diante do fenômeno da judicialização crescente.

1.1 Acesso à justiça: aspectos semânticos

1.1.1 O conteúdo semântico da expressão acesso à justiça

O acesso à justiça é um conceito central do debate contemporâneo sobre a efetivação dos direitos, a promoção da justiça social e, mais recentemente, sobre a capacidade do Poder Judiciário de lidar com o volume crescente de demandas judiciais que recebe.

Mas qual a definição de *acesso à justiça*?

Embora incorporada ao vocabulário comum, de uso corrente, inclusive, por pessoas leigas, a definição de acesso à justiça tem despertado divergências no meio acadêmico. É uma expressão vaga, de conteúdo fluido; de fácil compreensão, porém, de difícil definição.

A dificuldade de se estabelecer uma conceituação adequada decorre do fato de que é formada por dois vocábulos polissêmicos (dupla polissemia), sendo um deles, *justiça*, certamente o termo cujas disputas em torno do sentido gerou mais controvérsias em toda a história do Direito.

Mas a decomposição dos termos pode ser um recurso útil para estabelecer uma compreensão mais geral do tema e servir de ponto de partida para uma definição mais específica.

A palavra *acesso* refere-se à possibilidade ou permissão para entrar, se aproximar, alcançar, ter o ingresso admitido, ou fazer uso de algo. Traduz a ideia de possibilidade ou meio para se chegar a algum lugar. Sozinha não possui um significado, exercendo uma função auxiliar (acesso a quê?).

Nessa indeterminação reside uma obscuridade incômoda. Como trajeto, nada diz sobre os meios ou instrumentos pelos quais há de ser alcançado; como meta, não deixa claro se se refere a algo que foi alcançado (acessado) ou que ainda se pretende alcançar (a ser acessado). Seu sentido, portanto, não pode ser definido aprioristicamente, dependendo de elementos contextuais que se apresentarão no uso concreto.

A preposição contraída “à”, por sua vez, exerce função sintática de ligação entre o termo antecedente e o conseqüente, estabelecendo uma relação na qual está implícita a ideia de movimento em direção a algo, isto é, o primeiro (acesso) seria o meio (ou caminho) para atingir o segundo (a justiça).

É, porém, o termo justiça que preenche a expressão de sentido, substancializando o “algo” ou a “meta” a que o acesso está determinado a conduzir. Assume, nesse contexto, dois significados principais, o primeiro equivalendo às instituições, principalmente o Poder Judiciário, que realizam a atividade de interpretação das leis, solução dos conflitos jurídicos e proteção dos direitos. Na segunda acepção, justiça traduz a ideia abstrata de equidade, de exigências de um bem comum, de um resultado justo ou de obtenção a algo que se tem direito.

Dessas noções despontam, fundamentalmente, duas abordagens visando preencher de sentido a expressão acesso à justiça. Uma abordagem *formal*, que atribui ao substantivo justiça o mesmo sentido e conteúdo que Poder Judiciário. É uma concepção formalista, que vincula o acesso à justiça à possibilidade de reivindicação de direitos por meio da via judicial, razão pela qual é parcialmente grafada com letra maiúscula (“acesso à Justiça”), uma clara metonímia entre Justiça e Poder Judiciário. Sob essa perspectiva, a *justiça* é um produto assegurado pela *Justiça*, que é a instituição que presta o serviço judiciário.

A segunda abordagem é do tipo *material*, “partindo de uma visão axiológica da expressão justiça, compreende o acesso a ela como o acesso a uma determinada ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano²” (Rodrigues, 1994, p. 28). Nesta acepção, o acesso à justiça não se esgota na postulação judiciária e nem no próprio universo do Direito estatal. Independentemente do mecanismo responsável, importa que o resultado obtido seja justo, isto é, condizente com a ordem de valores regentes da sociedade, e, sobretudo, eficaz.

Na classificação adotada na obra *Acesso à Justiça no Direito Processual Brasileiro* (1994), Horário W. Rodrigues assume que a segunda abordagem (acesso à ordem de valores), por ser mais ampla, engloba a primeira (acesso às instituições judiciárias). O intuito dessa opção é esquivar-se de uma visão estritamente formal do acesso à justiça, cujo objetivo restaria atingido, por exemplo, pelo simples ajuizamento de uma demanda judicial, independentemente do resultado da entrega jurisdicional.

² “A expressão Justiça é semanticamente aberta, plástica o bastante para se amoldar as [sic] mais variadas concepções políticas, filosóficas e sociológicas, o que denota que a busca pela Justiça é imanente à pessoa humana e, de uma forma ou de outra, democraticamente ou não, em maior ou menor medida, alicerça a construção de toda forma de organização social” (Urquiza; Correia, 2018, p. 306).

De fato, a acepção puramente procedimental não condiz com o pensamento contemporâneo sobre o acesso à justiça. A postulação judicial é meramente um ponto de partida (condição de possibilidade), cujo resultado somente é alcançado mediante o respeito a certos atributos de ordem material, ligados aos ideais de justiça e de devido processo legal. Kazuo Watanabe (2019, p. 4) expressa com precisão esse pensamento:

A problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa.

Essa perspectiva possui a virtude de reconhecer a relevância do papel exercido pelo Judiciário, mas também insiste na necessidade de que os resultados obtidos reflitam os princípios éticos e os valores fundamentais da coletividade. Evita-se, assim, que os procedimentos judiciais se convertam em meros exercícios rituais, destituídos de justiça substancial. Não basta que aos cidadãos seja facultado ingressar com demandas judiciais, importa que essas demandas redundem em soluções temporalmente adequadas e, sobretudo, justas.

Dado, porém, que a pesquisa se concentra na análise dos efeitos do expressivo volume de demandas judiciais, a expressão *acesso à justiça* será utilizada predominantemente para referir-se ao acesso que se opera institucionalmente. Não se fará criteriosa distinção levada a efeito por alguns autores, que grafam a palavra justiça com inicial maiúscula (“acesso à Justiça”), tampouco será utilizada a locução analítica “acesso judiciário à justiça” para essa finalidade, ainda que esta seja a que melhor designa essa perspectiva.

1.1.2 Acesso à justiça ou acesso ao direito?

Na abordagem inicial foram pontuados os sentidos essenciais da expressão acesso à justiça. Uma questão ainda preliminar que pode ser levantada é se existe equivalência entre as expressões *acesso à justiça* e *acesso ao direito*, locução consagrada na tradição jurídica portuguesa.

Ao contrário da Constituição brasileira, que não adotou explicitamente a expressão acesso à justiça, a Constituição portuguesa de 1976, expressa que “a todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios econômicos” e que “todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consultas jurídicas, ao patrocínio judiciário

e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade” (art. 20º, nº 1 e 2). A fórmula empregada pela Constituição portuguesa reforça a ideia de que o acesso à justiça é, em si, um direito que possui como escopo dois objetos: acesso ao direito e acesso aos tribunais.

Chama também atenção que o texto constitucional lusitano, além de enunciar expressamente o direito de acesso atribuiu-lhe um conteúdo primário, diferenciando-se mais uma vez, nesse ponto, da Constituição brasileira, que optou por uma abordagem não sistematizada. Ao explicar a razão do duplo objeto, Canotilho (2003, p. 501) anota que “o direito de acesso aos tribunais é mais restrito do que o direito de ‘acesso ao direito’, pois este inclui o direito à informação jurídica, o direito ao funcionamento de gabinetes de consulta jurídica, etc.”.

Essa dupla dimensão também é enfatizada por Mendonça (2013, p. 204), que assinala que o acesso à justiça funciona ora como uma fórmula de viabilização do acesso ao direito, abrangendo tanto o direito à informação jurídica quanto o direito à assistência jurídica, ora “como expressão da prerrogativa de acesso aos Tribunais consagrada no direito à tutela jurisdicional e na garantia de que a ninguém pode ser denegada justiça por insuficiência econômica”.

As expressões consagradas no Brasil (*acesso à justiça*) e em Portugal (*acesso ao direito e aos tribunais*), tomadas literalmente, ostentam conteúdos sensivelmente distintos, haja vista não ser possível deduzir da expressão vernácula, de modo tão específico, um direito ou certo número deles, como faz a Constituição portuguesa.

Vistas, porém, como unidades de sentido – incorporadas e universalizadas na cultura jurídica ocidental –, as expressões parecem exprimir o mesmo conteúdo, não havendo distinção relevante entre a doutrina do acesso à justiça no Brasil e em Portugal. Mendonça (2013, p. 209), por exemplo, ao referir-se ao direito previsto no art. 20º da CRP, assinala que a Constituição portuguesa

receptionou uma garantia geral que congrega as garantias de acesso ao direito, de admissão aos tribunais pela via do processo equitativo e da prestação jurisdicional em prazo razoável, e como direito fundamental de natureza processual que se materializa por emanações que integram o conceito de processo equitativo e são submetidas ao regime específico dos direitos e liberdades.

Tal opinião coincide perfeitamente com posições encontradas na doutrina nacional. Essa é uma vantagem, pois a base doutrinária dos dois países mais influentes de língua portuguesa pode ser reciprocamente utilizada. Aliás, afora as peculiaridades legislativas de cada ordenamento, observa-se um intercâmbio proveitoso de estudos em língua portuguesa nessa

matéria, sendo comuns referências de autores brasileiros³ à conformação constitucional portuguesa do acesso à justiça e vice-versa⁴.

1.2 A fundamentalidade do direito de acesso à justiça

1.2.1 Acesso à justiça como direito humano

O acesso à justiça é um direito humano. Por mais prosaica que essa declaração possa parecer, sua reafirmação é útil para renovar a plena compreensão da centralidade desse direito em relação aos demais.

Mas o que significa relacionar um direito no panteão dos *direitos humanos*?

A sociedade ocidental contemporânea, desde a ascensão do modelo de Estado de Direito, passou a proteger os interesses socialmente mais relevantes, sejam individuais ou coletivos, através do expediente de convertê-los em *direitos*, traduzindo tais interesses, anteriormente pertencentes ao domínio puramente fático, em pretensões formuladas segundo o código da linguagem jurídica (legal/ilegal)⁵, reconhecidas pelo Estado como exigíveis em face de si ou de terceiros.

A adoção generalizada desse procedimento possibilitou, entre outras coisas, a análise comparativa de ordenamentos jurídicos distintos, dando origem à doutrina do Direito Comparado. Desde então, o nível de civilidade de cada sociedade passou a ser aferido levando-se em consideração o conjunto de direitos protegidos e a qualidade (eficácia) da proteção conferida a eles. Quanto mais direitos e quanto mais efetivos esses direitos, mais civilizada uma sociedade passou a ser considerada.

³ Por exemplo, José Junior Florentino dos Santos Mendonça (2013), em sua tese de doutoramento dedica diversas seções à comparação como os aspectos relacionados ao acesso à justiça são estruturados na ordem jurídica brasileira e portuguesa. É ilustrativa, nesse sentido, a seção “Evolução do Modelo Luso-Brasileiro”. Vide também a obra *Acesso à Justiça em Portugal e no Brasil*, de José Maria de Barros Júnior (Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021).

⁴ Veja-se o trabalho conjunto de Boaventura de Sousa Santos e da autora brasileira Flávia Carlet: *O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e as suas estratégias jurídico-políticas de acesso ao direito e à justiça no Brasil* (*In*: Santos, 2017).

⁵ “O sistema jurídico tornou-se, assim, um subsistema social funcionalmente diferenciado graças ao desenvolvimento de um código binário próprio (legal/ilegal), que, operando como centro de gravidade de uma rede circular e fechada de operações sistêmicas, garante a originária autorreprodução recursiva de seus elementos básicos e a sua autonomia em face dos restantes subsistemas que perfazem a rede comunicativa da sociedade humana” (Soares, 2019, p. 69).

Além do reconhecimento e da catalogação, esse movimento redundou na hierarquização dos direitos⁶. Ao passo que a garantia da maioria dos direitos se satisfaz com a proteção ordinária, algumas pretensões revelam-se demasiadamente importantes para permanecerem na esfera comum, a exigir um nível mais rigoroso de proteção.

No topo dessa escala de importância estão os *direitos humanos*⁷, que consubstanciam o ápice da ordem jurídica, ponto para o qual convergem todos os outros direitos e que confere coerência a eles – não como fonte autorizativa de sua criação, como sucede na concepção de Kelsen, mas como unidade que extrai sua base filosófica e moral da mesma origem: a condição do homem como sujeito de direitos indeclináveis⁸.

A par de não existir uma definição uníssona para os *direitos humanos*, nota-se nas diversas propostas conceituais a ênfase em duas características: o caráter universal (são direitos pertencentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, cor, sexo, condição social, etc.) e a derivação da noção de dignidade da pessoa humana. É nessa linha a definição proposta por Gregorio Peces-Barba: (1987, p. 14-15), para quem os direitos humanos são

faculdades que o Direito atribui a pessoas e aos grupos sociais, expressão de suas necessidades relativas à vida, liberdade, igualdade, participação política, ou social ou a qualquer outro aspecto fundamental que afete o desenvolvimento integral das pessoas em uma comunidade de homens livres, exigindo o respeito ou a atuação dos demais homens, dos grupos sociais e do Estado, e com garantia dos poderes.

São direitos, conforme mencionado, que apresentam uma ligação tautológica com a definição de dignidade da pessoa humana, à medida que constituem prerrogativas sem as quais não se pode dizer que há dignidade, ao mesmo tempo em que, por possuírem um conteúdo

⁶ A ideia de uma organização hierárquica de direitos deve a Kelsen grande parte do êxito de sua formulação. Ao teorizar que as normas jurídicas são fontes de outras normas jurídicas e que as normas criadoras são superiores às normas criadas, o autor propôs sua concepção escalonada da ordem jurídica, que se tornou clássica e se popularizou por meio da tão evocada *pirâmide de Kelsen*. Embora não tenha ele mesmo utilizado tal figura geométrica para representar suas ideias, é clara a ideia de uma ordem normativa hierarquizada, como se depreende da seguinte passagem da Teoria Pura (2019, p. 131): “Devido ao caráter dinâmico do direito, uma norma vale porque e até ser produzida através de outra norma, isto é, através de outra determinada norma, representando esta o fundamento da validade para aquela. A relação entre a norma determinante da produção de outra e a norma produzida de maneira determinada pode ser representada com a imagem espacial do ordenamento superior e inferior. A que determina a produção é mais alta, e a produzida de modo determinado é mais baixa. O ordenamento jurídico não é, portanto, um sistema jurídico de normas igualmente ordenadas, colocadas lado a lado, mas um ordenamento escalonado de várias camadas de normas jurídicas”.

⁷ Importante frisar que a doutrina não admite a existência de hierarquia entre direitos humanos (Piovesan, 2019), em razão da característica da interdependência. Deve ficar claro que mesmo na relação entre estes e os demais direitos, naturalmente, a relevância dos primeiros não é absoluta, válida sempre e em todos os casos.

⁸ Como enfatiza Comparato (1997, p. 19), “o fato sobre o qual se funda a titularidade dos direitos humanos é, pura e simplesmente, a existência do homem, sem necessidade alguma de qualquer outra precisão ou concretização. É que os direitos humanos são direitos próprios de todos os homens, enquanto homens, à diferença dos demais direitos, que só existem e são reconhecidos, em função de particularidades individuais ou sociais do sujeito. Trata-se, em suma, pela sua própria natureza, de direitos universais e não localizados, ou diferenciais”.

dinâmico, que se altera ao longo do tempo, perfaz os próprios contornos do conceito de dignidade.

É célebre a definição de dignidade da pessoa humana formulada por Ingo W. Sarlet (2015, p. 70-21), a qual constitui relevante contribuição da literatura nacional à doutrina dos direitos humanos:

Assim sendo, temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida a cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.

Outro atributo marcante dos direitos humanos é sua historicidade. Flávia Piovesan (2019), apoiada nas lições de Bobbio e Arendt, ressalta essa característica:

Na condição de reivindicações morais, os direitos humanos nascem quando devem e podem nascer. Como realça Norberto Bobbio, os direitos humanos não nascem todos de uma vez, nem de uma vez por todas. Para Hannah Arendt, os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução.

Disso resulta que o reconhecimento desses direitos no plano internacional é um processo em permanente construção, que reflete a evolução da própria concepção de dignidade de cada ser humano. Esse reconhecimento ocorre por duas vias. Formalmente, os direitos humanos são reconhecidos por meio de tratados internacionais, declarações e convenções, que estabelecem normas e princípios jurídicos obrigatórios para os Estados signatários. O marco inicial desse processo foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, a partir do qual começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros instrumentos internacionais de proteção (Piovesan, 2019).

Há também direitos humanos que não estão explicitamente previstos nos tratados e convenções internacionais, mas são materialmente reconhecidos por intermédio da interpretação desses instrumentos ou mesmo como decorrência da fluidez do catálogo de direitos humanos em face de sua historicidade⁹. A interpretação, portanto, é um meio dinâmico

⁹ Takele S. Bulto (2015), ilustra essa hipótese de desvelamento de direitos humanos por meio do reconhecimento do direito humano à água em nível global, que embora não tenha sido previsto explicitamente em nenhum instrumento de direito internacional, o direito de acesso à água potável e ao esgotamento sanitário foi admitido em caráter impositivo como um direito humano em 2022, pelo Comentário Geral n. 15, do Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR).

pelo qual os direitos humanos são continuamente reavaliados e reafirmados, assegurando sua maleabilidade diante de contextos sociais emergentes.

É o que ocorre com o direito de acesso à justiça, cujo reconhecimento “pode ser encontrado – explicitamente ou por meio de interpretação – em muitos dos instrumentos que reconhecem os direitos humanos” (Ucin, 2023, p. 6), em geral, na forma da expressão *acesso aos tribunais* (Urquiza; Correia, 2018, p. 306), cujo conteúdo é correspondente. Veja-se a seguir uma lista exemplificativa desses instrumentos:

a) a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), prescreve no artigo 8 que “todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei” e complementa no artigo 10 “todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir seus direitos e deveres ou fundamento de qualquer acusação criminal contra ele”.

b) o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966):

Artigo 14

§ 1. Todas as pessoas são iguais perante os Tribunais e as Cortes de Justiça. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida publicamente e com as devidas garantias por um Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei, na apuração de qualquer acusação de caráter penal formulada contra ela ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil [...].

c) a Convenção Americana de Direitos Humanos, o Pacto de São José da Costa Rica (1969):

Artigo 8º - Garantias judiciais

1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

No âmbito da União Europeia, o acesso à justiça também foi estabelecido como direito dos cidadãos nos mais importantes instrumentos do direito comunitário:

a) a Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Conselho da Europa, 1950), estabelece no seu art. 6º o direito a um processo equitativo:

Artigo 6º

Direito a um processo equitativo

1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela [...].

b) a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Parlamento Europeu, 2000):

Artigo 47.º

Direito à ação e a um tribunal imparcial

Toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal nos termos previstos no presente artigo.

Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei. Toda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo.

E concedida assistência judiciária a quem não disponha de recursos suficientes, na medida em que essa assistência seja necessária para garantir a efetividade do acesso à justiça.

c) o Tratado de Lisboa (2007):

CAPÍTULO 1

Disposições Gerais

ARTIGO 67.º

1. A União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros.

[...]

4. A União facilita o acesso à justiça, nomeadamente através do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais em matéria civil.

A qualificação do acesso à justiça como direito humano, sua evolução histórica e consolidação jurídica no plano internacional, refletem um crescente reconhecimento da criticidade desse direito para a proteção da dignidade dos seus destinatários, assim como para a adequada fruição de outros direitos.

Uma consequência notável desse processo é o uso cada vez mais frequente da via da judicialização para viabilizar a efetivação dos direitos humanos, convertendo os tribunais em espaços centrais da estratégia de universalização. Ora, a eficácia desse reconhecimento resulta na imposição de deveres positivos ao Estado ou a outros sujeitos para garantir que o direito seja usufruído em um nível prático (Ucín, 2023). Como assevera Piovesan (2021), “testemunha-se hoje o processo de *justicialização* do Direito Internacional, com a certeza de que não basta apenas enunciar direitos, mas protegê-los e garanti-los”.

Esse é um movimento que se reproduz no âmbito de cada ordenamento nacional, por força da constitucionalização desses direitos, o que, aliás, torna o “Poder Judiciário instituição central na tutela dos direitos fundamentais” (Roque, 2021, p. 4).

1.2.2 A precedência absoluta do acesso à justiça: o direito a ter direitos

É consensual na doutrina dos direitos humanos que inexistente hierarquia entre direitos dessa natureza. No entanto, a realidade demonstra que há direitos que precedem outros, como condição para a fruição destes. É o caso do direito de acesso à justiça.

O acesso à justiça é, ao mesmo tempo, um direito e uma condição de possibilidade da efetivação dos demais direitos.

Hannah Arendt, na obra *Origens do Totalitarismo* (1951), examinou a condição dos apátridas e dos refugiados, em face dos horrores causados pelo totalitarismo do Século XX, particularmente a Segunda Guerra Mundial e o Holocausto, e argumenta que os direitos humanos, em sua concepção tradicional, revelaram-se paradoxalmente insuficientes quando confrontados com os extremos da desumanização provocados pelo totalitarismo.

O paradoxo apontado pela filósofa reside no fato de os direitos humanos, presumivelmente universais, serem garantidos e implementados no âmbito de ordens nacionais. Assim, quando os indivíduos perdiam sua conexão com um Estado-nação – por apatridia, exílio ou genocídio – ingressavam em um limbo jurídico, onde aqueles direitos (ditos universais) não tinham qualquer validade prática.

A crítica se dirigia à concepção então vigente acerca da abrangência dos direitos humanos, àquela altura já consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Por estarem organizados na forma de um sistema protetivo centrado nas noções de estado e de nacionalidade, as pessoas que perdessem suas nacionalidades eram despojadas não apenas de um lar, mas da condição de *integrantes da comunidade política* e da própria *humanidade*:

Os próprios nazistas começaram a sua exterminação dos judeus privando-os, primeiro, de toda condição legal (isto é, da condição de cidadãos de segunda classe) e separando-os do mundo para ajuntá-los em guetos e campos de concentração; e, antes de acionarem as câmaras de gás, haviam apalpado cuidadosamente o terreno e verificado, para sua satisfação, que nenhum país reclamava aquela gente. O importante é que se criou uma condição de completa privação de direitos antes que o direito à vida fosse ameaçado. [...] Esta nova situação, na qual a ‘humanidade’ assumiu de fato um papel antes atribuído à natureza ou à história, significaria nesse contexto que o direito de ter direitos, ou o direito de cada indivíduo de pertencer à

humanidade, deveria ser garantido pela própria humanidade. Nada nos assegura que isso seja possível” (Arendt, 1989, p. 329 e 332).

A reflexão de Arendt sobre *o direito a ter direitos* oferece uma perspectiva adequada para a mensuração da importância do direito de acesso à justiça e sua posição de precedência no arranjo dos direitos fundamentais. A negação da nacionalidade aos apátridas, privava-os da condição fundamental da vida digna: a própria aptidão para possuir direitos.

O acesso à justiça é a face instrumental do *direito a ter direitos* e, portanto, a primeira das condições necessárias à reivindicação de condições dignas de vida. Sua distinta posição deriva da circunstância de que ostenta a peculiar condição de pressuposto da fruição de outros direitos: “um direito cuja denegação acarretaria a de todos os demais” (Santos, 1986, p. 18).

De forma idêntica, Cappelletti e Garth (1988, p. 11-12) apontam para a anteposição do direito de acesso à justiça, em virtude do papel que exerce de mecanismo de viabilização de outros direitos:

De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. **O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.** [grifo acrescentado]

A relevância superlativa do acesso à justiça provém da sua imprescindibilidade para o exercício de outros direitos. Com efeito, seria de pouca valia enfatizar o acesso à justiça em um cenário (ideal) em que os direitos são observados espontaneamente. Por outro lado, em contextos de recalcitrâncias, omissões e violações, sem instrumentos reivindicatórios eficazes, os direitos não passariam de declarações políticas, de caráter meramente recomendatório.

Essa perspectiva instrumental do direito ao acesso à justiça ressalta seu papel crítico na promoção dos demais direitos, em especial dos direitos fundamentais e habilita-o como condição *sine qua non* para a existência de um sistema jurídico equitativo. Por essa razão, óbices ao acesso à justiça podem representar limitações ou mesmo impossibilitar o efetivo exercício da cidadania (Sadek, 2005, p. 274).

1.2.3 Acesso à justiça como direito fundamental

O acesso à justiça é a busca pela concretização de direitos, especialmente os direitos inerentes ao ser humano, indispensáveis, portanto, ao seu pleno desenvolvimento e a uma vida

digna. Estes direitos, chamados *humanos* quando examinados sob a ótica do Direito Internacional, denominam-se *fundamentais* quando positivados no âmbito dos ordenamentos nacionais¹⁰.

A diferença entre as duas categorias não reside, portanto, na qualidade dos seus objetos – posto que ambos dizem respeito a um conjunto especialíssimo de garantias e liberdades que se interpenetram –, mas no âmbito de projeção da sua normatividade, circunstância, na prática, demarcada pela natureza dos instrumentos nos quais são comumente consagradas.

Os *direitos humanos* detêm proteção internacional e são reconhecidos por meio dos tratados e convenções internacionais. Os *direitos fundamentais*, por sua vez, vigem no interior de cada ordenamento jurídico e dependem do reconhecimento de uma determinada ordem jurídica. Esse reconhecimento ocorre normalmente por meio da positivação no texto constitucional, mas também, como se viu, através da interpretação jurídica.

A ordem constitucional brasileira não previu explicitamente o acesso à justiça. Não há menção a esta expressão no seu catálogo de direitos fundamentais ou em qualquer parte do texto constitucional. Sua existência é extraída de uma série de disposições respeitantes à exigibilidade judicial dos direitos e às normas conformadoras do devido processo legal, como se verá adiante.

Entretanto, não há dúvida de que o acesso à justiça é caracterizado pela ordem constitucional brasileira como um direito fundamental, *status* que lhe confere posição privilegiada no plano normativo nacional, tanto da perspectiva comparativa com outros direitos, como da exigibilidade judicial de suas prescrições.

A este atributo, que assenta determinados direitos no ápice da estrutura escalonada do ordenamento jurídico-constitucional, Robert Alexy (2015) refere-se como *fundamentalidade*, característica que “aponta para a especial dignidade de proteção dos direitos” (Canotilho, 2003, p. 378).

A *nota da fundamentalidade*, discorre Sarlet (2018, p. 75-76), desdobra-se em atributos formais e materiais:

¹⁰ A identidade material entre os objetos das duas categorias torna supérflua a empreitada de propor uma conceituação dos direitos fundamentais. Vale o que foi dito para o conteúdo dos direitos humanos. Ainda assim, sem prejuízo das diversas proposições com esse objetivo, veja-se, novamente, a síntese primorosa de Sarlet (2018, p. 78): “Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo)”.

A *fundamentalidade formal* encontra-se ligada ao direito constitucional positivo e resulta dos seguintes aspectos, devidamente adaptados ao nosso direito constitucional pátrio: a) como parte integrante da Constituição escrita, os direitos fundamentais situam-se no ápice de todo o ordenamento jurídico, de tal sorte que - nesse sentido - se cuida de direitos de natureza supralegal; b) na qualidade de normas constitucionais, encontram-se submetidos aos limites formais (procedimento agravado) e materiais (cláusulas pétreas) da reforma constitucional (art. 60 da CF), cuidando-se, portanto (pelo menos num certo sentido) [...] de direitos pétreos [...]; c) por derradeiro, cuida-se de normas diretamente aplicáveis e que vinculam de forma imediata as entidades públicas e privadas (art. 5º, § 1º, da CF).

[...] a noção da *fundamentalidade material* permite a abertura da Constituição a outros direitos fundamentais não constantes de seu texto e, portanto, apenas materialmente fundamentais, assim como a direitos fundamentais situados fora do catálogo, mas integrantes da Constituição formal, ainda que possa controverter-se a respeito da extensão do regime da fundamentalidade formal a estes direitos apenas materialmente fundamentais.

Em síntese, outorgar o traço da fundamentalidade a um direito significa creditar-lhe uma série de predicados condizentes com seu *status* privilegiado, em especial os atributos “da *universalidade*, que o posiciona como prerrogativa de todos, indistintamente; da *justiciabilidade*, revelada na possibilidade de ser protegido e tutelado pela via jurisdicional; e da *exigibilidade*, demonstrada pela inequívocidade do responsável” por sua satisfação (Mendonça, 2013, p. 116).

Efeito não menos relevante da condição de direito fundamental é o reconhecimento da eficácia irradiante. Além da natural vinculação dos poderes estatais, que obriga ao “Estado adoptar medidas positivas destinadas a proteger o exercício dos direitos fundamentais perante actividades perturbadoras ou lesivas dos mesmos praticadas por terceiros” (Canotilho, 2003, p. 409), o efeito expansivo dos direitos fundamentais se projeta para (i) condicionar as disposições dos demais ramos do Direito, tanto pela via da conformidade legislativa, quanto pelos processos interpretativos, por meio do fenômeno que tem sido denominado *constitucionalização do direito*; e (ii) vincular os sujeitos privados, mediante a extensão da *eficácia horizontal dos direitos fundamentais*.

Por fim, é digno de nota que a doutrina nacional classifica o acesso à justiça como direito social, que engloba não apenas uma proibição ao legislador, ao aplicador do direito, ao juiz ou ao administrador público de limitar de qualquer maneira a prestação jurisdicional, como também um dever positivo do Estado, consistente em disponibilizar aos cidadãos os meios necessários para acessar o sistema judicial. Vale ressaltar que “essa compreensão do acesso à justiça como direito social é uma faceta peculiar do direito brasileiro” (Asperti, 2018, p. 57).

Assim, o acesso à justiça, enquanto direito fundamental social, assume um papel essencial na consolidação do regime democrático e na tutela efetiva dos direitos humanos e fundamentais, conferindo-lhes a necessária garantia de justiciabilidade e exigibilidade.

1.2.4 Acesso à justiça *versus* inafastabilidade da jurisdição

Como mencionado, o termo *acesso à justiça* não é encontrado na Constituição brasileira. Isso não significa que não tenha sido reconhecido como direito fundamental. Mais precisamente, sua existência é extraída pela via interpretativa do comando do art. 5º, XXXV, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Essa é a fonte normativa primária do acesso à justiça no texto constitucional.

Prefacialmente, chama atenção que a ordem contida no art. 5º, XXXV, rotulada pela doutrina de *cláusula da inafastabilidade da jurisdição*, dirige-se inicialmente ao legislador e não ao Judiciário. Tal circunstância apoia-se em duas suposições. A primeira, que a competência do Poder Judiciário é universal, sendo ele, a princípio, responsável indistintamente pela resolução de qualquer espécie de litígio. A segunda, que o Judiciário não detém autoridade para definir sua própria competência, a qual deriva diretamente da Constituição e das leis.

Sob essa ótica, sendo o Legislativo a instância responsável pela instituição da normatividade primária, é natural presumir que o Legislador seja o único sujeito do corpo estatal dotado de poderes para limitar a competência (presumidamente irrestrita) do Judiciário. Logo, por força do modelo de organização dos Poderes, somente o legislador teria aptidão para “excluir” determinada matéria ou causa da apreciação judicial.

Desde sempre, o fundamento normativo da inafastabilidade da jurisdição tornou-se fonte de intensa controvérsia no meio jurídico nacional, opondo, de um lado, os partidários da tese de que seu cumprimento esgotava-se no direito formal de postulação aos órgãos judiciários (direito de ação); e, de outro, os que enxergavam exigências materiais de acesso a uma prestação jurisdicional justa e efetiva.

Essa cizânia, assim como a evolução da discussão rumo à afirmação definitiva de uma concepção material do acesso à justiça, é retratada por Dinamarco e Lopes (2017, p. 55 e 56):

Do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (Const., art. 5º, inc. XXXV) era tradicionalmente extraído um mero direito de ingresso em juízo, um direito de demandar sem qualquer referência a predicados da tutela jurisdicional ou a eventuais óbices ilegítimos à sua concessão - ou, em outras palavras, nesse princípio

costumavam os processualistas brasileiros identificar a garantia constitucional da ação. [...]

Atualmente, além de uma garantia de mero ingresso no Poder Judiciário com suas pretensões em busca de reconhecimento e satisfação, aquele dispositivo constitucional representa a garantia de outorga, a quem tiver razão, de uma tutela jurisdicional efetiva, adequada e tempestiva (Kazuo Watanabe), além de impedir a imposição de óbices ilegítimos à concessão da tutela eventualmente devida. Com serviços jurisdicionais de boa qualidade obtém-se uma tutela adequada, compatível e aderente aos interesses em jogo no processo e capaz de fazer justiça com observância dos valores presentes nas normas de direito material.

No tocante à amplitude do acesso à justiça estabelecido no art. 5º, XXXV, caso prevaleça a concepção de que inafastabilidade da jurisdição e acesso irrestrito são expressões equivalentes, ao conclamar que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, a Constituição Federal de 1988 terá abraçado uma das concepções de abertura judicial mais extensas do mundo.

Salienta-se que essa concepção – embora não subsista a simples confrontações com a realidade –, é ainda muito influente no Brasil. Por exemplo, ao ponderar criticamente sobre o entusiasmo com que a concepção irrestrita do acesso à justiça é celebrada no constitucionalismo brasileiro, Clementino (2016, p. 43) assevera que no Brasil “essa garantia é interpretada sob a perspectiva da maior amplitude possível: a rigor, qualquer problema jurídico pode ser submetido à jurisdição”.

No extremo dessa acepção, situam-se posturas ideológicas com fortes tendências ao idealismo, como a externada por Ruiz (2021, p. 29), que embora reconheça a existência de requisitos processuais para o exercício do direito de ação, defende, de maneira aparentemente contraditória, que “o acesso à Justiça pela via do Poder Judiciário é incondicional, não estando sujeito a quaisquer condições”.

A esse tipo de interpretação extremada da garantia do acesso à Justiça, Mancuso (2016, p. 13-14) chama de *ufanista e irrealista*, “levando a se extrair do art. 5.º, XXXV da CF mais do que nele se contém, resultando num estímulo à judicialização massiva, praticamente convertendo o direito de ação em dever de ação”.

Predomina, porém, que a ampla abertura propiciada pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição no Brasil não obsta a sujeição das pretensões judiciais às regras processuais que legitimamente estabelecem pressupostos processuais para a apreciação do mérito das demandas. Essas regras têm o escopo de conferir racionalidade à prestação jurisdicional e prevenir o uso abusivo do serviço judiciário, mediante a judicialização de aspirações sem qualquer motivação idônea. Isso esclarece, por exemplo,

por que a propositura de uma demanda em juízo é sempre sujeita a uma série de requisitos técnico-processuais, inclusive de forma [...]; e também explica por que as pretensões só poderão ser afinal julgadas se presentes os chamados pressupostos de admissibilidade do julgamento do mérito, etc. (Dinamarco; Lopes, 2017, p. 55).

Resulta evidente, já nesta etapa do trabalho, que a expressão inafastabilidade da jurisdição, como medida do acesso à justiça, não pode ser empregada no seu sentido literal e absoluto. A leitura equilibrada do texto (e do contexto) constitucional pressupõe que nenhum direito ou princípio seja tomado como absoluto, encontrando seus limites na confrontação com outros direitos e valores constitucionais. Tampouco o acesso à justiça o é, comportando condicionantes legítimas, tanto de ordem formal (processuais) como material (estruturais, orçamentárias).

Nos tópicos seguintes será apresentado um esboço histórico dos movimentos e correntes teóricas que serviram de base para a formação do pensamento sobre o acesso à justiça que prevalece no Brasil e o funcionamento dos mecanismos de assistência judiciária.

1.3 A formação da concepção de acesso à justiça predominante no Direito brasileiro

1.3.1 Antecedentes históricos dos movimentos de acesso à justiça no mundo

O primeiro estudo conhecido a discutir sistematicamente o direito de acesso à justiça foi escrito em 1919, por Herber Smith, intitulado *Justiça e os Pobres – um retrato sobre a presente denegação de justiça aos pobres e sobre as entidades que tornam a sua posição mais igual perante a lei, com particular referência ao trabalho de acesso ao direito e à justiça nos E.U.A.* Smith era um advogado socialmente engajado e examinou como fatores como os custos excessivos das taxas dos tribunais, a morosidade processual e as dificuldades de acesso a serviços de aconselhamento e acompanhamento jurídico por um advogado importavam na denegação da justiça aos mais pobres (Pedroso, 2011, p. 108).

A preocupação com as dificuldades das classes menos favorecidas para reivindicar seus direitos perante o Judiciário também ingressou na agenda da Liga das Nações¹¹, que publicou em 1927 um estudo denominado *Legal aid for the poor*¹², que comparava os meios de acesso à

¹¹ Fundada em 1920, após a Segunda Grande Guerra, como parte do Tratado de Versalhes. Foi extinta em 1946 e substituída pela Organização das Nações Unidas (ONU).

¹² Expressão inglesa que pode ser traduzida livremente para o português como *assistência judiciária aos pobres*.

justiça em diversas sociedades. O estudo concluiu “que desde o século XIX, se vem desenvolvendo sistemas de representação jurídica – consulta e representação em tribunal – e mesmo aconselhamento sobre os direitos dos cidadãos” no âmbito extrajudicial (Pedroso, 2011, p. 108), demonstrando que o acesso à justiça já era problematizado antes do início do século XX.

Na gênese da história recente do acesso à justiça está a instituição dos primeiros sistemas de assistência jurídica, conhecidos como *legal aid*. Estava patente o quão desigual era o exercício dos direitos no Judiciário e como os pobres eram tão mais afetados, principalmente em razão dos altos custos do processo. Por isso, os esforços mais significativos para incrementar o acesso à justiça nos países ocidentais se voltaram para fornecer serviços de apoio jurídico aos mais pobres (Cappelletti; Garth, 1988, p. 40).

Iniciativas pontuais de favorecimento do acesso às instituições judiciárias podem ser percebidas nas décadas iniciais do século XX, tanto na Europa como nos Estados Unidos, que passavam por um processo de franca industrialização. À medida que as populações urbanas cresciam e as complexidades das sociedades industriais se tornavam mais aparentes, a necessidade de garantir o acesso à justiça para manter a coesão social e a ordem se tornou uma preocupação central.

Nos Estados Unidos (final do séc. XIX), as medidas iniciais buscavam fornecer representação legal para aqueles que não podiam arcar com os custos do processo judicial. Na Alemanha (início do sec. XX), por outro lado, o foco estava em estruturar um sistema de assistência que complementasse as proteções sociais existentes (Cappelletti; Garth, 1988, p. 40).

Nessa etapa inicial os serviços de apoio judiciário eram prestados por entidades públicas, empresas privadas, associações caritativas (igrejas, sindicatos, etc.), associações das faculdades de direito e pelas ordens de advogados. Pedroso (2011, p. 112) descreve os movimentos – não lineares – de participação dessas entidades no fornecimento de serviços de assistência judiciária ao longo do século XX, cuja atuação variava conforme a maior ou menor presença do Estado nesse setor:

A tendência, na primeira metade do século XX, na maioria das sociedades foi o desaparecimento destes serviços da comunidade (sindicatos, associações religiosas, etc.) de *legal aid*, de forma gradual, até ao começo da II Grande Guerra (1945). Voltaram a florescer durante esse período como resposta aos problemas dos soldados e das suas famílias e voltando de novo a desaparecer no período pós-guerra, até ao seu reaparecimento na crise do Estado-Providência para substituir o Estado ou atuar concertadamente com o Estado. Em contraponto, os sistemas públicos de *legal aid*

receberam, a partir dos anos cinquenta do século XX, injeções de financiamento público, tendo-se expandido largamente em alguns países ocidentais.

Apenas nas décadas de 60 e 70 do século passado o Estado assumiu efetivamente os serviços de suporte ao acesso à justiça, mediante a realização de reformas da assistência judiciária. Países como Estados Unidos (1965 e 1974), França (1972), Suécia (1972), Inglaterra (1972), a província de Quebec, no Canadá (1972), Alemanha (1972), entre outros, promoveram profundas mudanças nos seus sistemas auxiliares de acesso à justiça, passando a oportunizar atendimento por advogados remunerados pelo Estado, aconselhamento jurídico extrajudicial e um sistema de gratuidade das custas judiciais, de forma total ou parcial (Cappelletti; Garth, 1988).

Essas reformas pioneiras estabeleceram as bases para os sistemas de justiça modernos, que continuam a evoluir em resposta às necessidades emergentes de uma sociedade cada vez mais complexa e diversificada. Assim, mais avanços se verificaram nas décadas seguintes. A partir desse período, o acesso à justiça passou a ocupar uma posição central nas reformas judiciárias em diversos países, inclusive no Brasil. Como resultado, foram implementadas diversas medidas de facilitação ao acesso judiciário, tais como a criação de um órgão público voltado à assistência judiciária gratuita (a Defensoria Pública), a concessão de isenções de custas e taxas judiciais, além da instituição de instâncias que permitem às partes litigarem sem a necessidade de advogados e sem custos, como ocorre nos Juizados Especiais.

1.3.2 A sociologia jurídica e a ampliação do enfoque da ciência jurídica para aspectos substanciais da realidade na segunda metade do século XX

A introdução do acesso à justiça na pauta de interesse dos pesquisadores do Direito coincide com a ampliação das fronteiras da própria ciência jurídica¹³. Antes dominados pelo dogmatismo, herdado do positivismo normativista de matriz kelseniana, os temas jurídicos passaram a atrair cada vez mais a atenção de pensadores orientados para uma “perspectiva sociológica do direito, ou seja, de uma perspectiva que explicitamente tematiza as articulações

¹³ Ou do alargamento do escopo da sociologia, a depender da perspectiva. Soares (2019), assinala que o sociologismo jurídico surgiu como uma forma de contestação ao positivismo legalista, no final do século XIX, espalhando-se pelos países ocidentais. Na perspectiva desse ramo nascente da sociologia, “a ciência do direito passa a ser entendida como um mero departamento da Sociologia, ciência enciclopédica dos fatos sociais, que se incumbiria de estudar o direito no plano do ser (mundo real), e não mais na dimensão do dever-ser normativo (mundo ideal), valorizando assim as conexões diretas das normas jurídicas com os fatores econômicos, políticos e ideológicos que constituem a realidade social” (p. 77).

do direito com as condições e as estruturas sociais em que opera” (Santos, 1986, p. 12), especialmente a partir da segunda metade do século XX.

Nesse período, observou-se o ressurgimento do debate sobre a relação entre o direito e a moral, que impulsionou o direito a adotar um enfoque no qual a justiça é um elemento inafastável. Essa abordagem promoveu o desenvolvimento de novas concepções sobre o que constitui um direito justo, procurando harmonizar os critérios de validade e de legitimidade dentro do sistema jurídico (Soares, 2019, p. 31).

Essa reaproximação entre o direito e a justiça (moral) redundou, naturalmente, em debates sobre a própria efetividade do direito, principalmente em função do surgimento de novos direitos com as reformas promovidas pelo estado de bem-estar social (estado-providência). Não bastava que os direitos estivessem previstos em normas, era crucial que pudessem ser exigidos, colocados em prática.

Ganha impulso uma nova área surgida da intersecção do direito com a sociologia, a *sociologia judiciária*, dedicada ao estudo das estruturas, das funções e do impacto do sistema judiciário na sociedade. Um dos enfoques centrais do novo campo era o acesso à justiça. A sociologia jurídica passou, então, a investigar as barreiras que impedem ou dificultam esse acesso, tais como as desigualdades econômicas, sociais e culturais, as complexidades processuais, a falta de informação ou a inexistência de recursos legais adequados.

É nesse contexto que surgem as concepções que dominaram o debate sobre o acesso à justiça no final do século passado, como será visto a seguir.

1.3.3 Projeto Florença: O acesso à justiça na obra de Cappelletti e Garth

O *Projeto Florença* de Acesso à Justiça foi uma iniciativa do Centro de Estudos de Direito Processual Comparado da Universidade de Florença, Itália, em meados da década de 1970, no contexto do movimento de incorporação ao objeto da ciência jurídica de aspectos substanciais da realidade. Foi coordenado por Mauro Cappelletti e contou com a participação de estudiosos de 27 países.

O relatório geral do projeto redundou na publicação de um artigo científico em 1978, nos EUA, intitulado *Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make*

*Rights Effective*¹⁴, de autoria de Mauro Cappelletti e Bryant Garth. Este trabalho, ao longo do tempo, revelou-se como a mais influente obra acadêmica sobre o acesso à justiça já produzida na literatura jurídica ocidental, talvez do mundo.

No Brasil, por exemplo, o acesso à justiça passou a ser debatido com maior ênfase em meados da década de 1970 e, no âmbito do direito processual, principalmente a partir dos anos 1980, com a publicação da versão brasileira¹⁵ do estudo resultante do relatório do Projeto Florença (Asperti, 2018, 30).

Sem dúvida, a maior contribuição do artigo de Cappelletti e Garth – que se cinge a um texto de pequena extensão e fácil leitura – foi identificar as principais barreiras (*obstáculos*) encontradas pelos cidadãos na busca pela justiça, especialmente por meio da tutela judicial, e descrever os passos (*ondas*) para sua superação. Esses obstáculos foram sistematicamente reunidos em três categorias.

A primeira barreira diz respeito aos custos do processo para as partes. As despesas associadas à resolução de disputas perante tribunais judiciais são consideravelmente elevadas na maioria dos ordenamentos. Esses custos não se restringem às custas judiciais, mas também incluem honorários advocatícios e outras despesas processuais. Tais custos se apresentam como uma barreira concreta ao acesso à justiça.

Além disso, reivindicações envolvendo somas relativamente pequenas de dinheiro são desproporcionalmente afetadas pela barreira dos custos. Em muitos casos, os gastos com o processo podem exceder o valor em disputa ou consumir parte expressiva dele, tornando a litigância economicamente inviável.

Outro fator de agravamento é o tempo. Em muitos sistemas judiciários os litigantes podem enfrentar longos períodos de espera até obter a solução definitiva de suas demandas, variando a demora conforme o nível de congestionamento da respectiva máquina judiciária.

Uma segunda ordem de obstáculos refere-se às possibilidades das partes e repousa na compreensão, proposta por Marc Galanter (2010), de que determinados litigantes, os *litigantes habituais* (*repeat players*), gozam de superioridade estratégica sobre os litigantes eventuais (*one-shot litigators*), devido a aspectos como a disponibilidade de recursos financeiros para

¹⁴ Tradução livre: “A mais nova onda do movimento mundial para tornar os direitos efetivos”.

¹⁵ O artigo de Cappelletti e Garth foi traduzido para o português brasileiro em 1988, por Ellen Gracie Northfleet, que posteriormente viria a ser ministra do Supremo Tribunal Federal (STF), dando origem ao livro *Acesso à Justiça*. A versão da obra em português serviu de suporte para esse trabalho, sem descuidar de checagens pontuais aos termos da obra original em inglês.

suportar as despesas processuais e os honorários advocatícios; o acesso ao conhecimento jurídico, gerando maior capacidade de reconhecer os direitos passíveis de proteção judicial e saber como proceder em juízo; a disposição de representação judicial qualificada, por meio da contratação de advogados especializados e experientes, etc.

Além dos recursos financeiros e do conhecimento jurídico, as partes eventuais podem enfrentar desvantagens estratégicas e psicológicas. Isso inclui a capacidade de suportar litígios prolongados, a habilidade de influenciar a interpretação das leis por meio de litígios estratégicos – *legalidade preemptiva* (Menezes; Maia, 2024, p. 156) –, até mesmo a capacidade de intimidar ou desencorajar a outra parte.

Destacam-se, ainda, como terceira espécie de obstáculo, as dificuldades enfrentadas na proteção e reivindicação de direitos que não pertencem a um indivíduo específico, mas a um grupo mais amplo da sociedade em geral. São *interesses difusos*, que incluem – mas não se limitam – a questões ambientais, direitos do consumidor e outros direitos coletivos. Essas dificuldades incluem a identificação e mobilização dos afetados, a complexidade da representação legal e as barreiras legais e processuais, como a legitimidade para agir em nome da coletividade.

Após identificarem os obstáculos, Cappelletti e Garth (1988) descreveram três conjuntos de soluções, aos quais representaram metaforicamente como *ondas renovatórias* de acesso à justiça¹⁶, colhidas da experiência observada nos sistemas judiciais ocidentais, especialmente nos EUA e na Europa, a partir da década de 1960.

A *primeira onda* renovatória, diz respeito à instituição de mecanismos de assistência jurídica em favor das partes menos favorecidas. Refere-se às medidas implementadas pelos Estados com a finalidade de proporcionar assistência jurídica (processual e extraprocessual) àqueles desprovidos de recursos para fazer frente aos custos dos serviços judiciais, reconhecendo a desigualdade econômica como uma barreira ao acesso à justiça. As reformas empreendidas objetivavam a facilitação econômica do acesso aos tribunais, por meio da gratuidade ou da redução do valor das despesas, e da disponibilização de serviços de assistência

¹⁶ Na síntese dos autores (1988, p. 31): “O recente despertar de interesse em torno do acesso efetivo à Justiça levou a três posições básicas, pelo menos nos países do mundo Ocidental. Tendo início em 1965, estes posicionamentos emergiram mais ou menos em seqüência cronológica. Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso — a primeira “onda” desse movimento novo - foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses “difusos”, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro - e mais recente - é o que nos propomos a chamar simplesmente “enfoque de acesso à justiça” porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo”.

jurídica, prestados por advogados financiados ou contratados pelo Estado, com a finalidade de assegurar aos cidadãos de baixa renda representação judicial adequada.

A *segunda onda* descreve a criação de condições para a representação dos interesses coletivos em juízo. Seu ponto de partida é a constatação de que a atuação individual não é suficiente para fazer frente às violações sistêmicas ou coletivas de direitos, como as verificadas em campos como o direito do consumidor, ambiental e outros direitos envolvendo grupos vulneráveis ou sub-representados. A solução inclui o desenvolvimento de mecanismos processuais coletivos e a abertura da legitimação processual para que indivíduos e grupos atuem na representação desses interesses em juízo.

A *terceira onda* foi designada pelos autores por meio da expressão *abordagens abrangentes para o acesso à justiça* e referem-se a uma série de medidas visando modificar sistematicamente os sistemas jurídicos e judiciários para torná-los mais acessíveis. Isso inclui esforços para simplificar procedimentos judiciais, promover métodos alternativos de resolução de conflitos (como mediação e arbitragem), e melhorar a transparência e a responsividade das instituições judiciais.

Indiscutivelmente, o trabalho de Cappelletti e Garth teve um impacto mais significativo nos países em desenvolvimento. A razão para isso é que as *ondas* consistiam, na verdade, na descrição de medidas já adotadas nos países ricos, como os Estados Unidos, o Canadá e os europeus. Logo, em relação a eles é correto afirmar que o estudo teve caráter eminentemente descritivo. Por outro lado, para os países de economia emergente, entre os quais o Brasil, as providências contidas no estudo de Cappelletti e Garth desempenharam a função de roteiro político, a ser colocado em prática com o propósito de levantar as barreiras ao acesso à justiça, assumindo, portanto, um viés prescritivo.

Uma das principais críticas à abordagem de Cappelletti e Garth é o enfoque excessivamente formal do acesso à justiça. É uma concepção que identifica o acesso à justiça com os meios de acesso formal ao Poder Judiciário, de modo que esse acesso será tão mais assegurado quanto forem removidos os obstáculos que se interpõem à satisfação dos direitos pela via judicial. Deixaram de avançar, assim, na proposição de exigências substanciais ou qualitativas do resultado obtido judicialmente.

Fatores como estes instigaram nos anos seguintes a elaboração de perspectivas mais abrangentes, como as descritas a seguir.

1.3.4 Direito de Pasárgada: a contribuição de Boaventura de Sousa Santos

Embora as investigações acadêmicas relacionadas às instituições judiciais no Brasil remontem à década de 1970, os estudos sobre o acesso à justiça só iniciaram efetivamente na década seguinte. Diferentemente dos países desenvolvidos, onde as preocupações centravam-se na implementação dos direitos sociais conquistados durante o Estado de bem-estar social (*welfare state*), aqui as preocupações dos movimentos de acesso à justiça estavam voltadas para “a própria necessidade de se expandirem para o conjunto da população direitos básicos aos quais a maioria não tinha acesso” (Junqueira, 1996, p. 390).

O acesso à justiça no Brasil foi investigado sob a perspectiva histórica por Eliane Junqueira (1996), que observou que os motivos para o despertar do interesse brasileiro para o tema, no início da década de 1980, não devem ser buscados no movimento internacional desencadeado por Cappelletti e Garth, mas na dinâmica interna dos processos políticos e sociais relacionado à abertura política que se ensaiava naquele momento.

A autora aponta que o movimento acadêmico (e jurídico-político) brasileiro em torno do acesso à justiça estava dividido em dois eixos: (a) o acesso coletivo à Justiça; e (b) as investigações sobre formas estatais e não-estatais de resolução de conflitos, com destaque para os Juizados Especiais de Pequenas Causas, que dariam origem aos Juizados Especiais Cíveis.

Em ambos os eixos é marcante a influência exercida por Boaventura de Sousa Santos (Junqueira, 1996), cujo reconhecimento pela comunidade acadêmica brasileira consolidou-se a partir dos estudos conduzidos na década de 70. De fato, não apenas no Brasil como em todo o mundo, “o pesquisador português tem sido, desde os anos 70 e 80, um dos nomes mais expressivos não só da sociologia jurídica como das ciências sociais” (Wolkmer, 2001, p. 202).

As contribuições de Boaventura de Sousa Santos para o estudo do acesso à justiça no Brasil se fizeram sentir, especialmente, a partir da emblemática pesquisa sobre o *Direito de Pasárgada*¹⁷, na qual investigava empiricamente os meios pelos quais a população socialmente marginalizada da favela do Jacarezinho (Pasárgada), no Rio de Janeiro, resolvia seus conflitos em 1970.

O que Boaventura procurava?

¹⁷ Este estudo, cuja pesquisa de campo foi realizada em 1970, constituiu a tese de doutoramento de Boaventura Santos, intitulada *Law Against Law: Legal Reasoning in Pasargada Law*, apresentada na Universidade de Yale (U. S. A.) em 1973. Um resumo da tese foi publicado em português sob o título *O Discurso e o Poder: Ensaio sobre a Sociologia da Retórica Jurídica*, em 1988.

tentava achar nas comunidades dos morros cariocas uma situação de pluralismo jurídico, “[...] com vista à elaboração de uma teoria sobre as relações entre Estado e direito nas sociedades capitalistas” (SANTOS, 1980, p. 87). O pluralismo jurídico existe “[...] sempre que no mesmo espaço geopolítico vigora (oficialmente ou não) mais de uma ordem jurídica” (SANTOS, 1980, p. 87). Foi exatamente o que Boaventura descobriu. Na Favela do Jacarezinho, emergia um direito alternativo que convivia paralelamente (ou, muitas vezes, em conflito) com o direito estatal brasileiro. Esse direito, interno e informal, era gerido pela Associação de Moradores (Konzen, 2006, p. 173).

Por que o Poder Judiciário não era acionado pelos moradores da comunidade? Vários motivos podem ser apontados, Konzen (2006, p. 175) salienta três:

Em primeiro lugar, por uma questão cultural. “Juizes e advogados eram vistos como demasiado distanciados das classes baixas para poder entender as necessidades e aspirações dos pobres” (SANTOS, 1980, p. 91). Em segundo, por uma causa econômica. O profissional de advocacia cobrava muito caro pelos seus serviços. Em terceiro, por uma razão social. A comunidade tinha consciência acerca de sua ilegalidade perante o direito expresso nos códigos aplicados pelos juizes. “Recorrer aos tribunais para resolver conflitos sobre terras e habitações não só era inútil como perigoso” (SANTOS, 1980, p. 92).

A pesquisa de Boaventura Santos (1988) aborda como as favelas desenvolvem suas próprias normas e práticas jurídicas, criando um sistema paralelo de justiça com a finalidade de atender às necessidades da comunidade frente à exclusão do sistema jurídico formal. Também analisa a retórica (discurso) jurídica no contexto pesquisado (a favela), destacando a importância dos *topoi* (lugares comuns) na construção das decisões, as quais não derivam diretamente da aplicação de leis formais, mas da negociação e da argumentação com base em princípios como equidade (justeza), cooperação e a ideia do “bom vizinho” (1988, p. 19-20).

A obra de Santos (1988) oferece um panorama valioso sobre como as comunidades marginalizadas criativa e pragmaticamente mantêm sistemas jurídicos paralelos para garantir o acesso à justiça. São contribuições importantes para o estudo do acesso à justiça no Brasil, das quais destacam-se duas: primeiro, demonstrou empiricamente a existência de problemas graves de acesso à justiça no Brasil, especialmente em áreas periféricas, onde a comunidade permanecia completamente desassistida desse direito e de outros tantos. Segundo, ofertou uma compreensão mais ampla do conceito de acesso à justiça, desafiando noções tradicionais e apontando para a importância de se considerar as práticas jurídicas informais no debate sobre a justiça e os direitos.

1.3.5 O Observatório Português: a questão da litigiosidade

Outro importante marco teórico que repercutiu na formação do pensamento científico brasileiro sobre o acesso à justiça foi produzido pelos integrantes do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ), um departamento de pesquisa afiliado ao Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. O estudo, que teve como diretor científico Boaventura de Sousa Santos, foi apresentado em 2002, com o título *O Acesso ao Direito e à Justiça: um direito fundamental em questão*.

O estudo analisou os desafios e as barreiras enfrentadas pelos cidadãos portugueses no acesso ao sistema judiciário e propôs medidas para promover a igualdade de acesso à justiça, distanciando-se, porém, da abordagem do Projeto Florença em alguns aspectos.

O relatório final da pesquisa foi um dos primeiros estudos de grande repercussão a manifestar preocupações práticas com a intensificação das buscas pelos serviços judiciais e a apresentar claramente os meios alternativos de resolução de disputas não apenas como instrumento de ampliação do acesso à justiça – como já orientava o Projeto Florença¹⁸ – mas como mecanismo de desobstrução do Judiciário, salientando os efeitos positivos da desjudicialização:

As novas questões que nos são colocadas resultam da explosão de um crescimento estrutural da procura e da necessidade de repensar os critérios de elegibilidade e de acesso ao sistema, bem como, da necessidade de reconfiguração das funções e competências dos serviços do Estado, da Segurança Social, da Ordem dos Advogados e das entidades da sociedade civil que participem ou venham a participar no novo regime de acesso ao direito e à justiça. [...]

O novo sistema de acesso ao direito e à justiça deverá ter, por um lado, um novo figurino institucional e jurídico que integre todas as respostas existentes e a criar, no âmbito da informação, consulta e patrocínio jurídico e ainda de entidades não judiciais que previnam ou resolvam litígios (Santos; Pedroso; Trincão e Dias, 2002, p. 583 e 584).

“A conclusão da pesquisa assenta o apanhado positivo, nos modelos estudados, de práticas de desjudicialização em uma espécie de processo integrado de apoio ao Poder Judiciário” (Salles, 2024, p. 283), sendo estas as suas contribuições mais relevantes: (a) reconheceu que a capacidade do Judiciário de absorver demandas não é ilimitada; (b) teorizou que é possível desjudicializar sem que isso implique prejuízo ao acesso à justiça; e (c) enfatizou a necessidade de expandir os horizontes do acesso à justiça para além das camadas menos

¹⁸ “Por outro lado, torna-se necessário um sistema de solução de litígios mais ou menos paralelo, como complemento, se devemos atacar, especialmente ao nível individual, barreiras tais como custas, capacidade das partes e pequenas causas. [...] Os reformadores estão utilizando, cada vez mais, o juízo arbitral, a conciliação e os incentivos econômicos para a solução dos litígios fora dos tribunais” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 81).

favorecidas, reconhecendo a importância que todos possam defender seus direitos, independentemente das condições econômicas.

1.3.6 Acesso à ordem jurídica justa: a contribuição de Kazuo Watanabe

No Brasil, é muito influente a concepção que atribui à locução acesso à justiça uma amplitude ainda maior que a observada nas correntes anteriores. Enquanto a primeira vertente concentra as expectativas de atendimento do jurisdicionado no afastamento dos obstáculos e na ampliação dos meios de postulação perante os órgãos judiciários, e a segunda acresce a utilização das formas extrajudiciais de resolução de conflitos, a terceira corrente aspira o acesso a uma *ordem jurídica justa* (Watanabe, 2019).

O nome mais destacado dessa corrente é Kazuo Watanabe, a quem é atribuída a expressão *acesso à ordem jurídica justa*¹⁹, podendo-se mencionar, ainda, outros como Ada Pelegrini e Cândido Rangel Dinamarco.

O direito de acesso à ordem jurídica justa, para Watanabe (2019, p. 10), compõe-se fundamentalmente dos seguintes elementos:

- (1) O direito à informação e perfeito conhecimento do direito substancial e à organização de pesquisa permanente a cargo de especialistas e orientada à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do País;
- (2) direito de acesso à Justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa;
- (3) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos;
- (4) direito à remoção de todos os obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo à Justiça com tais características.

Uma série de exigências para que o acesso à justiça se traduza no acesso a uma ordem jurídica justa também são elencadas por Cintra, Grinover e Dinamarco (2015, p. 56):

Assim, (a) oferece-se a mais ampla admissão de pessoas e causas ao processo (universalidade da jurisdição), depois (b) garante-se a todas elas (no cível e no criminal) a observância das regras que consubstanciam o devido processo legal, para que (c) possam participar intensamente da formação do convencimento do juiz que irá julgar a causa (princípio do contraditório), podendo exigir dele (d) a efetividade de uma participação em diálogo tudo isso com vista a preparar uma solução que seja justa e capaz de eliminar todo resíduo de insatisfação. Eis a dinâmica dos princípios e garantias do processo, em sua interação teleológica apontada para a pacificação com justiça.

¹⁹ “Por isso é que se diz que o processo deve ser manipulado de modo a propiciar às partes o acesso à justiça, o qual se resolve, na expressão muito feliz da doutrina brasileira recente, em acesso à ordem jurídica justa (Kazuo Watanabe)” (Cintra, Grinover e Dinamarco, 2015, p. 55).

Mais recentemente, autores menos vinculados à disciplina processual têm inserido na ideia de ordem jurídica justa o elemento das políticas públicas, como defendido por Ruiz (2021, p. 28):

O Acesso à Justiça deve ser compreendido, assim, como o acesso obtido, alcançado, tanto por intermédio dos meios alternativos de solução de conflitos de interesses, quanto pela via jurisdicional e das políticas públicas, de forma tempestiva, adequada e eficiente, realizando uma ordem de valores fundamentais e essenciais que interessam a toda e qualquer pessoa. É a pacificação social com a realização do escopo da justiça.

Portanto, de acordo com essa perspectiva, acesso à justiça envolve não apenas o direito de acionar o sistema judiciário, mas a garantia de que os direitos sejam efetivamente assegurados de forma justa, equitativa e facilmente acessível.

O acesso à ordem jurídica justa desenvolve-se tanto através da justiça procedimental (a forma como o processo é conduzido) quanto da justiça substancial (o conteúdo das decisões). Ambos os aspectos são cruciais, pois à vista da possibilidade de “aplicação de um direito substancial discriminatório e injusto, melhor seria dificultar o acesso à Justiça, pois assim se evitaria o cometimento de dupla injustiça” (Watanabe, 2019, p. 3).

É a corrente de maior amplitude, no tocante aos meios pelos quais se deve efetivar o acesso à justiça. É, perceptivelmente, a vertente mais influente no Brasil e foi formulada por uma geração de brilhantes processualistas vinculados, especialmente, à Universidade de São Paulo (USP), que presenciou por décadas o quão custoso era para o cidadão obter acesso ao Judiciário brasileiro. É natural, portanto, que diante da envergadura intelectual que alcançaram tenham se lançado na ambiciosa empreitada de desenvolver um projeto político-jurídico, na disciplina processual, de desobstrução e pavimentação do caminho da justiça às pessoas dela necessitadas.

A despeito da importância de cada uma dessas teorias para a formação do pensamento brasileiro sobre o acesso à justiça, estão focadas na desobstrução das estreitas e obscuras vielas que conduziam ao Judiciário, tão brilhantemente denunciadas por Cappelletti e Garth no fim do século passado. Nenhuma delas, porém, foi desafiada a debater-se com a principal consequência da ampliação do acesso à justiça, qual seja, a judicialização exacerbada.

O capítulo seguinte se ocupará de examinar o fenômeno da judicialização e descrever o estado de litigiosidade predominante no Brasil e no Estado do Amazonas.

2. A JUDICIALIZAÇÃO DA VIDA

Os processos judiciais tenderiam a aumentar de forma assustadora se as pessoas não tivessem medo dos tribunais e se se sentissem confiantes de encontrar sempre neles uma justiça pronta e perfeita. Como o homem tem tendência para se iludir a respeito dos seus próprios interesses, os litígios seriam então intermináveis, e metade do Império não seria suficiente para resolver os litígios da outra metade. [...] Os bons cidadãos, que podem ter dificuldades entre si, resolvê-las-ão como irmãos, remetendo-as para a arbitragem de algum homem de idade ou do presidente da câmara da comuna. Quanto àqueles que são problemáticos, obstinados e briguentos, que sejam arruinados nos tribunais – essa é a justiça que lhes é devida.

K'ang-hsi, imperador chinês, que reinou entre 1662 e 1723 (Sprenkel, 2020)²⁰.

2.1 Por que há tantas demandas?

Por que há tantas demandas?

Essa indagação é uma paráfrase licenciosa da famosa questão ontológica de Leibniz (2016, p. 118): “*por que há alguma coisa em vez do nada?*” Afinal, conclui o filósofo alemão, “o nada é mais simples e mais fácil do que alguma coisa”. A questão, evidentemente, possui um intuito retórico, visto que não nutre a pretensão de revelar uma resposta única e definitiva, mas tão somente – como convém às grandes questões que orientam o desenvolvimento das ciências humanas – fomentar filosófica e cientificamente reflexões sobre um fenômeno relativamente recente e ainda pouco compreendido: os elevados índices de judicialização observados na sociedade contemporânea.

O ponto de partida das reflexões que culminaram na opção pela litigiosidade como objeto de pesquisa deste trabalho, foi a observação do número extraordinário de demandas recebidas no Poder Judiciário do Estado do Amazonas, especialmente a partir do ano de 2017, quando se inicia a série histórica de dados sobre os índices de distribuição de demandas

²⁰ Essa história também é narrada, com outra formatação, pela Min. Fátima Nancy Andrighi, no texto Formas Alternativas de Solução de Conflitos. Não foi possível localizar o texto em publicações acadêmicas, mas há essa versão disponível nos arquivos do Superior Tribunal de Justiça (STJ), junto com os registros dos discursos da autora. Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/ministros/Discursos/0001118/texto%20ministra%20seccionado-formas%20alternativas%20de%20solu%C3%A7%C3%A3o%20de%20conflitos.doc. Acesso em: 16 jun. 2024.

disponibilizados ao público pelo CNJ por meio da plataforma DataJud (<https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/>).

A elevação abrupta do quantitativo de demandas causou perplexidade no autor deste trabalho, que exerce a função de Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Amazonas, em razão dos intensos efeitos da judicialização na prática e na organização judicial.

Com efeito, a expansão do direito é uma questão própria deste tempo. Nunca na história da humanidade houve um tempo em que as relações sociais fossem tão reguladas por regras jurídicas ou que as pessoas dispusessem de um aparato burocrático tão monumental consagrado à proteção de direitos e à distribuição da justiça, como é o Judiciário moderno.

Aliás, a juridificação das relações sociais (Galanter, 1993), isto é, o papel de intermediação das relações sociais assumido pelo Direito, através da popularização da sua linguagem, das suas normas e das instituições jurídicas, é um aspecto crucial para a compreensão da forma como se processam as relações sociais no interior do modelo de organização ocidental.

Uma das manifestações do fenômeno da juridificação é a *judicialização*, consistente na tendência de transformar os conflitos desencadeados no meio social em demandas judiciais, convertendo o Judiciário na instância primária de resolução desses litígios. Quando a judicialização alcança *níveis exacerbados* – essa é uma premissa desse trabalho, e será demonstrada ao longo da explanação –, como os que são observados na Justiça brasileira, especialmente no Estado do Amazonas, interrogações sobre as condições que tornam isso possível são inevitáveis.

O objetivo desse capítulo é abordar os fenômenos da judicialização e da litigiosidade no Brasil e no Estado do Amazonas. Primeiramente, será fornecido um panorama conceitual para facilitar a compreensão do tema e contextualizar os dados apresentados. Em seguida, serão analisadas as principais causas e consequências do fenômeno, conforme identificadas pela doutrina jurídica.

A segunda parte será dedicada à pesquisa jurídica diagnóstica da litigiosidade no Estado do Amazonas, mediante a qual se busca esclarecer se existe um cenário condizente com um estado de litigiosidade exacerbada no Judiciário estadual. Serão utilizados para efeito de comparação os dados da litigiosidade em âmbito nacional, o histórico dos índices de judicialização, bem como comparações pontuais com o cenário judiciário de outros países.

2.2 A juridificação das relações sociais

As relações sociais na contemporaneidade foram capturadas (abarcadas) pelo direito. Fatos antes pertencentes aos domínios da moral, da religião, da economia e da política, passaram a ser regulados pelo direito, por sua lógica racionalizadora e sua linguagem formal, que se sofisticou até se tornar capaz de traduzir qualquer rivalidade, conflito ou oposição em uma questão jurídica. Essa captura dos fatos e das relações sociais adquiriu uma feição totalizante – muitas vezes sufocante da espontaneidade social –, expandindo-se a tal ponto que seus limites já não são facilmente perceptíveis, parecendo aspirar aos confins da vida e da consciência humana.

A *juridificação das relações sociais*, também denominado por Galanter (1993), na esteira de Habermas e de outros sociólogos alemães, de “alargamento do mundo do direito”, “explosão do direito” e “colonização do mundo da vida” pelo direito²¹, descreve o avanço da normatividade jurídica sobre os diversos aspectos da vida, antes regidos por simples convenções sociais, éticas ou políticas.

A onipresença do direito, reconhece Galanter (1993, p. 103), por um lado, tornou-o mais acessível, proporcionando aos indivíduos mecanismos para reivindicar direitos e responsabilizar atores distantes e poderosos.

No decurso de apenas uma geração verificaram-se acentuadas alterações em grande escala em muitos aspectos do mundo do direito: na quantidade e complexidade da regulação jurídica; na frequência dos processos litigiosos; na quantidade e no conteúdo do material jurídico oficial ou portador de “autoridade”; no número, grau de coordenação, e índice de produtividade dos advogados; no número dos actores envolvidos na área do direito e nos recursos que põem ao serviço da actividade jurídica; na quantidade de informação existente acerca do direito e na sua velocidade de circulação.

Sob essa ótica, a ampliação democratizou o uso do direito e empoderou grupos marginalizados, permitindo-lhes canalizar reivindicações antes inviáveis.

Por outro lado, o aumento do número de leis, juristas e litígios resulta em um sistema jurídico mais complexo e menos previsível. Tavolari (2019) registra referências à expansão do direito na literatura científica desde as primeiras décadas do séc. XX, mas foi entre as décadas de 1970 e 1980 que o tema atraiu a atenção dos sociólogos do direito, principalmente alemães

²¹ Outras expressões com sentido similar, para designar a propagação legislativa: “inundação de normas e leis” (*Normenflut* ou *Gesetzesflut*), “explosão legal” (*legal explosion*), “inflação jurídica” (*Rechtsinflation*) (Tavolari, 2019, p. 51) e “fantasmização do direito” (Galanter, 1993).

e norte-americanos. A partir desse período foram organizados estudos, a maioria denunciando os efeitos nocivos do alastramento das leis e das normas:

Intransparência, perda de sistematicidade, burocratização da vida e, no limite, perda de liberdade individual eram os principais sintomas associados a esta ampliação legislativa, vinculada ao contexto da consolidação de Estados de bem-estar social ou de políticas sociais do pós-guerra traduzidas em lei (Tavolari, 2019, p. 52).

Como consequência da expansão do direito, os tribunais – antes muito distantes das pessoas e dos seus triviais problemas – tomaram assento nos lugares comuns do cotidiano.

2.3 A judicialização da vida

A *juridificação*²² (há normas demais) trouxe como subproduto a *judicialização* (há processos demais). Inconformidades comuns, antes solucionadas por meio da autotutela ou absorvidas pela tolerância social, foram direcionadas para o Judiciário, que se investiu na função de instância remediadora primária e universal dos desacordos sociais. Isso fez do Judiciário “o principal centro estatal de decisões sobre temas políticos, morais, econômicos, científicos, ambientais e até mesmo cotidianos que animam as sociedades complexas” (Salles, 2024, p. 286).

A *judicialização* pode assumir duas feições semânticas. Num sentido mais geral, possui uma conotação semanticamente neutra, expressando o ato de levar ao Judiciário uma ou mais demandas num contexto de normalidade, sem transmitir qualquer percepção de inadequação.

Uma segunda acepção, porém, atribui-lhe um sentido negativo, sugerindo uma ação desnecessária, excessiva e até reprovável. Refere-se, essencialmente, à tendência de atribuir ao Poder Judiciário a função de árbitro de todo e qualquer conflito ou de submeter-lhe um número excessivo de demandas. É neste sentido, por exemplo, que o termo está empregado na expressão *cultura da judicialização*, para se referir à predisposição dos cidadãos de recorrer ao Judiciário para resolver uma ampla gama de questões, muitas das quais facilmente solucionáveis por outros meios.

²² Viaro (2023, p. 55) apresenta três noções conceituais relacionadas ao fenômeno da expansão da normatividade do Direito e da influência do Poder Judiciário: “é possível destacar três formas ou processos pelos quais o fenômeno se estabelece: a ‘juridificação’, isto é, a expansão do direito para âmbitos que até então não eram normatizados; a ‘judicialização por transferência’, pela qual os conflitos tendem a, cada vez mais, serem levados ao Poder Judiciário; e a ‘judicialização por incorporação’, pela internalização de argumentos, critérios, métodos e procedimentos jurídicos fora da esfera judicial”.

No Brasil, outra expressão que se tornou popular para se referir à crescente busca pelo Judiciário como sumo mediador dos conflitos sociais foi *judicialização da vida* (Barroso, 2009), a qual pode ser compreendida tanto sob uma perspectiva quantitativa quanto qualitativa²³.

A *judicialização quantitativa* refere-se “a uma certa explosão de litigiosidade no país, que se manifesta na existência de um número espantoso de ações judiciais em curso” (Barroso, 2021, p. 256). Uma manifestação dessa espécie na ordem jurídica é a litigiosidade de massa.

Por outro lado, a *judicialização qualitativa* designa o fato de “que boa parte das grandes questões nacionais – políticas, econômicas, sociais e éticas – passarem a ter seu último capítulo perante os tribunais” (Barroso, 2021, p. 256), a exemplo de demandas sobre *impeachment*, planos econômicos, processo legislativo, fidelidade partidária, distribuição de medicamentos, crise fiscal dos estados, ações afirmativas, foro privilegiado, descriminalização de drogas, limites da colaboração premiada, etc.

O uso do termo *judicialização*, neste trabalho, assume, primordialmente, uma conotação negativa, associada a sua dimensão quantitativa e à noção de excesso. Neste sentido, corresponderá, na maior parte das vezes, à expressão *judicialização exacerbada ou excessiva*, utilizando-se também, com o mesmo significado, *hiperjudicialização*.

2.4 Causas do fenômeno da judicialização no Brasil

A judicialização, como é observada no Brasil, é um fenômeno multifatorial, não havendo consenso acerca das suas reais causas. São particularmente comuns referências doutrinárias a características culturais da sociedade brasileira, um cenário generalizado de desrespeito aos direitos, ineficiência do Poder Judiciário, legislação abundante e ambígua, falta de efetividade dos mecanismos alternativos de resolução de disputas, etc. (Viaro, 2023, p. 50).

²³ Em texto publicado em 2009, sob o título *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*, Luís Roberto Barroso apresentava a *judicialização da vida* apenas sob a perspectiva qualitativa. Mais recentemente, ao retomar as reflexões sobre o tema, no artigo *a judicialização da vida no Brasil: nem tudo pode ser resolvido nos tribunais*, de 2021, o autor incorporou à expressão um segundo sentido, correspondente à perspectiva quantitativa. Nesse ponto, observa-se uma evolução importante – e adequada – no pensamento do autor. Atualmente, o sentido quantitativo assumiu lugar central na compreensão do fenômeno da judicialização, relegando a concepção qualitativa (antes única) a um plano completamente secundário.

Não é o escopo deste trabalho descrever cada uma das causas da judicialização. Primeiro, porque trata-se de um fenômeno complexo, frente ao qual nenhuma enumeração seria exaustiva. Qualquer tentativa nesse propósito se revelaria parcial e arbitrária. Segundo, porque uma descrição pormenorizada redundaria em texto com extensão incompatível com a natureza da pesquisa aqui empreendida²⁴.

Esse tópico atém-se a algumas dessas causas que, na perspectiva desenvolvida neste trabalho, oferecem uma explicação – ainda que parcial, mas plausível – para o fenômeno da hiperlitigiosidade.

2.4.1 A abundância de direitos e o “Direito em abundância”

A quantidade extraordinária de direitos, associada à permanente abertura da ordem jurídica ao reconhecimento de novos direitos, mesmo sem previsão legal explícita, esclarece em grande medida a hiperlitigiosidade na sociedade contemporânea.

Em artigo sugestivamente intitulado *direito em abundância*, Galanter (1993) observou que o direito assumiu um papel central na sociedade moderna, abandonando sua secular posição acessória de mera regulação dos interesses, para assumir uma posição etérea, abrangente da quase totalidade dos aspectos da vida comunitária.

A *abundância de direitos* – assim como a judicialização – é outro reflexo da *juridificação das relações sociais* (“o direito em abundância”). Como resultado, “a ampliação dos remédios legais, a expansão da legitimidade processual, a abolição de velhas imunidades e a promoção de direitos civis asseguraram a pessoas comuns novas possibilidades de utilização do Judiciário” (Galanter, 2015, p. 39).

Além disso, o novo figurino dos princípios constitucionais, especialmente sob a perspectiva teórica do *neoconstitucionalismo*, abriu ainda mais a tessitura da ordem jurídica, ao conceber a existência potencial de uma quantidade inumerável de direitos implícitos como característica congênita do ordenamento. Sob essa ótica, a ordem jurídica apresenta-se como

²⁴ Digressão mais detalhada nessa temática pode ser obtida em Salles (2019, p. 132-143), que elenca extenso rol de causas propulsoras da judicialização, abrangendo: o curso da história, impulsos de origem teórica, a democracia e o regime de separação de poderes, sistemas constitucionais e arranjos institucionais, a perda da importância do Parlamento como centro de formação da vontade racional (crise do legislativo), dificuldades do Poder Executivo de concretizar direitos fundamentais, crise do poder político, causas sociais, culturais e econômicas, cultura jurídica, formação cultural e psíquica do indivíduo contemporâneo, mercado inflado de bacharéis em Direito e a opinião pública e a desconfiança quanto às instituições representativas.

um fecundo berçário de direitos, de sorte que a viabilidade de concepção (*trazer a lume*) de novos direitos, sobretudo pela via da interpretação judicial, tornou-se ilimitada.

2.4.2 O Estado de Bem-estar social e a “explosão dos direitos”

Diversos autores identificam a gênese da tendência de expansão dos direitos na ascensão do Estado de bem-estar social (*welfare state*)²⁵. A razão é relativamente simples: a ampliação dos direitos é, afinal, a expansão do Estado.

Com o declínio do modelo de Estado liberal absentéista (*laissez-faire*) e a subsequente adoção de direitos prestacionais no contexto do Estado de bem-estar social, houve uma transformação equivalente no conceito de acesso à justiça, conforme destacado por Salles (2024, p. 280):

A ideia de proteção judicial disponibilizada apenas formalmente, para fins exclusivos de quem pudesse acessá-la, vigente na era liberal, passou a ser considerada inadequada, tomando-se necessário ampliar os direitos sociais e remover as barreiras tradicionalmente opostas a um efetivo acesso ao Poder Judiciário, aferidas a partir da “experiência da realidade” e das “preocupações reais da maioria da população” em tal momento histórico.

Não surpreende, pois, que o acesso à justiça tenha despertado particular interesse no período pós-guerra, na medida em que as reformas do *welfare state* buscaram “armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidores, locatários, empregados e, mesmo, cidadãos” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 11).

Santos (1986, p. 18), igualmente, reporta as profundas alterações ocorridas no acesso à justiça nesse período. Segundo o autor, foi no pós-guerra que a “questão explodiu”, em virtude da “consagração constitucional dos novos direitos econômicos e sociais e a sua expansão paralela à do Estado de bem-estar”.

Os conflitos surgidos com o câmbio do modelo de organização estatal passaram, então, a se constituir na forma de litígios jurídicos (relação de trabalho, segurança social, habitação, bens de consumo duradouros, etc.). “De tudo isto resultou uma explosão de litigiosidade à qual a administração da justiça dificilmente poderia dar resposta”, instaurando, na década de 60, a

²⁵ Santos (1986, p. 16) caracteriza o Estado assistencial ou Estado-providência como “um Estado activamente envolvido na gestão dos conflitos e consertações entre classes e grupos sociais, e apostado na minimização possível das desigualdades sociais no âmbito do modo de produção capitalista dominante nas relações econômicas”.

chamada *crise da administração da justiça*, cujos efeitos se fazem sentir até hoje (Santos, 1986, p. 16).

As constituições passaram a tutelar uma gama muito mais abrangente de interesses. Tal expansão permitiu que grupos historicamente desfavorecidos no contexto político convencional passassem a se valer do sistema jurídico como arena alternativa para a defesa dos seus interesses. Essa abertura redundou, igualmente, na expansão do papel conferido à jurisdição constitucional, que passou a decidir sobre áreas tradicionalmente vistas como domínios exclusivos da política ou do mercado, como habitação, educação, saúde, meio ambiente e assistência social.

2.4.3 A Constituição de 1988 e seu amplo inventário de direitos

A Constituição brasileira de 1988, mais do que qualquer outra, foi pródiga quanto à consagração de direitos. Ofertou à sociedade um vasto catálogo de direitos individuais, coletivos e sociais, o que foi recebido como um grande avanço na garantia da cidadania. Não por outra razão recebeu o epíteto de Constituição Cidadã²⁶.

Impulsionada pela emergência das reivindicações sociais, reprimidas pelo autoritarismo militar, a Assembleia constituinte da transição política produziu um complexo texto de caráter compromissório, que assegurou um exuberante acervo de direitos com traços aparentemente contraditórios, conjugando elementos tanto do ideário liberal quanto social.

Naturalmente, a tendência de expansão dos direitos, iniciada por ocasião da redemocratização, não ficou restrita ao texto constitucional, se estendendo para a legislação – como resultado da constitucionalização de uma multiplicidade de temas –, especialmente no campo dos direitos sociais (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, proteção à infância e assistência aos desamparados, etc.).

²⁶ Nem todos receberam a nova Constituição com o mesmo ânimo. Roberto Campos (2018), dono de um pensamento mordaz e uma linguagem implacável, pensava diferente: “Prefiro considerá-la um ‘catálogo de utopias’. Dirão alguns que é uma ‘gaveta de sonhos’. Concordam todos em que é um regulamento enxundioso, descendo a minúcias como a caça das baleias, o conforto das prisões, a construção de creches, o transplante de órgãos, os cemitérios religiosos. Permeia o documento uma espécie de ‘democratice’, essa perversão do conceito de democracia, que garante a todos e a cada um o direito ao seu pequeno absurdo. Ninguém acusará a obra dos notáveis de notável bom senso...”.

Além da expansão dos direitos, a Constituição ampliou “as estratégias e instituições das quais se pode lançar mão para invocar os tribunais” (Santos, 2011, p. 14). Houve por parte do constituinte uma clara preocupação com “o estabelecimento de instrumentos que viabilizassem sua efetivação, de modo a superar a incapacidade do Judiciário de responder adequadamente à complexidade dos conflitos sociais” (Asperti, 2017). Nesse intuito, foram fortalecidos os poderes do Ministério Público, ampliada a assistência judiciária aos necessitados mediante a institucionalização definitiva da Defensoria Pública, a criação dos Juizados Especiais, etc.

Com a ascensão de um modelo constitucional marcadamente abrangente, no tocante à previsão de direitos, a judicialização das relações sociais não chega a ser surpreendente, pelo contrário, como argumenta Barroso (2012, p. 25):

A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. [...] o Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer, sem alternativa. Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria.

A ampliação dos direitos revelou-se, no entanto, duplamente problemática. Por um lado, sua efetivação esbarra em um complexo conjunto de fatores, que vão desde a (insuperável) incapacidade financeira do Estado, até a existência de barreiras ideológicas e políticas, dando origem a um quadro de baixa eficácia normativa e sistemático incumprimento dos direitos fundamentais, em particular dos direitos sociais, retratado na expressão doutrinária “promessas não cumpridas da modernidade” (Streck, 2011, p. 348).

Além do mais, o descompasso entre a abundante previsão de direitos e a realidade de desassistência social vivenciada pela maioria da população ocasiona uma quebra de expectativas que frequentemente desagua no Judiciário na forma de uma *litigiosidade de efetivação*.

No entanto, com ênfase Sepúlveda Pertence (1997, *apud* Cunha, 2021, p. 31-32), era previsível a “frustração da esperança despertada por essa abertura da jurisdição à sociedade, uma abertura formal, com amplas avenidas que tinham por destino uma máquina cansada, pobre, viciada, envelhecida”.

2.4.4 A tradição de legislação simbólica

A causa primária da existência de um copioso rol de direitos, em um ordenamento de tradição romano-germânica (*civil law*), é a existência de um descomunal acervo legislativo (“cipoal de leis”). Existem muitos direitos, porque existem muitas normas preditivas de direitos.

Há várias explicações para a intensa produção normativa brasileira. A coexistência de uma diversidade de espécies normativas²⁷, a existência de duas casas legislativas permanentes, cada uma com uma grande quantidade de membros, e o fato de os três Poderes possuírem capacidade para produzir normas jurídicas abstratas, são algumas delas.

O Legislativo produz leis em sentido estrito. O Executivo produz normas de natureza administrativa, no uso da competência regulamentar, mas exerce também competências normativas atípicas, a exemplo das medidas provisórias (art. 62 da CF) e dos decretos autônomos (o art. 84, VI, “a”, da CF). Mesmo o Poder Judiciário produz normas não-individuais quando, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal edita súmulas vinculantes, os tribunais elaboram seu regimento interno e, no uso elástico da função interpretativa, os juízes atuam como *legislador positivo*, extraíndo normatividade transcendente dos princípios constitucionais.

Outra causa relevante é a tradição do Poder Legislativo brasileiro de formular a legislação com caráter simbólico. A *legislação simbólica*²⁸, expressão popularizada no Brasil pelo magistério de Marcelo Neves (1994), refere-se à produção legislativa que não está primariamente orientada para a regulação efetiva de comportamentos ou para a resolução de problemas concretos. Ao contrário, funciona como um meio de comunicação que transmite mensagens ideológicas ou políticas, sendo o seu principal papel afirmar valores para consolidar a legitimidade do sistema jurídico e político ou atender demandas de reconhecimento de determinados grupos sociais, sem necessariamente resultar em eficácia prática²⁹.

As normas derivadas da atuação simbólica do legislador, segundo o propósito de sua instituição, exercem três distintas funções: a) confirmação de valores sociais; b) demonstração da capacidade de ação do Estado (legislação-álibi, na qual se cria uma imagem favorável do

²⁷ Dentre as quais as mais utilizadas encontram-se no art. 59 da Constituição Federal: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

²⁸ Nas palavras do próprio Marcelo Neves (1994, p. 32): “Considerando-se que a atividade legiferante constitui um momento de confluência concentrada entre sistemas político e jurídico, pode-se definir a legislação simbólica como produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficamente a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico. [...] A referência deôntico-jurídica de ação e texto à realidade torna-se secundária, passando a ser relevante a referência político-valorativa ou político-ideológica”.

²⁹ Esse fato é observado por Galanter (1993, p. 131): “o direito funciona, cada vez mais, através de controles simbólicos indirectos – quer dizer, pela irradiação de mensagens, e não tanto através da coacção física”.

Estado no que concerne à resolução de problemas sociais); c) fórmula de compromisso dilatatório (adiamento de solução dos conflitos).

Acresce a isso a circunstância de que o Legislativo brasileiro, ao contrário do que sucede nos regimes parlamentaristas, não é diretamente responsável pela execução das leis que elabora. Desse modo, estando desobrigado das consequências, é mais facilmente seduzido a produzir leis visando atender interesses de grupos eleitoralmente significativos, incorrendo no *populismo normativo*.

Para se ter uma ideia da voracidade normativa do Estado brasileiro, estudo produzido pelos técnicos do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), apontou que nos últimos 35 anos foram editadas 7,4 milhões de normas, perfazendo uma média de 586 normas diárias ou 845 normas editadas por dia útil (Amaral *et al*, 2023). Esse cenário produz como consequência maiores exigências de atuação judicial.

2.4.5 A cultura da judicialização

Os números da litigiosidade permitem especular que o demandismo é um traço cultural em expansão na sociedade brasileira, sugerindo que haveria no seu interior uma inclinação a atribuir ao Estado a tarefa de árbitro universal de todos os problemas, pequenos e grandes³⁰.

O termo *cultura da judicialização* descreve os hábitos de uma sociedade em que cada conflito ou insatisfação tende a se transformar em uma demanda judicial, ambiente no qual “a própria formação cultural e psíquica do indivíduo [...] é propensa à individualidade [...] e à litigância, mesmo em trivialidades cotidianas” (Salles, 2024, p. 289), prevalecendo “ou o reiterado descumprimento de obrigações assumidas ou um exacerbado espírito de rivalidade” (Barroso, 2021, p. 256).

³⁰ Yeung (2024) discorda da existência de um traço cultural responsável pela elevada litigiosidade brasileira, preferindo explicar tal fenômeno, na linha de outros autores da análise econômica do Direito, com base em um sistema de estímulos racionais de ganhos e custos: “Por que há tantas ações judiciais no país? Muitos dirão que se trata de uma “cultura litigante” (ou algum outro tipo de “cultura”). Economistas institucionalistas (aqueles que estudam o Direito por exemplo) não se deixam convencer pela tese do fatalismo e determinismo cultural (vide Acemoglu e Robinson, 2012). Preferimos entender que resultados como esses são gerados por incentivos fornecidos aos atores sociais que sabem o que querem (“Indivíduos racionais reagem aos incentivos” G. Mankiw, 2013). Incentivos pela economia tradicional são preços, custos, lucros etc. Mas, para estudiosos do Direito, incentivos são as regras colocadas de maneira direta ou indireta, explícita e implícita. E as regras atualmente determinam que, para os escolarizados, os informados e os com renda acima da média, é muito barato acessar o Judiciário. Ainda, as regras colocadas expõem o Judiciário como a única instituição com possibilidade e poder de resolver conflitos na sociedade”.

A vocação à judicialização reflete, em parte, uma descrença nas formas extrajudiciais de resolução de conflitos, levando as partes a elegem os tribunais como o caminho mais eficaz para a defesa de suas posições jurídicas. É reforçada também pela falta de conhecimento sobre os métodos alternativos de resolução de disputas, que mesmo sendo menos onerosos e mais rápidos na maioria das vezes não são considerados como opção prioritária. Desse modo, “na falta de uma cultura de resolução consensual de litígios e de outras esferas decisórias eficientes, ocorre uma judicialização generalizada, sem filtros ou critérios” (Salles, 2024, p. 289).

Por outro lado, a sociedade moderna goza de livre acesso à informação, impulsionado pela popularização do acesso à internet e às mídias sociais. Em um cenário de abundância informacional, a “maior conscientização da cidadania sobre seus direitos também amplia sentimentos de desencanto que culminam em atos reivindicatórios, mostrando-se a propositura de ações o caminho mais curto para as mudanças” (Salles, 2024, p. 289).

Paralelamente, observa-se um uso desvirtuado das facilidades de acionamento do Judiciário. Os serviços judiciários, em especial nos segmentos amparados pela gratuidade, como os Juizados Especiais, são utilizados sem que o usuário se pergunte sobre a viabilidade da causa ou sobre o custo dela para a sociedade (custos sociais da demanda). Para Mancuso (2020, p. 28), a cultura demandista é

incrementada pela percepção prodigalizada (e equivocada) de um acesso à Justiça generalizado e incondicionado -, por modo que esse diagnóstico realista engendrasses a vontade política de alterar o *statu quo*, a começar pela necessária informação ao público-alvo (os jurisdicionados) quanto aos ônus, encargos e riscos iminentes ao processo judicial e, bem assim, quanto aos outros modos de prevenir e resolver controvérsias.

Outra característica fortemente incrustada na cultura brasileira é a tendência à delegação de responsabilidades. Não criou raízes por aqui o princípio sartreano de que o “homem está condenado a ser livre”, no sentido de que “é responsável por tudo o que faz” (Sartre, 1970, p. 18). Pelo contrário, a educação para o servilismo informa que o juízo do outro é superior, especialmente se formalmente investido em posição de autoridade.

O homem comum quer livrar-se, no mais das vezes, da angústia de decidir³¹, optando por delegar a outrem a solução dos seus problemas em vez de construir ele mesmo uma saída.

³¹ “Não é possível que não exista certa angústia na decisão tomada. Todos os chefes conhecem essa angústia. Mas isso não os impede de agir, muito pelo contrário: é a própria angústia que constitui a condição de sua ação, pois ela pressupõe que eles encarem a pluralidade dos possíveis e que, ao escolher um caminho, eles se deem conta de que ele não tem nenhum valor a não ser o de ter sido escolhido. Veremos que esse tipo de angústia - a que o existencialismo descreve - se explica também por uma responsabilidade direta para com os outros homens engajados pela escolha. Não se trata de uma cortina entreposta entre nós e a ação, mas parte constitutiva da própria ação” (Sartre, 1970, p. 16).

Como consequência, ao invés de percorrer o laborioso caminho da concepção autônoma de uma resposta para o conflito (mediação, conciliação, etc.), prefere sujeitar-se a uma providência tuteladora pela qual não poderá (auto) responsabilizar-se. Deixa, dessa forma, entreaberta a porta dos mal perdedores que, incapazes de aceitar a derrota com nobreza, refugiam-se no figurino de vítima das circunstâncias.

Como todo atributo cultural, a cultura da judicialização pode ser modificada mediante estímulos positivos e negativos. Logo, necessita ser acompanhada de esforços educacionais que alterem a percepção sobre o uso racional do sistema judiciário. A educação para o direito deve envolver a conscientização sobre as consequências sociais da judicialização e fomentar uma cultura de diálogo e de soluções consensuais. Além disso, cumpre demonstrar ao cidadão que os mecanismos resolutivos não judiciais são acessíveis, seguros e entregam o mesmo efeito que os meios adjudicatórios. Esse é o primeiro passo para uma sociedade menos litigiosa.

Vistas as causas, importa agora discorrer sobre os efeitos da litigiosidade exacerbada sobre o acesso à justiça.

2.5 Consequências da litigiosidade exacerbada no acesso à Justiça

O nível de litigiosidade observado no sistema judiciário brasileiro gera consequências que impactam negativamente a eficiência da Justiça e a imagem pública do Judiciário.

Diversos efeitos da judicialização podem ser apontados, podendo-se destacar o congestionamento processual, a transferência de responsabilidades para o Poder Judiciário, o enfraquecimento da cidadania, pela incapacidade de solucionar conflitos por autocomposição, o esvaziamento de outras esferas decisórias e o ativismo judicial.

A combinação desses efeitos contribui para a projeção de uma imagem pública negativa do Judiciário. O protagonismo decorrente da assunção de atribuições no campo político acaba conflitando com a imagem de um Judiciário inerte e discreto e levanta questionamentos acerca de problemas insolúveis relacionados à eficiência da prestação jurisdicional. Não menos relevantes são as implicações desse fenômeno sobre a democracia, o equilíbrio entre os Poderes e o exercício da cidadania, como se verá a seguir.

2.5.1 Congestionamento processual

O congestionamento processual é uma das principais adversidades enfrentadas pela Justiça, alimentando grande parte da percepção negativa que o Judiciário evoca no imaginário popular.

O indicador criado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para mensurar o nível de congestionamento processual é a *taxa de congestionamento*, ela mede o “percentual de casos que ficam represados sem solução, comparativamente ao total tramitado no período de um ano” (CNJ, 2024, p. 158), isto é, a proporção de casos não resolvidos em relação ao total de processos que tramitou no período de um ano. Já a *taxa de congestionamento líquida* é calculada subtraindo-se do cômputo os processos suspensos, sobrestados ou temporariamente arquivados.

Essa taxa é crucial para entender a eficiência do Poder Judiciário, pois mede a capacidade do sistema de dar vazão às demandas que recebe³². Na prática, o estoque se eleva com a entrada de novos processos e decresce quando os processos são baixados. Quanto menos processos são baixados em relação ao ingresso, maior a taxa de congestionamento. O ideal da taxa de congestionamento é permanecer no menor nível possível, podendo chegar a zero.

O relatório Justiça em Números 2024 (p. 158) oferece um breve panorama histórico da flutuação da taxa de congestionamento no Brasil nos últimos anos:

[...] a taxa de congestionamento do Poder Judiciário oscilou entre 70,6%, no ano de 2009, e 73,4% em 2016, ano a partir do qual [sic]. A partir desse ano, a taxa cai gradativamente até atingir o menor índice da série histórica no ano de 2019, com taxa de 68,7%. Em 2020, em razão da pandemia causada pela Covid-19, a taxa voltou a subir e atingiu o maior valor da série histórica, 75,4%. Após esse período a taxa de congestionamento voltou a cair gradativamente até atingir o valor de 70,5% em 2023, o segundo menor ponto dos últimos 15 anos.

Uma taxa de congestionamento de 70% é bastante elevada e significa que para cada 100 processos que entraram no sistema judicial em 2023, 70 permaneceram pendentes no final do período. A Justiça Federal é o segmento que detém a maior taxa de congestionamento, com 73,6%; seguida pela Justiça Estadual, com 71,9%. A Justiça do Trabalho é a que apresenta o menor índice, com congestionamento de 57,7% (CNJ, 2024, p. 158).

Esse cenário deriva do imenso ingresso de processos. Basta lembrar que no ano de 2023 ingressaram 35 milhões de processos novos (CNJ, 2024, p. 15). Conseqüentemente, a duração

³² A taxa de congestionamento assemelha-se a “uma caixa d’água, que quando dá vazão ao volume que entra e mantém um nível baixo, resulta numa baixa taxa de congestionamento. Ao contrário, quando não dá vazão ao que entra e ainda mantém um estoque alto resulta numa alta taxa de congestionamento”. Ilustração contida no site do CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/estrategia-nacional-do-poder-judiciario-2009-2014/indicadores/03-taxa-de-congestionamento/>. Acesso em: 17 jun. 2024.

do processo tende a prolongar-se por períodos significativamente elevados. Hoje, por exemplo, o tempo médio de tramitação dos processos, medido entre o ingresso da demanda e a sua baixa, é de 05 anos e 04 meses na Justiça Estadual e 06 anos e 08 meses, na Justiça Federal.

Com índices tão expressivos, o Judiciário perde a capacidade de entregar a atividade jurisdicional com o tempo e a qualidade almejados, minando a confiança do jurisdicionado na justiça estatal. Aguarda-se muito tempo para receber um julgamento definitivo, e mesmo de posse do *status* de vencedor da demanda a parte depara-se com a crise de efetivação que impera na fase executória³³. Segundo informa o relatório do CNJ, “para receber uma sentença, o processo leva aproximadamente o triplo de tempo na fase de execução (4 anos e 6 meses) do que na de conhecimento, que tem uma média de 1 ano e 5 meses até a primeira sentença” (2024, p. 283).

Em circunstâncias assim, apesar de os índices de produtividade e os custos judiciários permanecerem significativamente altos, a taxa de congestionamento processual não tem arrefecido de forma significativa ao longo dos anos, sugerindo que os esforços de contenção, tais como têm sido empreendidos, não são suficientes.

É clara a necessidade do Poder Judiciário de investir permanentemente em infraestrutura, inovação tecnológica e capacitação de pessoal. Porém, esses esforços terão pouca eficácia se não forem acompanhados da diminuição do número de processos que ingressam no sistema. A experiência tem demonstrado que quanto mais cresce a estrutura Judiciária, mais aumenta a procura pelos seus serviços.

2.5.2 Transferência de responsabilidades para o Poder Judiciário

A excessiva litigiosidade também resulta na transferência de responsabilidades para o Poder Judiciário, que assume funções tradicionalmente atribuídas ao Legislativo e ao Executivo.

A crescente centralidade do Judiciário na dinâmica da organização dos Poderes tem convertido a Justiça em palco de importantes debates sobre temas políticos, morais,

³³ “As maiores faixas de duração estão concentradas no tempo do processo pendente, em específico na fase de execução da Justiça Federal (7 anos e 8 meses) e da Justiça Estadual (5 anos e 6 meses)” (CNJ, 2023, p. 210).

econômicos, científicos, ambientais, etc., alguns dos quais, rigorosamente, não pertencem à pauta tradicional associada às origens liberais do Poder Judiciário.

Essa é uma tendência que se intensificou na contemporaneidade, porém, não é recente. Como destacado, no último quartel do século XX, as responsabilidades do Poder Judiciário se ampliaram significativamente, em paralelo com a expansão do Estado de bem-estar social. Mesmo antes, porém, a mudança da sede das discussões políticas já era notada por Tocqueville (2005, p. 317) em terras norte-americanas no distante século XIX:

Quase não há questão política nos Estados Unidos que não se resolva, mais cedo ou mais tarde, em questão judiciária. Daí a obrigação em que se encontram os partidos, em sua polêmica cotidiana, de tomar emprestadas da justiça as idéias e a linguagem.

A falta de consenso mínimo faz com que partidos políticos frequentemente recorram ao Judiciário, transformando-o em instância revisora das deliberações políticas. É extensa a lista de temas originalmente afetos à esfera política, mas que em razão de falta de convergência parlamentar são definidos pelo Judiciário. Barroso (2021) enumera alguns:

No plano ético e dos costumes, juízes e tribunais foram chamados a decidir, por exemplo, se é legítimo o casamento entre pessoas do mesmo sexo; se uma mulher deve ter reconhecido seu direito de interromper uma gestação indesejada durante o primeiro trimestre de gravidez; e se a lei pode autorizar pesquisas com células-tronco embrionárias, o que importa na destruição de embriões congelados que sobraram dos procedimentos de fertilização *in vitro*.

Em questões econômicas, igualmente, temas complexos e de grande impacto chegaram às portas do Judiciário, como as que envolvem saber: se os titulares de caderneta de poupança têm direito à reposição de perdas que teriam sofrido por ocasião da mudança do padrão monetário decorrente do Plano Real; e se os municípios podem proibir os aplicativos para transporte urbano, do tipo Uber, Cabify ou 99.

Em temas de natureza social, a lista também é longa e inclui questões controvertidas e delicadas, como as que demandam respostas às seguintes perguntas: é compatível com a Constituição o estabelecimento de cotas raciais para o ingresso em universidades? É legítimo o ensino confessional - isto é, ligado a uma religião específica - em escolas públicas? Deve o Poder Público fornecer medicamentos de alto custo não incluídos nas listas do SUS?

Parece haver, quanto a estes temas, uma relutância do Legislativo em firmar posicionamentos claros, possivelmente em função do receio de que tais posturas possam gerar desgastes com parcela do eleitorado. Essa evasividade é notada normalmente diante de assuntos difíceis, sobre os quais há intensos desacordos morais, a exemplo dos mencionados acima.

Além dos partidos políticos, a demora em pautar o debate legislativo tem levado grupos de pressão a recorrerem ao Judiciário em busca de mediação, buscando, através da aplicação expansiva das normas constitucionais, influir em temas como as políticas públicas.

De igual modo, ao Poder Executivo é “confortável, em assuntos não rotinizados, manter padrões de posicionamentos e remeter os administrados ao juízo, aguardando a decisão judicial

contrária à Administração, às vezes até desejada” (Salles, 2024, p. 291), assim como manter nas Procuradorias jurídicas o padrão de ampla recorribilidade, uma postura automática diante de qualquer decisão desfavorável, sem considerar aspectos de razoabilidade da tese sustentada.

Estes são atalhos inautênticos que, convenientemente, poupam o Legislativo e o Executivo do desgaste político, transferindo-o para o Judiciário, que não extrai sua legitimidade da aprovação popular.

Não apenas isso, a corte constitucional brasileira, em um movimento espelhado pelo restante do Judiciário, não parece fazer esforços para esquivar-se da responsabilidade de deliberar sobre tais temas. Pelo contrário, aparentemente sente-se confortável na posição de *player* político, postura patenteada nas frequentes entrevistas de autoridades judiciárias aos órgãos de imprensa comentando assuntos do cotidiano político, além de outros temas alheios aos assuntos da Justiça.

Não se argumente que ao Judiciário não é dado escolher as causas que julga. A indeclinabilidade da Justiça não deve ser considerada um impeditivo à discricção. Indubitavelmente, há matérias imunes à apreciação judicial e quando o Judiciário não tem interesse nelas afasta-se do julgamento mediante a criação de categóricas insindicáveis, a exemplo das matérias *interna corporis*³⁴. Contudo, na esfera pública é corrente a máxima de que *atribuição é poder*, não sendo conveniente, portanto, abdicar dela.

Não obstante, a transferência de responsabilidades e a conseqüente hipertrofia do Judiciário enfraquece o equilíbrio entre os Poderes e sobrecarrega o sistema de justiça, comprometendo sua capacidade de oferecer uma prestação jurisdicional ágil e eficaz.

2.5.3 O esvaziamento de outras esferas decisórias

A concentração de poder nas instituições judiciárias, porém, não ocorre sem prejuízo às demais instâncias decisórias.

³⁴ O conceito de matéria *interna corporis*, no contexto das atribuições parlamentares, abrange “os atos e atividades realizados no interior das Casas Legislativas e dizem respeito à garantia da liberdade de expressão dos parlamentares, à definição de uma agenda deliberativa, à competência para a adoção de regulamentos definidores de procedimentos legislativos, e, sobretudo, diz respeito à liberdade para modificá-lo e interpretá-lo. Definem um amplo espaço de liberdade para a atuação das casas legislativas, englobando, inclusive, a possibilidade de fazer cumprir, ou não, os regulamentos que, livremente, adota e interpreta, além de representar a expressão máxima de atuação independente do Parlamento contra toda forma de ingerência de qualquer outra instância de poder, administrativa ou jurisdicional” (Lages, 2016, p. 84).

O protagonismo do Judiciário tende a desencadear reflexos indesejáveis no comportamento dos outros Poderes. Primeiramente, existe o risco de que o Poder Legislativo, em algumas situações, desenvolva uma predisposição a se omitir ou postergar a deliberação de determinados assuntos, motivado pela crença de que, no fim das contas, o Poder Judiciário intervirá como “árbitro final”. Esse desestímulo reduz o engajamento do Legislativo em torno de temas que possam causar alguma controvérsia ou impopularidade. Com o passar do tempo, certas iniciativas deixarão de empreendidas e alguns aspectos estruturais silenciosamente se tornarão definitivamente inoperantes, com prejuízos indelévels ao funcionamento dos Poderes.

Além disso, o alargamento do escopo judiciário pode erodir o senso de autorresponsabilidade política dos outros Poderes. Em um sistema harmônico e independente, cada Poder deveria ser plenamente responsável pelas consequências de suas decisões. No entanto, a onipresença do Judiciário pode levar os membros do Executivo e do Legislativo a sentirem-se menos responsáveis pelas posições assumidas, permitindo que adotem, sem riscos demasiados, posturas populistas, à medida que eventuais excessos poderão ser “corrigidos” posteriormente pelo arbítrio jurisprudencial. O fato é que, como relembra Posner (2011, p. XXIX), “os legisladores e as demais autoridades governamentais tendem a levar a Constituição mais a sério quando não podem passar a responsabilidade aos tribunais”.

Também não pode ser negligenciada a circunstância de que as fórmulas jurídicas e as técnicas de julgamento judiciais podem ser completamente inadequadas para lidar com questões políticas. Ao se levar certos casos ao Judiciário, renuncia-se às vantagens inerentes à solução política construída sob uma lógica própria, baseada na negociação, na busca por consenso, no compartilhamento dos prejuízos, na conveniência, oportunidade, etc., elementos que se diluem no ambiente formal e rígido do sistema judicial. É nesse sentido a opinião de Sergio Abranches (2018, p. 401):

Mas, embora eles [os ministros do STF] tenham margem relativamente ampla de interpretação do texto legal, principalmente ao decidirem questões políticas, o fazem sob o mesmo rito de procedimentos e com a mesma lógica decisória que utilizam na função judicial, de controle da constitucionalidade. Numa situação de contencioso, decidem no mérito quem ganha e quem perde. É o que chamamos de solução de soma zero. Uma das partes ganha e a outra perde a disputa. Na política, o que se busca o mais das vezes é uma solução ganha-ganha, na qual cada uma das partes cede para se chegar a uma decisão em que todas têm seu interesse satisfeito em alguma medida. A busca da solução mediana não se enquadra nos procedimentos judiciais. Ao decidir quem ganha e quem perde em questões estritamente políticas, o STF interfere no curso, na substância e, eventualmente, no resultado do conflito político.

O que há de particularmente grave na deflação de competências dos demais poderes é que ela se dá justamente em temas pertencentes ao núcleo de atribuições típicas, ou seja, envolvem responsabilidades, a rigor, irrenunciáveis e intransferíveis.

Como pontua Abranches (2018, p. 400), “essa dimensão política da ação do Judiciário tem legitimidade restrita, alto potencial para controvérsias, e se dá nos limites da democracia”. Além disso, é previsível que, a longo prazo, esse desarranjo institucional possa ocasionar a diminuição da qualidade da democracia, com impacto na legitimidade dos Poderes Legislativo e Executivo e uma sobrecarga do Judiciário.

2.5.4 O enfraquecimento da cidadania pela incapacidade de solucionar conflitos por autocomposição

A reboque da perda da proeminência do Parlamento na definição das grandes questões constituintes do interesse nacional e do “enfraquecimento do Executivo como definidor de políticas públicas prioritárias a implementar”, adveio “a incapacidade da cidadania de solucionar conflitos e a inexistência de outras instâncias decisórias satisfatórias” (Salles, 2024, p. 286).

Assim como enfraquece a responsabilidade das instituições públicas, a judicialização exacerbada também compromete, na esfera privada, a capacidade das pessoas de construir soluções adequadas aos próprios interesses, com prejuízos no campo das relações interpessoais e da cidadania.

O Min. Luís Roberto Barroso³⁵, ao sublinhar o caráter patológico da solução adjudicatória estatal, centrada no Judiciário, enfatiza que a via judicial deveria ser uma alternativa excepcional, e não o caminho preferencial para dirimir conflitos:

Não é possível considerar isso [a judicialização excessiva] uma coisa normal. O judiciário é uma instância patológica da vida. As pessoas só vão ao Judiciário quando tem briga, quando tem litígio, quando tem conflito, e a maneira natural de se viver a vida não é com litígio, não é com conflito. A gente deve resolver as coisas amigavelmente e administrativamente.

Um dos aspectos positivos da resolução não adjudicatória dos conflitos – ou seja, quando as partes discutem, planejam e implementam diretamente a resposta ao problema – é

³⁵ Palestra proferida no III Congresso do Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde (Fonajus). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ICisVp2S3as>. Acesso em: 01 dez. 2024.

que o próprio processo de construção é proveitoso para pavimentar a superação das rupturas interpessoais, possibilitando a preservação das relações. Isso é especialmente importante em conflitos familiares e comunitários, mas também é efetivo para a resolução de quaisquer dissensos, inclusive comerciais.

Por outro lado, a judicialização tende a degradar essas relações, porque está estruturada no formato de oposições dicotômicas, do tipo ganha-perde (autor/réu, promovente/promovido, vencedor/vencido), reforçando a polarização dos interesses das partes, “isso, quando a intervenção judicial já não resulta em agravar o quadro preexistente, pelo acirramento das posições contrapostas, assim recrudescendo e perenizando o conflito” (Mancuso, 2020, p. 23).

Adicionalmente, a dependência excessiva do sistema judiciário pode atrofiar o desenvolvimento de uma cultura de resolução de conflitos fora dos tribunais. Quando os cidadãos são condicionados a acreditar que apenas uma sentença judicial pode resolver disputas, os mecanismos alternativos são menosprezados. O resultado é uma sociedade menos capacitada para o diálogo e a negociação, portanto, menos apta ao exercício da cidadania sob um viés emancipatório.

2.5.5 O ativismo judicial

O *ativismo judicial* ocorre quando o Judiciário passa a ter uma postura proativa na criação de normas e na ingerência sobre políticas públicas, frequentemente suprindo lacunas legislativas ou interpretando a lei de forma extensiva.

Tal fenômeno tanto pode ser percebido como uma tentativa de assegurar direitos fundamentais de forma mais efetiva, cumprindo a Constituição³⁶; quanto uma maneira de burlar a separação dos Poderes, descumprindo a Constituição. Em todo caso, enreda o Judiciário no terreno movediço da arena política³⁷.

³⁶ A vertente que apresenta o ativismo judicial sob uma perspectiva positiva está estampada na seguinte opinião de Barroso (2012, p. 25-26): “A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: a) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; b) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; c) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas”.

³⁷ O ativismo judicial também pode ser visto sob lentes críticas, como expresso na avaliação de Abboud (2021):

Diante do fenômeno da *judicialização da vida*, a influência do Judiciário se avulta sobre domínios antes exclusivamente pertencentes aos outros Poderes: a política. Nesta seara, embora as questões possam ser deduzidas em termos jurídicos, a natureza política dos fatos subjacentes ao conflito não permite que sejam decididos segundo critérios estritamente jurídicos, pois a resposta não está estampada *prima facie* na lei.

O grau de abstração interpretativa requerida para a solução desse tipo de causa, impõe ao julgador o uso de critérios altamente fluidos, colhidos da filosofia, da política, da moral, da sociologia, etc., o que acaba por convertê-lo em um efetivo *agente político*³⁸. “Ou seja, a questão judicial se transforma em mera disputa política ou ideológica. É o velho risco da política colonizando todo o discurso jurídico. [...] O conflito judicial torna-se, assim, do ponto de vista ontológico, um embate de ideologias ou visões de mundo” (Abboud, 2021).

São conhecidas as objeções ao ativismo judicial, sendo bastante reprimir, no escopo deste tópico, o grave *déficit* de legitimidade democrática; e, possivelmente o inconveniente mais perceptível no ordenamento brasileiro, a insegurança jurídica, pois as decisões do Judiciário tornam-se absolutamente imprevisíveis, variando conforme as convicções pessoais de cada magistrado.

“Não é preciso muita agudeza para constatar o seguinte: trata-se, a bem da verdade, do velho problema da discricionariedade judicial na sua pior e mais atual forma. Problema esse que reside em negar o direito enquanto paradigma autônomo de normatividade e submetê-lo aos ditames da política, independentemente do colorido ideológico para tanto.

Enfim, o ativismo é uma forma de concretização de uma interpretação judicial sem limites. O julgador ativista não enxerga limites na Constituição, leis, precedentes, jurisprudência ou doutrina.

O juiz ativista pode ser o progressista ou o conservador. Para tanto, basta que ele deixe de procurar a resposta no direito e a fabrique a partir da ideologia. Por essa razão, está inadmitida qualquer divisão entre o bom e o mau ativismo”.

³⁸ *Agente político* aqui não corresponde ao sentido encontrado no léxico do Direito Administrativo, como titulares de cargos e funções situadas no topo da Administração Pública, atuando “com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais” (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 82). Encontra-se fundamentada na concepção difundida no âmbito da filosofia política, como agente responsável pela formulação da vontade geral do Estado, decidindo sobre o que é conveniente ou inconveniente, apropriado ou inapropriado, na condução dos assuntos públicos.

3. O ESTADO DE LITIGIOSIDADE EXACERBADA, NO BRASIL E NO ESTADO DO AMAZONAS

Nos últimos tempos, a vida brasileira judicializou-se extensa e profundamente em todos os domínios relevantes.

Luís Roberto Barroso (2021, p. 254)

A perfeita caracterização do estado atual da litigiosidade é crucial para compreender os desafios enfrentados pelo Judiciário amazonense – e brasileiro – e buscar soluções que possibilitem equilibrar a quantidade da demanda e a capacidade de resposta do sistema, aliando uma prestação jurisdicional efetiva a uma gestão eficiente do acervo de processos.

No presente capítulo serão examinados os dados estatísticos relativos à litigiosidade no Estado do Amazonas, em comparação com os dados do Judiciário nacional, levando em consideração o período de 2017 a 2023. Cuida-se de pesquisa empírica, com enfoque quantitativo, acerca da litigiosidade enfrentada no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas.

Em primeiro lugar, será apresentado um panorama geral da litigiosidade no Brasil, com foco no volume de casos novos e de processos em andamento, com referências a outros indicadores relevantes.

Em seguida, serão apresentados os dados estatísticos da judicialização no Estado do Amazonas, os quais serão analisados em perspectiva comparativa com os dados da Justiça Estadual em âmbito nacional.

Um terceiro recorte de dados avaliará especificamente a situação dos Juizados Especiais do Amazonas, que também serão comparados com os dados dos Juizados Especiais dos outros estados.

Os dados apresentados permitirão avaliar o nível de litigiosidade e identificar possíveis tendências de aumento ou redução. Essa análise é realizada por meio da mensuração da distribuição anual de processos.

Será investigada, ainda, a existência de eventual correlação entre a litigiosidade e outros indicadores demográficos (população) e econômicos (PIB e renda média domiciliar), em uma perspectiva comparativa entre os cenários verificados no Estado do Amazonas e o nacional.

Serão utilizados, principalmente, informações fornecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), extraídos da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud, que contém o armazenamento centralizado dos dados e metadados processuais relativos a todos os processos físicos ou eletrônicos, públicos ou sigilosos do Poder Judiciário³⁹. Também serão avaliados dados produzidos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM), no seu painel de metas⁴⁰. Fontes complementares utilizadas serão mencionadas ao longo do texto ou nas notas de rodapé.

3.1 A caracterização do estado da litigiosidade no Brasil: o país mais litigioso do mundo

“Nos últimos tempos, a vida brasileira judicializou-se extensa e profundamente em todos os domínios relevantes”. Essa frase do Ministro Luís Roberto Barroso (2021, p. 254) resume bem o atual estado da litigiosidade no Brasil.

Com mais de 80 milhões de processos aguardando solução nas filas judiciais e um ingresso constante de 25 a 30 milhões de demandas por ano (CNJ, 2024), o Brasil é o país com o maior número de litígios judiciais do mundo (Lisboa; Yeung; Azevedo, 2022, p. 268). Esse cenário é relativamente recente. Estima-se que até a promulgação da Constituição de 1988 o número de processos no Judiciário era de 350 mil, tendo este número apresentado um crescimento de 200 vezes em menos de três décadas, atingindo, por fim, a marca de 70 milhões em 2014 (Viario, 2023).

Dados do relatório Justiça em Números 2024, produzido pelo CNJ, informam que o ano de 2023 encerrou com um recorde histórico de 83,3 milhões de processos pendentes, um aumento de três milhões de casos em relação ao ano anterior. Foi o ano de maior demanda processual no Poder Judiciário, a segunda vez consecutiva que o volume de processos em tramitação superou a marca de 80 milhões, com destaque para o acervo da Justiça Estadual, que sozinha responde por 77,3% dos processos pendentes.

Com uma população de 203 milhões de habitantes (IBGE, 2023), existe o equivalente a 40 mil processos por cada 100 mil habitantes. É como se a cada dois brasileiros adultos, um tivesse um processo pendente no Judiciário.

³⁹ Vide a Resolução n. 331/20 – CNJ, que institui a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud como fonte primária de dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário – SIESPJ.

⁴⁰ Disponível em: <http://metas.tjam.jus.br/index.xhtml>. Acesso em: 17 out. 2024.

O ano de 2023 foi marcado por um volume significativo de processos novos, com 35,3 milhões de casos ingressados. Houve um crescimento de 9,4% em relação ao ano anterior. Por outro lado, foram baixados 35 milhões de processos. Ao todo, foram julgados 33,2 milhões de ações, uma elevação de 11,3% (3,4 milhões de casos) em relação a 2022. Esse aumento na produtividade⁴¹, embora relevante, não foi suficiente para conter o crescimento do acervo, que aumentou em 1,1 milhão de processos (CNJ, 2024).

Luciana Yeung (2024) elenca alguns dados que permitem comparar o nível de litigiosidade verificado no Brasil com países de economias desenvolvidas:

Os indicadores comparativos da litigiosidade são igualmente impressionantes. Em 2013, dois autores americanos Mark Rasmeyer, da Universidade Harvard, e Eric Rasmusen, da Universidade de Indiana, mediram o número de processos por 100 000 habitantes em diversos países e encontraram os seguintes números: 5 806 para os Estados Unidos, 3 681 para a Inglaterra, 1 768 para o Japão, entre outros. No mesmo sentido, Wollschlager (1998) mostrou que, na Europa, o país mais litigioso, a Alemanha, tinha 12 300 casos, seguido pela Suécia, com 11 120. **Se os dados para aqueles países continuarem mais ou menos válidos, o Brasil certamente estaria à frente de todos, sendo o incontestável número 1 em termos de processos per capita.** Como uma população de 203 milhões de pessoas em 2022, o número de ações judiciais a cada 100.000 habitantes no Brasil foi de 40 078, mais de três vezes o dado alemão. Considerando somente os casos novos, seriam 15 509. ainda à frente da Alemanha. [grifo acrescentado]

Por outro lado, é natural que um Judiciário que julga uma quantidade tão elevada de processos tenha uma estrutura monumental, cujos custos são igualmente superlativos. Em 2023, o Judiciário brasileiro contava com uma força de trabalho de 446.534 pessoas, das quais 18.265 (4,09%) eram magistrados e 275.581 (61,71%) servidores. Há, ainda, terceirizados, estagiários, conciliadores, juízes leigos e voluntários (CNJ, 2024, p. 64).

O número de juízes para cada 100 mil habitantes no Brasil é nove. “A título de comparação, na Europa, a mesma relação é de 18,0 magistrado(a) por cem mil habitantes, ou seja, no Brasil, há metade do número de juízes(as) por habitante do que na União Europeia” (CNJ, 2024, p. 99). De toda forma, mesmo que essa proporção “não seja inferior aos padrões internacionais, o atual corpo de magistrados e servidores não seria adequado ao exponencial volume de demandas” (Sadek, 2014, p. 61).

⁴¹ Nas palavras do Presidente do CNJ, Ministro Luís Roberto Barroso (2024): “A Justiça brasileira é, provavelmente, a mais produtiva do planeta, julgando definitivamente mais de 30 milhões de processos por ano. Nossos juízes julgam quatro vezes mais do que a média de um juiz europeu”.

Estrepitoso levantamento elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional⁴² (Brasil, 2023, p. 11), revelou que a despesa com o Poder Judiciário brasileiro no ano de 2021, na subfunção tribunais de justiça, corresponde a R\$ 116 bilhões, gerando um comprometimento de 1,6% do PIB nacional. Para se ter um parâmetro, os gastos com habitação e serviços comunitários somam 1,2%, com defesa 0,6% e serviços de polícia 1,13% do PIB. O relatório conclui, sem fornecer maiores detalhes acerca da metodologia e dos critérios utilizados na comparação, que a despesa da Justiça brasileira “é a mais elevada dos 53 países com dados disponíveis”⁴³.

A gestão desse extraordinário acervo tem se revelado uma das tarefas mais desafiadoras para a Administração da Justiça nas últimas décadas, pois a capacidade de julgamento da estrutura judiciária não acompanha a expansão da demanda. A persistência de um acervo elevado, mesmo diante dos esforços para expandir a estrutura judiciária e aumentar a produtividade dos juízes, revela as profundas raízes da crise enfrentada pelo Judiciário. Para descrever esse cenário a doutrina tem se utilizado de expressões como *crise numérica de processos* (Mancuso, 2020), *questão judiciária nacional* (Mancuso, 2011), *tragédia do Judiciário* (Gico Jr., 2014), *crise da jurisdição* (Cunha, 2021), etc.

Em todas essas expressões está implícita a ideia de desequilíbrio e ineficácia, derivados fundamentalmente de três fatores, que, na verdade, são consequências do panorama de hiperlitigiosidade acima delineado: a) o número de processos ajuizados e em tramitação no Judiciário brasileiro é muito elevado; b) o tamanho da máquina judiciária instalada para julgar esses processos é, igualmente, monumental; e c) a estrutura judiciária não tem apresentado

⁴² O relatório do Tesouro Nacional causou um alvoroço na imprensa, que municiada desses dados gerou matérias com os seguintes títulos: “*O Judiciário mais caro do universo*” (O Antagonista: <https://oantagonista.com.br/brasil/o-judiciario-mais-car-do-universo/>); “*Justiça do Brasil gasta 1,6% do PIB e é a mais cara do mundo*” (CNN Brasil: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/justica-do-brasil-gasta-16-do-pib-e-e-a-mais-cara-do-mundo/>); “*Tribunais no Brasil têm custo acima da média global e consomem 1,6% do PIB*” (Folha de Pernambuco: <https://www.folhape.com.br/noticias/tribunais-no-brasil-tem-custo-acima-da-media-global-e-consoem-16-do/312986/>); “*Brasil lidera ranking mundial de gastos com tribunais de Justiça*” (Poder 360: <https://www.poder360.com.br/economia/brasil-lidera-ranking-mundial-de-gastos-com-tribunais-de-justica/>).

⁴³ Era previsível que uma afirmação desse jaez, desprovida de um rigoroso embasamento, suscitasse algum nível de contestação. Veículos jurídicos especializados lançaram acusações de “comparação problemática” por “fata de contexto” (Conjur, 2024). As principais associações de magistrados do Brasil, a AMB e a AJUFE, emitiram nota conjunta refutando a maneira como os dados foram divulgados pelo Tesouro: “uma comparação correta entre o custo do Judiciário de diferentes países só seria possível por meio de um estudo que levasse em consideração as diferenças entre as nações, volume de processos ajuizados e julgados, número de juízes por habitantes e outros aspectos, algo que o estudo apresentado pelo Tesouro Nacional, segundo os dados disponíveis, não fez” (Disponível em: <https://www.ajufe.org.br/imprensa/noticias/18321-nota-oficial-da-amb-e-da-ajufe-sobre-o-estudo-do-tesouro-nacional-divulgado-nesta-5a-feira-25-1>. Acesso em: 22 abr. 2024).

capacidade de atender satisfatoriamente, com eficiência e em tempo razoável esse volume de demandas.

3.2 A caracterização do estado da litigiosidade no Estado do Amazonas

Os elevados níveis de litigiosidade verificados nas estatísticas nacionais também são observados no Estado do Amazonas, apresentando-se, inclusive, em patamares ainda mais pronunciados. Isso demonstra que a judicialização é um fenômeno presente em todo o Judiciário brasileiro, mas que incide diferentemente em determinadas regiões e segmentos.

3.2.1 A litigiosidade na Justiça Estadual do Amazonas (TJAM)

O Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM) é responsável pelo julgamento das causas afetas à Justiça Estadual e sua jurisdição alcança todo o território do Amazonas. A Segunda Instância é formada por 26 desembargadores. A Primeira Instância ou Primeiro Grau de jurisdição, compreende, além da comarca de Manaus, mais 60 comarcas localizadas no Interior do Estado. Um fato notável é que todos os Municípios do Estado são sede de comarca, com exceção de Tonantins, que é termo⁴⁴ da comarca de Santo Antônio do Içá⁴⁵.

De acordo com o relatório Justiça em Números 2024 (p. 50), apenas no Amazonas, no Rio de Janeiro e no Distrito Federal (este por possuir a peculiaridade de ser composto apenas pelo município de Brasília), “quase todos os habitantes residem em Municípios providos por

⁴⁴ Lei Complementar Estadual n. 261/23:

Art. 13. O Município cuja comarca ainda não estiver implantada constituirá Termo Judiciário, permanecendo, enquanto nessa condição, vinculado a comarca a ser definida por Resolução do Pleno do Tribunal de Justiça.

Parágrafo único. Os serviços judiciais dos Termos Judiciários ficam afetos ao Juízo da Comarca à qual estão vinculados.

⁴⁵ Essa é uma exigência da Constituição do Estado do Amazonas, que prescreve no art. 74 que “ao Estado e aos Municípios incumbe criar condições para que cada unidade municipal seja sede de Comarca, observadas as condições estabelecidas na Lei de Organização Judiciária”.

varas⁴⁶. Atualmente, o Tribunal conta com 199 magistrados, sendo 26 desembargadores e 173 juízes de direito⁴⁷.

As tabelas seguintes apresentam os dados da distribuição processual (casos novos) da Justiça Estadual brasileira e do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, no período de 2017 a 2023⁴⁸. Há também dados relativos ao número e à renda da população abrangida, que serão utilizados na análise de dados.

JUSTIÇA ESTADUAL (BRASIL)						
ANO	PROCESSOS DISTRIBUÍDOS (CASOS NOVOS)	VARIAÇÃO EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR	PROCESSOS POR 100 MIL HABITANTES	POPULAÇÃO ⁴⁹	PIB	RENDA MÉDIA DOMICILIAR (R\$)
2017	20.207.585	-	9.731	207.660.929	6.585.479	R\$ 1.268,00

⁴⁶ O relatório faz, todavia, uma observação oportuna: “o Amazonas possui alguns municípios de extensa dimensão territorial e com localidades de difícil acesso, sendo, portanto, esse indicador insuficiente para medir acesso à justiça em um território com tais características” (CNJ, 2024, p. 50).

⁴⁷ Fonte: Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/sobre/institucional-composicao>. Acesso em: 05 jun. 2023.

⁴⁸ Fontes dos dados apresentados nesta seção e na seção seguinte:

a) Distribuição de processos:

a.1: Brasil:

i) Distribuição processual de 2017 a 2019: Relatório Justiça em Números do respectivo ano.

ii) De 2020 a 2023: Portal Justiça em Números, painel estatísticas do Poder Judiciário, seção gestão processual. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 21 jul. 2024.

a.2: Amazonas:

i) Distribuição processual de 2017 a 2019 – acervo total do Tribunal: Relatório Justiça em Números do respectivo ano.

ii) Distribuição processual de 2017 a 2019 – Juizados Especiais (Juizados Cíveis, Criminais e da Fazenda Pública): PAINEL DE METAS NACIONAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO AMAZONAS (TJAM). Disponível em: <http://metas.tjam.jus.br/>. Acesso em: 05 jun. 2024.

ii) Distribuição processual de 2020 a 2023 – Acervo total e Juizados Especiais: Portal Justiça em Números, painel estatísticas do Poder Judiciário, seção gestão processual. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 21 jul. 2024.

b) Estimativas da população do Brasil: IBGE (Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=17283&t=downloads>. Acesso em: 12 jun. 2024)

c) População atual do Estado do Amazonas: IBGE (Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/panorama>. Acesso em: 12 jun. 2024).

d) Produto interno bruto do Amazonas: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação – SEDECTI (Disponível em: <https://www.selecti.am.gov.br/indicadores-e-mapas/>. Acesso em: 12 jun. 2024)

e) Renda domiciliar: IBGE (Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=73100&view=detalhes>. Acesso em: 12 jun. 2024).

⁴⁹ Para o ano de 2023 não foi divulgada projeção da população pelo IBGE. Por essa razão foi repetido o número de 2022.

2018	19.579.314	-3,11%	9.391	208.494.900	7.004.141	R\$ 1.373,00
2019	20.669.278	5,57%	9.836	210.147.125	7.389.131	R\$ 1.439,00
2020	18.376.651	-11,09%	8.678	211.755.692	7.609.597	R\$ 1.380,00
2021	21.154.880	15,12%	9.917	213.317.639	9.012.142	R\$ 1.367,00
2022	23.940.791	13,17%	11.789	203.080.756	10.079.676	R\$ 1.625,00
2023	25.802.815	7,78%	12.706	203.080.756	10.856.112	R\$ 1.893,00

Tabela 1 - Dados relativos à litigiosidade anual da Justiça Estadual do Brasil, acompanhados de dados demográficos e relativos à renda da população brasileira.

JUSTIÇA ESTADUAL (AMAZONAS)						
ANO	PROCESSOS DISTRIBUÍDOS (CASOS NOVOS)	VARIAÇÃO EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR	PROCESSOS POR 100 MIL HABITANTES	POPULAÇÃO	PIB	RENDA MÉDIA DOMICILIAR (R\$)
2017	210.185	-	5.172	4.063.614	93.204.000	850,00
2018	220.213	4,77%	5.397	4.080.611	100.109.000	791,00
2019	250.775	13,88%	6.051	4.144.597	108.181.000	842,00
2020	312.602	24,65%	7.429	4.207.714	116.019.000	852,00
2021	357.440	14,34%	8.371	4.269.995	131.531.000	800,00
2022	490.341	37,18%	12.440	3.941.613	149.671.000	965,00
2023	660.409	34,68%	16.755	3.941.613	160.212.000	1.172,00

Tabela 2 - Dados relativos à litigiosidade anual do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, acompanhados de dados demográficos e relativos à renda da população amazonense.



Gráfico 1 - Casos novos (processos distribuídos) em toda a Justiça Estadual brasileira, no período de 2017 a 2023.



Gráfico 2 - Casos novos (processos distribuídos) na Justiça do Estado do Amazonas, no período de 2017 a 2023.

De início, a constatação mais significativa da análise dos dados é o crescimento contínuo e exponencial do número de processos distribuídos a cada ano. Não houve nenhum ano em que o número de processos diminuiu.

O Tribunal de Justiça do Amazonas finalizou o ano de 2023 com um acervo de casos pendentes de 858.594 processos. Entre 2017, quando iniciou a série histórica, e 2023, o número de casos novos saltou de 210,1 mil para 660,4 mil, o que significa um aumento de mais de três vezes em um intervalo de apenas seis anos.

Esse cenário apresenta uma tendência de crescimento nos processos distribuídos em relação ao ano anterior, que se estabelece, especialmente, a partir de 2020 (24,65%), com picos notáveis em 2022 (37,18%) e 2023 (34,68%). No Brasil, também é observada uma tendência de crescimento nos processos distribuídos, especialmente a partir de 2021, mas nada se compara às médias amazonenses. Registre-se que o ano de 2020 teve uma queda de -11,09%, provavelmente devido à pandemia de Covid-19.

Comparativamente, a quantidade de processos distribuídos na Justiça Estadual brasileira apresentou um crescimento geral de 28% entre 2017 e 2023, uma média de crescimento anual de 4,16%. No Amazonas o crescimento foi de extraordinários 214% no mesmo período, refletindo uma taxa média anual de 21,02%.

Um dado que permite a confrontação equitativa entre os dois cenários é a quantidade de processos por 100 mil habitantes. No âmbito nacional, embora tenha havido uma elevação desse indicador, o crescimento foi de 31% entre 2017 e 2023. Na Justiça Estadual amazonense, por

outro lado, subiu de 5.172 processos em 2017, para 16.755 em 2023, um percentual acima de 200% de elevação, refletindo uma maior pressão *per capita* no sistema judicial estadual.

Quando analisados os dados distribuição anual de processos, em relação às variações da população, PIB e renda média familiar no período de 2017 a 2023, não foi possível estabelecer uma relação clara entre esses indicadores no cenário amazonense. Isto é, a distribuição processual parece desvinculada dos indicadores demográficos e econômicos testados. Por exemplo, no Amazonas, a distribuição cresceu 214% no período, patamar muito superior aos indicadores relativos à população (-3%), PIB (72%) e renda média familiar (38%).

Além disso, em alguns anos, há variações em sentidos opostos. Em 2021, por exemplo, houve um acréscimo vertiginoso de 14,34% nos processos, o número de habitantes sofreu um aumento modesto (1,48%) e o PIB também subiu de forma expressiva (13,37%); já a renda média familiar caiu acentuadamente (-6,10%). Em 2022, os processos continuaram a crescer em ritmo acelerado (37,18%), ao passo que a população caiu (-7,69%). O PIB, por sua vez, manteve a média de crescimento (13,79%) e a renda média familiar, que havia caído no anterior, subiu abruptamente (20,63%). Isso demonstra, que as taxas de judicialização são muito superiores às taxas de crescimento vegetativo de outros indicadores demográficos e econômicos, não havendo entre eles relação observável.

3.2.2 Juizados Especiais: o fracasso do sucesso

A judicialização é ainda mais pronunciada na Justiça Estadual quando o foco são os Juizados Especiais (cíveis, criminais e da Fazenda Pública).

Os Juizado Especiais foram criados pela Lei n. 9.099/95, a partir da experiência do Juizado Especial de Pequenas Causas (Lei n. 7.244/84), com o objetivo de conferir celeridade e efetividade à prestação jurisdicional em causas de baixa complexidade e reduzida expressão econômica. De fato, os juizados especiais tornaram a justiça mais célere, mais simples e mais acessível à população.

Apesar disso, esse modelo é particularmente sensível à judicialização, em especial a ocasionada pelas demandas de massa. A competência ampla para as causas de consumo, a facilitação do acesso à Justiça e a desburocratização dos procedimentos, aliados a fatores externos como o caráter protetivo das normas que regulam as relações de consumo, o número copioso de profissionais da advocacia e uma legião de fornecedores orientada por uma lógica

árida de custo-benefício, que enxerga nas condenações judiciais um custo aceitável se as condutas judicialmente sancionadas resultarem lucrativas no balanço contábil, são fatores que explicam, ao menos parcialmente, a razão de as demandas repetitivas frutificarem nos Juizados Especiais Cíveis mais do que em qualquer outro ramo da Justiça. Em tal cenário, seria surpreendente se o número de processos permanecesse em equilíbrio com a capacidade do sistema.

Além do mais, nos Juizados o tempo é um fator ainda mais crucial. Ao passo que toda demanda judicial sujeita-se ao princípio da *razoável duração* do processo (art. 5º, LXXVIII, CF), nos Juizados o procedimento é regido pelo princípio da *celeridade* (art. 2º, Lei n. 9.099/95). Rocha (2019), frisa que, apesar de ambos os institutos versarem sobre o tempo processual, não se pode confundir razoável do processo com celeridade:

A duração razoável do processo, conceito mais amplo, determina que toda a atividade judicial, do início até o fim, seja feita no menor tempo possível. [...]

A celeridade, por seu turno, é aferida permanentemente, ao longo do procedimento judicial, em relação ao tempo em que os atos processuais produzem seus efeitos. [...] Podemos, portanto, conceituar o princípio da celeridade como o comando normativo para que todos os envolvidos no processo - partes, juízo, auxiliares etc. - atuem para que os atos processuais produzam seus efeitos o mais rapidamente.

A celeridade da prestação jurisdicional, ao lado da gratuidade, certamente é a vantagem mais visada por quem busca os Juizados para litigar.

Mas as demandas repetitivas também não são um problema na jurisdição comum? Sim, também são, até porque a política de gratuidade dos atos processuais é igualmente benevolente fora dos juizados especiais⁵⁰. Contudo, além do maior número de atos que compõem os procedimentos, da maior burocracia e da aceitação da demora com mais naturalidade, na justiça ordinária o Juiz pode estabelecer o pagamento de custas. Nos Juizados, pelo menos em primeiro grau, a imposição de encargos é vedada⁵¹.

⁵⁰ Orientada pela ideia de maximização de acesso ao Judiciário, a legislação processual restringiu consideravelmente a exigência de custeio da utilização dos serviços judiciários. O modelo adotado pelo Código de Processo Civil, de um lado, conferiu à simples alegação de insuficiência de recursos da parte o caráter de presunção, desonerando-a de comprovar a condição de carência para suportar os custos do processo (art. 99, § 3º, CPC); e, de outro, vinculou o exame da situação econômica da parte exclusivamente aos elementos contidos *nos autos* (art. 99, § 2º), independentemente das manifestações exteriores de riqueza. Com isso, impôs ao juiz na função de controle dos custos do processo dupla limitação: a) impediu de averiguar de ofício as condições econômicas da parte; e b) restringiu o espaço de análise aos elementos formalizados no processo. Na prática, o exame da gratuidade ficou condicionado à impugnação da parte adversária, exigência que não encontra justificativa na dogmática processual. Os custos do processo são suportados pelo Estado e dizem respeito ao uso de recursos públicos, sendo seu controle uma questão afeta à administração da justiça, não mantendo qualquer relação com o objeto da disputa e os interesses em conflito.

⁵¹ Lei n. 9.099/95:

O fato é que, passadas três décadas da edição da Lei n. 9.099/95, o sistema pensado como *modelo ideal* de acesso à justiça, passa por uma crise, derivada, paradoxalmente, de suas próprias virtudes: a universalidade, a gratuidade e a simplicidade. Essa crise é ocasionada pela excessiva judicialização, culminando no que o Min. Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal (STF), denomina *fracasso do sucesso*⁵², para descrever o elevado número de demandas retroalimentado pelas facilidades do acesso e pela efetividade do serviço judiciário.

3.2.2.1 A litigiosidade nos Juizados Especiais do Estado do Amazonas

Feitas essas considerações, a partir de agora será examinado o quadro da judicialização nos Juizados Especiais do Estado do Amazonas, naturalmente, tendo em perspectiva o cenário nacional.

O sistema dos Juizados Especiais do Estado do Amazonas é dividido em duas entrâncias. A Segunda Entrância, que corresponde à Comarca de Manaus, possui 23 Juizados Especiais Cíveis, 03 Juizados Especiais da Fazenda Pública e 04 Juizados Especiais Criminais. Na Primeira Entrância, que abrange as comarcas localizadas no Interior do Estado, existem 06 unidades especializadas de Juizados Especiais (nas comarcas de Coari, Humaitá, Itacoatiara, Manacapuru, Parintins e Tefé), além de 58 unidades com competência ampla, abrangendo as causas dos Juizados Especiais.

Todas as unidades do sistema convergem para uma instância revisora formada por 04 turmas recursais, órgãos colegiados compostos por 04 juízes cada, com competência para reapreciar as decisões dos Juizados Especiais Cíveis, Criminais e da Fazenda Pública. Todas as turmas recursais são sediadas em Manaus.

Art. 54. O acesso ao Juizado Especial independerá, em primeiro grau de jurisdição, do pagamento de custas, taxas ou despesas.

Art. 55. A sentença de primeiro grau não condenará o vencido em custas e honorários de advogado, ressalvados os casos de litigância de má-fé. Em segundo grau, o recorrente, vencido, pagará as custas e honorários de advogado, que serão fixados entre dez por cento e vinte por cento do valor de condenação ou, não havendo condenação, do valor corrigido da causa.

⁵² “A gente [o Judiciário] é tão exitoso em determinadas áreas que acaba produzindo fracasso. É o que eu chamo de ‘fracasso do sucesso’, como já aconteceu no Juizado Especial Federal, que começou com um número pequeno de causas e teve uma expansão brutal de causas exatamente porque as pessoas perceberam que ali se obtinha uma decisão mais rápida”. Trecho de entrevista do Min. Gilmar Mendes, então Presidente do STF e do CNJ, concedida ao site Consultor Jurídico (CONJUR). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-jun-13/gilmar-mendes-alvo-movimento-organizado/>. Acesso em: 17 jun. 2024.

Todo o sistema dos Juizados amazonenses encerrou o ano de 2023 com um acervo de 187 mil processos pendentes, incluindo os processos das turmas recursais. Esse número só não é mais expressivo em razão da produtividade elevada nessas unidades. Neste mesmo ano, por exemplo, ingressaram 269 mil e foram julgados 251 mil processos.

A evolução da distribuição anual nos Juizados do Brasil e do Amazonas⁵³, pode ser observada com mais detalhes nas tabelas a seguir⁵⁴:

JUIZADOS ESPECIAIS (BRASIL)						
ANO	PROCESSOS DISTRIBUÍDOS (CASOS NOVOS)	VARIAÇÃO EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR	PROCESSOS POR 100 MIL HABITANTES	POPULAÇÃO	PIB	RENDA MEDIA DOMICILIAR (R\$)
2017	4.916.093	-	2.322	207.660.929	6.585.479	R\$ 1.268,00
2018	4.834.977	-1,65%	2.283	208.494.900	7.004.141	R\$ 1.373,00
2019	5.193.140	7,41%	2.452	210.147.125	7.389.131	R\$ 1.439,00
2020	4.287.498	-17,44%	2.025	211.755.692	7.609.597	R\$ 1.380,00
2021	4.756.217	10,93%	2.246	213.317.639	9.012.142	R\$ 1.367,00
2022	5.319.889	11,85%	2.512	203.080.756	10.079.676	R\$ 1.625,00
2023	6.124.557	15,13%	2.892	203.080.756	10.856.112	R\$ 1.893,00

Tabela 3 - Dados relativos à litigiosidade anual dos Juizados Especiais estaduais (cíveis, criminais e da Fazenda Pública) do Brasil, acompanhados de dados demográficos e relativos à renda da população brasileira.

JUIZADOS ESPECIAIS (AMAZONAS)						
ANO	PROCESSOS DISTRIBUÍDOS (CASOS NOVOS)	VARIAÇÃO EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR	PROCESSOS POR 100 MIL HABITANTES	POPULAÇÃO	PIB	RENDA MEDIA DOMICILIAR (R\$)
2017	54.062	-	1.330	4.063.614	93.204.000	850,00
2018	58.563	8,33%	1.435	4.080.611	100.109.000	791,00
2019	73.993	26,35%	1.785	4.144.597	108.181.000	842,00
2020	137.902	63,29%	2.872	4.207.714	116.019.000	852,00
2021	146.429	14,98%	3.254	4.269.995	131.531.000	800,00
2022	163.719	37,45%	4.845	3.941.613	149.671.000	965,00
2023	151.362	41,27%	6.844	3.941.613	160.212.000	1.172,00

⁵³ Os números consideram apenas os feitos distribuídos no primeiro grau dos Juizados Especiais, excluídos, portanto, os processos recebidos e julgados pelas turmas recursais.

⁵⁴ Os dados relativos aos processos distribuídos nos anos 2017, 2018 e 2019 foram extraídos do Painel de Metas do CNJ do TJAM (<http://metas.tjam.jus.br/>). Os dos anos seguintes foram coletados do relatório Justiça em Números do CNJ. As fontes dos demais dados são as mesmas mencionadas na apresentação dos dados nacionais e estaduais.

Tabela 4 - Dados relativos à litigiosidade anual dos Juizados Especiais (cíveis, criminais e da Fazenda Pública) do Estado do Amazonas, acompanhados de dados demográficos e relativos à renda da população amazonense.



Gráfico 3 - Casos novos (processos distribuídos) em todos os Juizados Especiais brasileiros (cível, criminal e da Fazenda Pública), no período de 2017 a 2023.



Gráfico 4 - Casos novos (processos distribuídos) nos Juizados Especiais (cível, criminal e da Fazenda Pública) do Estado do Amazonas, no período de 2017 a 2023.

Assim como na Justiça Estadual como um todo, a análise dos dados dos Juizados Especiais do Estado do Amazonas revela uma curva ascendente de processos distribuídos, a qual também jamais foi negativa desde o início da série histórica em 2017. No período analisado (2017 a 2023), a demanda cresceu 399%, uma taxa média anual positiva de 30,72%. No ano de

2023, em que ocorreu o pico da distribuição, foram ajuizadas em média 825 ações por dia útil⁵⁵ nos Juizados Especiais do Amazonas.

Em 2023, a cifra de processos por 100 mil habitantes nos Juizados Especiais do Amazonas foi de 6,8 mil, mais de duas vezes superior à média dos Juizados nacionais (2,8 mil). Comparativamente, nos Juizados Especiais nacionais, a distribuição de processos foi relativamente estável, apresentando um aumento gradual, entrecortado por uma queda em 2020 (-17,44%), o que pode ser explicado pela pandemia de Covid-19.

Já nos Juizados do Amazonas, o crescimento foi ininterrupto. Em apenas um ano (2020), quando houve a maior variação na distribuição, o incremento foi de mais de 60%, mantendo-se em níveis elevados nos anos subsequentes.

A análise relativa às variações da população, PIB e renda média familiar no período, novamente não apontam uma correlação clara com o número de processos distribuídos. Assim como aconteceu com os dados da Justiça Estadual, a distribuição processual nos Juizados Especiais não parece oscilar em função desses indicadores. A título de ilustração, a distribuição nos Juizados registrou um aumento de 399% no período analisado, um índice completamente discrepante dos relativos à população (-3%), PIB (72%) e renda média familiar (38%).

Observou-se também movimentos em sentidos contrários ao longo do tempo, reforçando a ausência de um padrão de correspondência. Em 2021, por exemplo, houve um aumento expressivo de 14,98% no número de processos, enquanto a população apresentou um crescimento modesto (1,48%) e o PIB teve um incremento substancial (13,37%); entretanto, a renda média familiar diminuiu consideravelmente (-6,10%). Já em 2022, os processos continuaram a crescer (37,45%), ao mesmo tempo em que a população reduziu (-7,69%), o PIB manteve a média de crescimento (13,79%) e a renda média familiar, que havia caído no ano anterior, aumentou drasticamente (20,63%).

3.3 Análise e inferências dos dados da litigiosidade no Amazonas e no Brasil

⁵⁵ Para a obtenção do resultado, foram divididos os processos distribuídos no ano de 2023 (269.750) pela quantidade de dias úteis de trabalho (327). Para o levantamento dos dias úteis foi considerado o calendário Judiciário do TJAM de 2023, instituído pela Portaria n. 4.012/22 – Presidência.

A análise dos dados sobre a litigiosidade da Justiça Estadual brasileira, com foco no Estado do Amazonas e nos Juizados Especiais do Amazonas, ao longo de sete anos, revela uma judicialização intensa e crescente.

Com mais de 80 milhões de processos pendentes e um ingresso anual de 25 a 30 milhões de novas demandas, o Brasil se destaca como o país com o maior número de litígios judiciais no mundo. Entre 2017 e 2023, o volume de processos em tramitação aumentou substancialmente, alcançando um recorde histórico de 83 milhões de processos pendentes. Esse crescimento desafia a capacidade do Poder Judiciário de atender eficientemente a demanda, resultando no prolongamento do tempo de tramitação e um acervo crescente de processos.

No cenário estadual, considerados os dados do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM), a intensidade da judicialização e a tendência de crescimento é ainda mais acentuada. No intervalo examinado, o número de processos distribuídos no TJAM quase quadruplicou. Para efeito comparativo, o crescimento relativo dos processos distribuídos no Amazonas (214%) foi 7,6 vezes superior ao crescimento no âmbito nacional (28%). Nos Juizados Especiais esse crescimento foi ainda mais alarmante, atingindo 399% em seis anos, superando em mais de 15 vezes a média de crescimento dos Juizados nacionais (25%).

Para se ter uma noção, o número de processos na Justiça Estadual do Amazonas mais que dobrou em 05 anos, passando de cerca de 210 mil casos em 2017 para aproximadamente 490 mil em 2022. Com base nessa taxa de crescimento, se as condições de progressão se mantiverem constantes, estima-se que o número de casos novos voltará a dobrar em 2027.

Nos Juizados Especiais do Amazonas, a dobra ocorreu em apenas 03 anos. Saltando de aproximadamente 54 mil em 2017 para 120 mil em 2020, dobrando novamente em 2023, quando foram distribuídos 269 mil processos.

No tocante à taxa de processos distribuídos por 100 mil habitantes, critério que permite comparar diretamente os cenários nacional e estadual, a Justiça Estadual do Amazonas apresentou uma evolução de 5,1 mil processos em 2017, para 16,7 mil em 2023, um aumento de 224%. Os dados nacionais também demonstram uma progressão, porém, muito mais gradual, no percentual de 31%.

Embora a judicialização seja um fenômeno abrangente, no Amazonas o segmento dos Juizados Especiais é sobremaneira afetado. Os efeitos do congestionamento não passaram despercebidos à análise de Santana Neto (2023, p. 52):

[...] percebe-se que os Juízos com maior represamento são de Juizados Especiais e respectivas Turmas Recursais, evidenciando a enorme concentração de feitos de

matérias atinentes a suas competências, de maior parte relacionada a direito do consumidor e repetitivas.

Por outro lado, ao comparar a evolução da distribuição processual com indicadores demográficos e econômicos, não foi possível estabelecer uma relação. O crescimento da litigiosidade parece desvinculado do aumento populacional, do PIB e da renda média domiciliar, sugerindo que outros fatores estão impulsionando essa judicialização.

Esses dados evidenciam que a Justiça amazonense vivencia um episódio de *explosão de litigiosidade*, isto é, uma elevação do número de casos que chegam ao Judiciário sem qualquer relação de proporcionalidade com indicadores normalmente associados à ideia de crescimento vegetativo das demandas, a exemplo do crescimento populacional ou incremento da renda familiar *per capita*. Nota-se, ademais, uma dinâmica regional específica, consistente em um crescimento em patamares que ultrapassam os índices e as tendências nacionais, demonstrando uma pressão superior sobre o sistema judicial amazonense.

Na prática, a hiperlitigiosidade impõe ao Tribunal de Justiça do Amazonas um cenário extremamente desafiador para a gestão judiciária, opondo, de um lado, um longo período de expansão da litigiosidade, com um crescimento sustentado dos casos novos superior a 20% ao ano; e, de outro, uma estrutura pressionada pela demanda excessiva e pelas contingências, especialmente orçamentárias. Em termos absolutos, desconsiderada a inflação, a despesa total do Tribunal de Justiça decresceu -15% no período, saindo de R\$ 1,15 bilhão em 2017 para R\$ 0,97 bilhão seis anos depois^{56 57}.

No mesmo período, o número de magistrados (cargos de juízes e desembargadores providos) variou negativamente, em -3%. Em 2023 o Tribunal contava com 200 magistrados, 07 a menos do que havia em 2017⁵⁸.

⁵⁶ Fonte: Portal Justiça em Números, painel despesas, receitas e pessoal. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-despesas/>. Acesso em: 06 ago. 2024.

⁵⁷ Quando considerada a inflação, o valor de R\$ 1,15 bilhão em 2017, ajustado pela inflação (IPCA) até o final de 2023, equivaleria a R\$ 1,62 bilhão. Nesse contexto, o decréscimo seria não apenas -15%, mas -59%.

⁵⁸ Fonte: Portal Justiça em Números, painel despesas, receitas e pessoal. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-despesas/>. Acesso em: 06 ago. 2024.



Gráfico 5 - Comparativo da evolução entre as curvas das despesas e dos casos novos do TJAM, no período de 2017 a 2023.

Convertidas as duas séries de dados (despesa e casos novos) em bases proporcionalmente comparáveis, o gráfico resultante de todo o período (2017 a 2023), demonstra uma evolução acentuada do número de processos distribuídos anualmente (+ 299%) enquanto a despesa apresentou redução significativa (-15%).

Apesar da evidente expressividade dos dados, sua análise isolada não retrata a real dimensão do problema, que inclui o assoberbamento da estrutura, o congestionamento processual, o prolongamento do tempo de duração dos processos, a baixa qualidade das decisões judiciais, a dispersão jurisprudencial, a excessiva pressão por produtividade sobre juízes e servidores, entre outros fatores.

Finalmente, este cenário parece desafiar a percepção comum de que o Brasil possui problemas generalizados de acesso à Justiça, ao passo que também permite questionar o próprio princípio – ainda marcadamente presente no ambiente acadêmico – de que o acesso à justiça é uma utilidade pública orientada por um vetor infinitamente ampliativo⁵⁹.

⁵⁹ Importa mencionar, embora em oposição à hipótese defendida nesse trabalho, as respeitáveis opiniões de Gabbay e Cunha (2012, local. 439), que sustentam que os dados relativos ao extraordinário número de litígios existentes no Brasil “não devem ser lidos como indicativos de que a população brasileira possui amplo acesso ao Judiciário, porquanto expressiva parcela desse contingente de demandas tem autoridades públicas como autores – governo, órgãos da União, Estados e Municípios, assim como uma minoria de setores privilegiados da população –, que atuam como litigantes repetitivos”.

No mesmo sentido, Yeung (2024): “Igualmente, os grandes números na Justiça brasileira não indicam uma maior acessibilidade pelo grande público, porque há evidências de que esse acesso à Justiça é fortemente regressivo no nosso país: empresas e pessoas de renda acima da média acessam de maneira desproporcionalmente maior do que as pessoas físicas e jurídicas com renda abaixo da média”.

4. DEMANDAS MATERIALMENTE REPETITIVAS: UM ICEBERG NA LITIGIOSIDADE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO AMAZONAS

De repente, Fleet viu algo logo à frente, ainda mais escuro do que a escuridão. A princípio, era pequeno (mais ou menos do tamanho, pensou ele, de duas mesas juntas), mas a cada segundo ficava maior e mais próximo. Rapidamente, Fleet tocou o sino do cesto da gávea três vezes, o aviso de perigo à frente. Ao mesmo tempo, ele levantou o telefone e ligou para a ponte.

- O que você viu? – Perguntou uma voz calma do outro lado.

- Iceberg, bem à frente! – Respondeu Fleet.

Durante os trinta e sete segundos seguintes, Fleet e Lee permaneceram em silêncio, lado a lado, observando o gelo se aproximar.

Walter Lord (A Night to Remember, 1997, p. 2)

4.1 Demandas repetitivas, um fenômeno da sociedade de massa

De todas as causas explicativas do estado de litigiosidade exacerbada observado no Amazonas – e no Brasil –, a mais tangível é a proliferação das demandas repetitivas. A existência de uma profusão de ações judiciais com características muito similares, derivadas de uma controvérsia em comum, assumiu uma dimensão tão impactante na administração da Justiça, que sua gestão se converteu no grande desafio judiciário contemporâneo.

Demandas repetitivas são controvérsias judiciais resultantes da deterioração de relações jurídicas massivas, relacionadas a prestações fornecidas em grande escala e formadas por uma grande quantidade de sujeitos. Nesse tipo de relação, os sujeitos não estão em posição de igualdade. Um dos polos é ocupado por um sujeito de grande porte, com ampla capacidade de determinação e de fornecimento de bens e utilidades, normalmente uma grande corporação ou uma instituição governamental, e, no outro, um conjunto de inumeráveis destinatários (usuários, consumidores, etc.) da prestação a que o primeiro se obriga a entregar.

O número extraordinário de demandas está diretamente relacionado à emergência da *sociedade de massa*, no contexto das quais se desenvolvem relações jurídicas multitudinárias,

isto é, padronizadas (*standard*) e com capacidade de abranger um número indefinido de sujeitos.

Se há algo em que a sociedade pós-moderna se destacou foi a capacidade de replicar objetos e comportamentos. Na sociedade de massa, tudo tende à repetição infinita: produtos, comportamentos, ideias. Não há lugar para a singularidade. Como advertia Barbosa Moreira (1991, p. 01), os fenômenos de massa são uma característica da sociedade contemporânea. Deles emergem “uma série de situações em que, longe de achar-se em jogo o direito ou o interesse de uma única pessoa, ou de algumas pessoas individualmente consideradas”, envolvem conflitos nos quais estão envoltas grandes quantidades de sujeitos.

Essas relações jurídicas massivas são tão numerosas que mesmo se apenas uma pequena parte delas desbordar para a conflituosidade e chegarem ao Judiciário, carregam a potencialidade de congestionar uma comarca, uma seção judiciária, do Judiciário de um estado e do país inteiro, ao ponto de, no limite, extenuá-las.

Por outro lado, em virtude do caráter isomórfico, essas demandas apresentam a particularidade de serem passíveis de ser solucionadas com maior facilidade, em comparação com eventual acúmulo de demandas individuais. Primeiro, porque – do *ponto de vista material* – ao se resolver o problema originário, estanca-se o demandismo, evitando o ajuizamento de novas demandas. Segundo, porque – do *ponto de vista processual* – elas podem ser solucionadas por meio de uma medida uniforme. Assim, caso seja possível agrupá-las para julgamento conjunto (por amostragem), a providência adotada em um caso pode ser aplicada para solucionar todas as demais.

Conquanto a judicialização excessiva seja um fenômeno generalizado no Judiciário brasileiro, na prática, os ramos do Direito que tratam de relações de massa são os mais afetados, destacando-se o direito previdenciário (auxílios, benefícios LOAS), o econômico (planos Bresser, Verão, Collor), o tributário (FGTS), do consumidor (telefonias, bancárias), etc. (CNJ, 2023, p. 275).

Mas o que, de fato, são as demandas repetitivas?

4.2 Conceito de demandas repetitivas

Demanda repetitiva (demanda serial, litígio de massa, ação isomórfica, etc.) é um conceito estritamente processual, que não difere essencialmente da concepção de *demanda*

encontrada nos manuais de Direito Processual Civil⁶⁰, enquanto ato postulatório de uma providência judicial. O que existe de peculiar é a recorrência. São ações cujo objeto é idêntico ou similar a questões recorrentemente deduzidas em outras demandas, sugerindo um padrão de replicação da matéria controvertida.

Constituem expressão do fenômeno da *litigiosidade repetitiva*, consubstanciado no “ajuizamento de demandas semelhantes, com a mesma tese jurídica [questões de direito] ou conflito de origem única [questões de fato], por centenas ou milhares de vezes, com o objetivo de fazer valer direitos” (Viaro, 2023, p. 61), cuja ocorrência somente é possível em virtude da deterioração de relações jurídicas de massa.

Embora o Código de Processo Civil não se ocupe de estabelecer um conceito expresso de *demanda repetitiva*, das diversas passagens em que menciona a expressão é possível extrair ao menos dois sentidos: um *restrito* (critério formal), adstrito à repetição de litígios no contexto do funcionamento do microssistema de julgamento de casos repetitivos; e outro *amplo* (critério material), abrangendo qualquer espécie de demanda serial. Esses critérios serão melhor delineados adiante.

4.2.1 Critério formal: demanda repetitiva no microssistema de julgamento de casos repetitivos

Com a massificação das relações jurídicas, foi necessário desenvolver um conjunto de técnicas processuais para garantir a efetividade do acesso à justiça e a proteção dos direitos de uma grande quantidade de sujeitos, propiciando que em um único processo judicial sejam resolvidas controvérsias envolvendo múltiplos sujeitos afetados, promovendo a eficiência do sistema e a racionalização das decisões.

Nesse propósito, foi instituído o microssistema de julgamento de casos repetitivos (art. 928 do CPC). No contexto desse microssistema, a locução *demanda repetitiva* assume um significado particular, circunscrito ao manejo das técnicas de julgamento por amostragem

⁶⁰ Barbosa Moreira (2012, p. 11-12) define *demanda* como o “ato pelo qual alguém pede ao Estado a prestação de atividade jurisdicional. Pela demanda começa a exercer-se o direito de ação e dá-se causa à formação do processo. [...] Através da demanda, formula a parte um pedido, cujo teor determina o objeto do litígio e, conseqüentemente, o âmbito dentro do qual toca ao órgão judicial decidir a lide (art. 128). [...] Instrumento da demanda, no sistema do Código, é a petição inicial, em que o autor formula por escrito o pedido”.

(IRDR, recursos extraordinário, especial e de revista repetitivos e súmulas vinculantes), o qual recebe neste trabalho a designação de *demandas formalmente repetitivas*.

É neste sentido, por exemplo, que o termo é empregado pelo CPC no art. 928, I, ao disciplinar o “incidente de resolução de *demandas repetitivas*”. Da mesma forma, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) utiliza a expressão *demandas repetitivas* na Resolução n. 235/16 – CNJ, que dispõe sobre a padronização de procedimentos administrativos decorrentes de julgamentos de repercussão geral, de casos repetitivos e de incidente de assunção de competência; assim como no tratamento dos dados estatísticos no Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios (BNPR)⁶¹.

O conceito de *demandas formalmente repetitiva* pode ser extraído de duas passagens do Código de Processo Civil. Ao disciplinar os instrumentos do microsistema de julgamentos de causas repetitivas, o Código enumerou os elementos caracterizadores dessa espécie de demanda. Primeiramente, ao estabelecer os pressupostos de admissibilidade do incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) – que é a técnica mais detalhadamente regulamentada de todo o microsistema – exigiu a demonstração da existência de “*efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito*” (inc. I). Ademais, o julgamento conjunto dessas ações somente estaria autorizado caso o julgamento individual pudesse representar “*risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica*” (inc. II).

Posteriormente, quando disciplinou a afetação à sistemática dos *recursos repetitivos*, estabeleceu como requisito a ocorrência de “*multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito*” (art. 1.036, *caput*).

Os requisitos instituídos nas duas previsões são rigorosamente os mesmos, podendo ser sistematizados da seguinte forma:

- a) efetiva repetição de processos ou recursos;
- b) controvérsia sobre a mesma questão de direito;
- c) risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica caso os processos sejam julgados individualmente; e
- d) afetação a alguma técnica de resolução de casos repetitivos.

⁶¹ Disponível no endereço: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/demandas-repetitivas/>. Acesso em: 26 mai. 2024.

Para a melhor compreensão do *critério formal*, cada um desses pressupostos será detalhado adiante.

a) Efetiva repetição de processos

O Código de Processo Civil não estabelece parâmetro quantitativo estático para a definição do que deva ser considerada *efetiva repetição de processos* ou *multiplicidade de recursos*. “O *quantum* adequado é avaliado em concreto, cabendo ao legitimado [...] demonstrá-la em seu requerimento” (Porto, 2018, p. 138).

Não foi intuito do legislador estabelecer parâmetros pré-fixados, embora a jurisprudência possa vir a fazê-lo, com base em argumentos de proporcionalidade. Logo, multiplicidade de processos é um conceito jurídico indeterminado, cujo conteúdo será preenchido à luz da análise das relações jurídicas concretamente deduzidas.

Contudo, considerando que o objetivo das técnicas de julgamento de casos repetitivos é otimizar a função jurisdicional, promovendo uma tutela jurídica uniforme e prevenindo a repetição desnecessária de processos e recursos, não se justifica sua aplicação em situações que envolvem um número reduzido de demandas. Nesse propósito, pode-se “levar em conta não apenas o número existente de processos em um determinado órgão jurisdicional, mas também em outros e até mesmo quanto à potencial multiplicação de novos casos futuros” (Mendes, 2017, p. 111).

b) Controvérsia sobre a mesma questão de direito

Os múltiplos processos disseminados nas unidades judiciárias que serão reunidos para julgamento conjunto devem versar sobre a mesma questão de direito.

Há ruidosos debates doutrinários acerca do conteúdo semântico da locução *questão de direito*, cujo significado, frequentemente, é estabelecido em contraposição ao sentido da expressão *questão de fato*.

Com efeito, conforme admitem Didier Jr. e Cunha (2023, p. 821), “é muito difícil a distinção entre questão de fato e questão de direito”, pois toda questão de direito pressupõe na origem a ocorrência de um fato. José Miguel Garcia Medina (2015, p. 1.323) é ainda mais cético

quanto à distinção, assumindo que, “rigorosamente, nenhuma questão pode ser exclusivamente de direito; afinal, pensa-se na construção de normas jurídicas para resolver problemas, e problemas que ocorrem no plano dos fatos”.

A despeito das dificuldades de se proceder ao isolamento dessas categorias, tendo em consideração que nos processos subjetivos a toda questão jurídica corresponde uma ou várias questões de fato, prevalece que a *questão de direito* relaciona-se com as “consequências jurídicas de determinado fato ou com a aplicação da hipótese de incidência prevista no texto normativo, com as tarefas de subsunção do fato à norma ou de concretização do texto normativo” (Didier Jr.; Cunha, 2023, p. 821). Não é diferente o critério proposto por Alvim Wambier (2011):

Ter-se-á, por exemplo, uma questão quase que exclusivamente jurídica, se o foco de atenção do raciocínio do Juiz estiver situado em como deve ser entendido o texto normativo, já que estariam “resolvidos” os aspectos fáticos (= que fatos ocorreram e como ocorreram) e o mecanismo de subsunção. Estas primeiras etapas do raciocínio do aplicador da lei terão sido superadas e, agora, sua atenção se centra na exata compreensão do mandamento legal.

Finalmente, Didier Jr. e Zaneti Jr. (2016, p. 132-133) relembram que podem ser classificados como repetitivos processos que digam respeito a objetos litigiosos (causa de pedir) completamente distintos. “Esses processos podem ser *homogêneos* (têm por objeto litigioso questão de direito semelhante) ou *heterogêneos* (têm objeto litigioso dessemelhante, mas há questões comuns, normalmente processuais, que se repetem em todos eles [...])”. Mencionam como exemplo a hipótese de instauração de um incidente acerca da possibilidade de concessão de gratuidade da justiça a pessoas jurídicas, mesmo que nos diversos processos pendentes a questão de fundo seja completamente distinta.

c) Risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica

Além da multiplicidade de processos sobre a mesma controvérsia jurídica, exige-se para a caracterização formal de uma demanda repetitiva, isto é, para sua submissão às regras do microsistema de julgamento de causas repetitivas, o *risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica* (art. 976, II, CPC).

Naturalmente, soluções distintas para problemas idênticos geram situações inconciliáveis com a pretensão de racionalidade do sistema jurídico-processual. A manutenção

de decisões contraditórias não apenas desafia a lógica interna do *ordenamento* jurídico, mas também compromete a segurança jurídica e a previsibilidade das decisões judiciais.

A harmonia dos pronunciamentos judiciais assegura, ademais, a confiança dos cidadãos no sistema de Justiça, promovendo a estabilidade das relações sociais e a equidade na aplicação da lei, valores fundamentais cristalizados nos princípios constitucionais da isonomia (art. 5º, *caput*, CF) e da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, CF).

As técnicas de julgamento utilizadas no microssistema de julgamento de casos repetitivos também buscam prevenir a dispersão jurisprudencial, em respeito à lógica e coerência que orientam a organização do sistema judiciário, o qual, não por acaso, possui uma estrutura piramidal condizente com sua pretensão de uniformidade.

Não se admite, portanto, que a atuação inadvertida do Judiciário propicie a manutenção de situações desarmônicas, em franco prejuízo às expectativas sociais de um sistema coerente e funcional, sob pena de institucionalizar-se a “a temível *loteria judiciária*, ou, em terminologia mais amena, a *dispersão jurisprudencial excessiva*” (Mancuso, 2015, p. 10).

Circunstância, aliás, que o legislador do Código de Processo Civil de 2015 buscou a todo custo evitar, intensificando o uso de mecanismos de centralização de julgamentos, formação e verticalização de precedentes e julgamentos por amostragem, como registrado na Exposição de Motivos do Código:

[...] haver, indefinidamente, *posicionamentos diferentes* e incompatíveis, nos Tribunais, a respeito da *mesma norma jurídica*, leva a que jurisdicionados que estejam em situações idênticas, tenham de submeter-se a regras de conduta diferentes, ditadas por decisões judiciais emanadas de tribunais diversos. Esse fenômeno fragmenta o sistema, gera intranquilidade e, por vezes, verdadeira perplexidade na sociedade [...]. A dispersão excessiva da jurisprudência produz intranquilidade social e descrédito do Poder Judiciário.

As demandas repetitivas, quando submetidas aos mecanismos de solução de casos repetitivos, podem contribuir para a qualidade do acesso à Justiça, pois permitem a uniformização da jurisprudência sobre questões jurídicas de grande repercussão. Quando uma questão jurídica é decidida de maneira uniforme pelos tribunais, os litigantes têm maior clareza sobre qual demanda vale a pena ajuizar, evitando demandar quando visualizam um prognóstico negativo. Os grandes demandados também são impulsionados a solucionar definitivamente a causa originária das demandas, quando possuem de antemão a certeza de que perderão essas causas na Justiça. Nos dois casos, há um ganho de segurança jurídica, com potencial para reduzir o número de demandas repetitivas.

Portanto, a definição de demanda repetitiva no contexto do microssistema de julgamento de casos repetitivos pode ser sintetizada na efetiva repetição de processos que versem sobre a mesma questão de direito, aliada ao risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica, revelando-se fundamental o seu tratamento harmônico com o intuito não apenas de otimizar a atividade judicante, mas também fortalecer a segurança jurídica e a igualdade perante a lei.

d) A afetação a alguma técnica de resolução de casos repetitivos

Por fim, sob a perspectiva formal, demanda repetitiva é um *status* processual que resulta de um processo de qualificação. Uma demanda não é repetitiva em si mesma, somente adquire essa qualidade no contexto das técnicas processuais de julgamento de casos repetitivos⁶².

No Brasil, ao longo do tempo, surgiram dois microssistemas processuais com o propósito de tutelar os direitos coletivos (difusos, coletivos e individuais homogêneos).

O primeiro microssistema de procedimentalização da tutela de direitos coletivos e difusos foi inaugurado pela Lei n. 4.717/1965 (Lei da Ação Popular). Na década de 1980, o processo coletivo recebeu um novo e definitivo impulso, com a edição da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985). Outro passo importante para a consolidação das normas de processo coletivo foi a aprovação do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990), que criou mecanismos de proteção do consumidor e sistematizou as categorias de direitos coletivos e difusos. Essas três leis constituem os pilares do microssistema processual coletivo no Brasil.

⁶² Uma situação curiosa ocorre durante a instauração do julgamento dos recursos extraordinário e especial repetitivos, a qual possibilita que as demandas adquiram um *status* temporário de demandas formalmente repetitivas.

Um dos passos do procedimento é seleção de recursos que funcionarão como *representativos da controvérsia*. Segundo a sistemática prevista no art. 1.036 e ss. do CPC, quando há uma multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais fundamentados na mesma questão de direito, o presidente ou o vice-presidente de tribunal estadual ou regional federal seleciona dois ou mais exemplares, que poderão ser afetados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ou pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), determinando a suspensão dos recursos idênticos. O tribunal superior ao qual forem encaminhados os recursos representativos tanto poderá recusar a escolha do tribunal de origem, selecionando outros em seu lugar, quanto rejeitar a afetação, caso em que será revogada a decisão de suspensão proferida pelo tribunal de origem.

O que há de peculiar nessa situação é que, nesse ínterim, os recursos contendo a matéria supostamente repetida, são selecionados, reunidos e suspensos, recebendo um tratamento uniforme, permanecendo temporariamente em uma condição intermediária, entre o *status* meramente formal e o material. Ao final, se forem admitidos, todos terão sido qualificados como formalmente repetitivos, recebendo tratamento sistemático; caso contrário, continuarão a receber tratamento pulverizado.

Havia a expectativa que esse conjunto de normas fosse eficaz na solução e prevenção dos litígios de massa. Mas essa foi “uma esperança que não se confirmou totalmente” (Porto, 2018, p. 04). Muitos problemas de massa continuam sendo resolvidos em processos individuais, nas muitas ações que se proliferam diuturnamente no Judiciário.

No intuito de conter a propagação de demandas repetidas foi instituído um segundo conjunto de normas que a doutrina denominou *microssistema de julgamento de casos repetitivos* (Didier Jr.; Cunha, 2023, p. 775), que tem por objeto a tutela de direitos individuais homogêneos ou acidentalmente coletivos. O que as difere das técnicas de julgamento de casos repetitivos do processo coletivo convencional é que seu objetivo é produzir um precedente vinculante e não a coisa julgada sobre a questão repetitiva.

Há divergência na doutrina se o microssistema de julgamento de casos repetitivos integra o sistema de direito coletivo ou se constitui modalidade autônoma.

Didier Jr. e Zaneti Jr. (2016, p. 132), sustentam que o processo coletivo é gênero e a tutela de casos repetitivos espécie:

No Direito brasileiro, as situações jurídicas coletivas podem ser tuteladas por dois tipos de instrumento: as ações coletivas e o julgamento de casos repetitivos art. 928 do CPC), como tipo de incidente em processos que tramitam em tribunais.

Ambos os instrumentos podem ser considerados “processos coletivos”, nos termos defendidos neste ensaio, pois têm por objeto a solução de uma situação jurídica coletiva - titularizada por grupo/coletividade/comunidade.

Mancuso (2019, p. 42), por sua vez, defende que a tutela judicial de casos repetitivos ou de pretensões pluri-individuais, pode ser concebida como uma terceira forma de tutela, cujas peculiaridades fazem com que seja situada

[...] num ponto equidistante entre a jurisdição singular (legitimação ativa radicada na afirmada titularidade do direito; interesse individual afrontado ou insatisfeito; coisa julgada de eficácia *inter partes*) e a jurisdição coletiva (legitimação ativa concorrente-disjuntiva, fundada na representatividade adequada do portador judicial; interesse metaindividual - difuso, coletivo em sentido estrito ou individual homogêneo; coisa julgada de eficácia expandida - *ultra partes* ou *erga omnes*).

Em todo caso, essa modalidade de tutela visa possibilitar que questões idênticas, já amplamente discutidas e decididas pelos tribunais, possam ser uniformizadas por meio da produção de precedentes vinculantes. Porto (2018, p. 16) sintetiza a dinâmica da tutela pluri-individual:

[...] havendo uma multiplicidade de processos (ou recursos) nos quais se discute a mesma questão jurídica, elegem-se alguns que bem representem a controvérsia, instala-se procedimento incidental com ampla participação e debate, enquanto os feitos originários ficam suspensos, ao cabo do qual se fixa uma tese jurídica, externando o posicionamento (tendencialmente) definitivo daquele tribunal acerca do tema, vinculando juízos a ele subordinados e a sociedade civil.

O art. 928 do Código de Processo enumera os instrumentos que compõem o microsistema de julgamento de casos repetitivos: (a) incidente de resolução de demandas repetitivas - IRDR, (b) recurso extraordinário repetitivo, e (c) recurso especial repetitivo. A estes a doutrina acrescenta o (d) recurso de revista repetitivo e a (e) edição de súmulas vinculantes (Didier Jr.; Cunha, 2023, p. 773).

A despeito de o sistema processual oferecer meios para o tratamento padronizado e uniforme das demandas repetitivas, na prática, ele não consegue evitar de maneira eficaz a dispersão jurisprudencial, nem prevenir a fragmentação das macrolides. O número de demandas efetivamente captadas pelos mecanismos processuais formais está muito aquém das necessidades da gestão judiciária e das potencialidades do microsistema.

Essa é a razão pela qual esta pesquisa propõe uma concepção que abranja as inúmeras demandas repetitivas não capturadas pelo microsistema de casos repetitivos.

4.2.2 Critério material: demanda repetitiva como fenômeno de mera replicação de demandas similares

Em sentido material, *demanda repetitiva* é uma expressão cujo significado remete a causas judiciais cujo objeto é idêntico ou similar a questões recorrentemente deduzidas em outras demandas, sugerindo um padrão de replicação da matéria controvertida, que pode referir-se tanto a aspectos jurídicos quanto fáticos, mas que não aparecem nas estatísticas, pois não foram abrangidas por nenhum instituto do microsistema de resolução de casos repetitivos.

Essencialmente, seu significado não discrepa do sentido visto no tópico anterior. Descreve, igualmente, a ocorrência do ajuizamento em série de demandas sobre questões homólogas, com origem em relações jurídicas pluri-individuais, gerando risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. Porém, por afigurar-se como puro fato (processual), dispensa qualquer procedimento formal de qualificação, afigurando-se como um fenômeno em si.

Decorre daí a enorme dificuldade de se identificar e selecionar tais demandas, que permanecem invisíveis aos softwares de gestão processual, circunstância que contribui significativamente para o congestionamento dos processos no Brasil.

Logo, a abrangência (decisão, suspensão, afetação) pelos mecanismos formais é a principal diferença entre os critérios formal e material.

É na perspectiva material que a expressão é utilizada pelo CPC quando estabelece que os atos de cooperação, na modalidade ato concertado, poderão consistir na “centralização de processos repetitivos” (art. 69, § 2º, VI). Ou, quando determina ao juiz que, ao se deparar com “demandas individuais repetitivas”, oficie o Ministério Público, a Defensoria Pública ou outros legitimados (art. 139, X).

Entre as duas acepções acima, o critério formal é o mais utilizado pelos processualistas, visto que sua conformação encontra-se disciplinada no Código de Processo Civil. Com efeito, a distinção entre demandas formal e materialmente repetitivas não é uma discussão a que os livros de Direito Processual Civil emprestam a devida atenção. Alguns autores, aliás, parecem desconsiderar completamente a existência da segunda categoria. Esse é um fato que emoldura a visão dos processualistas, a qual se mantém presa nesta única perspectiva, impedido a compreensão ampla do fenômeno da judicialização em massa.

Por outro lado, o critério material tende a ser mais relevante para pesquisadores com interesse empírico-sociológico, que buscam compreender os aspectos da judicialização que impactam a prática judicial, mas que escapam aos mecanismos formais de controle. É justamente essa a abordagem que se pretende desenvolver neste trabalho, visando descortinar a capa de invisibilidade que oculta esse enorme contingente de demandas similares.

4.3 A relação entre os critérios formal e material na categorização das demandas repetitivas

Uma questão que se apresenta diz respeito à relação entre os critérios formal e material utilizados para delimitar o conceito de demanda repetitiva. É uma discussão relevante também para compreender a proposta deste trabalho, que, conforme enunciado desde o título, se dedica ao estudo das *demandas materialmente repetitivas*.

Como visto, a distinção entre as duas categorias reside no fato de que, diferentemente da *acepção formal*, a *acepção material* (i) abrange questões de fato e de direito; e (ii) seu uso não está restrito ao microsistema de resolução de demandas repetitivas.

Nos estudos iniciais para o desenvolvimento dessa pesquisa, cogitou-se adotar o *sentido material* em uma perspectiva ampla, conferindo-lhe uma abrangência que compreenderia no seu interior o *sentido formal*, estabelecendo-se entre ambos uma relação de pertinência ou de gênero e espécie. Caso fosse adotado tal critério, o conceito de demanda materialmente

repetitiva corresponderia à própria definição de demanda repetitiva e a relação com as demandas formalmente repetitivas poderia ser assim representada:

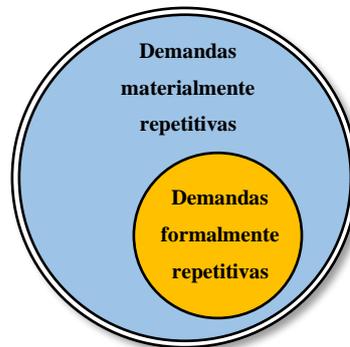


Figura 1 - Diagrama representando a relação de pertinência entre demandas formal e materialmente repetitivas. Esta relação não foi adotada neste trabalho.

Essa orientação, porém, apresentava o inconveniente de conferir uma designação nova para um termo já consagrado na teoria e na prática processual. Tal intento, embora frequente na produção jurídica nacional, cuja criatividade é, em grande medida, dirigida (e limitada) a atribuir nomes novos a institutos velhos, padece de inutilidade e – pior – obscurece a compreensão do Direito por meio da pompa desnecessária, serva da vaidade.

Pareceu mais útil, assim, manter a expressão genérica *demanda repetitiva*, alocando sob ela as duas categorias como espécies. Nessa ótica, atribui-se um sentido mais específico para o critério material, para tratá-lo em oposição ao critério formal, sendo este – no atual cenário – um conjunto numericamente menor.

A relação estabelecida, pois, é de caráter disjuntivo, isto é, a demanda categorizada como formalmente repetitiva está excluída do critério material e vice-versa. Dito de outra forma, o critério material pressupõe que essas demandas não tenham sido captadas pelos mecanismos formais de resolução de casos repetitivos.

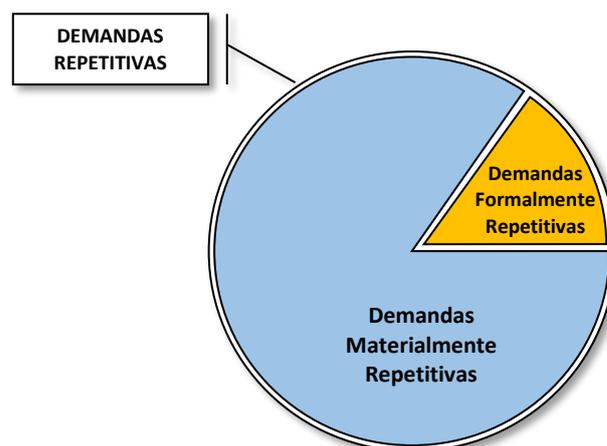


Figura 2 - Diagrama representando a relação disjuntiva entre demandas formalmente e materialmente repetitivas. Esta é a relação adotada neste trabalho.

Em resumo, a tipologia adotada neste trabalho considera que o gênero *demandas repetitivas* se subdivide em duas espécies: as demandas formalmente repetitivas e as demandas materialmente repetitivas.

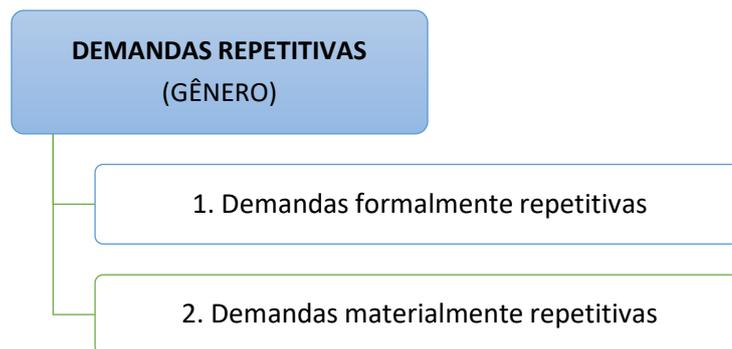


Figura 3 - Representação da relação entre demandas formal e materialmente repetitivas adotada neste trabalho.

Nos tópicos seguintes serão expostos os dados quantitativos disponíveis acerca das demandas formalmente repetitivas, bem como uma série de evidências (sintomas) acerca da existência e do volume das demandas materialmente repetitivas.

4.4 O número de demandas formalmente catalogadas como repetitivas

Desde o estabelecimento dos procedimentos da *repercussão geral*, no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF)⁶³, e dos *recursos repetitivos*, na jurisdição do Superior Tribunal de Justiça (STJ)⁶⁴, ambos responsáveis por permitir aos tribunais realizar julgamentos por amostragem, já foram instaurados 4.455 incidentes dessa natureza e julgados mais de 3,3 milhões de processos repetitivos, existindo, ainda, 1,7 milhão de sobrestados⁶⁵, distribuídos

⁶³ Por meio da Lei n. 11.418/2006.

⁶⁴ Através da Lei n. 11.672/2008.

⁶⁵ Os dados apresentados nesta seção foram extraídos do Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios, que consolida as informações sobre os diversos temas submetidos a julgamento segundo o rito das demandas repetitivas nos Tribunais Estaduais, Federais e Tribunais Superiores. O painel está disponível no endereço: https://paineis.cnj.jus.br/QuvAJAXZfc/opensoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodi mio03&anonymous=true&sheet=shDRGraficos. A consulta foi realizada no dia 23 out. 2024, às 20h25.

principalmente em quatro técnicas de resolução de casos repetitivos: (a) repercussão geral; (b) recurso repetitivo; (c) incidente de resolução de demandas repetitivas – IRDR; e (d) incidente de assunção de competência – IAC.

Segundo a concepção adotada neste trabalho, apenas essas demandas são formalmente repetitivas para o Judiciário brasileiro. Isso significa que, rigorosamente, menos de 02 milhões de processos são considerados demandas (formalmente) repetitivas, pelo fato de terem sido identificadas, qualificadas e sobrestadas por alguma das técnicas do microsistema de resolução de casos repetitivos.

Esse quantitativo corresponde a apenas 2% do universo de processos que compõem o acervo do Judiciário nacional (82,6 milhões).

Esse dado parece contradizer a hipótese de que as demandas repetitivas impactam de forma severa a prestação jurisdicional. Na verdade, a julgar pela proporção praticamente desprezível, a conclusão óbvia é que tais demandas possuem efeito mínimo na gestão judiciária.

Porém, isso não condiz com a realidade vivenciada nos fóruns e tribunais, onde o congestionamento processual ocasionado pelas demandas repetitivas é evidente. Na verdade, a falta de critérios claros e instrumentos técnicos voltados à identificação e seleção das demandas repetitivas, todas as centenas de demais milhares de ações (materialmente) repetitivas estão à margem de qualquer possibilidade de tratamento conjunto.

4.5 A invisibilidade das demandas materialmente repetitivas

A principal utilidade da distinção estabelecida acima entre demandas formal e materialmente repetitivas é que traz a lume uma circunstância negligenciada pela maioria dos estudiosos do processo civil, de que existe um quantitativo gigantesco (na verdade, a maior parte) de pretensões pluri-individuais derivadas de relações jurídicas de massa estão completamente à margem dos mecanismos formais de resolução de casos repetitivos, das estatísticas judiciárias nacionais e, por consequência, do alcance das técnicas de gestão judiciária.

São demandas que em razão da baixa perceptividade do sistema são tratadas na prática judiciária de forma *atomizada*, e não *molecularizada*⁶⁶, isto é, recebem de cada julgador solução particular, com enorme dispêndio de tempo e recursos, quando poderiam ser geridas conjuntamente, de forma racional e eficiente.

Mas se essa espécie de demanda repetitiva está oculta às estatísticas e aos mecanismos de gestão processual, como é possível comprovar sua existência? A seguir serão apresentados alguns fatores indicativos da existência e da abundância delas.

4.6 Demandas materialmente repetitivas: um fenômeno que se percebe pelos efeitos

Sem embargo das dificuldades técnicas para identificar e gerenciar as demandas efetivamente repetitivas, diante do número reduzido de incidentes instaurados, a litigiosidade de massa é um fenômeno que se pronuncia pelos efeitos.

Para além do assoberbamento da estrutura judiciária, há fatores sintomáticos de uma disseminação silenciosa, mas claramente perceptível por quem atua nos fóruns e tribunais, entre os quais destacam-se: (i) a percepção amplamente compartilhada entre atores que atuam no Judiciário e estudiosos dedicados à pesquisa do tema; (ii) o grande volume de processos associados a um reduzido número de sujeitos processuais; e (iii) a ausência de correlação entre o número de ações cadastradas em assuntos tipicamente repetitivos e os incidentes efetivamente instaurados. A seguir será detalhada cada uma dessas manifestações.

4.6.1 Percepção amplamente compartilhada sobre o impacto das demandas repetitivas

As demandas repetitivas consomem parte significativa dos recursos e dos esforços do Judiciário brasileiro, no que concerne às exigências de gestão do seu colossal acervo de processos, em um nível muito superior aos impactos esperados caso elas se resumissem a 2% do acervo total, como apontado pelo critério formal.

A realidade testemunhada pelos atores que atuam e se utilizam dos serviços judiciários (magistrados, servidores, advogados, partes, etc.) aponta para um cenário de sobrecarga,

⁶⁶ Os termos *atomizado* e *molecularizado*, para se referir ao tratamento individualizado ou coletivo das demandas judiciais, são atribuídos a Kazuo Watanabe (Grinover *et al.*, 2019).

evidenciado por altos níveis de congestionamento processual, demora excessiva nos julgamentos e alta incidência de decisões padronizadas, frequentemente marcadas por análises superficiais e baixa qualidade técnica.

Diante desse cenário, a percepção de que a existência de demandas de massa em grande quantidade sobrecarrega o sistema judiciário, exigindo a repetição de análises e decisões em casos que apresentam pouca ou nenhuma variação factual ou jurídica, é amplamente difundida, não só pelos operadores do Direito, mas também por pesquisadores dedicados ao estudo das demandas repetitivas.

Por exemplo, estudo elaborado pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (Direito GV)⁶⁷, com o objeto de identificar as causas para o aumento da litigiosidade e da morosidade do Judiciário Brasileiro, com foco nas demandas repetitivas, concluiu que, de fato, “a litigância repetitiva se destaca dentre o volume de demandas submetidas ao Poder Judiciário e requer um gerenciamento operacional diferenciado” (2010, p. 159). Registrou também, a partir da realização de entrevistas com os atores pesquisados, em especial juízes e servidores, que:

alguns atores veem o volume de demandas repetitivas como uma causa da morosidade, na medida em que, por mais que esses processos tenham um trâmite mais simplificado (por ser desnecessária uma análise mais perfunctória dos fatos narrados), sua entrada geralmente se dá de forma massiva, atravancando o funcionamento do órgão judiciário (2010, p. 74).

No âmbito acadêmico, diversos estudiosos corroboram essa visão, ao apontarem que a repetição massiva de processos semelhantes compromete o desempenho do Judiciário, gerando acúmulo, morosidade e inefetividade da Justiça.

Como evidenciado por Pacheco (2023, p. 203), as demandas de massa interferem diretamente no desempenho do Judiciário:

Bem se sabe que as demandas de massa causam significativo impacto nos indicadores de desempenho do Judiciário brasileiro, ao passo que interfere no estoque, no congestionamento e na celeridade.

Nicoli (2023, p. 139) também observa que a repetição de litígios individuais em grande escala acentua a morosidade da Justiça:

Sabe-se que a maioria desses processos em tramitação é de litígios repetitivos, isto é, causas com pretensões individuais que se repetem em milhares de demandas propostas a respeito do mesmo tema. Assim, determinada situação é suscetível de atingir, em massa, uma quantidade excessiva de pessoas à caça do reconhecimento de seus

⁶⁷ A pesquisa atendia ao Edital de Seleção n. 01/2009 do CNJ, cujo eixo temático n. 3 visava elaborar um “diagnóstico sobre as causas do progressivo aumento das demandas judiciais cíveis no Brasil, em especial das demandas repetitivas, bem como da morosidade da justiça civil”.

direitos, congestionando o Poder Judiciário e, conseqüentemente, intensificando a “morosidade da justiça”.

Acentuando o papel das demandas repetitivas de natureza fiscal, Fonseca (2021, p. 142) pontua:

Historicamente, as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário, de modo que qualquer solução a ser pensada para a crise do Poder Judiciário deverá perpassar, necessariamente, por alternativas que envolvam o aprimoramento de gestão das lides tributárias.

Perfilhando a mesma compreensão, acerca de como a profusão de demandas similares impacta o serviço judiciário, Silveira (2024, p. 251-252) expõe que:

[...] abundam estatísticas, já destacadas neste trabalho e que serão complementadas adiante, que demonstram a replicação incontrolável de ações individuais derivadas de mesma *causa petendi*, a versar direitos individuais, conquanto homogêneos. [...] isso determina o crescimento irrefreável do número de processos judiciais, sem descuidar da nociva proliferação de decisões completamente destoantes (Silveira, 2024, p. 251-252).

Portanto, tanto os operadores que atuam no sistema judiciário quanto os pesquisadores acadêmicos reconhecem que as demandas repetitivas não apenas contribuem para a morosidade e o congestionamento processual, mas também comprometem a qualidade, a celeridade e a coerência das decisões judiciais.

4.6.2 O elevado volume de demandas envolvendo um reduzido número de sujeitos processuais (grandes demandantes ou litigantes habituais)

Barroso (2021, p. 257) afirma que “a litigiosidade de massa revela, ademais, que o sistema de Justiça tem um conjunto de clientes preferenciais que consome boa parte do tempo e dos recursos”. Com efeito, a presença um grupo reduzido de sujeitos processuais ocupando o polo passivo ou ativo de um volume desproporcional de demandas é um claro indicativo da prevalência da litigiosidade de massa.

O grupo dos *grandes demandantes* ou *litigantes habituais* (*repeat players*, segundo a tipologia de Galanter, 2010) é formado principalmente por entidades governamentais com atuação abrangente e grandes corporações privadas, também voltadas ao atendimento de nichos econômicos especializados e de amplo alcance.

Ao analisar o rol dos maiores litigantes do Judiciário brasileiro, observa-se no topo da lista o INSS, a Caixa Econômica Federal, a União, os bancos e alguns municípios.

O Poder Público ocupa as primeiras posições, tanto no polo passivo como no polo ativo. Sozinho é o destinatário de 11,7% dos processos em tramitação e responsável pelo ajuizamento de 29,5% dos casos pendentes. Apenas o INSS responde a 3,8 milhões de processos previdenciários. A Caixa Econômica Federal, por sua vez, a 2,4 milhões de processos (CNJ, 2024, p. 232).

POLO ATIVO			POLO PASSIVO		
1	Instituto Nacional do Seguro Social - INSS	4,50%	1	Ministério da Fazenda	2,42%
2	Caixa Econômica Federal	2,86%	2	São Paulo Tribunal de Justiça	0,92%
3	Banco Bradesco S.A.	0,68%	3	Município de São Paulo	0,88%
4	Banco do Brasil S.A.	0,54%	4	Município de Guarulhos	0,87%
5	Estado de São Paulo	0,51%	5	Município de São Gonçalo	0,54%
6	Estado do Rio Grande do Sul	0,47%	6	Município de Praia Grande	0,48%
7	Ministério da Fazenda	0,45%	7	Banco Bradesco S.A.	0,47%
8	Banco Pan S.A.	0,43%	8	Rio Grande do Sul Procurador Geral do Estado	0,45%
9	Banco BMG S.A.	0,29%	9	Caixa Econômica Federal	0,45%
10	Advocacia Geral da União	0,28%	10	Município de Salvador	0,43%

Tabela 5 - Os dez maiores litigantes, no polo ativo e passivo, do Judiciário brasileiro. Dados do relatório Justiça em Números (2024, p. 232).

A onipresença dos litigantes habituais no sistema judiciário gera diversas repercussões. A capacidade econômica desses demandantes lhes assegura vantagens estratégicas nos conflitos judicializados⁶⁸, sobretudo ao sustentar litígios em larga escala e por tempo prolongado, aumentando ainda mais o volume de processos. Isso representa um desafio adicional para a gestão judiciária.

A atuação em larga e a oferta de serviços ou produtos especializados ou dirigidos a nichos econômicos específicos, resulta em que as relações jurídicas envolvendo os litigantes habituais – e as demandas judiciais decorrentes – se concentrem em torno de um conjunto limitado de temas, dando origem a um contingente de demandas similares, que alimenta a litigiosidade de massa.

⁶⁸ Menezes e Maia (2024, p. 156), baseados em Galanter, sintetizam as seguintes vantagens dos litigantes habituais sobre os litigantes eventuais: “(i) possibilidade de utilizarem economia de escala no tratamento das controvérsias, que permite, por um lado, diluir o risco envolvido nas demandas em que participam e, por outro, ampliar as chances de ganhos, considerado o número de processos em que participam; (ii) possibilidade de usufruírem de maior experiência com o Direito e com os litígios, aprendendo com os mesmos, tornando-os habilidosos *players* em demandas repetitivas; (iii) facilidade em construírem vínculos informais com os agentes públicos responsáveis pela condução dos processos; e (iv) possibilidade de identificarem, com maior facilidade, situações em que a manutenção do litígio pode trazer resultados positivos, econômicos ou institucionais, inclusive”.

4.6.3. Ausência de correlação entre o número de ações cadastradas em assuntos tipicamente repetitivos e os incidentes efetivamente instaurados

Outro dado fortemente sugestivo da existência de um enorme volume de demandas repetitivas invisíveis aos sistemas formais de catalogação é a ausência de correlação entre (i) os assuntos que mais congregam ações pendentes de julgamento e (ii) os incidentes que apresentam o maior número de processos sobrestados.

A seguir estão expostos (i) os dez assuntos mais recorrentes entre os processos pendentes no Judiciário⁶⁹, acompanhado do correspondente número de demandas⁷⁰:

	ASSUNTO	QUANTIDADE DE PROCESSOS
1	Dívida Ativa (Execução Fiscal) (6017)	11.097.615
2	IPTU/Imposto Predial e Territorial Urbano (5952)	7.085.146
3	Contratos Bancários (9607)	1.546.031
4	ISS/Imposto sobre Serviços (5951)	1.466.917
5	Indenização por Dano Moral (10433)	1.347.803
6	Indenização por Dano Moral (7779)	1.325.322
7	Aviso Prévio (13994)	1.268.707
8	Multa do Artigo 477 da CLT (14000)	1.221.809
9	Alienação Fiduciária (9582)	1.206.237
10	Multa de 40% do FGTS (13998)	1.197.258

Tabela 6 - Lista dos dez assuntos mais recorrentes entre os processos pendentes de julgamento no Judiciário.

Veja-se agora (ii) os dez temas que mais geraram sobrestamento de processos aguardando julgamento no rito das demandas repetitivas nos Tribunais Estaduais, Federais e Tribunais Superiores⁷¹:

	TEMA	MATÉRIA	PROCESSOS SOBRESTADOS
1	STF RG 264	Diferenças de correção de depósitos em caderneta de poupança por alegados expurgos inflacionários decorrentes dos planos Bresser e Verão.	290.963

⁶⁹ Dados do Painel Estatísticas do Poder Judiciário, na seção gestão processual por assuntos até 31/03/2024. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 31 mai. 2024.

⁷⁰ Foi suprimido o item que figurava na terceira posição da tabela, que dizia respeito ao assunto DIREITO CIVIL (2.168.496 processos), por ser excessivamente genérico.

⁷¹ Dados do Painel do Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QuvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodi mio03&anonymous=true&sheet=shDRGraficos. Acesso em: 31 mai. 2024.

2	STF RG 265	Diferenças de correção de depósitos em caderneta de poupança, não bloqueadas pelo BACEN, por alegados expurgos inflacionários decorrentes do plano Collor I.	160.669
3	STJ RR 731	Discute-se a possibilidade, ou não, de um TR ser recuperado como índice de correção monetária dos saldos das contas vinculadas ao FGTS.	158.633
4	STJ RR 986	Discussão acerca da constitucionalidade do § 3º do artigo 224 do Código Eleitoral não tocante à necessidade de realização de novas eleições sempre que ocorra o indeferimento do registo de candidatura, em pleito majoritário, independentemente do número de votos então anulados.	129.577
5	STF RG 285	Diferenças de correção de depósitos em caderneta de poupança, não bloqueadas pelo BACEN, por alegados expurgos inflacionários decorrentes do Plano Collor II.	84.917
6	TJSP IRDR 9	Inclusão da tarifa de uso do sistema de distribuição (TUSD) e da tarifa de uso do sistema de transmissão (TUST) na base de cálculo do ICMS incidente sobre fatura de energia elétrica.	77.300
7	STF RG 284	Diferenças de correção de depósitos em caderneta de poupança, bloqueadas pelo BACEN, por alegados expurgos inflacionários decorrentes do Plano Collor I.	68.042
8	STF RG 810	Validade da correção e dos juros moratórios incidentes sobre as condenações impostas à Fazenda Pública, conforme previsto no art. 1º-F da Lei 9.494/1997, com a redação dada pela Lei 11.960/2009.	62.176
9	STF RG 503	Conversão de contribuição proporcional em pensão integral por meio do instituto da desaposentação.	47.123
10	STJ RR 954	Retroatividade dos efeitos da promoção do servidor público.	46.929

Tabela 7 - Lista dos dez temas que mais geraram o sobrestamento de processos no rito das demandas repetitivas nos Tribunais Estaduais, Federais e Tribunais Superiores.

Cruzando esses dois grandes conjuntos de dados, a expectativa é que houvesse algum grau de correspondência que permitisse sustentar que os temas repetitivos (categoria menor) constituiriam uma boa amostra representativa da quantidade de casos pendentes por assunto (categoria maior). Ou seja, era esperado que as demandas repetitivas, em alguma medida, refletissem o panorama dos grandes assuntos processuais, já que ambas as categorias operam com os mesmos critérios de agrupamento: quantidade e similaridade.

Para se ter uma ideia do descompasso, o número total de processos atualmente qualificados como demandas repetitivas (sobrestados) é 1.762.463⁷². Este número, embora expressivo corresponde a apenas 15,88% do quantitativo de “execuções fiscais” pendentes de

⁷² Dados do Painel do Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodi mio03&anonymous=true&sheet=shDRGraficos. Acesso em: 31 mai. 2024.

juízo, que são demandas repetitivas por excelência, e que alcançam o patamar de 11.097.615 de processos.

Outro exemplo são as demandas envolvendo “contratos bancários”, um tipo comum de demanda de massa que abrange uma variedade de questões como contratos de empréstimo, abertura de conta, tarifas bancárias, entre outros, e abarrotam as prateleiras dos Juizados Especiais do país. Esses processos figuram como terceiro assunto mais recorrente, com 1.546.031 processos pendentes. Somando todos os processos sobrestados pelos 10 maiores temas, não alcançam o número de demandas cadastradas sob o assunto contratos bancários. Mais ainda, verificando todos os grandes temas, nenhum diz respeito a contratos bancários.

As inferências dessa análise são, em primeiro lugar, que a elevada concentração de processos em uma limitada variedade de temas é um forte indício de que o sistema judicial enfrenta muitas demandas repetitivas não catalogadas. Além disso, de acordo com a hipótese aqui sustentada, a incongruência verificada entre o número de processos (“assuntos”) mais recorrentes e os temas qualificados como repetitivos, é um claro indicativo da insuficiência do critério formal para descrever e explicar o fenômeno das demandas efetivamente repetitivas.

Argumenta-se, ainda, em reforço a esta percepção, que se este número tão elevado de processos se referisse a demandas genuinamente individuais, os grandes demandantes não teriam corpos jurídicos suficientes a fazer frente às respectivas defesas. De fato, a defesa só é possível por se tratar de processos de massa.

A mesma lógica se aplica aos julgamentos realizados pelas unidades judiciárias. Embora as demandas sejam repetitivas e haja alta produtividade dos magistrados e servidores, o acervo processual não diminui de forma significativa a cada ano. A verdade é que, se cada ação fosse genuinamente singular e exigisse uma sentença verdadeiramente individualizada, as metas estabelecidas pelo CNJ seriam impossíveis de alcançar.

4.7 As tabelas processuais unificadas do CNJ e a impossibilidade de identificação e gestão das demandas materialmente repetitivas

Neste tópico retoma-se o problema central da pesquisa.

O objetivo do trabalho é examinar a forma como o Judiciário amazonense lida com as consequências da judicialização excessiva, especialmente um dos seus aspectos mais críticos, o grande volume de demandas repetitivas, visando responder porque tais demandas, mesmo

sendo tão similares, não são geridas de forma compatível com sua natureza repetitiva (de forma reunida, agrupada, em conjunto, etc.), segundo um modelo que privilegie a segurança jurídica e a isonomia.

Dito de outra forma, **tendo em consideração que as demandas de massa, em razão da sua natureza repetitiva, comportam soluções gerenciais de larga escala (igualmente massivas), por que o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas as gerencia de forma individualizada, dispensando-lhes o mesmo tratamento das demandas singulares?**

A resposta está na forma como os sistemas eletrônicos de gestão processual (como Projudi, PJe, e-Proc e e-Saj) estruturam as informações processuais em todo o Judiciário brasileiro. Especificamente, trata-se de uma característica das tabelas processuais unificadas (TPUs) do CNJ, que organizam e hierarquizam essas informações para garantir uma gestão padronizada em âmbito nacional.

As *tabelas processuais unificadas* (TPUs) são um conjunto de padrões classificatórios criados em 2007, por meio da Resolução n. 46/07 do CNJ, para padronizar em todo o Judiciário brasileiro a classificação e a terminologia de classes, assuntos, movimentações e documentos processuais.

As tabelas são dados organizados com a função de “caracterizar ou classificar outros dados ou para relacioná-los a informações externas a uma organização, ou seja, são tabelas de códigos e descrições que padronizam e categorizam informações”⁷³, permitindo uma maior consistência e comparabilidade nos dados processuais gerados pelos diferentes tribunais.

As TPUs são compostas por quatro tabelas:

a) Tabela de classes processuais: refere-se aos diferentes tipos de procedimentos (ritos) que o processo poderá assumir durante sua tramitação judicial. Ex: procedimento comum cível, procedimento do Juizado Especial Cível; interdito proibitório, etc.

b) Tabela de assuntos processuais: padroniza nacionalmente o cadastramento das matérias ou temas discutidos nos processos. O assunto está relacionado com direito material. Identificam a causa de pedir ou o pedido realizado. Ex: alimentos – oferta, doação, arrendamento rural, indenização por dano moral – direito de imagem, etc.

⁷³ Palavras do coordenador de governança de dados e informações estatísticas do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Efinéias Stroppa dos Santos, em entrevista à Agência CNJ de Notícias. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tabelas-processuais-unificadas-tpu-contribuem-com-eficiencia-do-stf-e-do-stj/>. Acesso em: 09 jul. 2024.

c) Tabela de movimentos processuais: registra de forma padronizada cada andamento recebido no curso do processo. Possibilita saber em que fase o processo se encontra. Ex: decisão interlocutória de mérito, homologação de transação, apensamento, conclusão, desarquivamento, etc.

d) Tabela de documentos processuais: enumera os tipos de documentos (internos e externos) apresentados nos processos. Ex: alvará de levantamento, ofício solicitando peças, ordem de serviço, ata de audiência, auto de busca e apreensão, etc.

Para a discussão empreendida neste tópico, apenas as duas primeiras tabelas importam, pois contém os elementos que efetivamente caracterizam o processo, delimitando seu rito, a competência e, principalmente, a matéria debatida nos autos. Esses dados são informados no momento do cadastramento inicial dos autos, podendo ser corrigidos posteriormente pelos servidores do Judiciário, em caso de inconsistências.

Mas o que essas tabelas influenciam na prática? Elas uniformizam (engessam) o tratamento dos dados processuais nos sistemas digitais de gestão processual (Projudi, PJE, E-SAJ, E-Proc, etc.) utilizados pelos 92 tribunais do país⁷⁴. São elementos cadastrais que as partes não podem se desprender, devendo enquadrar o processo em opções pré-definidas nos sistemas processuais pelas tabelas unificadas.

Na verdade, sempre foi intuito do CNJ instituir um sistema de processo eletrônico único em âmbito nacional, intenção consignada na Resolução n. 185/13 – CNJ, que elegeu o PJE como essa ferramenta. Até o momento, porém, o máximo que alcançou foi uniformizar a forma como os diversos sistemas lidam com a base de dados gerada pelos processos em tramitação.

São inúmeras as vantagens advindas da adoção das TPUs para a gestão do acervo judiciário: uniformização, transparência, controle, eficiência e, sobretudo, comparabilidade, ao possibilitar a confrontação de dados entre diferentes tribunais e jurisdições.

A organização aprimorada dos dados permite a produção de estatísticas mais precisas e confiáveis, auxiliando na gestão da Justiça, na formulação de políticas judiciárias e na tomada de decisões em nível nacional. Sem a estruturação dos dados, seria impossível avaliar comparativamente indicadores como produtividade, congestionamento processual, tempo de duração do processo, litigiosidade, recorribilidade, índices de conciliação, etc.

⁷⁴ O Poder Judiciário brasileiro é formado por 05 Tribunais Superiores (STF, STJ, TST, TSE e STM), 27 Tribunais de Justiça (um por estado e no DF), 06 Tribunais Regionais Federais, 24 Tribunais Regionais do Trabalho, 27 Tribunais Regionais Eleitorais (um por estado e no DF) e 03 Tribunais de Justiça Militar Estaduais (apenas em SP, MG e RS).

Porém, o nível de generalidade exigido para a aplicação das tabelas unificadas em todo o território nacional, em um Judiciário organizado em diferentes ramos de justiça, com tribunais dotados de estruturas organizacionais e inseridos em contextos regionais muito distintos – como, por exemplo, o Superior Tribunal Militar (STM) e o TJAM –, faz com que trabalhem com categorias aproximativas, cujo detalhamento não chega ao nível específico da matéria tratada em cada demanda, resultando em um nível de imprecisão sobre aspectos relevantes, que impede a perfeita identificação das demandas por critérios de similaridade.

Um exemplo pode ajudar a compreender a problemática: imagine-se que uma unidade judiciária com acervo inicial de 4 mil processos enfrentasse um episódio de explosão de litigiosidade, consistente no ajuizamento de três tipos de demandas de massa, em matéria bancária, cada uma com tendência à repetição. Ao todo a unidade recebeu 2.500 novas ações, sendo 500 sobre a *contratação automática de pacotes de serviços bancários*⁷⁵, 1.000 sobre uma tarifa bancária específica (ex: *confecção de cadastro para início de relacionamento*⁷⁶) e outras 1.000 sobre outra espécie de tarifa bancária (ex: *emissão de extrato pela internet*⁷⁷).

Cada uma dessas ações poderá obter um resultado (julgamento) diferente, vez que umas poderão ser julgadas procedentes e outras improcedentes.

Entretanto, por força da padronização imposta pelas tabelas unificadas, o cadastramento de todas elas nos sistemas de gerenciamento processual ocorreria sob a mesma classe (436 - Procedimento do Juizado Especial Cível) e mesmo assunto (11807 – Tarifas - Bancários - Contratos de Consumo - Direito do Consumidor), como se fossem demandas idênticas. O uso das tabelas unificadas pode ser visualizado na seguinte simulação disponível no site do CNJ⁷⁸:

⁷⁵ Essa modalidade de remuneração dos serviços bancários é prevista no art. 6º da Resolução n. 3.919/2010 do Banco Central:

Art. 6º É obrigatória a oferta de pacote padronizado de serviços prioritários para pessoas naturais, na forma definida na Tabela II anexa a esta resolução.

§ 1º O valor cobrado mensalmente pelo pacote padronizado de serviços mencionado no *caput* não pode exceder o somatório do valor das tarifas individuais que o compõem, considerada a tarifa correspondente ao canal de entrega de menor valor. [...]

Art. 8º A contratação de pacotes de serviços deve ser realizada mediante contrato específico.

⁷⁶ A *confecção de cadastro para início de relacionamento* é uma tarifa prevista na tabela anexa I da Resolução n. 3.919/210 do Banco Central.

⁷⁷ A *realização de consultas mediante utilização da internet* é um serviço bancário isento de tarifas, de acordo com o art. 2º, I, “f”, da Resolução n. 3.919/2010 do Banco Central.

⁷⁸ Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_classes.php. Acesso em: 27 out. 2024.



Figura 4 - Demonstração da escolha das classes e dos processuais em simulador disponível no site do CNJ.

Prosseguindo com o exercício imaginativo, suponha-se que em relação à primeira demanda repetitiva fosse instaurado um incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR), com a determinação de suspensão de todas elas.

Estatisticamente, o quadro seria o seguinte: de um acervo de 6,5 mil ações, apenas 500 (7,6%) seriam formalmente classificadas como repetitivas, pelo fato de se enquadrarem na matéria discutida no IRDR, as quais receberiam o tratamento uniforme típico do julgamento por amostragem. Todas as demais 6 mil demandas permaneceriam tramitando de forma polvilhada, como demandas individuais.

Na prática, porém, de acordo com a terminologia adotada neste trabalho, o número total de demandas repetitivas seria 2,5 mil ações (38,4%), das quais 500 (7,6%) seriam formalmente repetitivas e 2 mil (30,7%) materialmente repetitivas.

O exemplo ilustra a problemática discutida neste trabalho, ao demonstrar que o método de identificação dos processos centrado no uso das tabelas unificadas impede o reconhecimento e, conseqüentemente, a adequada gestão das demandas de massa.

Noutras palavras, as demandas repetitivas se situam em ângulo cego, um campo de invisibilidade, nas estatísticas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Essa é a razão pela qual,

por exemplo, o relatório Justiça em Números é absolutamente silente quanto ao número de demandas repetitivas em tramitação no Judiciário.

Nem mesmo o *Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios*⁷⁹, criado pela Resolução n. 235/16 – CNJ) com a finalidade de permitir “a ampla consulta às informações da repercussão geral, dos casos repetitivos e dos incidentes de assunção de competência”, disponibiliza o quantitativo sequer aproximado de demandas repetitivas pendentes de julgamento, restringindo-se a fornecer o número de *processos sobrestados e julgados*.

Disso se deduz que, na visão do CNJ, apenas essas duas categorias qualificam-se como *demandas repetitivas*. Tanto é assim que a Resolução n. 444/22 – CNJ, alterando a resolução anteriormente mencionada, modificou o nome do banco de dados para *Banco Nacional de Precedentes (BNP)*, para a consulta e divulgação de precedentes judiciais, abolindo qualquer referência à expressão *demanda repetitiva* do seu texto.

Em síntese, o atual modelo de geração de dados do CNJ, baseado no uso das tabelas unificadas, é ineficaz para a gestão de demandas repetitivas.

O grau de indeterminação é uma característica útil das tabelas unificadas, circunstância necessária para que cumpram seu propósito uniformizador. Se cada ação pudesse ser cadastrada no sistema nacional com uma denominação específica, em pouco tempo o cadastro se tornaria caótico e deixaria de cumprir sua função.

Por outro lado, a falta de especificidade impede a distinção entre casos que, embora semelhantes em seu aspecto geral, possuem peculiaridades que os tornam distintos.

Ou seja, a falta de detalhamento, característica que se apresenta como uma virtude para o propósito da uniformização do tratamento dos dados, revela-se um defeito grave para a identificação das demandas repetitivas. Como resultado, ficam comprometidas a coleta e a análise de dados sobre demandas repetitivas que seriam relevantes para a gestão judiciária, uma vez que as TPUs não permitem uma segmentação precisa. Isso dificulta o desenvolvimento de estratégias eficazes para o manejo dessas demandas, como a adoção de soluções padronizadas ou a implementação de procedimentos especiais para sua resolução.

As conclusões que emergem desse cenário são:

⁷⁹ O Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios pode ser acessado no endereço eletrônico: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodi mio03&anonymous=true&sheet=shDRGraficos. Acesso em: 11 jul. 2024.

- i) O critério formal é insuficiente para delimitar o fenômeno das demandas repetitivas;
- e
- ii) A litigiosidade repetitiva não pode ser adequadamente compreendida e gerida com base nos modelos estatísticos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Em resumo, as Tabelas Processuais Unificadas (TPUs) do CNJ são um importante avanço na padronização e na transparência dos dados processuais gerados pelo Judiciário brasileiro. No entanto, a generalidade das categorias de assuntos, mesmo com a divisão entre assuntos principais e secundários, ainda não é suficiente para capturar a complexidade e a frequência das demandas repetitivas.

Uma solução seria permitir aos tribunais definir manualmente as classes das novas demandas. Isto, porém, geraria uma excessiva dispersão das tabelas, com prejuízos para a gestão uniforme dos dados processuais.

A relativa indefinição das tabelas unificadas é, pois, parte das características que asseguram o bom funcionamento delas em um Judiciário heterogêneo. Um nível mínimo de indeterminação não é uma característica que possa simplesmente ser alterada, é uma qualidade das tabelas, em vista da sua abrangência.

Nessas circunstâncias, a solução não está em alterar as TPUs, mas implementar mecanismos complementares de gestão, que permitam suprir a deficiência da imprecisão.

4.8 A metáfora do *iceberg*: como gerir o que não se vê?

A esta altura, presume-se estar claro o motivo da escolha da metáfora do *iceberg* para ilustrar os desafios que as demandas repetitivas representam para a gestão judiciária.

*Icebergs*⁸⁰ são blocos enormes de gelo que se desprendem de geleiras ou de plataformas de gelo polares e permanecem flutuando em águas abertas. Tendo a maior parte do seu volume submerso, só é possível observar o seu cume. Apenas 1/8 da sua massa fica à mostra, todo o restante permanece encoberto pelas águas.

⁸⁰ *Iceberg* é um vocábulo de língua inglesa introduzido diretamente na linguagem corrente, sem antes aporuguesar-se. Tem origem, porém, no idioma neerlandês, na palavra *ësijsberg*, que significa literalmente “montanha de gelo” (Online Etymology Dictionary, 2024).

Essa característica dá origem da expressão “ponta do *iceberg*”, frequentemente utilizada para ilustrar situações em que apenas uma fração do problema é visível ou conhecida.

Por isso essas estruturas colossais, que podem ser tão grandes quanto a ilha italiana da Sicília (27.711 km²), a maior ilha do Mar Mediterrâneo, são temidas por navegantes do mundo todo. O gelo afiado e escondido pode facilmente abrir um buraco fatal no casco de um navio (Costa *et al.*, 2023).

Até o início do século XX, antes de se tornar uma metáfora bastante popular, a percepção geral acerca do *iceberg* – exceto, talvez, por alguns navegadores habituados a singrar as águas geladas dos polos –, estava limitada à beleza natural de sua constituição branco-azulada, às vezes esverdeada.

Tudo mudaria a partir de 1912, com o trágico acidente que expôs ao mundo a ameaça oculta representada por essas gigantescas formações de gelo: o naufrágio do Titanic em sua viagem inaugural, então, o maior desastre marítimo de todos os tempos.

O noticiário do Los Angeles Times (1912)⁸¹, publicado no dia seguinte ao acidente, dá uma dimensão do quão impactante e traumático foi o evento, que ficou definitivamente gravado na história e na cultura ocidental⁸²:

O maior desastre marítimo da história do mundo ocorreu na noite do último domingo, quando o Titanic, da White Star Line, o maior e mais fino dos navios a vapor, se chocou contra um *iceberg* e afundou com 1.500 de seus passageiros e tripulantes em menos de quatro horas. [...]

Quando o Titanic mergulhou de cabeça contra uma parede de gelo, às 22h40 da noite de domingo [12 de abril de 1912], seu destino estabeleceu que nenhum navio a vapor moderno é inafundável e que todos os passageiros de uma grande lista não podem ser salvos nos pequenos barcos de um transatlântico. A linha White Star acreditava que o Titanic era praticamente invulnerável e insistiu, até que não houvesse mais dúvidas sobre a extensão total da catástrofe, que ele não poderia afundar. O grande navio era a última palavra em construção científica moderna, mas encontrou o fundo do oceano quase tão rapidamente quanto um navio de madeira.

Em sua viagem inaugural, o Titanic, construído e equipado a um custo de US\$ 10.000.000, um palácio flutuante, encontrou seu cemitério quando, ao desviar da rota de navios a vapor para o oeste, ao sul dos Grand Banks de Newfoundland, para pegar a rota direta para esse porto, arremessou seu gigantesco volume contra um *iceberg*

⁸¹ Publicado no dia 13 de abril de 1912, sob a manchete: *Fifteen hundred lives lost when Titanic plunges headlong into depths of the sea* (Quinze centenas de vidas perdidas quando o Titanic mergulha de cabeça nas profundezas do mar). Disponível em: <https://www.latimes.com/archives/story/2023-06-22/how-the-times-covered-the-sinking-of-the-titanic>. Acesso em: 27 out. 2024).

⁸² Essa imagem jamais se apagou no imaginário popular. Ao contrário, foi renovada e ainda mais massificada através do filme Titanic (1997), dirigido por James Cameron e estrelado por Leonardo de Caprio e Kate Winslet, que retrata a tragédia do imponente navio. O filme foi um sucesso de público e de renda: conquistou 11 Oscar e possui a quarta maior bilheteria de todos os tempos, tendo arrecadado US\$ 2,26 bilhões, segundo o site Box Office Mojo by IMDbPro (Disponível em: https://www.boxofficemojo.com/chart/top_lifetime_gross/?area=XWW. Acesso em: 04 ago. 2024).

que se ergueu de um imenso campo que se deslocava do Ártico. Ao colidir em alta velocidade com esse inimigo sombrio e silencioso dos marinheiros, o choque esmagou sua proa. De um navio feliz e confortável, ele se transformou, em poucos minutos, em uma confusão de miséria e sofrimento terrível. A água atravessou as placas e as madeiras com tanta velocidade que seu capitão, E. J. Smith, almirante da frota da White Star, sabia que não havia esperança de salvá-lo.

A partir deste momento, ninguém que tenha tomado contato com a infeliz história do Titanic olharia para esse monstro gelado com a mesma complacência. A figura do *iceberg* converteu-se no símbolo universal dos problemas sintomáticos e das consequências implacáveis, desencadeadas pela negligência com os pequenos sinais de grandes problemas.

Como metáfora das ameaças invisíveis, o *iceberg* é particularmente aplicável às demandas repetitivas. Assim como a maior parte de um *iceberg* está oculta, os problemas associados a essas demandas não são claramente perceptíveis, mas causam um impacto profundo na eficiência da prestação jurisdicional.

Como visto, a utilização obrigatória das tabelas processuais unificadas (TPUs) do CNJ e a ausência de mecanismos adequados de identificação de processos similares, fazem com que a quase totalidade dessas demandas não seja percebida pelos sistemas eletrônicos de gestão processual. Apenas uma pequena parte, a ponta do *iceberg*, é identificada pelo sistema e decidida de acordo com técnicas de julgamento de casos repetitivos.

Ao consultar os dados do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM) no Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios do CNJ⁸³, recebe-se a informação de que desde 2010 foram sobrestados 8.037 processos, dos quais 1.756 foram julgados de acordo com alguma técnica de julgamento de casos repetitivos.

Segundo o mesmo painel, no ano de 2023 foram sobrestados 3.946 e julgados 298 processos, pela sistemática dos julgamentos de casos repetitivos. Como apontado ao longo do trabalho, apenas essas duas categorias de processos (sobrestados e julgados) são identificadas pelos sistemas processuais e pelas estatísticas como demandas repetitivas (*formalmente repetitivas*).

⁸³ **Fonte:** Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios do CNJ. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shDRGraficos. Acesso em: 09 ago. 2024.



Gráfico 6 - Número de processos sobrestados por ano no TJAM.



Gráfico 7 - Número de processos julgados pelas técnicas de julgamento de casos repetitivos por ano no TJAM.

Confrontando essas informações com o número de casos pendentes no TJAM no final de 2023, cujo quantitativo era 817.753, a soma de todos os processos sobrestados e julgados pelos instrumentos do microsistema de julgamento de casos repetitivos equivale a ínfimos 0,52% do acervo total.

Esta é, portanto, a ponta do *iceberg* que esconde o real volume de demandas homólogas tramitando no TJAM que, segundo a hipótese levantada neste trabalho, pode chegar a mais de 60% do acervo total e 70% nos Juizados Especiais.

Portanto, a verdadeira face do problema – as demandas materialmente repetitivas – permanece invisível aos sistemas e às estatísticas, o que impede sua perfeita compreensão, dimensionamento e gestão. Negligenciá-las equivale a consentir com a perpetuação de uma realidade na qual a qualidade, a celeridade e a isonomia das decisões judiciais são gravemente comprometidas, porque é impossível gerir adequadamente o que não se enxerga.

A gestão judiciária seria amplamente beneficiada ao desenvolver a capacidade de identificar, categorizar e consolidar essas demandas. Nesse ponto, permanece válida a célebre advertência atribuída a William E. Deming (1900-1993), ideólogo da gestão da qualidade, “não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, e não há sucesso no que não se gerencia”. O fluxo processual se tornaria muito mais

eficiente caso as demandas de massa pudessem ser movimentadas e decididas de forma orgânica, gerando incrementos significativos também em termos de isonomia e segurança jurídica.

Não obstante, a simbologia do *iceberg* possui aplicações que vão além da representação de cenários críticos. Além disso, é uma ferramenta poderosa para demonstrar como a curiosidade, a perspicácia e a determinação humanas podem oferecer soluções criativas para problemas complexos e intrincados, frequentemente cercados de lacunas que podem obscurecer a própria percepção.

Na literatura, por exemplo, o escritor americano Ernest Hemingway (1899-1961), ao escrever que “a dignidade do movimento de um *iceberg* se deve ao fato de apenas um oitavo dele estar acima da superfície da água”, ofereceu uma perspectiva curiosamente positiva sobre esse monstro dos oceanos.

Em termos muito sintéticos, a *Teoria do Iceberg* ou *Teoria da Omissão* de Hemingway postula que a força de uma narrativa reside não apenas no que está escrito, mas no que é deixado subentendido. Na opinião do autor (2024), os leitores captariam e seriam alcançados tanto pelo que está claramente expresso no texto quanto pelas partes apenas insinuadas:

Se um escritor de prosa escreve sobre algo que conhece, pode querer omitir certas coisas, e o leitor, se o escritor for autêntico, vai ter uma percepção dessas coisas tão forte quanto teria se o escritor tivesse de fato escrito sobre elas.

Esse estilo literário, marcado pela concisão e pela objetividade, sugeria que havia algo simultaneamente proveitoso e cativante em entregar ao leitor apenas algumas peças do quebra-cabeças, confiando-lhe a tarefa de compor o restante do mosaico. Hemingway, efetivamente, criou uma classe de leitores, que compreendiam que sem o emprego de altas doses de atividade imaginativa o sentido do texto permaneceria inevitavelmente incompleto.

As duas abordagens anteriormente expostas extraem sua força ilustrativa da dualidade presente no *iceberg*, cuja estrutura – ao mesmo tempo aparente e oculta – serve para retratar realidades em que a própria complexidade da situação precisa ser desvendada.

Ambas são válidas, como recurso linguístico, para conferir sentido ao objeto deste trabalho. O *iceberg* tanto serve para representar um objeto cujo conhecimento parcial e incompleto atrai riscos iminentes; quanto – sob uma ótica positiva – como um quebra-cabeças cujas peças faltantes despertam a curiosidade do pesquisador para a obtenção de respostas.

Tal qual um leitor de Hemingway, neste trabalho busca-se descortinar a camada submersa de um problema muito relevante para a prática judiciária, mas que ainda não obteve

a atenção condizente com seu nível de gravidade. Já se sabe que está lá, não é propriamente uma descoberta, os sintomas estão pulsando, mas é preciso trazê-lo à superfície por meio de pesquisas científicas, como a empreendida aqui.

4.9 Considerações sobre a relação entre demandas repetitivas e acesso à justiça

Como as demandas repetitivas impactam o acesso à Justiça? Quais interações são passíveis de ser observadas entre o fenômeno do ajuizamento em massa de demandas similares e o direito de acesso à justiça, no contexto concreto da estrutura judiciária?

Um dos objetivos do presente trabalho é examinar a tensão existente entre a realidade da judicialização excessiva, evidenciada pelos dados sobre litigiosidade no estado do Amazonas, e as pretensões do modelo dominante de acesso à justiça na doutrina jurídica brasileira – aqui denominado paradigma Cappelletti/Garth –, que defende o acesso universal e irrestrito ao Judiciário.

Com efeito, o Poder Judiciário enfrenta um desafio crescente: o volume massivo de processos similares. A propagação de demandas repetitivas é um fenômeno que diz respeito à dimensão quantitativa do acesso à justiça, porém, com reflexos diretos na qualidade da oferta dos serviços judiciários. Trata-se de uma equação complexa, envolvendo, de um lado, demandas sociais fundamentais e, de outro, a capacidade institucional do conjunto de órgãos estatais responsáveis pela prestação jurisdicional.

Uma primeira perspectiva sugere que o grande volume de demandas repetitivas representa um indicador positivo do nível de abertura do acesso ao Judiciário. A disseminação de demandas é um fenômeno sintomático de sistemas judiciários abertos, que privilegiam a solução da litigiosidade pela via processual e favorecem – ou pelo menos não impedem – a tutela de direitos por meio da propositura de demandas judiciais. Em sistemas desse tipo, a existência de canais simples e eficientes, facilita, de maneira geral, a reivindicação judicial de direitos para uma enorme gama de usuários.

Sistemas fechados, por outro lado, nos quais os canais de postulação ao Judiciário são excessivamente restritos, tendem a ser refratários à multiplicação de demandas. Isso pode ocorrer através de diversos fatores, como a complexidade das normas que compõem o ordenamento jurídico, a falta de informação dos cidadãos sobre os próprios direitos, a burocracia excessiva, a restrição da capacidade postulatória, os custos processuais elevados,

etc. Diante de barreiras como estas, é natural que as pessoas se desinteressem em buscar soluções para seus problemas na esfera judicial.

De todo modo, é inquestionável que um grande volume de demandas repetitivas acarreta uma pressão quantitativa sobre a estrutura judiciária, capaz de comprometer sua eficiência e gerar déficits de atendimento das necessidades dos jurisdicionados.

Sob a perspectiva da eficiência da prestação jurisdicional, as demandas repetitivas podem representar um obstáculo ao acesso à Justiça. Quando processos se avolumam nos tribunais, efeito comumente ocasionado pelas demandas repetitivas, sobrecarregam o sistema e retardam a resolução dos conflitos.

É paradoxal, mas é um fato incontornável: a concessão de acesso irrestrito (acesso quantitativo) conduz à prestação de um serviço judiciário deficitário (déficit de acesso qualitativo). Em um ambiente de “políticas de livre acesso sem restrições, o Judiciário se torna um recurso comum vulnerável à superexploração e propenso a congestionamentos” (Gico Junior, 2023, p. 403 e 404):

uma vez concedido o acesso irrestrito aos tribunais, o sistema em si se sobrecarregará de casos e, embora o acesso ao sistema seja garantido, o serviço adjudicatório não será prestado em tempo hábil, ou será fornecido a uma qualidade muito menor; este resultado é exatamente a Tragédia do Judiciário.

Quanto mais pessoas usarem o Judiciário, mais congestionado ele se tornará e menos útil será para os usuários em geral, uma vez que sua capacidade de fornecer serviços públicos adjudicatórios será prejudicada.

Demandas em excesso causam claros prejuízos aos jurisdicionados, pois o tempo excessivo de tramitação frustra as expectativas de uma solução em tempo razoável. O mais grave: na busca por cumprir metas relacionadas a essas demandas em massa, os juízes e tribunais podem acabar relegando a segundo plano os processos individuais, que exigem análise particular e detalhada.

O acesso à justiça, embora seja um direito fundamental, devido a sua natureza prestacional (direito social prestacional) precisa ser exercido de forma equilibrada. Como pontua Porto (2018, p. 7), “o acesso à justiça, conquista irrevogável, pode acarretar, como ônus (se é que se pode considerá-lo assim), o assoberbamento do Poder Judiciário”.

Aliás, o estado moderno, com suas amplas atribuições, é um estado de contenções. Não há recursos abundantes para nenhuma de suas atividades. Pelo contrário, em um estado de economia periférica, como o Brasil, a insuficiência de recursos é a mais premente das preocupações públicas e escassez é uma palavra sempre na ordem do dia.

É fato que no passado a atividade jurisdicional era totalmente insatisfatória, ao ponto de os diversos estudos e análises desse período passarem ao largo de quaisquer ponderações sobre a carência dos meios materiais de suporte à atividade judiciária. A exiguidade do acesso ao Judiciário era tão evidente que a necessidade de expansão era simplesmente pressuposta.

Hoje essa realidade é diferente, o Judiciário encontra dificuldades de gerir o colossal acervo de demandas e a litigiosidade não dá mostras de arrefecimento. O modelo continuamente ampliativo do acesso ao Judiciário parece dar sinais de depauperamento, carecendo de racionalidade. Qualquer proposta de compreensão do acesso à Justiça deve necessariamente debater-se com esse dado da realidade: os recursos são finitos e o atendimento das demandas deve sujeitar-se a essa realidade intransponível. Hoje, a ideia de um acesso à justiça continuamente ampliativo, irrestrito, tendente à universalidade, não é nem científico nem factível.

Diante desse cenário, presumir como natural um fluxo desenfreado de demandas, sem considerar a capacidade de atendimento dos órgãos judiciários resulta em um paradoxo: ao invés de garantir o acesso à justiça, ocasiona uma série de reações adversas que comprometem sua efetivação. Primeiro, deteriora a qualidade das decisões. Em seguida, compromete a própria capacidade de fazer justiça. Por fim, os conflitos, em vez de serem solucionados, acabam apenas migrando para as instâncias judiciais.

Embora o acesso à justiça constitua um direito fundamental, não pode ser compreendido como uma garantia absoluta e irrestrita de judicialização de todo e qualquer conflito. É necessário um redimensionamento do papel do Poder Judiciário, permitindo que concentre seus recursos e esforços nas situações em que sua atuação é imprescindível, especialmente diante de relações marcadas por desequilíbrios de poder entre as partes, reservando espaço para o florescimento e fortalecimento de mecanismos alternativos de solução de conflitos, mais adequados às pequenas controvérsias.

É essencial, portanto, encontrar um ponto de equilíbrio para essa equação, que assegure que as pessoas possam acessar a Justiça quando realmente precisarem, sem sobrecarregar o Judiciário a ponto de comprometer a qualidade dos seus serviços. É preciso, pois, evoluir para um paradigma que, ao invés de se contentar apenas com a universalidade, admita a regulação, a calibração, com base em critérios razoáveis, possibilitando que o Judiciário cumpra efetivamente seu papel constitucional. Do contrário, corre-se o risco de transformar os tribunais em meros depositários de conflitos irresolvidos.

A construção de um sistema judicial eficiente e sustentável demanda a definição de critérios racionais de admissibilidade das demandas, pautados na proporcionalidade, utilidade e real necessidade da intervenção estatal. É verdade que tais critérios são excessivamente fluidos para serem definidos nos limites deste trabalho, mas o questionamento do paradigma dominante é o ponto de partida para o debate.

4.10 Proposta de intervenção: a inteligência artificial como ferramenta de identificação, categorização e gestão de demandas repetitivas

Conforme se tem apontado ao longo do trabalho, a litigiosidade exacerbada é o grande desafio gerencial do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM) nesta década e possivelmente nas próximas.

A experiência profissional do autor deste trabalho sugere que as demandas repetitivas constituem a categoria mais abundante do acervo judiciário, representando mais de 50% do acervo geral e mais de 70% do acervo dos Juizados Especiais Cíveis. Essa percepção parece encontrar respaldo na análise dos dados processuais dos Juizados Especiais Cíveis do Amazonas, que demonstram uma concentração de litígios em torno de cinco principais assuntos – práticas abusivas, perdas e danos, tarifas, indenização por dano material e inclusão indevida em cadastro de inadimplentes – compreendem 65% dos casos novos, 66% dos processos julgados e 52% dos processos pendentes⁸⁴.

Entretanto, em razão de peculiaridades no tratamento dos dados pelos sistemas de gerenciamento processual, particularmente as limitações impostas pelo uso das Tabelas Processuais Unificadas (TPUs), não é possível saber precisamente o quantitativo dessas demandas.

A pergunta que se faz é como gerir apropriadamente essas demandas repetitivas sem antes identificá-las e organizá-las?

Até pouco tempo, uma tarefa dessa natureza – catalogar o acervo de demandas repetitivas de um Tribunal –, era um processo somente possível de ser feito de forma inteiramente manual. Um servidor ou um grupo de servidores precisava ler cada processo individualmente para classificá-lo, organizá-lo por categoria e adicionar marcadores que permitissem sua posterior localização no acervo. O processo se tornava inviável devido ao alto consumo de tempo e de recursos humanos, principalmente quando envolvia grandes volumes de processos.

No entanto, o rápido desenvolvimento das ferramentas de inteligência artificial (IA) – em especial a partir do ano 2022, com o lançamento do ChatGPT – abriu um vasto horizonte

⁸⁴ Análise formulada a partir de dados extraídos do Painel Justiça em Números, na seção de estatísticas. Segundo essa ferramenta do CNJ, nos Juizados Especiais Cíveis de todo o Estado no ano de 2023 foram distribuídos 257,6 mil processos novos; foram julgadas 235,1 mil ações e havia 137,8 mil processos pendentes. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 28 out. 2024.

de possibilidades nesse campo. A capacidade das aplicações de inteligência artificial de processar grandes volumes de dados, de aprender rapidamente e executar tarefas complexas tornou-a uma ferramenta promissora no gerenciamento da litigiosidade de massa.

O objetivo deste tópico é propor a concepção (*design*) de uma ferramenta inovadora, baseada em inteligência artificial, capaz de identificar automaticamente demandas repetitivas, organizá-las em categorias e possibilitar sua gestão agrupada.

Não é pretensão desse trabalho propor um roteiro técnico, pelo contrário, é apenas a descrição sumária da ideia. O desenvolvimento das funcionalidades apresentadas a seguir depende do uso de técnicas e de pessoal especializado, com conhecimento avançado em inteligência artificial. Portanto, para o propósito deste trabalho é suficiente que cada passo seja claro o suficiente para que possa ser visualizado e colocado em prática por um técnico da área.

Não obstante, a proposta é baseada no uso integrado de técnicas já consolidadas no campo da análise e gestão de dados, agora aliadas ao potencial da inteligência artificial, destacando-se as seguintes:

- a) Aprendizado de máquina (*machine learning*).
- b) Clusterização não supervisionada .
- c) Indexação por *tags* (etiquetas).
- d) Gerenciamento por *Dash board*.

O funcionamento da ferramenta seria estruturado em três funcionalidades principais, cada uma correspondendo a um propósito específico da aplicação:

a) Identificação

Essa é a primeira etapa do processo e a funcionalidade mais importante da aplicação. Ela operaria por meio de algoritmos de inteligência artificial, de aprendizado de máquina (*machine learning*)⁸⁵, com capacidade de reconhecer padrões de similaridade de forma automática. Inicialmente, esses algoritmos realizariam a análise de todo o acervo processual

⁸⁵ Aprendizado de máquina (*machine learning*) refere-se, basicamente, a um conjunto de instruções ou regras que um computador segue para aprender a realizar uma tarefa específica a partir de dados. Trata-se de “um termo geral utilizado para definir uma série de algoritmos que extraem informação a partir de um conjunto de dados, sem ser necessário definir um modelo matemático específico. A partir de um conjunto de dados de treinamento, estes algoritmos buscam um padrão relacionando entradas e saídas, permitindo utilizar este padrão para realizar predições” (Fontana, 2020, p. 3).

pré-existente, e, posteriormente, passariam a atuar de forma contínua sobre as novas demandas que ingressam no sistema.

O sistema analisaria principalmente a estrutura da petição inicial, identificando seus elementos básicos (partes, causa de pedir e pedidos), para determinar se uma demanda é repetitiva com base em quatro critérios essenciais: elevado grau de similaridade com outras demandas, integração a um grupo de demandas similares (com quantitativos mínimos específicos baseados no tamanho do acervo), identidade de pelo menos um pedido principal com o grupo paradigma, e a presença de um grande litigante em um dos polos.

A ferramenta realiza essa identificação de forma totalmente automatizada, sem necessidade de intervenção humana ou fornecimento prévio de exemplares de referência. A atuação de um agente humano se daria posteriormente, na supervisão dos resultados.

b) Categorização (catalogação)

A segunda funcionalidade é a catalogação, que organiza as demandas identificadas como repetitivas em categorias, segundo critérios de similaridade. Utilizaria duas técnicas automatizadas e complementares: a clusterização não supervisionada, que agrupa as demandas por similaridade sem intervenção humana, e a indexação por *tags* (etiquetas), que atribui automaticamente palavras-chave descritivas seguindo uma hierarquia específica.

Inicialmente, a aplicação atribuiria cinco etiquetas obrigatórias (matéria repetitiva principal, assunto, tipo de ação, grande demandante e ramo do Direito principal), permitindo, no entanto, a atribuição de etiquetas adicionais (por exemplo, matéria repetitiva secundária e ramo do Direito secundário). Dessa forma, manter-se-ia um vocabulário aberto e dinâmico, que pode ser ajustado manualmente pelo usuário, contribuindo para o aprendizado contínuo do modelo e sua adaptação às mudanças na prática judicial.

A categorização das demandas repetitivas representa, sobretudo, uma alternativa às limitações dos atuais sistemas processuais eletrônicos, que só permitem buscas por dados cadastrais básicos.

c) Gestão

A gestão seria operacionalizada através de um painel de controle (*dashboard*) interativo integrado ao sistema processual eletrônico, que consolida as informações das fases de identificação e categorização, permitindo o gerenciamento efetivo da litigiosidade de massa.

A visualização inicial desse painel apresentaria as etiquetas mais numerosas do sistema e possibilitaria a seleção – das etiquetas e, conseqüentemente, dos processos abrangidos por elas – permitindo a filtragem e a reunião dos processos por critérios (*tags*) combinados e a movimentação em lote das demandas agrupadas.

O sistema ofereceria funcionalidades avançadas como o monitoramento em tempo real de novas frentes de demandas repetitivas, notificações automáticas sobre a formação de novos padrões de processos e a geração de relatórios detalhados sobre a distribuição e andamento das demandas.

Do ponto de vista da gestão judiciária, em razão da grande quantidade e da característica da similaridade, o investimento no desenvolvimento de ferramentas que possibilitem administrar de forma sistemática o acervo de demandas repetitivas apresenta amplas vantagens sobre outras medidas, pois otimiza o tempo e os recursos humanos através da movimentação massiva de processos, contribuindo também para a uniformidade das decisões judiciais e a eficiência do sistema como um todo, de sorte a promover uma prestação jurisdicional mais econômica, célere e isonômica.

Faz parte da iniciativa formulada nesse tópico aprofundar a reflexão para aprimoramento da ideia inicial, a qual, posteriormente, será apresentada ao Tribunal de Justiça do Amazonas, com a expectativa de que sua equipe técnica seja a primeira a implementá-la.

CONCLUSÃO

Este trabalho propôs-se a examinar um dos grandes desafios contemporâneos do sistema judiciário brasileiro: a gestão da litigiosidade. A pesquisa desenvolveu-se a partir da premissa de que dentre os diversos fatores que contribuem para a litigiosidade estão as demandas repetitivas, cuja proliferação tem constantemente testado os limites da capacidade estrutural do Poder Judiciário de oferecer uma prestação jurisdicional célere e eficiente.

Essencialmente, o estudo concentra-se em duas questões, ambas relativas ao fenômeno da litigiosidade observada hodiernamente no Judiciário, especialmente no Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas.

A primeira é uma questão de índole teórica, de cunho aproximativo, e investiga as razões pelas quais o sistema de justiça estatal consente que tantos conflitos, de diversas ordens e níveis de gravidade, sejam convertidos em demandas judiciais. Examina, em última análise, a relação entre judicialização excessiva e acesso à Justiça e como o modelo de acesso praticado no Brasil favorece o cenário de hiperjudicialização.

A segunda questão possui caráter preponderantemente prático, e analisa como o Judiciário lida com o extraordinário volume de demandas que abarrotam seu acervo. É uma indagação surgida da experiência profissional do pesquisador que, atuando como juiz no Tribunal de Justiça do Amazonas, confronta-se diariamente com os desafios da judicialização. É natural que, em situações como esta, os dilemas práticos enfrentados no exercício da magistratura se transformem em objeto de reflexões acadêmicas.

Trata-se de uma discussão sobre as implicações da excessiva judicialização, concentrada, em razão da natureza monográfica do trabalho, em um aspecto crítico do problema: as demandas repetitivas. A problemática central da investigação foi assim formulada: **considerando que as demandas de massa, em razão da sua natureza repetitiva, comportam soluções gerenciais de larga escala (igualmente massivas), por que o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas as gerencia de forma individualizada, dispensando-lhes o mesmo tratamento das demandas singulares?**

O percurso argumentativo para abordar as duas questões iniciou com um levantamento das principais correntes doutrinárias que formaram o pensamento sobre o acesso à justiça

predominante no Brasil, prosseguindo com o estudo dos fenômenos da juridificação das relações sociais e da judicialização da vida, com a caracterização do estado de litigiosidade excessiva no Estado do Amazonas e conclui com o resultado da pesquisa acerca das causas pelas quais as demandas repetitivas, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, não são geridas de maneira compatível com sua natureza massiva, fato representado na metáfora do *iceberg*.

Ao investigar as razões da judicialização exacerbada, observou-se que este fenômeno possui causas multifatoriais. O foco do trabalho, porém, recai sobre o aspecto institucional, buscando compreender como o sistema judiciário foi condicionado a receber e processar tantas demandas.

O primeiro fator apontado como causa da elevada litigiosidade observada no Brasil é o próprio modelo de acesso à justiça, com sua pretensão universalista. A matriz do pensamento predominante no país, tanto no âmbito acadêmico como jurisprudencial, é a obra de Cappelletti e Garth, elaborada a partir dos estudos empreendidos no Projeto Florença na década de 1970, e publicada no Brasil com o título *Acesso à Justiça* em 1988.

Essa concepção, denominada neste trabalho de *paradigma Cappelletti/Garth*, constitui simultaneamente um modelo teórico e uma estratégia de ação política, que consiste em identificar certos aspectos da realidade, qualificados como barreiras ao acesso (“obstáculos a serem transpostos”) e, em seguida, traçar roteiros pragmáticos de atuação, que incluem reformas legais, para superá-los (“ondas de acesso à justiça”).

Como qualquer projeto político, este modelo é dotado de uma finalidade, consistente em ampliar o acesso à Justiça, por meio da modificação das condições sociais tidas como empecilho a essa meta.

É claro que deve existir um nível adequado de acesso à Justiça, através do qual as pessoas realmente necessitadas de uma intervenção judicial possam obtê-la sem maiores obstáculos. Mas qual é o ponto da escala que define qual é o nível adequado? Até que ponto esse acesso deve ser ampliado, sem correr o risco de ser banalizado ou mesmo tornar-se prejudicial às dinâmicas sociais?

Essa preocupação não é contemplada pelo paradigma Cappelletti/Garth. A premissa fundamental do modelo é que “o sistema deve ser igualmente acessível a todos” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 8). Embora não esteja explicitamente declarado, resta suficientemente claro que o acesso defendido pelos autores pretende ser:

- a) continuamente ampliativo – a meta é sempre ampliar mais o acesso;
- b) universal – deve abranger a maior quantidade possível de pessoas; e
- c) irrestrito – deve ostentar o mínimo de requisitos para sua utilização.

O problema desse modelo é que não se preocupa em estabelecer balizas que permitam avaliar o êxito das medidas que propõe, tampouco se ocupa em discutir as condições materiais necessárias para garantir o acesso postulado. Convive, pois, convenientemente com a indefinição de um ponto de equilíbrio ou de critérios suscetíveis de aferir se os níveis de abertura alcançados são considerados aceitáveis ou, inclusive, excessivos.

A crítica formulada neste trabalho ao paradigma proposto por Cappelletti e Garth é que, embora tenha origem em uma iniciativa acadêmica (o Projeto Florença) e, apesar dos esforços dos estudiosos brasileiros para atribuir-lhe um caráter científico, ele não é um modelo científico; falta-lhe uma estrutura voltada à formulação de hipóteses ou para a apresentação de proposições fundamentadas em evidências rigorosas ou parâmetros de mensuração de resultados. Sem parâmetros de mensuração a teoria não é falseável⁸⁶.

E mesmo como projeto político, acaba por ensejar distorções, como a que favorece a litigiosidade excessiva vivenciada no Brasil. Ao constituir-se como uma *estratégia de meta aberta*, isto é, desprovida de um ponto de chegada claramente mensurável, o paradigma Cappelletti/Garth cai na armadilha do idealismo utópico, ao desconsiderar aspectos insuperáveis da realidade, como o fato de que o acesso à Justiça é um direito social de natureza prestacional, condicionado a limitações estruturais e orçamentárias, sujeitando-se ao mesmo “cobertor curto” que todos os demais direitos dessa natureza (Ferreira *et. al.*, 2017, p. 14-15).

É um fato inarredável, pontua o Min. Luís Roberto Barroso, na condição de Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), que “o país não tem dinheiro para aumentar indefinidamente as estruturas do Poder Judiciário para atender a essa judicialização. Não existe solução juridicamente fácil e nem moralmente barata. Temos que desjudicializar a vida”⁸⁷.

⁸⁶ É de Popper (1975, p. 42) a proposta de adotar a *falseabilidade* como critério para decidir se um sistema teórico pertence ou não ao campo da ciência empírica:

“Contudo, só reconhecerei um sistema como empírico ou científico se ele for passível de comprovação pela experiência. Essas considerações sugerem que deve ser tomado como critério de demarcação, não a verificabilidade, mas a falseabilidade de um sistema. Em outras palavras, não exigirei que um sistema científico seja suscetível de ser dado como válido, de uma vez por todas, em sentido positivo; exigirei, porém, que sua forma lógica seja tal que se torne possível validá-lo através de recurso a provas empíricas, em sentido negativo: deve ser possível refutar, pela experiência, um sistema científico empírico”.

⁸⁷ Palestra proferida no III Congresso do Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde (Fonajus). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ICisVp2S3as>. Acesso em: 01 dez. 2024.

Nisso reside uma contradição evidente: mesmo diante de um cenário de intensa judicialização e das dificuldades materiais de gerir o atual acervo do Judiciário nacional e continuar oferecendo um serviço qualitativamente adequado, grande parte dos estudiosos do acesso à justiça no Brasil continuam - irrefletidamente - a pleitear a ampliação do serviço judiciário. A razão para o desvio, como mencionado, é que o modelo teórico predominante na matriz de pensamento desses estudiosos é desprovido da capacidade de conceber um cenário em que o acesso é suficiente ou excessivo.

A contradição inerente à postulação do acesso irrestrito é destacada por Gico Junior (2023, p. 405-406):

Pode-se notar a ironia e a clara contradição entre a defesa incondicional de Cappelletti e outros do livre acesso à justiça, enquanto, ao mesmo tempo, defendem que o congestionamento de um tribunal é, na verdade, justiça inacessível. Semelhante aos modernos defensores do acesso irrestrito à justiça, Cappelletti, simplesmente, não conseguia perceber que esses dois objetivos são claramente contraditórios.

Portanto, como resposta à primeira questão, a posição assumida neste trabalho é que o modelo de acesso à justiça baseado no paradigma Cappelletti/Garth favorece a excessiva judicialização. O argumento é que os índices de judicialização são proporcionais aos níveis de abertura do aparato judicial.

Além do modelo de acesso à justiça, a litigiosidade ou a “judicialização da vida” (Barroso) é reflexo de um fenômeno mais abrangente denominado “juridificação das relações sociais” (Galanter), que descreve o avanço do mundo do direito sobre outros domínios, antes orientados pela moral, pela religião, pela política, etc. Tudo está associado a outro fenômeno contemporâneo, a massificação das relações sociais. A história da humanidade após a revolução industrial é a história da replicação em massa das coisas e das ideias.

Esse conjunto de fatores resultou no atual cenário de judicialização exacerbada. Como consequência, sabendo-se que o serviço judiciário é um serviço público com capacidade de atendimento estruturalmente limitada, que tende a perder a eficiência quando trabalha acima da capacidade planejada, a lentidão, o custo elevado e a ineficácia do sistema podem ser apenas sintomas de sua saturação.

No terceiro capítulo foram apresentados os dados relativos à litigiosidade no Estado do Amazonas, os quais foram comparados com os da Justiça Estadual em âmbito nacional, com o objetivo de avaliar se de fato existe um estado de litigiosidade excessiva.

Os dados levantados são superlativos e alarmantes. O Brasil é o país mais litigioso do Mundo! Com mais de 83 milhões de demandas judiciais à espera de julgamento e uma entrada

anual de 25 a 30 milhões de novos processos, apresenta índices relativos e absolutos superiores a qualquer outro país, incluindo economias desenvolvidas como os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão. E o volume de litígios continua crescendo de forma exponencial.

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, o cenário de litigiosidade é ainda mais acentuado. O número de processos distribuídos por ano passou de 210.185 para 660.409 entre 2017 e 2023. Esse crescimento de 214% no período de seis anos contrasta com o aumento de apenas 28% no cenário nacional, indicando uma pressão muito maior sobre o sistema judicial estadual.

Nos Juizados Especiais do Amazonas o crescimento foi mais expressivo ainda, atingindo um patamar de 384% no mesmo período, em comparação com a média nacional de 25%. O volume de processos por 100 mil habitantes nos Juizados Especiais do Amazonas é de 66 mil, mais que o dobro da média nacional (28 mil).

Esses dados evidenciam um cenário de litigiosidade exacerbada no Brasil e um verdadeiro episódio de explosão da litigiosidade no Amazonas. Ademais, denuncia uma crise de gestão judiciária na Justiça Estadual, onde a demanda crescente supera significativamente a expansão estrutural do Tribunal. Exemplificativamente, no período de 2017 a 2023, enquanto a demanda cresceu mais de 200%, houve uma variação negativa no número de magistrados (juízes e desembargadores), no patamar de -3%. Em 2023, o Tribunal contava com duzentos magistrados, sete a menos do que havia em 2017.

Naturalmente, a manutenção de um grande volume de processos em tramitação, aliada a um alto índice de ingresso de novas demandas, resulta em congestionamento processual, aumento do tempo de tramitação e uma pressão contínua sobre a produtividade de magistrados e servidores. Para caracterizar esse panorama, a doutrina tem empregado expressões como “crise numérica de processos” (Mancuso, 2020), “questão judiciária nacional” (Mancuso, 2011), “tragédia do Judiciário” (Gico Jr., 2014), “crise da jurisdição” (Cunha, 2021), entre outras.

Na base do problema da litigiosidade estão as demandas repetitivas (*demandas seriais*, *litígios de massa*, *ações isomórficas*, etc.), que se caracterizam como causas judiciais cujo objeto é idêntico ou similar a questões recorrentemente deduzidas em outras demandas, sugerindo um padrão de replicação da matéria controvertida, que pode referir-se tanto a aspectos fáticos quanto jurídicos.

Apesar de os contornos conceituais da litigiosidade repetitiva serem relativamente claros, a seleção e gestão dessas demandas na prática judiciária tem se revelado uma tarefa extremamente complexa. Uma evidência dessa afirmação é a completa ausência de dados estatísticos, sejam quantitativos ou qualitativos, sobre as demandas repetitivas. Nem o relatório *Justiça em Números* nem o *Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios*, ambos elaborados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), fornecem um quantitativo sequer aproximado do total de demandas repetitivas existentes no país. Noutras palavras, as demandas repetitivas situam-se em ângulo cego, um campo de invisibilidade, nas estatísticas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Mas qual o real motivo de as demandas repetitivas não aparecerem nas estatísticas?

A resposta para essa pergunta é a mesma que responde à questão central deste trabalho: a razão para o apagão estatístico das demandas repetitivas – e o motivo pelo qual o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas gere as demandas repetitivas de forma individualizada, da mesma forma como administra as demandas singulares –, é porque os sistemas de gestão processual (Projudi, PJe, e-Proc, e-Saj, etc.) são incapazes de distinguir entre demandas individuais e demandas de massa.

O escopo da pesquisa concentrou-se, assim, em investigar as causas dessa inaptidão.

A resposta mais evidente é que os sistemas digitais de gerenciamento processual foram pensados para a gestão de processos singulares e, por isso, não dispõem de ferramentas adequadas para a gestão de processos de massa.

Porém, a razão específica dessa característica dos sistemas é a utilização das Tabelas Processuais Unificadas (TPUs). O CNJ, visando uniformizar o tratamento dos dados processuais, obrigou os 92 tribunais do país a adotarem uma série de padrões de nomenclatura, categorização de processos, assuntos e movimentações processuais. Essas listas de categorias padronizadas são chamadas de Tabelas Processuais Unificadas. Elas definem os dados que serão informados no momento do cadastramento das ações, entre os quais a classe processual e o assunto.

Ocorre que as TPUs adotam uma lista de assuntos processuais que correspondem apenas de forma aproximada à matéria versada no processo, o que gera uma relativa indefinição no cadastro.

Por exemplo, suponha-se que ingressem em determinada unidade judiciária três grupos de demandas repetitivas envolvendo direito bancário, sendo o primeiro grupo sobre uma (a)

Tarifa A (cuja cobrança foi autorizada pelo Banco Central), o segundo sobre uma (b) *Tarifa B* (não autorizada pelo BC) e um terceiro sobre o (c) *pacote de tarifas bancárias*. Na prática, embora cada uma dessas demandas receba um julgamento diferente, todas serão cadastradas sob o assunto “tarifas”, pois este é o nível máximo de detalhamento comportado pela tabela de assuntos processuais.

A utilização das tabelas processuais unificadas do CNJ, no contexto de um Judiciário, ao mesmo tempo continental e regionalmente muito diversificado, resulta em categorias genéricas que não alcançam o nível de especificidade necessário para classificar adequadamente as demandas, gerando imprecisões que dificultam a identificação por critérios de similaridade.

Portanto, a dificuldade de gestão agrupada das demandas repetitivas se deve à indefinição causada pelo uso das tabelas processuais unificadas. A única forma de identificar e agrupar processos similares, com as configurações atuais dos sistemas processuais, é manualmente, de forma individualizada, o que se revela altamente improdutivo e mesmo impossível diante de grandes acervos.

Para ilustrar os desafios de gerir esse enorme contingente de demandas repetitivas, ocultas aos sistemas tradicionais de gestão, evoca-se a metáfora do *iceberg*. Assim como a maior parte de um *iceberg* permanece submersa e invisível, essas demandas não são identificadas pelos sistemas de gestão processual. Apenas uma fração mínima é visível e tratada pelas técnicas de julgamento de casos repetitivos, deixando a maior parte, ou “a face submersa do *iceberg*”, oculta e fora das estatísticas oficiais, o que compromete a qualidade, a celeridade e a isonomia das decisões judiciais, afinal, como gerir o que não se enxerga?

Por fim, a seguir estão enumeradas as principais contribuições para o enfrentamento das problemáticas identificadas ao longo da pesquisa.

(1) Em relação à primeira questão, relativa às distorções geradas na prática judicial em virtude da adoção de um modelo de acesso à justiça pretensamente ampliativo, universal e irrestrito, propõe-se a superação do paradigma de Cappelletti/Garth.

Esse modelo, desenvolvido nas últimas décadas do século passado, era apropriado para explicar e apontar soluções para as deficiências do acesso à justiça próprias daquele período.

Porém, dado que sua capacidade explicativa da realidade (função descritiva) é limitada a contexto nos quais são necessariamente pressupostos déficits de acesso ao Judiciário; e que sua função prescritiva (ondas renovatórias de acesso à justiça) é desprovida de um ponto de

equilíbrio, apresentando-se como um modelo de meta aberta – o que o aproxima mais de uma estratégia política que de um modelo científico – seu uso é inadequado em um contexto de clara hiperjudicialização, no qual as necessidades de manutenção da capacidade funcional do sistema dependem da adoção de posturas regulatórias, que o modelo é incapaz de conceber.

Diante da constatação de que o modelo de acesso à justiça predominante no Brasil não dispõe de elementos para explicar e lidar com cenários de litigiosidade excessiva – tal como atualmente se vê no país – torna-se imperativa sua superação

Nesse intuito, é pertinente a perspectiva teórica de Thomas Kuhn. Para este autor, um paradigma científico é um conjunto de práticas que definem uma disciplina científica durante um determinado período. Em sua obra *A Estrutura das Revoluções Científicas*, introduz o conceito de paradigma para se referir a um modelo ou padrão que orienta a prática científica em uma comunidade específica. É aquilo que os membros de uma comunidade científica partilham (2013, p. 219), o que inclui teorias, métodos, padrões de problemas e soluções aceitos pela comunidade científica. Esses elementos guiam a pesquisa, a formulação de hipóteses, a interpretação de dados e a aceitação de novos conhecimentos.

Kuhn argumenta que o desenvolvimento científico não ocorre de maneira linear e cumulativa, mas por meio de mudanças súbitas de paradigmas, que ele chama de *revoluções científicas*. Durante os períodos de *ciência normal*, os cientistas trabalham dentro de um paradigma aceito, resolvendo os problemas apresentados pela ciência através dele, inclusive aperfeiçoando-o diante de novos problemas. No entanto, quando surgem muitas *anomalias* que não podem ser explicadas pelo paradigma existente, ele entra em crise e pode eventualmente ser substituído por um novo paradigma, que reformula os fundamentos da ciência naquele campo.

A orientação perfilhada neste trabalho é que o paradigma Cappelletti/Garth perdeu sua capacidade de explicar a realidade, pela impossibilidade de conceber cenários de litigiosidade exacerbada. Por isso, deve ser superado, ao menos como modelo predominante, em favor de um sistema mais realista e sustentável.

O modelo da *análise econômica do direito* parece congrega os atributos necessários para promover essa sucessão paradigmática, pois trabalha com cenários mais realistas, inclusive de escassez, e admite a possibilidade de regulação do acesso à justiça com base em critérios racionalmente articulados.

Aliás, esse é o paradoxo que constitui o grande desafio contemporâneo da administração da justiça: encontrar uma fórmula que assegure que os litígios encontrem expressão judiciária adequada, porém, sem desconsiderar a existência de limites estruturais que repercutem diretamente na efetividade e celeridade da prestação jurisdicional, além de acometer os princípios da segurança jurídica e da isonomia. Portanto,

as pessoas devem ser capazes de reivindicar seus direitos sem barreiras substanciais, mas o acesso irrestrito ao sistema público adjudicatório para cada pessoa prejudica o acesso à justiça para todos os demais (Gico Junior, 2023, p. 407).

Deve-se assinalar que, ao contrário dos preconceitos que o nome da disciplina parece evocar, a análise econômica do direito não sugere a colocação em prática de uma estratégia insensível de redução de custos ou um jogo cego de custo-benefício. Cuida-se, na verdade, “da expansão do método científico, hoje amplamente adotado no estudo da Economia, para o desenvolvimento do pensamento jurídico, ainda fortemente influenciado pela dogmática e pelo método exegético” (Fux; Bodart, 2021, p. 29). Na realidade, conforme leciona Gico Junior (2021, p. 38), os juseconomistas se ocupam de tentar responder duas perguntas básicas: “(i) quais as consequências de um dado arcabouço jurídico, i.e., de uma dada regra; e (ii) que regra jurídica deveria ser adotada”.

(2) No tocante à segunda problemática, atinente à gestão das demandas repetitivas, a contribuição deste trabalho avança na proposição de uma concepção (*design*) de uma ferramenta que permita a identificação automática, a categorização e a gestão eficiente de demandas repetitivas no âmbito do Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM), baseada na utilização de inteligência artificial (IA).

A proposta sugere que a ferramenta reúna três funcionalidades: identificação, categorização e gestão, utilizando técnicas como aprendizado de máquina (*machine learning*), clusterização não supervisionada, indexação por *tags* e gerenciamento por *dashboard*.

A primeira funcionalidade (*identificação*), visa reconhecer automaticamente demandas repetitivas no acervo processual do Tribunal, utilizando algoritmos de IA que detectem padrões de similaridade, analisando elementos como partes, causas de pedir e pedidos. A segunda funcionalidade (*categorização*), propõe o uso de técnicas de clusterização e etiquetamento para organizar e agrupar as demandas por critérios de similaridade, facilitando sua manipulação e gestão agrupada. Por fim, a funcionalidade de *gestão* é realizada por meio de um painel de controle interativo, que permite a movimentação massiva de processos, otimiza o tempo e recursos humanos, e fornece relatórios detalhados sobre a distribuição e andamento das demandas repetitivas.

Essa abordagem busca aumentar a eficiência do Judiciário, promovendo uma atuação mais célere e econômica, além de garantir maior uniformidade das decisões sobre questões idênticas. A ferramenta, ao possibilitar o gerenciamento amplo das demandas repetitivas, oferece uma solução para um problema crítico.

Finalmente, destacam-se como contribuições relevantes desta pesquisa: (a) o diagnóstico da situação de explosão da litigiosidade vivenciada no TJAM; (b) a proposição de uma classificação da litigiosidade de massa, segundo a qual o gênero *demandas repetitivas* é composto por duas espécies, as *demandas formalmente repetitivas* (captadas pelos mecanismos de julgamento de casos repetitivos) e as *materialmente repetitivas* (ignoradas pelos mecanismos formais e pelas estatísticas); (c) a formulação de conceito de *demanda materialmente repetitivas*, a partir da leitura de um fenômeno absolutamente negligenciado pela doutrina processualista; (d) a identificação da relativa imprecisão das Tabelas Processuais Unificadas (TPUs) do CNJ como causa das dificuldades de reconhecimento e gestão das demandas materialmente repetitivas; e (e) a proposição do *design* de uma aplicação de informática com funcionalidades capazes de identificar, categorizar e permitir o gerenciamento agrupado de demandas repetitivas.

De tudo o que foi dito, porém, o mais importante é o enfático alerta sobre o risco de negligenciar o *iceberg* das demandas repetitivas, que representam uma ameaça oculta, mas potencialmente muito perigosa para o sistema de justiça. A fatídica advertência “*iceberg, bem à frente!*” permanece atual e rememora o quanto é crucial que o Judiciário amazonense adote medidas que assegurem sua sustentabilidade e sua capacidade de prestar uma jurisdição justa, célere e eficiente à sociedade.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Direito Constitucional Pós-moderno**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 [livro eletrônico].

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro**. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

_____. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALVIM, José Eduardo Carreira. **Justiça: acesso e descesso**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 8, n. 65, 1 mai. 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4078>. Acesso em: 12 mar. 2024.

AMARAL, G. L.; OLENIKE, J. E.; AMARAL, L. M. F.; YAZBEK, C. L.; STEINBRUCH, F. **Quantidade de Normas Editadas no Brasil: 35 Anos da Constituição Federal de 1988**. Curitiba: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), 2023. Disponível em: <https://ibpt.com.br/estudo-quantidade-de-normas-35-anos-cf-2023/>. Acesso em: 29 abr. 2024.

ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. **Acesso à justiça e técnicas de julgamento de casos repetitivos**. 2018. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2018.

_____. **Litigiosidade repetitiva e padronização decisória: entre o acesso à justiça e a eficiência do Judiciário**. Revista de Processo, vol. 263, p. 233-255, jan. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. A judicialização da vida no Brasil: nem tudo pode ser resolvido nos tribunais. In: SADEK, Maria Tereza (Org.) *et al.* **O judiciário do nosso tempo: grandes nomes escrevem sobre o desafio de fazer justiça no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2021. Ebook Kindle.

_____. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, v. 5, n. 8, p. 1-177, jan./dez. 2009. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5498/2009_barroso_judicializacao_ativismo_judicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 jun. 2024.

_____. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. (SYN)THESIS, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433/5388>. Acesso em: 5 mai. 2024.

_____. **Quanto vale o Judiciário?** Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/artigo-quanto-vale-o-judiciario/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento. **Despesa por função do Governo Federal**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, 2023. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/01/tesouro-nacional-despesas-governo-tribunais-justica-25jan2024.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRINKS, Daniel M.; BLASS, Abby. *The DNA of Constitutional Justice in Latin America: Politics, Governance, and Judicial Design*. New York: Cambridge University Press, 2016.

BULTO, Takele Soboka. **Muito familiar para ignorar, muito novo para reconhecer: a situação do direito humano à água em nível global**. In: CASTRO, J. E.; HELLER, L.; MORAIS, M.P (editores). O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica. Brasília: Ipea, 2015.

BUSCHEL, Inês do Amaral. **O acesso ao direito e à justiça**. In: R. LIVIANU, R. (Coord.), Justiça, cidadania e democracia (pp. 148-157). Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-13.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2024.

CAMBI, Eduardo; CAMACHO, Matheus Gomes, **Acesso (e Descenso) à Justiça e Assédio Processual**. Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR, ano 2, n. 1, abril 2017. Disponível em: <https://revistajuridica.esa.oabpr.org.br/wp-content/uploads/2017/05/04.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CAMPOS, Roberto. **A constituição contra o Brasil**: ensaios de Roberto Campos sobre a constituinte e a Constituição de 1988. São Paulo: LVM Editora, 2018. [livro eletrônico]

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. 11ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective*. Buffalo Law Review, [s.l.], v. 27, n. 2, p. 181 – 292, 1978. Disponível em: <https://digitalcommons.law.buffalo.edu/buffalolawreview/vol27/iss2/1>. Acesso em: 22 mar. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Grade Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARDOSO, Alenilton da Silva. **Considerações sobre o princípio do acesso à justiça**. In: CARDOSO, Alenilton da Silva (Org.). A função social do processo civil: estudos e debates acadêmicos sobre o acesso à justiça. São Paulo: Ixtlan, 2017. Cap. 21, p. 391 a 399.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Sociologia Jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. **As demandas repetitivas de direito público e o princípio da procedimentalização da isonomia**. In: MORAES, Vânia Cardoso André de

(Coord.). *As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro*. Brasília: Enfam, 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. [livro eletrônico]

_____. **Fundamento dos Direitos Humanos**. Instituto de Estudos Avançados, Universidade de São Paulo (USP), 1997. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/comparatofundamento.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2024.

CONJUR. **Dado sobre alto custo do judiciário não leva em conta volume de ações e diferenças estruturais**. Conjur, [s.l.], 25 jan. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-25/dado-sobre-alto-custo-do-judiciario-nao-leva-em-conta-volume-de-aco-es-e-diferencas-estruturais/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Diagnóstico dos Juizados Especiais**. Brasília: CNJ, 2020.

_____. **Justiça em Números 2018**. Brasília: CNJ, 2018.

_____. **Justiça em Números 2019**. Brasília: CNJ, 2019.

_____. **Justiça em Números 2022**. Brasília: CNJ, 2022.

_____. **Justiça em Números 2023**. Brasília: CNJ, 2023.

_____. **Justiça em Números 2024**. Brasília: CNJ, 2024.

_____. **Manual de utilização das Tabelas Processuais Unificadas**. Versão 2014. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sgt/versoes_tabelas/manual/Manual_de_utilizacao_das_Tabelas_Processuais_Unificadas.pdf. Acesso em: 9 jul. 2024.

COSTA, Hilary *et al.* **Iceberg**. National Geographic Society, 2023. Disponível em: <https://education.nationalgeographic.org/resource/iceberg/>. Acesso em: 04 ago. 2024.

CUNHA, Bruno de Mendonça Pereira. **Litigiosidade e eficiência judicial**. In: GONÇALVES, Gláucio Ferreira Maciel; ANDRADE, Érico Andrade (Coord.). FREITAS, Pedro Augusto Silveira (Org.). *Gestão processual, Desafios no Brasil e Estudos Comparados*. Belo Horizonte: UFMG, 2021.

D'ANDREA, Daniela. **Fundamentos do acesso à justiça: obstáculos e soluções**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. São Paulo, n. 54, dez. 2000, p. 165-207.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de Direito Processual Civil - v. 3 - Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais**. 20. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. **Ações Coletivas e o Incidente de Julgamento de Casos Repetitivos** - Espécies de Processo Coletivo no Direito Brasileiro. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro n. 61 (jul./set. 2016). Rio de Janeiro: 2016, p. 129-136.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro n. 75 (jan./mar. 2020). Rio de Janeiro: 2020, p. 101-136.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

FERREIRA, L. S.; GABBAY, D. M.; ECONOMIDES, K.; ALMEIDA, F.; ASPERTI, M. C. de A.; CHASIN, A. C.; COSTA, S. H. da; CUNHA, L. G.; LAURIS, É.; TAKAHASHI, B. **Repensando o acesso à Justiça**: velhos problemas, novos desafios. Revista de Estudos Empíricos em Direito, vol. 4, n. 3, p. 174-212, out. 2017.

FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (Brasil). **Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis: mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça**. São Paulo: FGV, 2010. 202 p. Relatório final de pesquisa da Escola de Direito da FGV de São Paulo – Direito GV. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/xmlui/handle/123456789/130>. Acesso em: 03 jun. 2024.

FIFTEEN HUNDRED lives lost when Titanic plunges headlong into depths of the sea. **Los Angeles Times**, Los Angeles (USA), april 16, 1912. Disponível em: <https://www.latimes.com/archives/story/2023-06-22/how-the-times-covered-the-sinking-of-the-titanic>. Acesso em: 04 ago. 2024.

FONTANA, Éliton. **Introdução aos Algoritmos de Aprendizagem Supervisionada**. Universidade Federal do Paraná – UFPR, 2020. Disponível em: https://fontana.paginas.ufsc.br/files/2018/03/apostila_ML_pt2.pdf. Acesso em: 28 mai. 2024.

FUX, Luiz. **Curso de direito processual civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. [livro eletrônico]

FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. [livro eletrônico]

GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross (Org.). **Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no judiciário**: uma análise empírica. São Paulo: Saraiva, 2012. [livro eletrônico]

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método**. Tradução: Flávio Paulo Meurer. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Releitura do princípio do acesso à Justiça em tempos de pandemia**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 21, nº 55, p. 51-62, jul-set/2020.

GALANTER, Marc. *Access to Justice in a World of Expanding Social Capability*. Fordham Urban Law Journal, [S.l.], v. 37, n. 1, p. 115 - 128, 2010. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol37/iss1/5>. Acesso em: 19 fev. 2024.

_____. **Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão**. Tradução de João Eberhardt Francisco, Maria Cecília de Araújo Asperti e Susana Henriques da Costa. Revista Brasileira de Sociologia do Direito, Porto Alegre, ABraSD, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun. 2015.

_____. **Direito em Abundância**: A atividade legislativa no Atlântico Norte. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 36, fev. 1993.

_____. **Por que “quem tem” sai na frente**: especulações sobre os limites da transformação no direito. Organização e tradução de Ana Carolina Chasin. São Paulo: FGV Direito SP, 2018.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **A tragédia do Judiciário**. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set./dez. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46462/44453>. Acesso em: 17 abr. 2024.

_____. **Análise Econômica do Processo Civil** [recurso eletrônico]. 2. ed. Indaiatuba : Editora Foco, 2023. Edição Kindle.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto: direito material e processo coletivo - Volume único. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

HEMINGWAY, Ernest. **Morte ao entardecer**. Tradução: Irineo Baptista Netto. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2024.

Iceberg. In: Online Etymology Dictionary. Disponível em: <https://www.etymonline.com/search?q=iceberg>. Acesso em: 04 ago 2024.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo**. Revista Estudos Históricos, v. 9, n. 18, p. 389-402, 1996.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução: J. Cretella Jr., Agnes Cretella. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. *E-book*.

KONZEN, Lucas Pizzolatto. **Boas aventuras na Pasárgada do pluralismo jurídico ou alternativas para uma ciência do direito pós-moderna?** Prisma Jurídico, [S. l.], v. 5, p. 169-184, 2008. DOI: 10.5585/prismaj.v5i0.608. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/608>. Acesso em: 20 jun. 2024.

KUHN, Thomas S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

LANCASTER, F. W. **Indexação e resumos: teoria e prática**. Tradução: Antonio Agenor Briquet de Lemos. 2. ed. Brasília, DF: Briquet de Lemos/Livros, 2004.

LAGES, Cintia Garabini. **Interna Corporis Acta e os Limites do Controle Judicial dos Atos Legislativos**. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 89-103, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/download/4125/pdf>. Acesso em: 18 jun. 2024.

LECUN, Yann; BENGIO, Yoshua; HINTON, Geoffrey. **Deep learning**. *Nature*, v. 521, n. 7553, p. 436-444, 2015. Disponível em: <https://www.cs.toronto.edu/~hinton/absps/NatureDeepReview.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2024.

LEIBNIZ, G. W. **Novo sistema da natureza: princípios da natureza e da graça**. Tradução: Nuno Ferro. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Coimbra University Press, 2016.

LISBOA, Marcos; YEUNG, Luciana; AZEVEDO, Paulo Furquim de Azevedo. **Entre intenção e consequência: os efeitos econômicos do Judiciário no Brasil**. In: SADEK, Maria Tereza [et al.] (Org.). *O judiciário do nosso tempo: grandes nomes escrevem sobre o desafio de fazer justiça no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2021. Ebook Kindle.

LORD, Walter. **A Night to Remember**. New York: Bantam Books, 1997.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A Resolução dos Conflitos e a Função Judicial no Contemporâneo Estado de Direito**. 3. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

_____. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARTINS, Pedro Batista. **Acesso à justiça**. In: MARTINS, Pedro Batista; LEMES, Selma; CARMONA, Carlos Alberto (Org.). *Aspectos fundamentais da lei da arbitragem*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Incidente de resolução de demandas repetitivas: sistematização, análise e interpretação do novo instituto processual**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MENDONÇA, José Júnior Florentino dos Santos. **Acesso Equitativo ao Direito e à Justiça: A Revelação Jurisprudencial de um Direito Fundamental**. 2013. Dissertação (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2013.

MENEZES, Rafael da Silva; MAIA, Maurílio Casas. **Descontos bancários indevidos e dano moral in re ipsa: um estudo sobre o acesso à justiça na Amazônia a partir da jurisprudência do STJ em diálogo com casos repetitivos do Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM)**. *Revista dos Tribunais*, vol. 1.062, ano 113, p. 151-188. São Paulo: Ed. RT, abril 2024.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **O novo processo civil brasileiro: exposição sistemática do procedimento**. 29. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

MUA, Cíntia Teresinha Burhalde. **Litigância sob as lentes ESG: tratamento estrutural das demandas repetitivas como indicador-chave da jurisdição sustentável.** In: LUNARDI, Fabrício Castagna; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; FERRAZ, Taís Schilling (Coord.). Tratamento da litigiosidade brasileira: diagnósticos, abordagens e casos de sucesso [recurso eletrônico]. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - Enfam, 2023. p. 55-120.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica.** São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

NICOLI, Ricardo Luiz. **A gestão processual como técnica para o enfrentamento das demandas repetitivas.** In: LUNARDI, Fabrício Castagna; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; FERRAZ, Taís Schilling (Coord.). Tratamento da litigiosidade brasileira: diagnósticos, abordagens e casos de sucesso [recurso eletrônico]. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - Enfam, 2023. p. 139-181.

NOAA – National Oceanic and Atmospheric Administration. **What is an iceberg?** Disponível em: <https://oceanservice.noaa.gov/facts/iceberg.html>. Acesso em: 04 ago 2024.

PACHECO, Sulamita Bezerra. **O dever ético de assegurar uma litigância adequada aos preceitos legais, exercido através da Nota Técnica n. 1 do Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do TJRN.** In: LUNARDI, Fabrício Castagna; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; FERRAZ, Taís Schilling (Coord.). Tratamento da litigiosidade brasileira: diagnósticos, abordagens e casos de sucesso [recurso eletrônico]. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - Enfam, 2023. p. 185-212.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio *et al.* **Derecho positivo de los derechos humanos.** Madrid: Debate, 1987.

PEDRESCHI, Guilherme Barbosa Franco. **História da criação e implementação dos juizados especiais cíveis no ordenamento jurídico brasileiro e a legislação vigente.** Conteúdo Jurídico, Brasília - DF: 28 jun 2022. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/58764/histria-da-criao-e-implementao-dos-juizados-especiais-cveis-no-ordenamento-jurdico-brasileiro-e-a-legislao-vigente>. Acesso em: 19 jul. 2023.

PEDROSO, João António Fernandes. **Acesso ao Direito e à Justiça: um direito fundamental em (des)construção – O caso do acesso ao direito e à justiça da família e das crianças.** 2011. Dissertação (Doutoramento em Sociologia do Estado, do Direito e da Administração) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2011.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano.** 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

POPPER, Karl R. **A lógica da pesquisa científica.** Tradução: Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 1975.

PORTO, José Roberto Sotero de Mello. **Teoria geral dos casos repetitivos**. 1. ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2018.

POSNER, Richard. **Fronteiras da Teoria do Direito**. Tradução: Evandro Ferreira e Silva, Jefferson Luiz Camargo, Paulo Salles e Pedro Sette-Câmara. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. [livro eletrônico]

RIBEIRO, Ricardo. **Litigiosidade contida e litigiosidade exacerbada no âmbito dos Juizados Especiais brasileiros**, 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/litigiosidade-contida-e-litigiosidade-exacerbada-no-ambito-dos-juizados-especiais-brasileiros/378589346>. Acesso em: 17 abr. 2024.

ROCHA, Felipe Borring. **Manual dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

ROQUE, Nathaly Campitelli. **O Direito Fundamental ao Acesso à Justiça: Muito Além da Celeridade Processual**. Revista Pensamento Jurídico, São Paulo, v. 15, n. 1, jan./abr. 2021.

_____. **O excesso de causas no Poder Judiciário é causado pelo acesso exagerado à Justiça?** Publicado em 09 abr 2018. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/postagens/atualidades/o-excesso-de-causas-no-poder-judiciario-e-causado-pelo-acesso-exagerado-justica/>. Acesso em: 24 abr. 2024.

RUIZ, Ivan Aparecido. **Princípio do acesso justiça**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/201/edicao-2/principio-do-acesso-justica>. Acesso em: 12 mar. 2024.

SADEK, Maria Tereza A. **Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos**. Revista USP, [S. l.], n. 101, p. 55-66, 2014. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i101p55-66. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814>. Acesso em: 18 fev. 2024.

_____. **Efetividade de Direitos e Acesso à Justiça**. In: RENAULT, Sérgio Rabello; BOTTINI, Pierpaolo (coords.) Reforma do Judiciário. São Paulo: Saraiva, 2005.

SALLES, Bruno Makowiecky. **Acesso à Justiça e equilíbrio democrático: Intercâmbios entre Civil Law e Common Law**. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2019.

_____. **Acesso à Justiça na Era da Judicialização**. Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional, [S.l.], v. 12, 2024. ISSN 2319-0876, ISSN Eletrônico: 2319-0884.

SANTANA NETO, Hamilton Gomes de. **Construção dialógica dos precedentes judiciais: a participação democrática nos Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Manaus, 2023. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/9582>. Acesso em: 26 jun. 2024.

SANTOS, B.S.; CARLET, F. **O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e as suas estratégias jurídico-políticas de acesso ao direito e à justiça no Brasil**. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.). *As Bifurcações da ordem? Revolução, Cidade, Campo e Indignação*. 1. ed. Coimbra: Almedina, 2017, p. 313-345.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução à Sociologia da Administração da Justiça**. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 21, nov. 1986.

_____. **Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada**. In: SOUTO, SOUTO, C.; FALCÃO, J. (Org.). *Sociologia e direito: textos básicos de sociologia jurídica*. 1. ed. São Paulo: Pioneira, p. 109-117, 1980. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4997277/mod_resource/content/0/boavpassar.pdf. Acesso em: 27 mar. 2024.

_____. **O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

_____. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa; PEDROSO, João; TRINCÃO, Catarina; DIAS, João Paulo. **O acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão**. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 2002. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10316/109945>. Acesso em: 26 mar. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

_____. **Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988**. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, ano 1, v. 1, n. 1, abr. 2001.

SARTRE, Jean-Paul. **O existencialismo é um humanismo**. Tradução: Rita Correia Guedes. Paris: Les Éditions Nagel, 1970.

SILVEIRA, João José Custódio da. **Justiça preventiva - um novo paradigma para a redução da litigiosidade e da judicialização** [recurso eletrônico]. São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2024.

SILVEIRA, Ricardo Geraldo Rezende. **Acesso à justiça: o direito fundamental em um ambiente de recursos escassos**. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Sociologia e antropologia do direito**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. *E-book*.

SPRENKEL, Sybille van der. **Legal Institutions in Manchu China: A Sociological Analysis**. New York: Routledge, 2020.

STRECK, Lenio Luiz. **A Baixa Constitucionalidade como Obstáculo ao Acesso à Justiça em Terrae Brasilis**. Sequência (Florianópolis), n. 69, p. 83-108, dez. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2014v35n69p83>. Acesso em: 24 abr. 2024.

_____. **Democracia, Jurisdição Constitucional e Presidencialismo de Coalizão**. Observatório da Jurisdição Constitucional. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, Ano 6, vol. 1, maio 2013. ISSN 1982-4564.

_____. **Verdade e consenso: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TAVARES, André Ramos. **Manual do Poder Judiciário Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

TAVOLARI, Bianca Margarita Damin. **Origens da juridificação: Direito e Teoria Crítica**. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2019.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. Tradução: Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

UÇIN, M.C. **Revisiting the Concept of Access to Justice as a Human Right in the Post-welfare State**. In: YSEC Yearbook of Socio-Economic Constitutions. Springer, Cham, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1007/16495_2023_49. Acesso em: 03 mar. 23.

UCÍN, María Carlota. **Revisiting the Concept of Access to Justice as a Human Right in the Post-welfare State**. In: YSEC Yearbook of Socio-Economic Constitutions. Springer, Cham, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1007/16495_2023_49. Acesso em: 2 mar. 23.

URQUIZA, Antônio Hilário Aguilera; CORREIA, Adelson Luiz. **Acesso à Justiça em Cappelletti/Garth e Boaventura de Sousa Santos**. Revista de Direito Brasileira, São Paulo, v. 20, n. 8, p. 305-319, mai/ago. 2018.

VIARO, Felipe Albertini Nani. **Em busca de conceitos**. In: Litigiosidade responsável [recurso eletrônico]: contextos, conceitos e desafios do sistema de justiça / coordenadores: Fabrício Castagna Lunardi, Frederico Augusto Leopoldino Koehler, Taís Schilling Ferraz; autores: André Luiz Cavalcanti Silveira ... [et al.]. - Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - Enfam, 2023, p. 40-93.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à Ordem Jurídica Justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

_____. **Cultura da Sentença e Cultura da Pacificação**. In: YARSHELL, F. L.; MORAES, M. Z. (Orgs.). Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover. São Paulo: DPJ Ed, 2005. p. 684-690.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: Fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3. ed. São Paulo: Editora Alfa Omega, 2001.

YEUNG, Luciana. **“A Maior Justiça do Mundo”**: estaria Coase impressionado? Revista Veja, Editora Abril, Publicado em 7 mar 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/direito-e-economia/a-maior-justica-do-mundo-estaria-coase-impressionado>. Acesso em: 21 abr. 2024.