

Acesso à Justiça, Demandas Repetitivas e Centros de Inteligência *Access to Justice, Repetitive Demands and Intelligence Centers*

Tema de submissão: Administração da Justiça e sua influência em organizações públicas e privadas.

André Luiz Cavalcanti Silveira

Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM)

RESUMO

Este artigo examina, sob a metodologia de revisão bibliográfica e documental, a correlação entre acesso à justiça, demandas repetitivas e as atribuições dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário. Justifica-se o estudo na circunstância de que o Conselho Nacional de Justiça e demais órgãos de controle vêm incentivando e fortalecendo os mecanismos de prevenção e monitoramento de demandas, entre os quais os centros de inteligência. Os objetivos foram: a) analisar a concepção atual de acesso à justiça; b) apresentar um diagnóstico do excesso de litigiosidade; e c) investigar as atribuições dos centros de inteligência e sua correlação com o acesso à justiça e a prevenção de conflitos. Conclui-se que as atribuições dos centros de inteligência - monitoramento de demandas, prevenção de conflitos e gerenciamento de precedentes - apresentam potencial para a efetivação do acesso à justiça, através da prevenção de conflitos e da diminuição do efeito multiplicador das demandas repetitivas.

Palavras-chave: Acesso à justiça; excesso de litigiosidade; prevenção de conflitos; centros de inteligência.

ABSTRACT

This article examines, under the methodology of bibliographic and document review, the correlation between access to justice, repetitive demands and the attributions of the Judiciary's intelligence centers. The study is justified in the circumstance that the National Council of Justice (CNJ) and other control agencies have been encouraging and strengthening mechanisms for the prevention and monitoring of demands, including the Intelligence Centers of the Judiciary. The objectives were: to analyze the current conception of access to justice; b) present a diagnosis of excessive litigation; c) investigate the attributions of intelligence centers and their correlation with access to justice and conflict prevention. It is concluded that the attributions of intelligence centers – demand monitoring, conflict prevention and precedent management – have the potential for effective Access to justice, through conflict prevention and reduction of the multiplier effect of repetitive demands.

Keywords: Access to justice; excessive litigation; conflict prevention; intelligence centers.

1 Introdução

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado em 2004 em um cenário de explosão de litígios, demandas repetitivas e litigantes habituais, vem realizando estudos, estratégias e

políticas com vistas a aprimorar o Poder Judiciário, tendo como norte a concepção moderna de acesso à justiça.

Entre diversas outras iniciativas voltadas à ampliação do acesso à justiça à garantia de direitos consagrados no texto constitucional, merece destaque a Resolução CNJ nº 125/2010 (Conselho Nacional de Justiça [CNJ], 2010), que estabeleceu uma política pública nacional permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios. No entanto, o excesso de litigiosidade, sobretudo no contexto das demandas repetitivas, agravou-se nos últimos anos, mesmo com a criação e fortalecimento do CNJ e com a adoção de mecanismos não judiciais de solução de controvérsias.

É nesse cenário de busca por novos mecanismos para enfrentamento da crise do Poder Judiciário que foram criados os Centros de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ), alicerçados em três eixos de atuação: monitoramento de demandas, prevenção de litígios e gerenciamento de precedentes.

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

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

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

2 Acesso à justiça e prevenção de conflitos

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

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

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

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

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

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

A terceira onda do “Projeto de Florença” tem como mola propulsora uma concepção mais ampla de acesso à justiça, ultrapassando os limites processuais tradicionais de solução de controvérsias (Cappelletti & Garth, 1988, p. 67). Parte-se da ideia de que a decisão judicial é apenas uma das formas de solução de conflitos, em geral a mais custosa e desgastante. O foco, portanto, passou a ser o estudo e fomento dos mecanismos de prevenção e as múltiplas possibilidades de solução de disputas. Nesse sentido, o acesso às cortes de justiça é espécie do gênero acesso à justiça, que é conceito vinculado a qualquer forma de prevenção, tratamento e solução de controvérsias. A partir desse movimento, ganharam força os métodos não judiciais e o fortalecimento de juízos arbitrais, garantindo um modelo misto e plural de solução de demandas a partir de um sistema multiportas, de modo que cada tipo de controvérsia possa se adequar a um ou mais caminhos de solução, promovendo a função primordial do direito e do sistema de justiça, qual seja, a pacificação social.

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

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

No Brasil, o acesso à justiça é um direito fundamental expresso na Carta Magna de 1988, acolhido em seu artigo 5º, inciso LXXIV, que assegura a todos os que comprovarem

insuficiência de recursos assistência judiciária integral e gratuita, cabendo ao Estado a efetivação deste direito. Nestas plagas, as ondas renovatórias do “Projeto de Florença” influenciaram o aperfeiçoamento do direito e do sistema de justiça, como explicitado acima, cabendo destacar os estudos de Kazuo Watanabe, que já em 1984 utilizava a expressão acesso à ordem jurídica justa, numa acepção mais ampla, capaz de transformar o acesso à justiça numa solene e efetiva garantia fundamental integrada nos direitos do homem (Watanabe, 2019, p. 109).

A acepção ampla de acesso à justiça ganhou ainda mais força no Brasil com a edição da Emenda Constitucional nº 45/2004 e a conseqüente criação do CNJ, órgão central do sistema judiciário ao qual compete, entre outras atribuições, o controle da atuação administrativa do Poder Judiciário. A criação do CNJ foi de fundamental importância para viabilizar a realização de estudos e estratégias relacionadas à ampliação do acesso à justiça, com destaque para a Resolução nº 125/2010, que criou os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) e os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC).

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

Ao lado do desenvolvimento da noção de acesso à justiça, ganhou proeminência, ainda nos anos 1970, a perspectiva da disputa e o modelo de pirâmide de litigiosidade. O cerne da questão é que apenas uma pequena parcela dos conflitos, na ponta da pirâmide, chega ao Judiciário e é objeto de adjudicação judicial. No caminho entre a base e o topo, há várias possibilidades:

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

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

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

Cabe observar, ainda, que prevenção não é propriamente forma de tratamento de conflitos, mas de eliminação ou mitigação do seu potencial proliferador, garantindo a igualdade perante a lei para situações idênticas, inclusive quando não submetidas a meios

judiciais ou extrajudiciais de solução de controvérsias. Trata-se, pois, de mecanismo ainda mais amplo que as ações coletivas, na medida em que abrange *players* não inseridos no sistema judicial. A ideia, portanto, sem prejuízo da criação de novas portas de acesso à justiça, é evitar o nascimento ou proliferação de conflitos que configuram demandas repetitivas.

3 Excesso de litigiosidade e demandas repetitivas

O fim da ditadura militar brasileira e a conseqüente redemocratização e promulgação da Constituição Federal de 1988 resultou em uma nova ordem jurídica e um relevante avanço civilizatório, mediante a reaproximação entre sociedade e Estado e, por conseqüência, o reconhecimento formal de um vasto rol de direitos e garantias fundamentais individuais e coletivos.

A vocação expansiva da Constituição Cidadã e o retorno ao Estado do Bem-Estar Social resultaram no fortalecimento dos direitos fundamentais de primeira dimensão e na consagração de novos direitos de segunda e terceira dimensões, bem como na ampliação do acesso à justiça e na reestruturação do Poder Judiciário.

Entretanto, o que se verificou nos anos seguintes foi um abismo entre a previsão constitucional e a realidade fática. O novo quadro jurídico-normativo não proporcionou a efetivação da promessa constitucional, visto que grande parte da população ainda vive sem acesso aos direitos sociais básicos. Ademais, o Brasil, quase trinta e cinco anos após a promulgação da Constituição de 1988, é ainda um dos países mais desiguais do mundoⁱⁱⁱ.

Nesse ambiente de garantia formal de direitos e acesso à justiça e da correspondente não efetivação da promessa constitucional, é possível verificar, sobretudo a partir de meados dos anos 90, uma explosão de litigiosidade e um aumento significativo de processos judiciais, a representar um árduo desafio para o Judiciário brasileiro.

O relatório Justiça em Números 2022 (CNJ, 2022), que consolida os dados referentes ao ano de 2021, apresenta as seguintes informações: a) quantitativo total de processos em tramitação no final de 2021: 77,3 milhões (dos quais 15,3 milhões, ou 19,8%, estavam suspensos), o que corresponde, em números aproximados, a um processo a cada 3 habitantes; b) custo total do Poder Judiciário: R\$ 103,9 bilhões ou 1,2% do PIB nacional; c) despesa do Poder Judiciário por habitante: R\$ 489,91; d) força total de trabalho: 424.911 pessoas, entre magistrados, servidores e força de trabalho auxiliar; e) número de casos novos: 27,7 milhões; e f) número de processos baixados: 26,9 milhões.

Os dados acima revelam um Poder Judiciário extremamente oneroso para os cofres públicos, com uma estrutura colossal e complexa, distribuído entre 91 tribunais e 14.799 unidades judiciárias, que apresentam uma quantidade elevada de demandas, acarretando morosidade processual e, por conseqüência, comprometendo o acesso à justiça e a efetivação de direitos num prazo razoável (Koehler, 2013).

O excesso de litigiosidade tem como corolário a litigância habitual, que representa a circunstância de instituições públicas ou privadas ocuparem com frequência um dos polos da demanda. Litigante habitual, assim, é a pessoa jurídica que ocupa reiteradas vezes um dos polos da ação, correspondendo aos entes estatais da Administração Direta e Indireta e aos grandes litigantes privados, tais como bancos e empresas de telefonia.

Com o intuito de investigar a litigância habitual e mapear quem são os maiores litigantes, o CNJ publicou, em 2012, o “Relatório 100 maiores litigantes” (CNJ, 2012), onde

foi constatado que “os 100 maiores litigantes das Justiças Estadual, Federal e do Trabalho representaram, respectivamente, 36%, 91% e 12% do total de processos ingressados no 1º grau em cada Justiça”. Sendo assim, a conclusão é que enquanto muitos não têm acesso ao Judiciário, alguns o utilizam imoderadamente (Alvim, 2003).

Em estudo sociológico sobre o tema, Marc Galanter, ainda na década de 1970, apontou uma série de vantagens dos litigantes habituais, em relação aos litigantes eventuais, sintetizados por Daniela Gabbay (2016, pp. 92-93) nos seguintes termos:

“(…) (i) desenvolvem expertise e tem pronto acesso a especialistas; (ii) tem economia de escala e baixo custo inicial em qualquer caso; (iii) desenvolvem relações informais facilitadoras com agentes institucionais, como os Tribunais; (iv) podem jogar com probabilidades, assumir riscos e minimizar a chance de perda máxima; (v) possuem recursos para perseguir seus interesses de longo prazo; (vi) podem abdicar de ganhos imediatos em favor de uma estratégia para instigar mudanças legislativas (ganho normativo ou de uma ‘boa jurisprudência’); (vii) possuem mais recursos para contratação de especialistas e advogados capacitados em gestão estratégica de conflitos, dentre outras vantagens.”

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

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

O Poder Judiciário, como um sistema de solução de conflitos, enfrenta uma grave crise nestes primeiros anos do Século XXI, acarretando a perda de credibilidade social e o enfraquecimento da instituição. Nesse contexto, o aperfeiçoamento do aparato institucional e o fortalecimento de medidas voltadas ao tratamento de conflitos e ampliação do sistema multiportas podem se revelar importantes ferramentas de enfrentamento nessa nova realidade.

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

4 Centros de Inteligência

A primeira iniciativa para a criação dos Centros de Inteligência foi a edição da Portaria nº 369/2017, do Conselho da Justiça Federal, que instituiu o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal (Conselho da Justiça Federal [CJF], 2017). O panorama do sistema de justiça brasileiro nas primeiras décadas deste século pode ser extraído dos “Considerandos” do referido ato normativo, cabendo destacar os seguintes aspectos:

a) os alarmantes dados constantes dos Relatórios Justiça em Números do CNJ, a indicar aumento contínuo da distribuição de processos, do acervo em tramitação e das taxas de congestionamento processual;

b) a necessidade de identificação das origens dos conflitos e do estabelecimento de rotinas que garantam a uniformização da jurisprudência, com critérios objetivos de identificação de precedentes e sua ampla divulgação;

c) a importância do monitoramento de demandas desde a sua origem, de modo a potencializar a utilização dos sistemas multiportas e de precedentes do Código de Processo Civil;

d) a gestão de demandas repetitivas e grandes litigantes como um dos macrodesafios do Planejamento Estratégico do CNJ para os anos 2015/2020; e

e) a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de precedentes e definição de teses jurídicas pelos tribunais, de forma a garantir maior organização, eficiência, celeridade, clareza e racionalidade dos julgamentos.

Três anos após o surgimento do primeiro centro de inteligência, o CNJ editou a Resolução nº 349/2020 (CNJ, 2020b), dispondo sobre a instituição do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e determinando a criação de Centros de Inteligência Locais pelos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunais Regionais Federais.

Da leitura das atribuições dos centros de inteligência constantes da Portaria CJF nº 369/2017 e da Resolução CNJ nº 349/2020, é possível identificar três eixos de atuação: prevenção de litígios, monitoramento de demandas e gerenciamento de precedentes. Transcreve-se, neste ponto, exemplificativamente, no que interessa aos tópicos seguintes, os dispositivos relacionados a cada um dos eixos:

“Prevenção de litígios:

a) Trabalhar na prevenção dos motivos que ensejam o ajuizamento de demandas judiciais repetitivas ou de massa, a partir da identificação das possíveis causas geradoras do litígio; (Portaria CJF 369/2017, art. 1º, inc. I, alínea a);

b) Prevenir o ajuizamento de demandas repetitivas ou de massa a partir da identificação das causas geradoras do litígio em âmbito nacional, com a possível autocomposição ou encaminhamento de solução na seara administrativa (Resolução CNJ 349/2020, art. 2º, inc. I);

c) articular políticas e ações de mediação e conciliação institucional ou interinstitucional, inclusive envolvendo segmentos distintos do Poder Judiciário quando se tratar dos mesmos litigantes ou dos mesmos fatos (Resolução CNJ 349/2020, art. 2º, inc. IX).

Monitoramento de demandas:

a) acompanhar e monitorar o ajuizamento de demandas judiciais repetitivas ou de massa na Justiça Federal, a partir de relatórios a serem elaborados pelos Grupos Locais, com a finalidade de propor soluções para os conflitos e prevenir futuros litígios (Portaria CJF 369/2017, art. 1º, inc. I, alínea b);

b) emitir notas técnicas referentes às demandas repetitivas ou de massa, notadamente para recomendar a uniformização de procedimentos administrativos e jurisdicionais e o aperfeiçoamento da legislação sobre a controvérsia (Portaria CJF 369/2017, art. 1º, inc. I, alínea c);

c) organizar reuniões e propor encontros e seminários com membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias Públicas, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Poder Executivo, do Poder Legislativo, de organizações da sociedade civil, das universidades, de estudiosos e outros que, de qualquer modo, possam contribuir para o debate e apresentação de propostas que visem ao aprimoramento da prestação jurisdicional na matéria relacionada às atribuições do Centro Nacional.

Gerenciamento de precedentes:

a) subsidiar possível alteração de entendimento firmado em casos repetitivos (recursos repetitivos e IRDR) pelo Superior Tribunal de Justiça e pelos Tribunais Regionais Federais com a apresentação de fatos e dados que justifiquem a revisão do precedente (Portaria CJF 369/2017, art. 1º, inc. II, alínea c).

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

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

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

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

Tal circunstância impõe o reconhecimento de que a resposta tradicional, de natureza processual, com foco na solução atomizada dos conflitos, ainda que mediante a utilização de métodos não tradicionais, é insuficiente. É preciso impedir a multiplicação e perenização de demandas repetitivas, garantindo o acesso à Justiça para todos, inclusive aqueles que, por variados motivos, não têm conhecimento da violação de seus direitos ou não têm acesso a uma das múltiplas portas de solução de conflitos.

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

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

Tendo em mente que os maiores litigantes brasileiros estão concentrados no setor público e em algumas empresas privadas, o Judiciário, por intermédio dos centros de inteligência, pode ser um agente de fomento para o aperfeiçoamento da atuação estatal e privada, visando à correção de falhas procedimentais ou de interpretação equivocada de atos normativos, entre outras possibilidades. Não se mostra razoável que, frente a uma demanda repetitiva, a Administração Pública ou a iniciativa privada permaneçam inertes, movimentando a máquina Judiciária reiteradas vezes com a mesma demanda, aumentando a insegurança jurídica e o gasto público com juízes, advogados, servidores etc. Nessa trilha de ideias, o Judiciário pode, sem perda de imparcialidade^v, desempenhar um relevante papel, através dos centros de inteligência, identificando e divulgando, com auxílio de ferramentas de tecnologia da informação, a origem dos litígios, os entendimentos jurisprudenciais, as respostas comumente apresentadas pelos litigantes, e facilitando, por intermédio do diálogo interinstitucional, a correção de procedimentos e a redução ou eliminação de conflitos.

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

Nesse cenário, parece mais efetiva a comunicação da existência da demanda repetitiva ao centro de inteligência respectivo, a fim de identificar, mediante estudos e auxílio das bases de dados dos tribunais, os focos e consequências dos conflitos e, através do diálogo interinstitucional, buscar a melhor solução para a demanda repetitiva. Dessa forma, num ambiente mais pragmático e livre de formalidades, e mediante ajustes com a instituição pública ou privada relacionada à demanda repetitiva, é possível encontrar soluções para evitar ou minorar a proliferação de demandas, sem a intervenção judicial formal ou, se for o caso, mediante a propositura da respectiva ação coletiva, através dos seus legitimados.

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

Acerca da necessidade de aperfeiçoamento do exercício da atividade administrativa estatal, cabe trazer à baila as lições de Marçal Justen Filho (2018, p. 97), para quem o princípio do exercício procedimentalizado das competências, juntamente com a dignidade da pessoa humana, é o fundamento maior da atividade administrativa, garantindo isonomia e segurança jurídica aos cidadãos.

O tratamento dos litígios no âmbito dos centros de inteligência é diferente da lógica tradicional dos processos judiciais, ainda que se leve em consideração as ações coletivas e as demandas estruturais^{vi}. A abordagem processual, de cunho individualista ou nas ações coletivas, é submetida a uma sequência de atos, deveres e ônus processuais, sendo inapta para resolver o litígio em sua integralidade. Ademais, o processo judicial, em regra, não é campo para a identificação e tratamento dos conflitos em sua origem, dificultando uma abordagem sistêmica e cooperativa entre as partes.

A criação dos Centros de Inteligência, assim, pode representar um importante passo para a racionalização do sistema judicial, em seu aspecto macro, viabilizando soluções

definitivas para demandas repetitivas e caracterizadas pela litigância habitual, a partir das seguintes estratégias:

a) o diálogo interno, entre juízes e servidores, e interinstitucional, incentivado nos atos normativos respectivos, a fim de qualificar o debate a partir de diferentes pontos de vista e viabilizar a eventual apresentação de propostas com base no máximo de informações relacionadas ao respectivo tema em discussão;

b) o foco na identificação das causas geradoras dos conflitos e na atuação preventiva, com o escopo de viabilizar o tratamento e eventual eliminação do litígio, garantindo o acesso à justiça inclusive para os que não judicializaram seus conflitos e evitando que o Judiciário continue a julgar reiteradamente as mesmas ações (Bochenek, 2008);

c) o encaminhamento de propostas, no âmbito administrativo e judicial, relacionadas ao tratamento e prevenção de demandas repetitivas;

d) a disseminação da informação em rede, em ambiente horizontal, com a participação de servidores e magistrados de todas as instâncias;

e) o tratamento multidisciplinar e sistêmico dos litígios, exigido num contexto social plural e complexo, tendo em vista a necessidade de investigar o conflito como um todo e as relações que se estabelecem entre as suas causas, a fim de antecipar as eventuais consequências das medidas propostas e evitar que a abordagem departamentalizada e parcial prejudique a busca pelas melhores soluções.

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

É importante ressaltar, no entanto, que o incentivo ao diálogo interinstitucional, via centros de inteligência, com vistas ao ajuste das atividades e procedimentos dos grandes litigantes, não se confunde com a execução da política pública ou com a definição de forma de atuação da iniciativa privada, tampouco com o controle da discricionariedade inerente à atividade administrativa. É evidente que o Judiciário não pode assumir o protagonismo na execução das políticas públicas ou privadas, tampouco adotar medidas de cunho paternalista. O papel do Judiciário, aqui, é de fornecimento de elementos técnico-informativos, tais como quantitativos de demandas, jurisprudência dos tribunais superiores, dificuldades na realização dos atos processuais, entre outras informações que permitam ao litigante habitual e aos demais atores do sistema de justiça a adoção de medidas visando à eliminação ou redução das demandas repetitivas.

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

5 Conclusão

Superada a visão formalista de acesso à justiça e consolidados os avanços decorrentes das ondas renovatórias do Projeto de Florença, é preciso ir mais além e enfrentar o atual

cenário de explosão de litigiosidade e demandas repetitivas, sob pena de o volume de processos inviabilizar em definitivo a atividade jurisdicional.

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

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

Nesse contexto, é possível apontar que a criação dos CIPJs, com respaldo do CNJ, pode representar uma importante ferramenta para identificar e monitorar as origens, causas e consequências das demandas repetitivas e atuar na prevenção, interagindo com os demais órgãos e instituições, públicos e privados, a fim de viabilizar a correção e aperfeiçoamento da atividade administrativa e da iniciativa privada, além de prevenir conflitos e garantir segurança jurídica e isonomia aos cidadãos.

Referências

Alvim, J. E. C. (2003, maio). Justiça: acesso e decesso. *Revista Consultor Jurídico*. Recuperado de <https://jus.com.br/artigos/4078/justica-acesso-e-descesso>.

Bochenek. A. C. (2008, agosto). A litigiosidade cível e a Justiça Federal brasileira. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, 25

Bezerra, H. R., & Leite, G. M. S. A. (2018). Centro de Inteligência e Suspeição/impedimento de magistrados. In: *Centro de Inteligência da JFRN: Comissão Judicial de Prevenção de demandas*. PP. 41-54. Natal, RN: Esmafe, Justiça Federal – Seção Judiciária do Rio Grande do Norte.

Conselho da Justiça Federal (2017). *Portaria nº 369, de 19 de setembro de 2017. Dispõe sobre a instituição do Centro Nacional e Local de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUBI/clisp/Portaria_CJF_369-2017_retif.pdf

Conselho Nacional de Justiça (2010). *Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>.

Conselho Nacional de Justiça (2012). *100 maiores litigantes - 2012*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf.

Conselho Nacional de Justiça (2020a). *Diagnóstico dos Juizados Especiais*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_LIVRO_JUIZADOS_ESPECIAIS.pdf.

Conselho Nacional de Justiça (2020b). *Resolução nº 349, de 23 de outubro de 2020. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado14574320210223603517e74a6e3.pdf>

Conselho Nacional de Justiça (2022). *Justiça em Números 2022: ano-base 2021*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica0-em-numeros-2022.pdf>.

Conselho Nacional de Justiça (2021). *Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>.

Constituição da República Federativa do Brasil. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

Cappelletti, M., & Garth, B. (1988). *Acesso à Justiça*. Trans. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, RS: Fabris.

Gabbay, D. M. (2016). Litigância repetitiva e acesso à justiça no Brasil: uma nova agenda de pesquisa. In: *Repensando o acesso à justiça no Brasil: estudos internacionais (vol. I)*. Aracaju, SE: Evocati.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009 (PNAD)*. Rio de Janeiro, RJ: Autor.

Justen, M., Filho (2018) *Curso de Direito Administrativo* (13. ed.). São Paulo, SP: Editora Revista dos Tribunais

Koehler, F. (2013). *A razoável duração do processo* (2. ed.). Salvador, BA: Juspodivm.

Moraes, V. C. A. (2016) Demandas repetitivas e a proposta do Código modelo euro-americano para a realização da igualdade. In: *As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro*. Brasília, DF: Enfam.

Pimentel, W. (2019). *Acesso responsável à justiça: o impacto dos custos na decisão de litigar*. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris.

Watanabe, K. (2019). *Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte, MG: Del Rey.

Vitorelli, E. (2018, outubro) Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo processo estratégico e suas diferenças. *Revista de processo*, 285, 333-369.

World Bank (2020). Distribution of income or consumption. In: *World Bank development indicators*. Washington, DC: Autor. Recuperado de <http://wdi.worldbank.org/table>

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

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

ⁱⁱⁱ De acordo com um levantamento de dados feito pelo Banco Mundial em 2020, o Brasil foi o 9º país mais desigual entre 164 países selecionados (World Bank, 2020).

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

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

^{vi} Segundo Edilson Vitorelli (2018), “o processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”.