

## **Enfrentamento da Litigância Predatória e ODS 16: uma Discussão Necessária**

### **Resumo**

O artigo avalia a relação entre o enfrentamento da litigância predatória e o ODS 16 da Agenda 2030 da ONU. Busca especialmente avaliar a possibilidade de sustentar um poder-dever do Judiciário de gestão da litigiosidade. Estabelece um conceito jurídico de litigância predatória segundo o Direito brasileiro e indica suas principais modalidades. Evidencia os prejuízos que as práticas predatórias causam ao sistema de justiça, nos aspectos econômico-financeiro e social. Destaca normas que legitimam a atuação processual no enfrentamento da litigância predatória e analisa, à luz da *ratio decidendi* do Tema 1184 do STF e das regras e práticas que delineiam o case management norte-americano, o poder-dever do Judiciário de gestão da litigiosidade. Resultou de pesquisa realizada a partir de fontes jurídicas primárias (normas jurídicas constitucionais e legais, precedentes qualificados e persuasivos do STF e do STJ e de doutrina jurídica da área do Direito Processual Civil e do Direito Civil) que foram submetidas à análise de conteúdo, em pesquisa de vertente jurídico-dogmática. A estimativa dos prejuízos econômico-financeiros causados realizou-se a partir de dados secundários colhidos dos Relatórios Justiça em Números publicados pelo CNJ e da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DATAJUD). Ao final, conclui-se que a litigância predatória resulta em apropriação de parte relevante da capacidade do Judiciário prestar serviços jurisdicionais, de modo que lhe cabe, no exercício do poder-dever de gestão de litigiosidade prevenir e combater com eficiência e eficácia as práticas predatórias.

### **Palavras-chave**

Litigância predatória; abuso; eficiência; custo processual; interesse processual

### **Mônica Silveira Vieira**

Juíza de Direito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Integrante do grupo de Pesquisa sobre Prevenção de Conflitos, Precedentes, Impactos das Decisões Judiciais e Centros de Inteligência da ENFAM

**Tema de Interesse:** Políticas públicas e práticas de gestão de acesso à justiça

## **1. Introdução**

A litigância predatória é assunto que vem ganhando destaque cada vez maior na doutrina jurídica e na imprensa especializada em notícias sobre o sistema de justiça, seja em razão de decisões que reconhecem práticas predatórias em processos judiciais, seja em virtude do processamento do Tema Repetitivo nº 1198, seja ainda em função do crescimento do emprego da jurimetria no Brasil - como ocorre em muitos outros países - evidenciar cada vez mais a necessidade de esforços de racionalização e maior responsabilidade no acesso ao sistema de justiça.

Apesar disso, o conceito de litigância predatória, especialmente no Brasil, ainda não foi bem estabelecido, e a tarefa de sua adequada definição ainda consiste em desafio importante para a doutrina e notadamente para a jurisprudência brasileira – uma vez que, conforme se demonstrará mais à frente, como os principais prejudicados pelas práticas predatórias são o sistema de justiça (notadamente o Poder Judiciário e sua funcionalidade) e os jurisdicionados em geral, é cabível e esperado o intenso envolvimento judiciário na compreensão do “fenômeno”.

Diversos autores têm procurado compreender em que consiste a litigância predatória e há quem inclusive quem adote o discurso negatório da existência desse perfil anômalo de litigância. No entanto, o reconhecimento da litigância predatória não se constata apenas no Brasil, mas se consolidou mundialmente, como se verifica na França, na Itália, na Espanha, nos Estados Unidos e na Inglaterra, para mencionar apenas alguns exemplos. Não se trata, pois, de criação brasileira, e tentar adotar uma atitude defensiva que se concentre em apenas negar a possibilidade de sua configuração nenhuma contribuição trará no que diz respeito ao aprimoramento do acesso ao sistema de justiça.

Além do problema propriamente consistente na definição da litigância predatória, na compreensão das principais formas pelas quais se manifesta e na identificação das práticas predatórias nos casos concretos, ainda há questionamento sobre a própria possibilidade de o Poder Judiciário atuar, inclusive proativamente, na gestão da litigiosidade e especialmente para enfrentamento dos focos de abuso do direito de ação.

Esse artigo, especialmente tendo em conta a necessidade de viabilizar o alcance do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 da Agenda 2030 da ONU, tem a finalidade de, a partir de uma compreensão adequada da litigância predatória, de seus contornos e manifestações e do dimensionamento, ainda que mínimo, dos prejuízos econômico-financeiros e sociais que gera, investigar a possibilidade de o Poder Judiciário enfrentar os focos de litigância predatória, no exercício de um possível poder-dever de gestão adequada de litigiosidade.

A fim de enfrentar as questões postas, realizou-se pesquisa a partir de fontes jurídicas primárias (normas jurídicas constitucionais e legais), de precedentes qualificados e persuasivos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça e de doutrina jurídica dedicada ao assunto, especialmente nas áreas do Direito Processual Civil e do Direito Civil, fontes que foram submetidas à análise de conteúdo, em pesquisa de vertente jurídico-dogmática. A estimativa dos prejuízos econômico-financeiros causados ao sistema de justiça, em relação a alguns dos assuntos processuais em que as práticas predatórias têm sido frequentemente identificadas, fez-se com base em dados secundários colhidos a partir dos Relatórios Justiça em Números publicados pelo Conselho Nacional de Justiça e da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DATAJUD)

Tendo em vista que a principal questão problemática enfrentada foi a busca de sustentação para o poder-dever de gestão de litigiosidade e especialmente de enfrentamento da litigância predatória pelo Judiciário brasileiro, o marco teórico adotado é constituído pelo precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1184 da Repercussão Geral e por normas, práticas judiciárias e doutrina definidoras do chamado *case management* adotado nos Estados Unidos.

## **2. Reconhecimento da litigância predatória**

Se os esforços direcionados à adequada conceituação da litigância predatória mostram-se ainda muito necessários, em virtude das divergências encontradas e de posicionamentos ainda dotados de notas de subjetivismo ou caracterizados por viesamentos, constitui tarefa mais simples demonstrar que a negativa da “existência jurídica” do fenômeno

carece de respaldo no posicionamento institucional dos órgãos diretivos do Poder Judiciário brasileiro.

Na decisão de afetação do Tema 1198, o STJ sequer colocou em dúvida a possibilidade de configuração da litigância predatória, o que se evidencia ao se considerar a própria questão submetida a julgamento:

Possibilidade de o juiz, vislumbrando a ocorrência de litigância predatória, exigir que a parte autora emende a petição inicial com apresentação de documentos capazes de lastrear minimamente as pretensões deduzidas em juízo, como procuração atualizada, declaração de pobreza e de residência, cópias do contrato e dos extratos bancários.

Na data em que se finalizou a redação deste artigo, o recurso representativo da controvérsia, REsp 2.021.665/MS, havia sido reincluído na pauta de julgamento do Superior Tribunal de Justiça. O Relator, Ministro Moura Ribeiro, proferiu seu voto em sessão ocorrida em 21 de fevereiro de 2024 e se posicionou pela possibilidade de, diante de indícios de abuso do direito de ação, que embaraçam “o exercício de uma jurisdição efetiva”, como “identificado por órgãos de inteligência de vários tribunais”, o magistrado determinar a apresentação de documentos necessários para lastrear minimamente as pretensões deduzidas, por meio de decisão fundamentada e em observância das peculiaridades do caso concreto<sup>1</sup>.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou duas Recomendações referentes ao assunto: a primeira, de nº 127/2022, diz respeito à “adoção de cautelas visando a coibir a judicialização predatória que possa acarretar o cerceamento de defesa e a limitação da liberdade de expressão”; a segunda, de nº 129/2002, recomendou “aos tribunais a adoção de cautelas visando a evitar o abuso do direito de demandar que possa comprometer os projetos de infraestrutura qualificados pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), previsto na Lei nº 13.334/2016”.

O reconhecimento da litigância predatória por tais atos normativos é inequívoco, mas poderia, em princípio, por outro lado, parecer restrito a matérias específicas. No entanto, ao julgar o Processo de Controle Administrativo de nº 000686279.2021.2.00.00003, no qual se discutiu Comunicado do Núcleo de Monitoramento do Perfil de Demandas (NUMOPEDE) do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), que sugeria práticas a serem adotadas para enfrentamento de litigância predatória em ações que envolviam discussão de inscrição em cadastros de inadimplentes, o CNJ invocou a Recomendação nº 127/2002 para legitimar de forma ampla a atuação dos tribunais no enfrentamento das práticas predatórias. Constatou do acórdão:

(...) o Conselho Nacional de Justiça editou - visando coibir judicialização predatória que possa acarretar o cerceamento de defesa, bem como a limitação da liberdade de expressão - a Recomendação CNJ nº 127/22. Constatou nos fundamentos do voto condutor do ato normativo deste Conselho, que a finalidade da citada Recomendação era evitar “o uso desvirtuado de instrumentos próprios do Estado, entre os quais as ações judiciais, para, indiretamente, restringir o exercício de direitos fundamentais. Por conseguinte, é imperioso que o Poder Judiciário adote cautelas para mitigar os danos decorrentes da judicialização predatória até a definição da questão seja definida ulteriormente pelo Poder Legislativo”.

Com efeito, percebe-se que o Comunicado impugnado vai ao encontro da Recomendação do CNJ, uma vez que o intuito do NUMOPEDE

mineiro foi justamente apresentar sugestões, sem caráter cogente, aos magistrados do Tribunal no sentido de auxiliá-los no enfrentamento da judicialização predatória.

A anomalia da litigiosidade conhecida como litigância predatória também foi reconhecida pela Corregedoria Nacional de Justiça, que estabeleceu para atuação das Corregedorias de Justiça dos diversos tribunais brasileiros a Diretriz 7/2023, com o seguinte conteúdo:

Regulamentar e promover práticas e protocolos para o combate à litigância predatória, preferencialmente com a criação de meios eletrônicos para o monitoramento de processos, bem como transmitir as respectivas informações à Corregedoria Nacional, com vistas à alimentação de um painel único, que deverá ser criado com essa finalidade.

No ano seguinte, a Diretriz estabelecida para atuação em relação ao tema recebeu o número 6/2024 e foi enunciada de modo ligeiramente diverso:

Promover práticas e protocolos para tratamento da litigância predatória, no que couber e dentro das atribuições da Corregedoria, inclusive mediante a criação de painel eletrônico e alimentação periódica do banco de informações na página da Corregedoria Nacional de Justiça.

Registra-se ainda que, na apresentação do painel que o CNJ produziu para centralizar informações e práticas a respeito, chamado “Rede de Informações sobre a Litigância Predatória”<sup>ii</sup>, consta a informação de que o “fenômeno da litigância predatória tem sido objeto de inúmeros estudos, levantamentos e notas técnicas pelos Tribunais do país”.

### **3. Definição de litigância predatória**

Várias tentativas de conceituar a litigância predatória têm sido empreendidas na doutrina brasileiras (interessantes conceituações ou aproximações podem ser encontradas, por exemplo, em: Macêdo, 2024; Bunn & Zanon Júnior, 2016; Pinto, 2018). Por diversas vezes têm sido utilizados como sinônimas de litigância predatória expressões que, na perspectiva que aqui se defende como a mais adequada, na verdade designam apenas algumas de suas características ou modalidades, como litigância procrastinatória e *sham litigation* (designação cunhada nos Estados Unidos para se referir ao reconhecimento de práticas de abuso de direito de ação especificamente relativas a condutas anticoncorrenciais, doutrina que foi utilizada no Brasil inclusive para fundamentar o reconhecimento do assédio processual) e outras que com a litigância predatória têm, por vezes, alguns pontos de contato, como litigância frívola.

Na já mencionada apresentação da “Rede de Informações sobre a Litigância Predatória”, consta um a indicação de que a litigância predatória consiste “normalmente (...) no ajuizamento ou provocação de lesões em massa para um uso abusivo do Poder Judiciário”.

Não se trata de conceito completo e profundo, e nem foi essa a finalidade buscada ao se constar a informação na apresentação do painel, que buscou apenas traçar algumas das linhas gerais de que a litigância predatória se reveste, em regra. E, como o intuito foi esse, parece ter sido bem sucedido, uma vez que houve a indicação: a) do fundamento jurídico essencial para se definir a natureza jurídica do litigar predatório, o abuso de direito (de ação); b) de que o sistema de justiça, em especial o Poder Judiciário, é o principal lesado pela litigância

predatória; c) de que a litigância predatória comumente (mas não essencialmente) tem caráter repetitivo ou massivo.

Talvez uma das principais razões das notáveis divergências encontradas em relação à conceituação da litigância predatória se relacione à tentativa de se elaborar uma definição inteiramente inovadora, em vez de buscar em institutos e normas jurídicas vigentes os fundamentos para seu reconhecimento e configuração.

Considerando o ordenamento jurídico brasileiro vigente, a posição que se considera correta e que aqui se defende é a de que litigância predatória consiste em abuso do direito de ação. Há uma categoria jurídica mais ampla, o abuso de direito processual (Taruffo, 2009), que pode envolver qualquer posição processual, e não apenas as que dizem respeito ao acesso ao sistema de justiça, que é, portanto, o gênero, a qual abrange o abuso do acesso ao sistema de justiça, ou seja, o abuso do direito de ação (que pode ser exercido por meio de ação propriamente dita ou em defesa), também conhecido como litigância predatória.

O abuso de direito encontra-se regulado no ordenamento jurídico brasileiro pelo art. 187 do Código Civil (CCB): “Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”.

Bruno Miragem (2009, p. 93) destaca que a norma contida no art. 187 do CCB constitui “paradigma normativo da regularidade do exercício dos direitos, em vista da sua funcionalidade”. Leciona o autor que a função de um direito subjetivo, assim como seu “fim social ou econômico é parte indissociável do direito subjetivo, na medida em que expressa a razão pela qual um direito foi previsto pelo ordenamento jurídico” (*Idem*, p. 139). A cláusula geral do abuso de direito produz, assim, eficácia positiva, resultando na determinação de “deveres a serem observados pelos titulares do direito subjetivo quando do seu exercício”, revelando-se “como uma medida para o exercício de direitos e liberdades a ser observada na vida social” (*Idem*, p. 165).

Também Humberto Theodoro Júnior (2003, p. 113) chama a atenção para a função limitadora da norma que delinea o abuso de direito, de modo a coibir o exercício desviado de direitos subjetivos:

O titular de qualquer direito para conservar-se no campo da normatividade não basta legitimar sua conduta dentro das faculdades reconhecidas pelas normas legais em face de sua individual situação jurídica. Haverá de cuidar para que o uso das prerrogativas legais não se desvie para objetivos ilícitos e indesejáveis, dentro do contexto social. O abuso de direito acontecerá justamente por infringência desse dever e se dará sempre que o agente invocar uma faculdade prevista em lei, aparentemente de forma adequada, mas para alcançar objetivo ilegítimo ou não tolerado pelo consenso social.

A versão do abuso de direito adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro foi a objetiva: não importa o móvel que impele a conduta do sujeito, e, portanto, não há que se perquirir de dolo ou culpa em relação à sua conduta; para configuração do abuso de direito, avalia-se apenas a conformidade entre o exercício do direito e: a) as finalidades para cujo alcance esse direito foi previsto no ordenamento jurídico; b) a boa-fé (em sentido objetivo, o que implica um padrão de conduta caracterizado pela lealdade, probidade, transparência); c) os bons costumes (a ética ou eticidade predominante em dada sociedade, em determinado momento histórico-cultural).

Além disso, para a configuração do abuso do direito, conforme estabelecidos no art. 187 do CCB, é irrelevante que da conduta (comissiva ou omissiva) abusiva tenha decorrido prejuízo, pois este não compõe o tipo do ato ilícito na modalidade de ato abusivo.

Como se defende que a litigância predatória consiste em abuso do direito de ação, é preciso então, perquirir para que finalidade foi concebido o direito constitucional de ação, que, segundo doutrina e jurisprudência majoritárias, tem sede no art. 5º, XXXV, da Constituição.

No voto que proferiu ao relatar o Recurso Extraordinário nº 640.905/SP, o Ministro Luiz Fux explicou que tal dispositivo constitucional resguarda, antes de qualquer outro direito ou interesse, o princípio da inafastabilidade da jurisdição, a fim de “coibir iniciativas dos legisladores que possam impor obstáculos desarrazoados ao acesso à justiça, ao permitir o acesso plural e universal ao Poder Judiciário”.

Por outro lado, como se extrai da *ratio decidendi* do Tema 1184 do Supremo Tribunal Federal (STF), em particular do voto da Relatora, Ministra Cármen Lucia, o direito fundamental de ação, também fundado em tal norma, é o direito de acessar o Poder Judiciário para resolver conflitos que não possam ser solucionados sem a intervenção de tal poder estatal, direito “muito condicionado”, especialmente à comprovação de que realmente é necessário o recurso ao Judiciário, principalmente em razão dos princípios da eficiência e da economicidade e dos fatos de que cada acesso ao sistema de justiça limita a possibilidade de que os demais jurisdicionados utilizem os serviços judiciários.

Essa requalificação ou recalibração do interesse de agir, afirmada com cada vez maior clareza pelo STF, chama a atenção para as finalidades visadas ao se resguardar constitucionalmente o direito de ação: trata-se de direito de caráter instrumental, garantido a fim de que o jurisdicionado e inclusive as instituições estatais possam se valer do Poder Judiciário quando um interesse juridicamente relevante (com base material efetivamente existente) houver sido lesado ou estiver ameaçado de lesão, e desde que cumpridos os requisitos legais para seu exercício (o que levará à presença da utilidade e da adequação).

Assim, haverá exercício regular ou legítimo (não predatório) do direito de ação quando este for exercido a fim de evitar ou afastar efetiva lesão ou ameaça a direito, e desde que preenchidos os pressupostos processuais e as condições da ação. O ajuizamento de ação ou a formulação de defesa com finalidades diferentes dessas, como as de multiplicação indevida de indenizações, fabricação artificial de litígios (dedução de pretensões sem base na realidade dos fatos), uso lotérico do sistema de justiça (mediante, por exemplo, ajuizamento de ações com causas de pedir e pedidos genéricos e sequencialmente hipotéticos, na tentativa de encontrar oportunidades nas quais que a parte contrária não consiga se defender, ou de localizar juízos com posicionamentos favoráveis), fracionamento de pretensões, propositura de demandas apenas para levar à obtenção de honorários sucumbenciais, representam desvio da finalidade para a qual foi concebido o direito de ação, violam o padrão de comportamento imposto pela boa-fé objetiva e a eticidade exigível em todas as relações jurídicas, e, portanto, configura abuso do direito de ação, litigância predatória.

#### **4. Modalidades**

O monitoramento e a avaliação de diversos focos de abuso do direito de ação que têm sido realizados por órgãos de inteligência do Poder Judiciário brasileiro – atuação que em muitos casos deu origem à emissão de notas técnicas, como previsto na Resolução CNJ nº 349/2020 – e variados estudos doutrinários sobre o assunto viabilizam indicar cinco modalidades de litigância predatória, que abrangem uma infinidade de possíveis manifestações individualizadas de práticas abusivas.

Não se pretende, com a classificação aqui apresentada, esgotar as possíveis modalidades de conformação das práticas predatórias - inclusive por se reconhecer a inventividade de infratores de normas em geral, o que notoriamente se constata em relação a qualquer prática ilícita ou irregular humana, e não apenas em se tratando de abuso do direito de ação – mas apenas indicar uma “tipificação” que parece bem diferenciar categorias diversas de práticas abusivas, cada uma a demandar estratégias específicas de enfrentamento.

A classificação proposta leva em conta especialmente a natureza do desvio de finalidade do direito de ação praticado em cada caso e a forma por meio da qual os abusos ocorrem, e divide as práticas predatórias em:

i. criação artificial de litigiosidade: consiste no ajuizamento de demandas judiciais sem suporte na realidade nos fatos, ou seja, sem que exista realmente uma lesão ou ameaça a direito que justifique o acesso ao Poder Judiciário (Vieira, 2021, p. 22). Essa modalidade de abuso do direito de ação pode ser praticada, por exemplo, por meio do ajuizamento de ações iniciadas por petições que, embora se refiram a lides que envolvem questões fáticas relevantes, e, portanto, exigiriam descrição e prova a respeito, não detalham os fatos, não apresentam narrações fáticas assertivas, mas sim vagas, sem esclarecimento do que realmente se reconhece ter ocorrido. É frequente, nesses casos, a presença de causa de pedir com identificação de hipóteses, com ligação pouco específica com os pedidos. É igualmente comum que os pedidos sejam vagos, incertos, que haja pedidos sucessivos relacionados entre si por hipóteses. Também se identifica com frequência a formulação de requerimentos de apresentação de documentos que possam trazer esclarecimentos acerca da relação jurídica negada ou questionada. Em regra, é da conjugação de diversos desses elementos com a natureza dos fatos em discussão que se conclui pela artificialidade do litígio veiculado nos autos.

Há quem aponte, em relação a essa modalidade de litigância predatória, que o Judiciário, ao não admitir as postulações assim apresentadas, estaria a impedir o regular exercício do direito de ação, que se referiria a pretensões repetitivas ou de massa. No entanto, trata-se de focos de litigiosidade totalmente distintos. Embora também essa (a distinção entre litígios repetitivos legítimos e predatórios) seja uma matéria a exigir maior aprofundamento pela doutrina brasileira, os estreitos limites deste artigo viabilizam evidenciar, ainda que brevemente, o equívoco da crítica mencionada.

Como explicam Flávia de Almeida Zanferdini e Alexandre Gir Gomes (2014), as lides “individuais de massa são aquelas que contemplam situações jurídicas homogêneas, ou seja, identidade de tese jurídica”. Esclarecem que, em relação a tais demandas, a “identidade se dá apenas quanto à tese jurídica versada e pela repetição do tema em larga escala, podendo haver, inclusive pedidos individuais diferenciados ou cumulativos”.

Diante dessa definição, percebe-se claramente que, em relação a demandas que contemplam situações jurídicas realmente homogêneas, que não exigem, para definição da solução jurídica aplicável, individualização de circunstâncias fáticas, mas apenas demonstração do preenchimento de requisitos uniformes para comprovar o preenchimento de requisitos objetivos que justificam a incidência da solução jurídica aplicável a uma categoria de relações jurídicas (como, por exemplo, um dado número de anos de exercício de serviço público, para fazer jus a um adicional remuneratórias, ou a apresentação da prova de pagamento de um tributo cuja inconstitucionalidade foi reconhecida, a fim de se obter a repetição do indébito), a apresentação de petições iniciais padronizadas, com reduzida especificação de circunstâncias fáticas, muito semelhantes entre si, não causa estranheza ao operador do Direito (embora não se possa deixar de mencionar que cada vez mais se questione a compatibilidade com os princípios da eficiência, da economicidade e da racionalidade a adoção de soluções de tutela jurisdicional atomizadas para esses casos). Está-se a tratar, evidentemente, da apresentação de petições iniciais (e igualmente de peças de defesa) padronizadas, objetivas e semelhantes entre si, mas não de petições vagas, genéricas, sem especificação de fatos essenciais ao delineamento

e compreensão do litígio, sem descrição adequada de causa de pedir assertiva, sem formulação de pedidos certos e determinados, práticas estas que são frequentemente encontradas quando se trata de criação de litigiosidade artificial, mas não em se tratando de litígios repetitivos legitimamente veiculados em juízo.

ii. práticas predatórias que envolvem fraude: essa modalidade de litigância predatória, possivelmente a mais facilmente admitida como abusiva pelas instituições e agentes que atuam no sistema de justiça, abrange casos como os de falsificação de instrumentos de mandato, de comprovantes de endereço, uso de instrumentos de mandato para ajuizar demandas (muitas vezes em grande número) diversas daquelas para as quais foram outorgados, manipulação de conteúdo de documentos como comprovantes de inscrição em cadastro de inadimplente.

iii. fracionamento de pretensões: revela-se por meio do ajuizamento de mais de uma demanda judicial, muitas vezes em grande número, para discutir diversos aspectos, elementos ou projeções de uma mesma relação jurídica contratual ou extracontratual (Theodoro Júnior, H., Andrade., E., & Faria, J. C. de., 2023). O fracionamento pode ser simultâneo (se as ações judiciais são ajuizadas na mesma data ou em datas muito próximas) ou sucessivo (se os ajuizamentos ocorrem em momentos distantes no tempo).

iv. litigância procrastinatória: exercida, em regra, por meio de estratégias de defesa (e, por isso, pode ser identificada também em petições iniciais de ações como embargos de devedor e embargos de terceiro), é a modalidade de abuso do direito de ação que se revela por meio do uso desviado do sistema de justiça para evitar ou, no mínimo, atrasar o cumprimento de obrigações ou deveres jurídicos.

v. assédio processual: modalidade de abuso do direito de ação que se configura mediante o ajuizamento de ações com a finalidade principal de impedir o regular exercício de direito pela parte contrária ou para lhe causar perturbações ou prejuízos, neste caso muitas vezes a fim de tentar conduzi-la a adotar determinadas atitudes ou posições jurídicas que correspondam aos interesses do litigante abusivo.

O Recurso Especial n. 1.817.845/MS é reconhecido, no Brasil, como o *leading case* em que o STJ reconheceu pela primeira vez o ilícito de “assédio processual”, por meio do voto da relatora para o acórdão, Ministra Nancy Andrighi, a qual reconheceu que, por meio do abuso do direito de acesso ao Poder Judiciário, os réus privaram os autores, “por décadas, de usar, dispor e fruir da propriedade familiar de que são herdeiros”. Chamou a atenção para a inadmissibilidade de se “dar guarida a simulacros de processo ao nobre albergue do direito fundamental de acesso à justiça”.

Mais recentemente, ao julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade de números 6.792 e 7.055 – em decisões que, portanto, que constituíram precedentes qualificados (art. 927, I, do Código de Processo Civil) - o STF também reconheceu a modalidade de abuso do direito de ação conhecida como “assédio processual”. Em tais julgados, entendeu que se caracteriza assédio contra a liberdade de expressão quando se verifica o “ajuizamento de ações a respeito dos mesmos fatos, em comarcas diversas, com o notório intuito de prejudicar o direito de defesa de jornalistas ou de órgãos de imprensa”.

## **5. Apropriação indevida de capacidade de prestação jurisdicional e consumo de valiosos recursos públicos**

A atuação do Poder Judiciário é vista, com ênfase cada vez maior, sob duas perspectivas: a do poder estatal, ao lado do Executivo e do Legislativo, com os quais deve interagir sob o sistema de freios e contrapesos, de modo a que se limitem reciprocamente, e a do prestador de serviços judiciários, os quais têm imensa relevância para os cidadãos, que, por



meio de tais serviços, buscam fazer valer seus direitos subjetivos, quando estes não houverem sido observados ou satisfeitos espontaneamente.

A dupla face do Poder Judiciário tem relação direta com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 da Agenda 2030 da ONU, o qual é intitulado “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, e enunciado como: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

Necessário considerar, porém, que a capacidade de o Judiciário prestar serviços à população é limitada pelos recursos materiais e financeiros destinados para tal fim. O problema da excessiva utilização dos serviços judiciários<sup>iii</sup> – comumente descrito como “explosão de litigiosidade” deve ser analisado, pois, sob o prisma da “tragédia dos comuns”, da “sobrecapacidade que ocorre quando há espaços/recursos compartilhados entre todos e não delimitados”, tendo como ponto fundamental o fato de que esse movimento independe da “boa” ou “má” intenção dos compartilhantes” (Becker & Rosa, 2018, p. 103). A respeito, explicam os autores:

(...) o Judiciário é um recurso escasso rival – quanto mais é usado, mais difícil é que outros o usem. No entanto, quando um litigante individual decide levar o seu caso aos tribunais, ele leva em consideração apenas seus custos e benefícios privados. O agente não computa o custo social de seu litígio/conflito, incluindo o tempo que outras ações mais ou menos importantes, mais ou menos meritórias, terão de aguardar até que seu caso seja decidido. Assim como, por exemplo, um criador de gado, na Tragédia dos Comuns, possui incentivos para colocar quantas cabeças conseguir no pasto comum, os litigantes têm incentivos para acionar o Judiciário enquanto seu benefício individual esperado for maior que seu custo individual esperado. (...) (*Idem*, p. 104)

Esse problema foi tratado pelo STF por meio de outra decisão formadora de precedente qualificado, a proferida na ADI nº 3.995/DF, assim ementada:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL DO TRABALHO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEPÓSITO PRÉVIO EM AÇÃO RESCISÓRIA. ACESSO À JUSTIÇA E AMPLA DEFESA. PROPORCIONALIDADE. 1. As normas processuais podem e devem criar uma estrutura de incentivos e desincentivos que seja compatível com os limites de litigiosidade que a sociedade comporta. A sobrecapacidade do Judiciário congestiona o serviço, compromete a celeridade e a qualidade da prestação da tutela jurisdicional, incentiva demandas oportunistas e prejudica a efetividade e a credibilidade das instituições judiciais. Afeta, em última análise, o próprio direito constitucional de acesso à Justiça. 2. Dessa forma, é constitucional o depósito prévio no ajuizamento de ação rescisória como mecanismo legítimo de desincentivo ao ajuizamento de demandas ou de pedidos rescisórios aventureiros. Não há violação a direitos fundamentais, mas simples acomodação com outros valores constitucionalmente relevantes, como à tutela judicial efetiva, célere e de qualidade. 3. O depósito no percentual de 20% sobre o valor da causa não representa uma medida demasiadamente onerosa, guardando razoabilidade e proporcionalidade. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada

improcedente. Fixação da seguinte tese: “É constitucional a fixação de depósito prévio como condição de procedibilidade da ação rescisória”. (STF, ADI 3.995/DF, Relator Min. Roberto Barroso, j. 13.12.2018, DJe 01.03.2019).

Do voto do Relator extraem-se trechos de notável relevância para se reconhecer o dever de acesso responsável ao Poder Judiciário, de modo a se contribuir para reservar sua capacidade de prestação de serviços para todos aqueles que de seus serviços precisem e o que acessem por meio de exercício legítimo do direito de ação:

(...) A garantia de acesso ao Judiciário tem, contudo, um conteúdo amplo. Significa não apenas a possibilidade de deflagrar a jurisdição, mas, ainda, o direito a um processo justo e efetivo: com prazos razoáveis, decisões sem dilações indevidas, julgados coerentes e não conflitantes, bem como tratamento isonômico e imparcial dos postulantes. A possibilidade de provocar a prestação jurisdicional precisa ser exercida, portanto, com equilíbrio, de modo a não inviabilizar a prestação da justiça com qualidade. Trata-se de duas faces do mesmo direito de acesso à justiça que precisam ser tratadas de forma harmônica.

O exercício abusivo do direito de deflagrar a jurisdição, a litigiosidade excessiva, a utilização do Judiciário como instrumento para a obtenção de acordos indevidos ou, ainda, para a procrastinação do cumprimento de obrigações implica o uso ilegítimo do Judiciário e a sensação difusa de que a Justiça não funciona. O volume desproporcional de processos compromete a celeridade, a coerência e a qualidade da prestação jurisdicional e importa em ônus desmedidos para a sociedade, à qual incumbe arcar com o custeio da máquina judiciária.

O direito é um mecanismo essencial para determinar arranjos sociais. O serviço prestado pelo Judiciário pode ser pensado como um bem/serviço comum. Trata-se de um serviço que pode ser acessado por todos. Foi o que quis a Constituição quando previu que nenhuma lesão ou ameaça de lesão a direito será excluída da apreciação judicial. (...) Nessas condições, se o direito não estabelecer um arranjo qualquer pelo qual os efeitos negativos decorrentes da propositura excessiva de ações (externalidade negativa) seja internalizado no custo de quem litiga indevidamente, a consequência será a sobreutilização do Judiciário até a sua destruição. A sobrecarga gerada para o Judiciário será tão grande que o próprio acesso à justiça estará comprometido. É preciso que se compreenda que as normas processuais estabelecem estruturas de incentivos ou de desincentivos para a litigância que interferem sobre a carga de trabalho enfrentada pelo Judiciário. Essa realidade precisa ser levada em conta na formulação dessas normas. Paradoxalmente, excesso de acesso à justiça gera a denegação de acesso à justiça. A conclusão é óbvia: o Brasil precisa efetivamente tratar do problema da sobreutilização do Judiciário e desenvolver políticas públicas que reduzam a litigância.

Ao dispor sobre a criação dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário, na Resolução nº 349/2020, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) reconheceu a necessidade de se atuar na “reversão ou prevenção de cultura excessiva da judicialização” e lhes atribuiu funções relativas ao gerenciamento adequado de conflitos e de litigiosidade.

No desempenho de tais funções, os Centros de Inteligência dos diversos tribunais brasileiros têm atuado na gestão de litígios complexos e estruturais, de litígios repetitivos e no enfrentamento de demandas predatórias. Essa atuação se efetua mediante diversas estratégias, como interação com entidades e atores públicos e privados que figuram no sistema de justiça, monitoramento de focos de litigiosidade, com finalidade de tratamento adequado dos litígios, conforme suas peculiaridades e também por meio da emissão de notas técnicas.

Dentre as diversas notas técnicas emitidas pelo Centros de Inteligência dos tribunais brasileiros a respeito da litigância predatória, menciona-se aqui a de nº 1/2022 do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais, por ter ratificado e consolidado o conteúdo de notas de órgãos de inteligência de outros Tribunais (Tribunais de Justiça do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pernambuco, Tocantins, Distrito Federal e do sistema dos Juizados Especiais do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte) e porque foi ratificada por órgãos de inteligências de vários outros tribunais, e igualmente em virtude de seu conteúdo, que tem grande relevância para a matéria tratada neste estudo.

A mencionada nota técnica evidencia os profundos efeitos negativos que o abuso do direito de ação provoca para o Poder Judiciário e o sistema de justiça como um todo e aponta – sem pretensão de esgotamento, o que não seria sequer viável – importantes condutas indicativas de litigância predatória, divididas em: indícios de abusividade presentes na petição inicial; indícios de práticas predatórias relativos aos documentos que instruem a petição inicial; indícios de práticas predatórias concernentes à atuação profissional. Em seguida, aponta boas práticas de gestão de processos judiciais e de processos de trabalho para o enfrentamento (prevenção e combate) da litigância predatória. Ao final, sugere providências institucionais e interinstitucionais relevantes a serem adotadas, para tratamento dessa modalidade de litigância anômala.

Em relação à apropriação, por parte dos praticantes de litigância predatória, de boa parte da capacidade do Judiciário de prestar serviços aos jurisdicionados, a NT 1/2022 do CIJMG registrou que, no Relatório Justiça em Números de 2021, relativo ao ano-base 2020, o CNJ indicou que os dois assuntos mais demandados da área cível, na Justiça Estadual Comum, foram “Direito Civil – Obrigações/Espécies de Contratos”, em primeiro lugar, com 2.665.873 processos, que representaram 5,08% do total, e “Direito do Consumidor – Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral”, em segundo lugar, com 1.655.989 processos, correspondentes a 3,15% do total.

Indicou também ser razoável supor que o número de processos anualmente distribuídos que realmente diziam respeito aos dois assuntos era muito maior, em virtude de duas razões: o fato de a tabela de assuntos do CNJ conter vários assuntos passíveis de cadastramento para esses temas e por se constatar com grande frequência o cadastramento errado de assunto, seja por desconhecimento, seja com a finalidade de dificultar a identificação de focos de abusos e a elaboração de estatísticas confiáveis.

Explicitou ainda que os mencionados assuntos processuais foram eleitos para evidenciar os consideráveis prejuízos decorrentes do abuso de direito de ação porque duas das matérias em relação às quais vinham sendo identificados grandes focos de litigância predatória, como inclusive evidenciado em notas técnicas então ratificadas, eram as ações declaratórias de inexistência de débito com pedidos de exclusão de negativação frequentemente cumulados com pleitos de indenização por danos morais e as ações revisionais de contratos bancários ou assemelhadas, muitas vezes cadastradas com uso dos mencionados assuntos processuais.

A nota técnica evidenciou que os dados e informações colhidos e analisados pelos Centros de Inteligência e pelos NUMOPEDEs (Núcleos de Monitoramento do Perfil de Demandas) de diversos tribunais indicaram que, relação às demandas cadastradas sob os dois assuntos processuais mencionados, pelo menos 30% da distribuição média mensal consistia em manifestação de litigância predatória, especialmente na modalidade de litigiosidade artificialmente criada. Esclareceu que, na realidade, o percentual de práticas predatórias medido a cada ano vinha sendo, em regra, superior ao indicado, mas, por ser 30% um percentual mínimo mensalmente constatado, sua utilização como parâmetro para cálculo dos prejuízos para o sistema de justiça possibilitaria indicar uma estimativa bastante segura do prejuízo anual mínimo causado ao erário.

Em relação ao valor médio gasto para viabilizar a tramitação de cada processo, utilizou-se dado jurimétrico validado pelo Conselho Nacional de Justiça, que, em março de 2011, divulgou que, a seu pedido, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) calculou que o custo unitário médio do processo de execução fiscal era de aproximadamente R\$4.368,00<sup>iv</sup>. A nota técnica explicou que tal valor poderia ser utilizado como base para estimar o custo médio de um processo de média complexidade que tramitasse nas duas instâncias da Justiça Estadual.

Utilizados tais parâmetros para estimar os prejuízos processuais, ainda que parcialmente, e atualizados os valores até setembro de 2024, com base nos dados jurimétricos disponíveis nos Relatórios Justiça em Números 2023 e 2024 (produzidos, respectivamente, com base nos dados processuais de 2022 e 2023), chegam-se aos números expostos a seguir. Necessário esclarecer que, em relação a 2023, o assunto processual “Direito do Consumidor – Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral” deixou de figurar entre os mais distribuídos, conforme indicado no Justiça em Números 2024, motivos pelo autor, a fim de poder apresentar, neste estudo, estimativa de prejuízos com base nos critérios propostos pela NT 1/2022 CIJMG, foram os dados do Justiça em Números complementados por dados extraídos do DATAJUD (Base Nacional de Dados do Poder Judiciário, instituída pela Resolução CNJ nº 331/2020) concernentes a 2023, relativos aos assuntos processuais “Direito do Consumidor – Responsabilidade do Fornecedor – Inclusão indevida em cadastro de inadimplentes” e “Direito do Consumidor – Responsabilidade do Fornecedor - Indenização por dano moral”.

**Tabela – Estimativa parcial de prejuízos – Litigância predatória**

<b>Relatório Justiça em Números 2023</b>	<b>Relatório Justiça em Números 2024 + DATAJUD (dados 2023)</b>
1º - Direito Civil- Obrigações/Espécies de Contratos: 6.231.344 processos (3,74%)	1º - Direito Civil- Obrigações/Espécies de Contratos: 1.775.093 processos (5,22%)
4º - Direito do Consumidor - Responsabilidade do Fornecedor / Indenização por Dano Moral: 3.108.129 processos (1,87%)	Direito do Consumidor - Responsabilidade do Fornecedor Inclusão indevida em cadastro de inadimplentes: 1.041.115 processos  Direito do Consumidor- Responsabilidade do Fornecedor / Indenização por Dano Moral: 999.628 processos

Percentual mínimo de litigância predatória medido, em relação a tais assuntos processuais: 30%	Percentual mínimo de litigância predatória medido, em relação a tais assuntos processuais: 30%
Valor médio por processo judicial em setembro de 2024: R\$9.331,24	Valor médio por processo judicial em setembro de 2024: R\$9.331,24
<b>Prejuízo para os cofres públicos (considerados os dois assuntos): R\$26.144.659.210,96</b>	<b>Prejuízo para os cofres públicos (considerados os três assuntos): R\$10.681.944.454,99</b>

Os dados evidenciam o grande consumo de recursos públicos que a litigância predatória implica, considerados apenas os poucos assuntos processuais analisados. Certamente, caso houvesse elementos suficientes para considerar todos os assuntos processuais em que há incidência de litigância predatória, os prejuízos constatados seriam muito superiores aos apontados na tabela.

Outra observação a ser destacada é que a aparente redução dos prejuízos associados a esses assuntos processuais, de 2022 para 2023, poderia levar um analista que tivesse conhecimento menos profundo da realidade das práticas predatórias no sistema de justiça à conclusão de que as práticas de abuso do direito de ação estariam se arrefecendo. No entanto, as ações de monitoramento realizadas pelos órgãos de inteligência têm mostrado justamente o contrário, o que certamente será evidenciado por estudos futuros e inclusive por meio da pesquisa a ser realizada no interesse do Conselho Nacional de Justiça, especialmente com finalidade de elaboração de políticas públicas para tratamento dessa anomalia da litigiosidade, conforme edital recentemente publicado<sup>v</sup>.

As principais razões para a aparentemente diminuição, segundo as análises que vêm sendo realizadas, são principalmente duas. A primeira consiste em que, diante das análises e monitoramentos efetuados e constantemente publicizados pelos órgãos de inteligência dos tribunais, no cumprimento de suas funções, e por outros agentes do sistema de justiça, tem crescido muito o cadastramento proposital de assuntos processuais que não refletem a matéria discutida. Apenas a título de exemplo, menciona-se que tem sido comum encontrarem-se processos em que se discutem inscrições em cadastros de inadimplentes ou supostas práticas contratuais indevidas ou mesmo empréstimos consignados cadastrados com os assuntos “outros processos de jurisdição voluntária”, “agência e distribuição” e “ato atentatório à dignidade da justiça”. Por outro lado, a maioria dos tribunais ainda carece de ferramentas eletrônicas que efetuem a correção automatizada de classes e assuntos por meio de leitura de peças processuais, e vários não adotam práticas de triagem prévia que envolvam a correção de dados cadastrais.

A segunda razão principal que se mostra determinante para a diferença dos dados encontrados, de 2022 para 2023, é que, em virtude da adoção cada vez mais intensa de estratégias judiciais e institucionais de enfrentamento da litigância predatória, litigantes e profissionais (proporcionalmente poucos, mas que causam efeitos negativos muito intensos para o sistema de justiça, como salientado na Nota Técnica nº 1/2022 do CIJMG) que adotam modelos de negócios fundados em abuso do direito de ação têm migrado sua atuação para outras matérias processuais, como, por exemplo, a discussão de cláusulas que envolvem tratamento de dados pessoais sensíveis, e intensificado sua atuação em relação a matérias como empréstimos consignados e postulações em relação ao poder público, isso sem mencionar as diversas atuações predatórias como estratégia de defesa, causadoras de prejuízos que dificilmente seriam passíveis de mensuração por meio da mesma estratégia aqui utilizada.

Ainda em relação à apropriação indevida de grande parte da capacidade (limitada) de prestação de serviços do Poder Judiciário, a qual deve ser resguardada para atendimento de

quem exerce legítima e regularmente o direito de ação, é imprescindível destacar que, como também indicado na NT 1/2022 do CIJMG, o processamento e análise dos processos que veiculam práticas predatórias consome uma quantidade imensa de tempo de magistrados e servidores. Somente a título de exemplo, e considerados os processos concernentes a possíveis focos de litigância predatória manejada por meio de ação (não computada, portanto, a litigância predatória exercida em defesa) relativos apenas aos assuntos processuais indicados na tabela acima apresentadas, tem-se que, somente em relação a dois assuntos processuais cadastrados em 2022 (desconsiderados, portanto, os erros, propositais ou não, de cadastramento processual e todos os demais assuntos processuais), 2.801.842 processos, no mínimo, representativos de abuso do direito de ação, ingressaram no sistema de justiça brasileiro. Em 2023, foram 1.144.751 demandas representativas de abuso do direito de ação, pelo menos, concernentes a três assuntos processuais (sem considerar os problemas de cadastramentos de assuntos), devendo-se ter em mente todas as ressalvas já apresentadas em relação à ausência de evidências de que essa diferença numérica represente efetiva redução das práticas predatórias.

Levando em conta que, entre os subitens que preenchem de sentido o ODS 16 da Agenda 2030 da ONU, dois têm intensa relação com a funcionalidade do sistema de justiça, quais sejam, o 16.3 (“Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e **garantir a igualdade de acesso à justiça para todos**”) e o 16.6 (“Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis** e transparentes em todos os níveis”), que a litigância predatória tem inviabilizado o exercício legítimo do direito de ação e a atuação eficaz e eficiente do Judiciário, especialmente em favor dos jurisdicionados que dele mais precisam, e que, ainda assim, constatam-se as frequentes manifestações contrárias à possibilidade de que magistrados e instituições judiciárias atuem no enfrentamento das práticas predatórias, cumpre investigar fundamentos jurídicos que possam sustentar tal enfrentamento na perspectiva intraprocessual e avaliar modelos de gestão de litigiosidade adotados em outros países e o possível reconhecimento de sua prática pelo Judiciário brasileiro.

## **6. Fundamentos jurídicos para enfrentamento do abuso do direito de ação**

A análise aprofundada de todos os fundamentos normativos que sustentam o poder-dever de magistrados e instituições judiciárias tratarem adequadamente as disfunções da litigância e especialmente os focos de abuso do direito de ação, de modo a afastá-los e a possibilitar que apenas acessem o sistema de justiça aqueles que exercem tal direito legítima e regularmente, é tarefa de grande profundidade e extensão, que extrapolaria os limites deste artigo.

Por outro lado, a indicação de alguns dos principais desses fundamentos, a fim de evidenciar a possibilidade jurídica desse enfrentamento e de se que trata, como apontado, de um poder-dever, e de situá-lo no âmbito de cumprimento do ODS 16 da agenda 2030 da ONU, é essencial para o cumprimento dos objetivos propostos.

O acesso ao sistema de justiça, efetivado por meio do direito de ação, é resguardado constitucionalmente, especialmente por meio do art. 5º, XXXV, da Constituição, mas, como já apontado, seu exercício demanda o cumprimento de determinados requisitos, o que não significa restrição indevida, conforme o STF tem apontado firmemente. Além dos condicionamentos legais específicos que conformam o exercício do direito de ação, sujeita-se ele aos limites traçados para os direitos subjetivos em geral, como a razoabilidade, a proporcionalidade e a moralidade, que infunde dever de eticidade em relação ao agir de todos os sujeitos, em todas as suas relações jurídicas, materiais ou processuais. Gabriel Freitas Carvalho (2011, p. 213) ressalta a relação entre legitimidade do exercício da jurisdição e preservação da eticidade em todos os aspectos da relação processual:

(...) se o processo é o instrumento por meio do qual o Estado faz valer o ordenamento jurídico posto e se somente um processo comprometido com a realização da justiça atende aos fins a que se destina, é forçoso reconhecer que somente é legítimo o exercício da jurisdição e somente se pode efetivar o ordenamento jurídico caso o Estado desempenhe peremptoriamente seu dever de garantir um espaço ético de discussão propício à construção da justiça do caso.

Mesmo antes das previsões expressas nos artigos 5º e 6º do Código de Processo Civil (CPC) atual, já se reconhecia que as partes da relação processual e todos aqueles que nela intervêm deveriam observar os princípios da cooperação e da boa-fé (que constitui também padrão de conduta e tem função interpretativa e integrativa). O reforço normativo que adveio da previsão legislativa expressa não pode ser considerado, porém.

O princípio da cooperação não apenas importa que todos os sujeitos do processo devam colaborar para a obtenção, em tempo razoável, de decisão de mérito justa e efetiva, mas impõe atuação cooperativa e leal em relação aos demais sujeitos e em relação ao próprio sistema de justiça.

Por outro lado, o princípio da boa-fé exige, durante todo o evoluir da relação processual, conduta leal, transparente, ética, desde a tomada da decisão de litigar ou não e até que se finalizem todos os atos processuais.

Humberto Theodoro Júnior (2005) ensina que do princípio da boa-fé decorre o dever de os magistrados impedirem todas as condutas abusivas e desleais, quaisquer que sejam seus autores processuais:

Em nome da lealdade e boa-fé, deverá o juiz impedir genericamente a fraude processual, a colusão e qualquer conduta antiética e procrastinatória. Não há uma tipicidade para as infrações morais. Tal como preconiza o Código Processual Modelo Iberoamericano, os atos processuais, dentro de uma cláusula geral, "deberán ser lícitos, pertinentes y útiles. Habrán de ser realizados con veracidad y buena fe y tener por causa un interés legítimo" (art. 73º).

A delimitação dessas condutas ilícitas, em relação a todos os sujeitos vinculados ao processo (órgão judicial, auxiliares do juízo, partes e advogados, intervenientes eventuais, etc.) se encontra submetida ao princípio sintetizador da boa-fé e lealdade, que pressupõe o respeito a um determinado standard de moralidade que se identifica com a dignidade da justiça.

Esses princípios estão intrinsecamente ligados à versão atualizada do devido processo legal, o chamado devido processo legal substancial, que conecta o processo com as finalidades de direito material que visa a realizar, em cada caso concreto, e supera os formalismos desconectados dos valores que norteiam o ordenamento jurídico vigentes, como apontado pelo Ministro Gilmar Mendes, ao relatar o Recurso Extraordinário nº 464.963/GO:

O princípio do devido processo legal, que lastreia todo o leque de garantias constitucionais voltadas para a efetividade dos processos jurisdicionais e administrativos, assegura que todo julgamento seja realizado com a observância das regras procedimentais previamente estabelecidas e, além, representa uma exigência de *fair trial*, no sentido

de garantir a participação equânime, justa, leal, enfim, sempre imbuída pela boa-fé e pela ética dos sujeitos processuais.

A máxima do *fair trial* é uma das faces do princípio do devido processo legal positivado na Constituição de 1988, a qual assegura um modelo garantista de jurisdição, voltado para a proteção efetiva dos direitos individuais e coletivos, e que depende, para seu pleno funcionamento, da boa-fé e lealdade dos sujeitos que dele participam, condição indispensável para a correção e legitimidade do conjunto de atos, relações e processos jurisdicionais e administrativos.

Como já indicado, a litigância predatória tem a natureza jurídica de abuso de direito de ação, ilícito previsto no art. 187 do Código Civil. Como se trata de abuso que se configura por meio do acesso ao sistema de justiça, seja mediante ajuizamento de demandas ou do exercício do direito de defesa, cabe aos magistrados tomar as providências necessárias para impedir tais práticas, tendo em vista que, segundo o art. 139, II e III do CPC, cabe ao juiz, ao dirigir o processo, velar por sua razoável duração (norma que é afrontada por condutas protelatórias) e prevenir ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da justiça, além de indeferir postulações meramente protelatórias.

Não se pode deixar de registrar que, nos termos do art. 77 do CPC, incluem-se entre os deveres das partes, de seus procuradores e de todos os que de alguma forma participarem do processo os de expor os fatos conforme a verdade, não formular pretensão ou apresentar defesa quando cientes de que são destituídas de fundamento (deveres diretamente violados quando se trata de litigância predatória praticada na modalidade de criação artificial de litígios e de litigância fraudulenta, por exemplo) e não praticar atos inúteis ou desnecessários à declaração ou à defesa do direito (dever contrariado por práticas como a litigância protelatória e o fracionamento de pretensões). O § 2º de tal dispositivo estabelece que cabe ao juiz aplicar não apenas multa diante dessas condutas, mas também zelar pela aplicação de todas as sanções juridicamente cabíveis, o que significa inclusive impedir que as demandas ilegítimas ingressem no sistema de justiça ou nele permaneçam indevidamente, prejudicando a possibilidade de que litigantes legítimos acessem o sistema.

## **7. Poder-dever do Judiciário de gestão adequada de litigiosidade**

Em razão da identificação de diversos focos anômalos de litigiosidade, especialmente de litigância predatória, especialmente por instituições componentes do Poder Judiciário, pelos tribunais superiores e pelo CNJ, e da coleta de dados jurimétricos evidenciadores de focos de abuso do direito de ação e de seus profundos efeitos negativos sobre o sistema de justiça e sobre os jurisdicionados, tem crescido o reconhecimento da necessidade de atuação do Judiciário de modo a racionalizar o próprio acesso ao sistema:

O Poder Judiciário, sob a perspectiva de uma possível ampliação estrutural, não pode ser considerado mero receptor de demandas judiciais. É preciso racionalizar a prestação jurisdicional e, no caso de combate ao excesso de litigância, a lógica efficientista pode ser utilizada como contributo importante. Isso não quer dizer que haja restrição ao princípio do devido processo legal. Muito pelo contrário, pensa-se em uma possível releitura do direito de ação, considerando o atual modelo gerencial de gestão daquele poder.

A preocupação aqui se encontra na busca de alternativas para sustentar um espaço democrático de comunicação entre Judiciário e



jurisdicionados. Não se pretende criar um mecanismo que cause desequilíbrio nos jogos de poder que constituem o processo judicial. Pretende-se, em realidade, oferecer a possibilidade de criação de condicionantes que garantam o equilíbrio linguístico na dialética processual, levando em conta a triangulação com o Poder Público que arca com o altíssimo custo da máquina judiciária. (Marcellino Júnior, 2018, p. 239)

Esse não é, porém, um papel do Judiciário imune a questionamentos, inclusive por parte da academia e de outros atores do sistema de justiça, motivo que justifica investigar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, intérprete maior da Constituição da República, sobre o assunto, além de buscar subsídios concernentes a práticas (notadamente institucionais e de macrogestão) de gerenciamento de litigiosidade de encontradas em outros sistemas jurídicos.

Ao se examinar a *ratio decidendi* (que constitui o cerne do precedente) do Recurso Extraordinário nº 1.355.208/SC, representativo da controvérsia do Tema 1.184 da Repercussão Geral, no qual foram definidos parâmetros para racionalização das execuções fiscais municipais, constata-se o reconhecimento do poder-dever de gestão da litigiosidade pelo Poder Judiciário, especialmente por meio da promoção de acesso ao sistema de justiça mais racional e responsável.

Ressaltou o Ministro André Mendonça que o “tema essencial do século para o sistema de justiça (...) é uma busca de melhor eficiência, como um todo, do Poder Judiciário”, o que definiu como melhor “execução de orçamentos, melhor gestão de processos e melhor definição de prioridades, no âmbito da atuação judicial como um todo”.

A Relatora e prolatora do voto vencedor, Ministra Cármen Lucia, destacou a relevância do princípio da eficiência administrativa e financeira (eficiência judiciária) e da necessidade, no mínimo em relação ao acesso à justiça por parte de entidades públicas, de que somente se valham “do caminho que importa onerar o Estado-juiz se outro instrumento para a mesma finalidade inexistir nas mesmas condições” (e não se pode deixar de observar que cada vez mais se discute a necessidade de prévia tentativa extrajudicial de solução de conflitos também no tocante às lides privadas, a fim de se evitar o acionamento desnecessário do Judiciário, o que foi levado em conta pelo Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, ao julgar o Tema Repetitivo nº 648). Destacou igualmente que a escolha de ente estatal pela judicialização mostra-se ainda menos legítima “quando o custo financeiro e administrativo seja tanto maior quanto o que se tem a receber do devedor” e utilizou como parâmetro para definir o custo médio de tramitação processual o já mencionado estudo do IPEA.

Apontou que o princípio da inafastabilidade da jurisdição e seu corolário, o direito fundamental de ação, asseguram “a todo cidadão que possa reivindicar tais direitos”, mas não afastam a necessidade de que sejam cumpridos os requisitos legais (pressupostos processuais e condições da ação), que constituem “condições legais mínimas para a provocação da função jurisdicional, o que não pode ser visto como fechamento de portas a quem delas se socorre”. Nesse sentido, registrou que “o Supremo Tribunal Federal tem julgados no sentido de que a extinção de processos com fundamento na ausência de interesse de agir não descumpra a garantia constitucional do acesso ao Judiciário”.

A Ministra Cármen Lúcia asseverou que, força do princípio da eficiência, o interesse de agir “vincula a necessidade de provimento jurisdicional, quer dizer, a parte deve recorrer à tutela jurisdicional quando esta for a forma mais célere, mais rápida e mais objetiva para resolver conflito e satisfazer sua pretensão”.

Importante destaque constante do voto, para os fins da investigação proposta, foi o de que a eficiência administrativa envolve também a “gestão da prestação jurisdicional, que vem com uma carga enorme de processos”:

Pela necessidade de se obterem e, principalmente, de dispenderem recursos públicos de forma racional, em especial aqueles destinados ao Judiciário, fator relevante para a análise do presente recurso, há de se relevar ser fundamental para o funcionamento e a manutenção do sistema: a gestão responsável, racional e eficiente das verbas públicas e a racionalização das demandas, da estrutura e do desgaste humano no Judiciário.

Dele também se extraem considerações indicativas de que o Judiciário, além dos pressupostos processuais e das condições da ação, deve considerar a seriedade das postulações, os dados concretos em que se baseiam, o custo financeiro (especialmente o “custo médio unitário de um processo”) e social do processamento de cada feito, avaliado em proporção ao benefício visado, e o impacto de cada postulação ou conjunto de postulações semelhantes ou da mesma natureza em relação à possibilidade de que os demais jurisdicionados e entidades acessem o sistema judiciário.

O Ministro Luiz Edson Fachin também reconheceu a necessidade de gestão de litígios pelo Judiciário e invocou a ideia de proporcionalidade panprocessual, que diz respeito à gestão processual e “não se refere à análise da máxima da proporcionalidade como técnica para verificar a adequação, a necessidade ou a proporcionalidade em sentido estrito da restrição a direito ou de tutela pleiteada”. A respeito, explicou:

Trata-se de reconhecer a escassez não só dos recursos financeiros, mas também dos recursos humanos e a necessidade de gerir o tempo destinado tanto a causas complexas e estruturais, como a causas não tão complexas no âmbito do Poder Judiciário.

Portanto, a organização interna dos serviços e dos recursos para as causas que demandam mais tempos e recursos é algo que diz respeito às atividades do Poder Judiciário. De modo que, medidas que visem a melhor gestão de tais recursos, para que o Poder Judiciário efetive o acesso à justiça célere, adequada e efetiva realizam direitos fundamentais e promovem a melhoria dos serviços e das políticas públicas prestadas com benefícios a toda a população.

O reconhecimento do poder-dever de gestão adequada de litigiosidade é relativamente recente em relação ao Judiciário brasileiro, mas encontra paradigmas importantes (e mais bem sedimentados) que podem servir como *benchmark*, especialmente nos Estados Unidos e também no Reino Unido.

Na Inglaterra, há normas procedimentais, componentes das *Civil Procedure Rules*, concernentes aos poderes dos tribunais de efetuar a gestão de litigiosidade, intituladas *The Court's Case Management Powers*<sup>vi</sup> (Rules 3.1 a 3.21).

A *rule 3.1* evidencia que os poderes ali contidos não excluem quaisquer outros previstos em outras normas, diretivas ou atos, e permite aos magistrados ampliar e reduzir prazos, buscar alterações de competência, convocar partes ou advogados, flexibilizar as formas de comunicação e oitiva, flexibilizar procedimentos, além de estabelecer condições e efeitos para o caso de descumprimento de suas ordens. Mais significativa a norma contida na *rule 3.4*,

que, no item 2, alínea “b”, possibilita que a Corte indefira uma postulação, se representar abuso do direito de ação ou puder representar obstrução à justa decisão do processo.

Nos Estados Unidos, há décadas tem se fortalecido a prática do chamado *case management*. Judith Resnik (1983, p. 396) registra que, já em 1934, o Congresso americano expressamente autorizou expressamente a Suprema Corte a expedir regras federais de processo civil (Rules Enabling Act of 1934, ch. 651, §§ 1, 2, 48 Stat. 1064, 1064 (recodificado como 28 U.S.C. § 2072 (1976)) e destaca a mudança, especialmente a partir de movimentação das Cortes federais americanas, de um perfil de magistrados que atuavam apenas mediante decisões exclusivamente judiciais, para a assunção de novos papéis, marcadamente gerenciais (*Idem*, p. 376-377).

Sustenta a autora que o início desse movimento teve relação direta com a preocupação dos juízes com o volume de trabalho e com tentativas de melhor gerenciamento do tempo e dos recursos escassos destinados à prestação jurisdicional. Registra ainda que essa atuação gerencial dos magistrados, que inicialmente teve caráter experimental, logo se tornou obrigatória, por meio de emenda às Regras Federais de Procedimento Civil (*Idem*, p. 379).

Também Richard Marcus (2021, p. 109-112) associa o fortalecimento das práticas abrangidas pela expressão *case management* à reação ao grande aumento de litigiosidade experimentado no país, especialmente nos anos 1970, por força de uma combinação de fatores como flexibilidade de padrões de postulação em juízo, uma ampla possibilidade de emendar pedidos, ajuizamento de grande número de *class actions*, busca de reparação de danos emocionais e punitivos e do direito ao julgamento pelo júri, além do reconhecimento de mais e mais “direitos a litigar” no começo dos anos 1960. Sobreveio, como forma de lidar com o problema, a intensificação do gerenciamento judiciário da litigiosidade civil, mediante autorização dos magistrados a atuarem sobre os amplos poderes de partes e advogados, particularmente nas Cortes Federais, o que foi se expandido para Cortes Estaduais e que acabou utilizado como modelo por outros países.

Marin K. Levy (2013, p. 413) defende o reconhecimento de que os recursos disponíveis para a prestação de serviços judiciários são escassos e que é preciso que o Poder Judiciário implemente esforços gerenciais para alocá-los adequadamente, a fim de que os serviços judiciários sejam prestados com celeridade e eficiência. Assim, considera que o desenvolvimento de técnicas de gerenciamento processual pelas Cortes de Apelação norte-americanas, com objetivo de gerenciar adequadamente os casos, gastar menos tempo com o processamento de alguns em relação a outros, alcançar padronização, em atenção inclusive à repetitividade, complexidade e possibilidade de tratamento padronizado ou coletivizado, entre diversas outras possibilidades relevantes, constituem resposta adequada à grande elevação de litigiosidade identificada.

Embora vários estudiosos do assunto atribuam ao conjunto de estratégias abarcadas sob a designação *case management* o sentido mais restrito apenas de flexibilização procedimental para gestão da tramitação de cada caso concreto, a análise de normas processuais e da doutrina norte-americana sobre o assunto evidencia que tais estratégias abrangem práticas que representam a possibilidade de o Poder Judiciário gerenciar não apenas o procedimento de cada caso concreto, mas também o conjunto ou um dado conjunto de casos sob sua responsabilidade, de modo a tornar sua atuação mais eficiente, a afastar focos de abuso no acesso ao sistema de justiça, a gerenciar suas capacidades disponíveis para a prestação jurisdicional e a forma como são acionadas, permitindo um acesso mais adequado e igualitário.

Peter Chan e C. H. van Rhee (2021, p. 2) incluem-se entre os autores que evidenciam a possibilidade de atribuição de sentido mais amplo à expressão *case management*, que definem como “o uso das ferramentas procedimentais disponíveis pela Corte para ampliar a eficiência e a efetividade no gerenciamento do caso e em cada fase do litígio”.

Segundo Carolyn B. Kuhl e William F. Highberger (2023, p. 35), o *case management* pode ser vislumbrado apenas sob o aspecto judicial (a mais comumente aplicada), mas também de uma perspectiva mais ampla, que inclui o aspecto administrativo, o qual compreende a organização do gerenciamento de casos, de modo a uniformizar as políticas, regras, procedimentos, padronizando-os de modo a afastar a discricionariedade judicial.

Segundo os autores, nos Estados Unidos, a reforma da gestão de casos nos tribunais estaduais tem cada vez mais focalizado a gestão administrativa, o estabelecimento de regras gerais definidoras de como deve tal gerenciamento ser efetuado pelos juízes. Nesse sentido, registram que uma das principais recomendações da *Conference of Chief Justices' Civil Justice Improvements Committee* envolveu maior responsabilidade institucional em relação à gestão dos casos, estabelecendo que os tribunais, incluídos aí não apenas as pessoas que neles atuam, mas também os sistemas de tecnologia de informação, devem atuar em conjunto com os magistrados individualmente considerados, a fim de colaborar para o gerenciamento adequado da litigiosidade (*Idem*, p. 36)

Kuhl e Highberger, que acumularam extensa e profunda experiência como magistrados e gestores judiciários, sustentam a relevância do *case management* para gerenciar os recursos materiais e o tempo escasso das cortes e dos magistrados, isto é, para alocar esses recursos escassos de modo eficiente, em relação aos diversos casos a resolver. Sustentam que as estratégias em questão vão muito além do estabelecimento de prazos, devendo o *case management* ser aplicado inclusive para fiscalizar a forma como as partes atuam processualmente, como previsto na *rule 16* das Regras Federais de Procedimento Civil (*Federal Rules of Civil Procedure*<sup>vii</sup>) notadamente a fim de afastar postulações ou defesas frívolas e para se determinar a adequação das condutas. Para os autores, as técnicas de *case management* são o “antídoto para as táticas de litigância abusiva” (*Idem*, p. 36).

Os mencionados autores explicam que as técnicas de gerenciamento de casos desenvolvidas para os litígios complexos são aplicáveis também para gerenciar casos não complexos. Em seu esforço para construir uma definição uniforme de *case management*, conceituam-no como

intervenção intencional, mediante exercício de direcionamento judicial ou administrativo do Poder Judiciário, a fim de amoldar o tratamento do caso, que, sem essa intervenção, seria processado segundo deliberações independentes de cada litigante acerca do uso dos instrumentos adversariais do procedimento civil. (*Idem*, p. 36)

Outro exemplo interessante de previsão normativa viabilizadora de gestão de litigiosidade nos Estados Unidos é a contida no Título 28 (*Judiciary and Judicial Procedure*) do *United States Code*, que regula o sistema judiciário federal, em particular no § 1407, que diz respeito à *Multidistrict Litigation*, a qual se relaciona a ações civis que envolvam questões de fato comuns e estejam em tramitação em diferentes distritos. Para promover a eficiência no processamento dos casos, que comumente envolvem centenas ou mesmo milhares de autores, o *Judicial Panel on Multidistrict Litigation* decide se, nos termos do *Multidistrict Litigation Statute*, os casos podem ser centralizados para processamento e até para julgamento, hipótese em que são concentrados em uma mesma corte.

Segundo as previsões normativas, as ações repetitivas em questão poderão ser transferidas para qualquer dos distritos envolvidos, a fim de que se realizem procedimentos concentrados em relação a todas elas, para a conveniência da instrução processual, consideradas a eficiência processual e as necessidades de justa decisão do processo. Há procedimentos bem detalhados a serem observados, os quais evidenciam que se trata de estratégias de gestão

adequada de litigiosidade repetitiva, a fim de concentrar esforços judiciários e de melhor aproveitar os recursos escassos disponíveis para a prestação jurisdicional.

O *Manual for Complex Litigation*, editado pelo Federal Judicial Center norte-americano, registra que “os poderes expressos e implícitos do tribunal permitem ao juiz exercer ampla supervisão e controle do litígio”, e menciona como fundamento para o poder de gestão de litigiosidade as *rules* 16, 26, 37, 42 e 83 do *Federal Rules of Civil Procedure*. A *rule* 16 contém previsão específica que permite ao juiz adotar procedimentos adequados para gerenciar ações potencialmente difíceis ou demoradas que envolvam questões complexas, múltiplas partes, questões legais ou problemas probatórios particularmente difíceis.

Na perspectiva de Luís Azevedo Mendes (2010, p. 109) são vias complementares e profundamente interligadas as atividades de “gestão do tribunal” (que o autor denomina *court management*) e de “gestão processual” (para cuja designação utiliza a expressão *case management*), as quais, em seu entender, dependem intensamente da organização judiciária (que abrange a “política geral de organização”) e “de decisões macro, quer da administração judiciária central, quer de conformações legais adjectivas que reclamam e são reclamadas a alinhamentos concordantes”.

Também Fernando Gajardoni (2018, p. 282) diferencia “gestão da Corte” (*Court management*) e “gestão dos processos” (*case management*), dupla ótica sob a qual se pode analisar a atuação do Judiciário na gestão da litigiosidade, exercitada, por exemplo, por meio do “controle do acervo, do volume, dos recursos materiais e humanos disponíveis e dos próprios instrumentos processuais”, fundamental para que o processo atinja “seu fim maior: solucionar com justiça e presteza os conflitos sociais”. Segundo esse posicionamento, a gestão dos processos pode ser exercida do ponto de vista da micro gestão e da macro gestão. O aspecto da micro gestão “consiste na condução planejada do processo do ponto de vista individual, com a flexibilização de seu procedimento, de mecanismos de solução consensual do conflito etc.”, enquanto “os instrumentos processuais de macro gestão permitem o tratamento coletivo das demandas repetitivas pelo Poder Judiciário”.

A expressão “gestão de litigiosidade” abarca os dois aspectos da gestão de litigiosidade mencionados, isto é, a gestão efetuada no nível institucional, que considera a totalidade dos litígios em tramitação em determinado tribunal e no Judiciário como um todo (quando estiver em questão a gestão praticada pelos tribunais superiores e pelo Conselho Nacional de Justiça, na concepção e execução de políticas públicas nacionais de gestão adequada de litigiosidade) e a gestão praticada no nível das unidades jurisdicionais, que considera a melhor forma de condução e processamento de cada caso concreto e dos casos que se identifiquem como componentes do mesmo foco de litigiosidade.

Cabe observar também que a gestão adequada de litigiosidade demanda inclusive atuação sobre a entrada de processos no Poder Judiciário, de modo a promover o acesso responsável e legítimo ao sistema de justiça, atuando-se para racionalizar tal acesso e para afastar as postulações que configurem abuso do direito de ação, o que possibilita reservar a capacidade de prestação de serviços jurisdicionais para atender àqueles que exercem legítima e regularmente tal direito.

Evidenciado o poder-dever do Judiciário de praticar a gestão adequada da litigiosidade, cumpre atentar para a necessidade, apontada por Taís Schilling Ferraz (2021, p. 53) de que, ao se atuar nesse sentido, compreenda-se estar em questão problema complexo, de natureza sistêmica. Se o problema tem essa natureza, as possíveis soluções devem ser igualmente pensadas de modo sistêmico, pois, ao se atuar sobre qualquer das partes do sistema, todas as demais serão afetadas de algum modo, e essa complexidade precisa ser analisada e compreendida ao se determinarem estratégias de tratamento adequado de conflitos e litígios. Assim, tentar apenas absorver o crescente excesso de litigiosidade sem atuar sobre a origem dos conflitos e inclusive sobre os focos de litigiosidade e suas peculiaridades, particularmente

sobre a litigância abusiva, muito provavelmente resultará em ainda maior multiplicação da distribuição de ações judiciais, como descrito pela Análise Econômica da Litigância por meio do “paradoxo da eficiência”:

Talvez se possa cogitar de estar havendo um movimento recursivo, ou seja, que o próprio Judiciário, ao julgar um número cada vez maior e mais rapidamente as demandas, possa estar estimulando a litigiosidade, produzindo um efeito bumerangue. Trata-se do paradoxo da eficiência, expressão dada pelo economista britânico Jevons, que observou que o aumento da eficiência no uso de determinados produtos ou serviços produz aumento pela respectiva demanda.

Transpondo ao tema da litigiosidade sistêmica, talvez se possa observar em que medida as políticas eficientistas, com sua busca por responder cada vez melhor e mais rapidamente aos processos que aportam na Justiça, tem contribuído para a produção do constante aumento de novos casos e também do aumento da recorribilidade e demais sintomas já referidos, num processo de alimentação espiralar da litigiosidade.

## **8. Conclusão**

A litigância predatória pode ser definida como o conjunto de práticas que configuram abuso do direito de acionar o sistema de justiça, quer seja o abuso cometido propriamente por meio do acionamento do Poder Judiciário, quer em exercício abusivo do direito de defesa.

As principais modalidades de litigância predatória são a criação artificial de litigiosidade, as práticas predatórias que envolvem fraude, o fracionamento de pretensões (simultâneo e sucessivo), a litigância procrastinatória e o assédio processual.

As condutas configuradoras de litigância predatória resultam em enormes prejuízos para o sistema de justiça e para os jurisdicionados, pois, além de consumirem grande parcela dos recursos destinados à prestação jurisdicional, resultam em apropriação também de recursos humanos e do tempo que deveria ser destinado ao processamento e análise dos litígios que representam exercício legítimo do direito de ação. Os praticantes de litigância predatória apropriam-se indevidamente de parte importante da limitada capacidade de prestação de serviços do Poder Judiciário, impedindo que este atue de modo eficiente e eficaz em favor dos cidadãos e entidades que realmente precisam de seus serviços para resguardar seus direitos subjetivos diante de ameaças de lesão a direitos ou para buscar compensações e reparações em face de lesões já configuradas.

Além das normas constitucionais e processuais infraconstitucionais que exigem atuação cooperativa e conforme a boa-fé objetiva e que legitimam a atuação dos magistrados no enfrentamento da litigância predatória, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1.184 da Repercussão Geral, consolidou posicionamento que já vinha se afirmando em uma série de julgados nos quais reconheceu que o exercício do direito de ação é condicionado pelos pressupostos processuais e pelas condições da ação e que o acesso ao sistema de justiça demanda especialmente a demonstração da necessidade de judicialização para resguardo de dado bem jurídico. Além disso, reconheceu que cabe ao Poder Judiciário gerenciar os recursos escassos postos à sua disposição para a prestação jurisdicional, a fim de atuar com eficiência e economicidade no cumprimento de suas missões constitucionais, atuando de forma a racionalizar o acesso aos seus serviços.

As normas e práticas que delineiam o *case management* norte-americano, tanto no aspecto do gerenciamento procedimental de cada caso ou grupo de casos semelhantes, a fim de promover seu andamento ágil e de possibilitar o alcance uma decisão justa quanto na perspectiva da gestão da litigiosidade propriamente dita, que implica a alocação adequada dos recursos escassos disponíveis para viabilizar prestação jurisdicional eficiente e eficaz conforme a complexidade, repetitividade e peculiaridade dos focos de litigiosidade, mantendo-se a funcionalidade do sistema e inclusive afastando práticas processuais abusivas, assim como os bons resultados por meio de sua aplicação atingidos, evidenciam a relevância de que o Poder Judiciário de outros países, respeitadas as peculiaridades locais, adotem práticas gerenciais semelhantes, nos aspectos da macro e da micro gestão.

O enfrentamento adequado da litigância predatória, não apenas processo a processo, em cada unidade judiciária, mas também no âmbito institucional - dos tribunais locais e superiores e por meio de políticas públicas, inclusive das promovidas e executadas pelo Conselho Nacional de Justiça - é essencial para a efetivação do ODS 16 da Agenda 2030 da ONU (“Paz, Justiça e Instituições Eficazes : Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”), especialmente no que diz respeito às densificações contidas em seus itens 16.3 (“Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos”) e 16.6 (“Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis”).

### **Referências bibliográficas**

BECKER, Fernanda Elisabeth Nothen, ROSA, Alexandre Morais da. O acesso autêntico à justiça: as custas judiciais como mecanismo inibitório da litigância abusiva. *In: FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. GOMES, Magno Federici. Acesso à justiça II. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI – Salvador/BA. Florianópolis: CONPEDI, 2018, 97- 116.*

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal* (Relatório de Pesquisa). Brasília: 2011.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 1.349.453/MS. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em 10/12/2014. DJe 02/02/2015.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 1.817.845. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Relatora para o acórdão: Ministra Nancy Andrighi. Julgado em 10/10/2019. DJE 17/10/2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3.995/DF. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso. Julgado em 13/12/2018. DJe 01/03/2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 6.792/DF. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso. Julgado em 22/05/2024. Pendente de publicação.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 7.055/DF. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso. Julgado em 22/05/2024. Pendente de publicação.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 1.355.208/SC. Relatora: Ministra Cármen Lucia. Julgado em 19/12/2023. DJe 02/04/2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 464.963. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 14/02/2006. DJe 30/06/2006.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 640.905/SP. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 15/12/2016. DJe 01/02/2018.

BUNN, Maximiliano Losso. ZANON JÚNIOR, Orlando Luiz. Apontamentos preliminares sobre o uso predatório da jurisdição. *Revista Direito e liberdade*, v. 18, n. 1, jan.-abr. 2016, 247-268.

CARVALHO, Gabriel Freitas Maciel Garcia. A aplicabilidade da multa por litigância de má-fé aos advogados atuantes no processo. *Amagis jurídica*, n. 6, ago.-dez. 2011, 203-226.

CENTRO DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. *Nota Técnica n 1/2022*. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2002.

CHAN, Peter C. H., VAN RHEE, C. H. (Ed.) *Introduction. In: Civil Case Management in the Twenty-First Century: Court Structures Still Matter*. Singapura: Springer, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Justiça em Números 2024*. Brasília: CNJ, 2024.

FERRAZ, Taís Schilling. O excesso do acesso à justiça e a insistente aposta nos sintomas como forma de dar tratamento à litigiosidade. *Interesse público*, n. 128, jul.-ago. 2021, 45-58.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Gestão dos conflitos nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, vol. 19, n. 3, set.-dez. 2018, 276-295.

KUHL, Carolyn B., HIGHBERGER, William F. A unified theory of civil case management. *Judicature*, vol. 107, n. 1, 2023, 35-46.

LEVY, Marin K. Judicial attention as a scarce resource: a preliminary defense oh how judges allocate time across cases in the Federal Courts of Appeals. *The George Washington Law Review*, 81 (2), fev. 2013, 401-447.

MACÊDO, Lucas Buril de. Litigância Predatória. *Revista de Processo*, 351, maio 2024. *Revista dos Tribunais Online – Edições Thomson Reuters*.

MARCELLINO JÚNIOR, Julio Cesar. Análise econômica do acesso à justiça: dilemas da litigância predatória e inautêntica. 2 ed. Florianópolis: Emais, 2018.

MENDES, Luís Azevedo. Uma linha de vida: organização judiciária e gestão processual nos tribunais judiciais. *Julgar*, 10, 2010, 105-122.



MARCUS, Richard. The litigation superpower's case management cure por adversarial ills. In: CHAN, Peter C. H.; VAN RHEE, C. H. (Ed.) *Civil Case Management in the Twenty-First Century: Court Structures Still Matter*. Singapura: Springer, 2021, 109-122.

MARCUS, S. N., KOELTL, J. G., SANDERS, B., MOTZ, J. F., ROSENTHAL, L. H., BIRNMAYM, S., & RAY, F. A. (Editores). *Manual for complex litigation*. 4. ed. Wanshington: Federal Judicial Center, 2004.

MIRAGEM, Bruno. *Abuso do direito: proteção da confiança e limite ao exercício das prerrogativas jurídicas no direito privado*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PINTO, Luciana Ferreira Gomes. *O abuso do direito de demandar* (Dissertação de Mestrado). Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018.

RESNIK, Judith. Managerial Judges. *Harvard Law Review*, 96, 1982-1983, 376-448.

TARUFFO, Michele. Abuso de direitos processuais: padrões comparativos de lealdade processual (relatório geral). *Revista de Processo*, 177, nov. 2009, 153-183.

THEODORO JÚNIOR, H., ANDRADE, E., FARIA, J. C. de. O fracionamento da demanda no direito brasileiro: análise comparada com o Direito Italiano. *Revista de Processo*, 344, out. 2023. Revista dos Tribunais Online – Edições Thomson Reuters.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Boa-fé e processo – princípios éticos na repressão à litigância de má-fé – papel do juiz. *Estudos de Direito Processual Civil – Homenagem ao professor Egas Dirceu Moniz de Aragão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. Disponível em: < [http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/humberto%20theodoro%20j%C3%BAnior\(3\)formatado.pdf](http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/humberto%20theodoro%20j%C3%BAnior(3)formatado.pdf). > Acesso em: 23 abr. 2023.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Comentários ao Novo Código Civil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, vol. III, tomo II.

UNITED KINGDOM. *Civil Procedure (Amendment No. 3) Rules 2024 and the 171st PD Update*. Disponível em: < <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil> >. Acesso em: 15 set. 2024.

UNITED STATES OF AMERICA. *Federal Rules of Civil Procedure*. Printed for the use of the Committee on the Judiciary House of Representatives. US Government Publishing Office. Washington: 2024.

UNITED STATES OF AMERICA. *United States Code*. Disponível em: < <https://www.law.cornell.edu/uscode/text> >. Acesso em: 15 set. 2024.

VIEIRA, Mônica Silveira. *Abuso do direito de ação e seu enfrentamento no contexto do TJMG*. Belo Horizonte: Escola Judicial Edésio Fernandes / Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais, 2021. Disponível em: < <https://bd-login.tjmg.jus.br/jspui/handle/tjmg/12430> >. Acesso em: 15 set. 2024.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida; GOMES, Alexandre Gir. Tratamento coletivo adequado das demandas individuais repetitivas pelo juízo de primeiro grau. *Revista de processo*, 234, ago. 2014, 181-207. *Revista dos Tribunais Online*, Edições Thomson Reuters.

---

<sup>i</sup> Como ainda não houve publicação, a menção ao voto do relator se baseia em notícia publicada no sítio eletrônico do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: < <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/21022024-Relator-admite-que-Justica-exija-documentos-para-evitar-litigancia-predatoria--vista-suspende-julgamento.aspx> >. Acesso em 11 set. 2024.

<sup>ii</sup> Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/litigancia-predatoria/> >. Acesso em 11 set. 2024.

<sup>iii</sup> O Relatório Justiça em Números 2024 do CNJ, produzido com base nos dados processuais de 2023, registrou que, no final de tal ano, 83,8 milhões de processos “aguardavam desfechos na Justiça”, e que a entrada de processos aumenta a cada ano, tendo sofrido apenas uma pequena redução durante o período de mais intensas restrições sanitárias verificadas durante a pandemia do Covid-19. Informa também que, a despeito da considerável elevação de produtividade de magistrados e servidores – que não decorreu de contratações, nem de aumento de destinação de recursos para ao Judiciário – o estoque de processos tem se elevado, com reflexos negativos nas taxas de congestionamento processual.

<sup>iv</sup> O estudo pode ser consultado em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7862?mode=full> >. Acesso em: 15 set. 2024.

<sup>v</sup> A publicação foi notificada pelo próprio CNJ em: < <https://www.cnj.jus.br/litigancia-predatoria-e-tema-da-7a-edicao-do-justica-pesquisa/> > . Acesso em: 15 set. 2024.

<sup>vi</sup> Disponível em: < <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part03> >. Acesso em: 01 set. 2024.

<sup>vii</sup> Disponível em: < [https://www.uscourts.gov/sites/default/files/civil\\_federal\\_rules\\_pamphlet\\_dec\\_1\\_2023.pdf](https://www.uscourts.gov/sites/default/files/civil_federal_rules_pamphlet_dec_1_2023.pdf) >. Acesso em: 15 set. 2024.