Belo Horizonte, 31 de janeiro de 2024.

NOTA TÉCNICA - TEMA REPETITIVO Nº 1198 STJ

Relatora: Mônica Silveira Vieira

INTRODUÇÃO

A Rede de Inteligência do Poder Judiciário, representada por diversos Centros de Inteligência de tribunais brasileiros, por meio desta nota técnica, oferece ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) subsídios para o julgamento do Tema Repetitivo 1198 (recurso representativo de controvérsia: REsp 2.021.665/MS).

Os Centros de Inteligência do Poder Judiciário surgiram na Justiça Federal e se expandiram para todos os tribunais e ramos da Justiça brasileiros a partir da Resolução CNJ nº 349/2020, que, em seu art. 2º, atribuiu-lhes funções como a de contribuir para a gestão adequada de conflitos e de litigância, inclusive repetitiva e de massa, “a partir da identificação das causas geradoras do litígio em âmbito nacional”, e a de “encaminhar aos Tribunais Superiores, de forma subsidiária, informações sobre a repercussão econômica, política, social ou jurídica de questões legais ou constitucionais que se repetem em processos judiciais”.

Assim, a missão dos Centros tem relação direta não apenas com o objeto específico do Tema 1198 — tratamento de litigância predatória e racionalização da prestação jurisdicional — mas também com o aperfeiçoamento da formação dos precedentes judiciais qualificados e o fortalecimento da cultura dos precedentes, de modo que a produção desta nota técnica, como resultado da atuação dos Centros em rede — conforme igualmente preconizado pela Resolução CNJ 349/2020 —, justifica-se plenamente.

1. O TEMA REPETITIVO 1198 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por meio do Tema Repetitivo 1198 do STJ, foi submetida a julgamento a seguinte questão:

> 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.

O recurso representativo de controvérsia é o REsp 2.021.665/MS, proferido em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), no qual se fixou a tese de que

> o juiz, com base no poder geral de cautela, nos casos de ações com fundado receio de prática de litigância predatória, pode exigir que a parte autora apresente documentos atualizados, tais como procuração, declarações de pobreza e de residência, bem como cópias do contrato e dos extratos bancários, considerados indispensáveis à propositura da ação, sob pena de indeferimento da petição inicial, nos termos do art. 330, IV, do Código de Processo Civil.

A decisão do Ministro Moura Ribeiro que conduziu a afetação do referido Recurso Especial como representativo da controvérsia destacou ter a Nota Técnica nº 1/2022 do Centro de Inteligência da Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul (CIJEMS) registrado que, entre janeiro de 2015 e agosto de 2021, foram ajuizadas, no TJMS, 64.037 ações que versaram sobre empréstimos consignados, e que, desse total, 43,6% (27.924 ações) foram patrocinadas pelo mesmo advogado. O profissional se valeu de petições iniciais dotadas de narrativa hipotética, na qual se relatava que a parte autora não se recordava se havia celebrado o empréstimo questionado nos autos, mas, ainda assim, postulava a declaração de sua inexistência. Em relação à totalidade dos processos analisados (amostragem de trezentos processos, conforme também indicado na nota técnica), a peça de ingresso não se fez acompanhada do extrato bancário do período do empréstimo questionado, e a procuração tinha conteúdo genérico, e, em 99% dos casos, requereu-se a dispensa da audiência de conciliação. Quase todos os autores eram idosos, um quarto era de analfabetos, quase um quinto se compunha de assentados, e

mais de um décimo eram indígenas. Em 80% dos casos, os pedidos foram julgados improcedentes, com imposição de multa por litigância de má-fé à parte autora.

O eminente Relator designou audiência pública, que se realizou em 4 de outubro de 2023, na qual puderam se manifestar, após cumprirem os requisitos previstos para inscrição: associações de advogados, de magistrados, de defesa do consumidor e de processualistas; Advocacia-Geral da União; pesquisadores independentes; entidades interessadas; Ordem dos Advogados do Brasil; Centros de Inteligência dos Tribunais.

O deferimento da inscrição de vários representantes de Centros de Inteligência, organizados no último painel, representa o reconhecimento da relevância de tais órgãos do Poder Judiciário para a gestão de conflitos e da litigância, para o aprimoramento da formação de precedentes e para a racionalização da prestação jurisdicional.

De se destacar também que o Ministro Relator viabilizou ampla oportunidade de participação na formação do convencimento dos magistrados julgadores, e que muitos setores da sociedade e do mundo jurídico atenderam ao convite para participação. A lista dos participantes da audiência pública evidencia que efetivamente se atingiu, com sua realização, o objetivo de ampliação do contraditório qualificado, de modo a se trazer para os autos elementos aptos a contribuir para o enriquecimento e aprofundamento da discussão sobre tema tão relevante.

Em sessão de julgamento realizada em 22 de novembro de 2023, a Segunda Seção acolheu questão de ordem suscitada pela Ministra Nancy Andrighi, e afetou o julgamento do Tema Repetitivo 1198 à Corte Especial.

Tal afetação, no entender da rede formada pelos Centros de Inteligência do Poder Judiciário brasileiro, foi acertada e tem grande relevância, uma vez que os focos de abuso do direito de ação designados amplamente pela expressão “litigância predatória” não se configuram apenas em lides de Direito Privado, mas com grande e cada vez maior frequência também em ações judiciais concernentes a questões de Direito Público, inclusive (mas não apenas) envolvendo prestadoras de serviços públicos e entidades assemelhadas (como bancos públicos, fornecedoras de serviços de saneamento e de energia elétrica, companhias de habitação que operam com recursos públicos), em ações previdenciárias e em demandas que compreendem direitos de servidores públicos.

Por outro lado, como destacou a Juíza Vanessa Ribeiro Mateus — que, na qualidade de Presidente da Apamagis, apresentou sustentação oral no primeiro painel da audiência pública do Tema 1198 —, o precedente a ser formado no julgamento do Tema deve ser amplo e compreensivo de todas as possibilidades de manifestação de

litigância predatória, mormente agora que o feito foi afetado à Corte Especial, pois não se trata apenas de verificar se o magistrado, diante de indícios de abuso do direito de ação (litigância predatória), pode exigir apenas a apresentação de determinados documentos, mas de reconhecer que, no exercício do poder de cautela, previsto em lei, como densificação de princípios constitucionais, o juiz tem o poder-dever de, em face de tais indícios, determinar a realização de quaisquer diligências que possibilitem evidenciar a licitude, a regularidade, a necessidade e a legitimidade do acesso ao Poder Judiciário.

2. LITIGÂNCIA PREDATÓRIA, REPETITIVA E DE MASSA

A julgamento do Tema 1198 do STJ, e especialmente no curso da audiência pública realizada por iniciativa do Relator, Ministro Moura Ribeiro, grande parte dos manifestantes insistiu na alegação de que haveria, especialmente por parte dos Centros de Inteligência, certa confusão entre litigância predatória, por um lado, e litigância repetitiva e de massa, por outro, e que, a título de enfrentamento da litigância predatória, os Centros de Inteligência e Tribunais estariam, na verdade, a tentar impedir o ingresso de demandas que representariam manifestação regular de litigância repetitiva e de massa.

Apesar dos interessantes argumentos suscitados a respeito, tal confusão inexiste. Os Centros de Inteligência são órgãos que, como apontado, têm entre suas principais funções a de colaborar para o aprimoramento da gestão de conflitos e de litigância. Para desempenhá-la, dedicam-se intensamente ao estudo, pesquisa e compreensão dos conflitos sociais, particularmente dos judicializados e dos judicializáveis, de sua origem, e das mais diversas manifestações de litigância. Além disso, como também lhes cabe contribuir para o aperfeiçoamento da formação de precedentes judiciais qualificados e para o fortalecimento da cultura dos precedentes — razão pela qual atuam em sintonia com os Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas (NUGEPNACs) dos diversos tribunais —, têm grande familiaridade com os conceitos afetos à litigiosidade repetitiva e de massa, que de modo algum se confundem com os concernentes à litigância predatória.

A clara diferenciação entre essas diversas formas de manifestação da litigância pode ser percebida, por exemplo, nas diversas Notas Técnicas por meio das quais Centros de Inteligência e órgãos afins abordaram a questão da litigância predatória e sugeriram meios adequados de enfrentamento. É o caso, por exemplo, da Nota Técnica 1/2022 do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais, do TJMG (CIJMG), que se encontra juntada às fls. 1.812-1.849 dos autos formados pelas manifestações dos *amici*

curiae e demais interessados que se habilitaram para manifestação na audiência pública. Mencionado documento não se limita a reconhecer o fenômeno da litigância predatória genérica e abstratamente; além de diversos dados jurimétricos e teóricos apresentados, demonstra o reconhecimento dessa perversão do direito de ação inclusive pelo Conselho Nacional de Justiça, e indica concretamente, com base em monitoramento de inúmeros processos e condutas, alguns dos mais comuns indícios e práticas configuradores de abuso do direito de ação. Em seguida, apresenta sugestão de condutas adequadas a serem adotadas pelo magistrado para a verificação da legitimidade do acesso ao sistema de justiça, e, em caso de confirmação da prática de atos abusivos, para o seu adequado enfrentamento, conforme previsto na Constituição e na legislação vigente.

Tal nota técnica ratificou documentos semelhantes emitidos por outros Centros de Inteligência, como, por exemplo, a Nota Técnica nº 1/2022 do Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do TJRN, que contém cuidadosa definição de "demanda agressora": manifestação de litigância predatória também conhecida como "litigância artificialmente criada", consistente, em regra, na veiculação de demandas judiciais sem base em litígios concretos, realmente existentes na realidade, no mundo do "ser" (para usar a terminologia kelseniana). Essa é possivelmente a vertente de abuso do direito de ação de mais difícil constatação, inclusive pela diversidade de manifestações possíveis, e que mais cuidado, portanto, demanda dos magistrados em geral, dos Centros de Inteligência e da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, para seu tratamento, de modo a que seja integral e adequadamente enfrentada. Muito mais evidente é o caráter abusivo de manifestações de litigância predatória caracterizadas como fraudulentas, as quais envolvem a prática de ilícitos que chegam, por vezes, a caracterizar condutas típicas criminais, como a falsificação de documentos e a apropriação de valores de titularidade de terceiros.

Igualmente, na Nota Técnica nº 2/2021 do Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Estado de Pernambuco (CIJUSPE), se encontra conceituação adequada de demanda predatória, ali diferenciada das demandas fraudulentas e das práticas de litigância frívola e procrastinatória (disfunções que também podem configurar abuso do direito de ação, caso preenchidos os requisitos legais, e demandam o adequado enfrentamento judicial).

Para ainda mais firmemente evidenciar a ausência de confusão entre as mencionadas manifestações anômalas de litigância, cita-se a Nota Técnica nº 1/2022 do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, cujo trabalho é mencionado inclusive na decisão de afetação do recurso representativo da controvérsia ora analisada. Tal documento (juntado às fls. 973-1.033 dos autos mencionados) claramente identifica a litigância predatória como padrão de litigância que, embora possa também assumir caráter de massa, não se configura apenas em virtude da natureza

massiva, mas exige diversos outros requisitos para configuração, o que foi criteriosamente esclarecido em sua fundamentação.

É recomendável o exame das demais Notas Técnicas produzidas por Centros de Inteligência sobre o assunto, fruto de trabalho dedicado e incansável de identificação de padrões anômalos de litigância, com finalidade de contribuição efetiva para a racionalização da prestação jurisdicional e para a preservação da legitimidade do acesso ao sistema de justiça, especialmente em benefício dos mais vulneráveis. Quase todas as notas sobre o tema até agora produzidas pelos Centros de Inteligência da Justiça Comum encontram-se enumeradas no documento de fls. 1.035-1.052 dos autos referidos.

A análise do conteúdo das Notas Técnicas e da atuação em geral do Poder Judiciário em relação à litigância predatória, particularmente no que se refere à compreensão do fenômeno e à sua delimitação, evidencia que:

a) litigância predatória não se confunde com litigância de massa, muito menos com litigância repetitiva;

b) embora as práticas predatórias muitas vezes assumam dimensão massiva, esta não é requisito essencial à configuração de litigância predatória, ou seja, a litigância predatória pode se configurar em um ou alguns processos isolados;

c) a expressão “litigância predatória” pode ser utilizada em sentido amplo, a abranger as diversas manifestações de abuso de direito de ação que atinjam o próprio sistema de justiça e sua integridade, e não apenas as partes da relação processual (este o uso da expressão que tem sido mais consagrado pela prática, inclusive em outros países de tradição romano-germânica e nos da *Common Law*), e é por vezes empregada em sentido restrito, a expressar práticas predatórias consistentes em litigância artificialmente criada, que se somam às práticas fraudulentas, à litigância frívola e às condutas processuais manifestamente procrastinatórias para compor o conjunto das condutas abusivas do direito de ação que demandam enfrentamento mais firme e constante pelo Poder Judiciário.

A expressão litigância predatória tornou-se, há anos, consagrada na prática jurisdicional e na doutrina jurídica e encontrou reconhecimento inclusive na normatização do Conselho Nacional de Justiça. A título de exemplo, citam-se a Recomendação nº 127/2020, que recomendou aos tribunais a adoção de cautelas visando a coibir a judicialização predatória que possa acarretar o cerceamento de defesa e a limitação da liberdade de expressão, e a Portaria nº 250/2022, que instituiu Grupo de Trabalho com

o objetivo de apresentar propostas para o enfrentamento da litigância predatória associativa.

Segundo consta de página mantida pela Corregedoria Nacional de Justiça no Portal Eletrônico do CNJ, consiste "a litigância predatória na provocação do Poder Judiciário mediante o ajuizamento de demandas massificadas com elementos de abusividade e/ou fraude" (Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/litigancia-predatoria/>. Acesso em: 15 jan. 2024). A Corregedoria Nacional, ressalte-se, incluiu em seu planejamento para o ano de 2023 a Diretriz nº 7, que consistiu na regulamentação e promoção de práticas e protocolos de combate à litigância predatória. A fim de concretizar tais finalidades, criou a Rede de Informações sobre a Litigância Predatória, passível de acesso no endereço eletrônico indicado, e que objetiva elevar o nível de efetividade no acompanhamento de questões relacionadas à litigância predatória, por meio de fomento ao "compartilhamento de dados e informações entre os órgãos dos tribunais do País com atribuições de monitoramento e fiscalização de feitos judiciais que apresentem feições dessa natureza".

Não há, portanto, como negar o reconhecimento do fenômeno litigância predatória, que, ademais, manifesta-se nos sistemas processuais de muitos outros países, como França, Itália, Alemanha, Espanha, Portugal, Estados Unidos, e neles é objeto de sérios estudos, como no Brasil ocorre. Imprescindível é, como têm feito os Centros de Inteligência do Poder Judiciário, compreendê-lo adequadamente, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento do sistema de justiça e para a garantia do acesso legítimo às suas portas.

Não se pode deixar de ressaltar que um dos principais fundamentos legais para caracterizar a ilicitude das práticas predatórias e determinar a necessidade de seu adequado enfrentamento (prevenção/combate) pelo Poder Judiciário é a categoria do abuso do direito de ação:

> Art. 187. 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.

Como inclusive vem deixando claro o Supremo Tribunal Federal (STF) em muitas de suas decisões dos últimos anos, não se encontra resguardada pelo art. 5º, XXXV da Constituição toda e qualquer provocação do Poder Judiciário, mas apenas aquelas que se fundem em lesão ou ameaça a direito efetivas, que encontrem base na realidade dos

fatos, postulações decorrentes de situações que realmente precisem ser solucionadas pelo sistema de justiça, serviço público escasso e rival, dispendioso, custeado por impostos, isto é, pela totalidade dos cidadãos brasileiros.

São evidentemente abusivas, portanto, postulações (em exercício do direito de ação ou de defesa) que não objetivem resolver um litígio real, efetivamente existente no mundo dos fatos, uma efetiva lesão ou ameaça a direito, mas tenham por finalidade, na verdade, usar lotericamente o sistema de justiça, por meio da criação de litígios artificiais, persigam indevida multiplicação de ganhos (através do fracionamento indevido de pretensões que deveriam ser concentradas, inclusive em observância dos princípios da cooperação, da eficiência, da economicidade e da boa-fé) ou busquem, na realidade, apenas a fixação de verbas sucumbenciais (para o que, muitas vezes, são deduzidas pretensões principais frívolas, a um custo muito elevado de processamento).

3. SUPOSTA RESTRIÇÃO DO ENFRENTAMENTO DO ABUSO DO DIREITO DE AÇÃO A CONDUTAS DE REPRESENTANTES DE CONSUMIDORES

Nos autos formados para reunir a documentação remetida ao STJ pelos *amici curiae* e pelos interessados e especialmente na audiência pública realizada para aprofundamento da instrução do julgamento do Tema 1198, alguns manifestantes sustentaram que o enfrentamento da litigância predatória de certa forma representaria "perseguição" da advocacia de consumo.

Os Centros de Inteligência não podem, evidentemente, concordar com essa afirmação, especialmente porque o Judiciário brasileiro, o mais operoso de todos, cumpre diuturnamente seu compromisso de prestar a jurisdição com ética, eficiência, eficácia e imparcialidade. O enfrentamento dos diversos focos de abuso do direito de ação representa um poder-dever de todos os magistrados (no que deveria ser seguido por todos os agentes do sistema de justiça), decorrente dos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência, do princípio republicano, do princípio do devido processo legal substancial, dos princípios processuais da boa-fé objetiva e da cooperação, do art. 187 do Código Civil, que define como ilícito o ato configurador de abuso do direito.

Qualquer que seja a matéria sobre a qual incidam as práticas predatórias — relações consumeristas, relações entre Estado e servidores públicos, atuação estatal em geral, relações previdenciárias, questões trabalhistas, para mencionar apenas algumas daquelas no tocante às quais os dados jurimétricos até aqui colhidos têm evidenciado mais frequentes focos de abuso do direito de ação —, o Poder Judiciário tem o poder-dever — imposto, repita-se, pela Constituição e pela lei — de adequado enfrentamento

(prevenção e combate), quer os abusos advenham de ocupantes do polo ativo, quer do polo passivo da relação processual.

Para ilustrar de modo mais claro o desacerto do argumento de que a atuação dos Centros de Inteligência em relação ao enfrentamento da litigância predatória atinge apenas advogados de consumidores, basta mencionar a Nota Técnica nº 10/2023, do CIJMG, na qual se evidenciaram indícios de que diversas instituições financeiras vinham utilizando de forma predatória o acesso ao sistema de justiça, mediante o ajuizamento de ações de busca e apreensão sem o devido recolhimento de custas processuais, e se recomendou aos magistrados do TJMG que, nos casos em que se constatassem as práticas predatórias descritas no documento, deveriam ser tomadas diversas providências impeditivas do sucesso das condutas abusivas (o documento pode ser encontrado no endereço https://www.tjmg.jus.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8ACC82D28B9F72CC018BCDA9C24B7D78).

Vale citar também a Nota Técnica do Centro de Inteligência do TJMA (fls. 769-793 dos autos referidos), que aponta a prática de condutas predatórias tanto por profissionais que se apresentam como representantes de contratantes de empréstimos consignados, quanto por parte de instituições financeiras:

> (...) outra circunstância que se depreende dos dados é que há um uso predatório do Poder Judiciário, por autores/as e/ou advogados/as e pelas instituições financeiras.
> Em relação ao primeiro grupo, as evidências estão postas: diversas ações protocoladas, muitas das vezes com o/a mesmo/a autor/a e réu, somente indicando contratos diversos, com evidente objetivo de angariar um resultado positivo, mesmo naqueles casos em que o/a consumidor/a contratou o mútuo.
> No caso das instituições financeiras, não se pode olvidar que, a despeito de um volume considerável de demandas em que acolhidas as teses sustentadas na contestação, há um quantitativo não desprezível de ações com seus pedidos julgados procedentes. Essa circunstância, aparentemente, não tem efeito imediato, na medida em que, como regra, não se tem notícia da mudança de práticas comerciais com o objetivo de reduzir a ocorrência de fraudes.

4. LITIGÂNCIA PREDATÓRIA: OS SEVEROS PREJUÍZOS CAUSADOS AO SISTEMA DE JUSTIÇA, AO JURISDICIONADO E AO ERÁRIO

Como demonstrado na Nota Técnica nº 1/2022 do CIJMG e no Painel 6 da audiência pública realizada para instrução do Tema 1198, são muito severos os prejuízos que a litigância predatória causa ao sistema de justiça, ao jurisdicionado e ao erário.

Os prejuízos causados são de duas ordens principais: consumo de recursos públicos de elevadíssimo valor e de tempo que deveria ser destinado ao processamento e decisão de feitos e atos processuais que representam regular exercício do direito de ação, com aumento relevante do tempo médio de tramitação processual.

Para ilustrar o primeiro efeito deletério das condutas abusivas, cumpre observar que dois dos assuntos processuais identificados pelos Centros de Inteligência e NUMOPEDEs[1] de todo o país como focos relevantes de práticas predatórias — conforme evidenciado na NT 1/2022 do CIJMG — continuam a figurar entre os mais demandados na Justiça Comum Estadual, segundo o Relatório Justiça em Números 2023 do CNJ:

> 1º - Direito Civil- Obrigações/Espécies de Contratos: 6.231.344 (3,74%)
>
> 4º - Direito do Consumidor - Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral: 3.108.129 (1,87%)

Como também indicado no referido documento, os dados processuais e informações colhidos e analisados por diversos Centros de Inteligência e NUMOPEDEs indicam que, nos tribunais estaduais do país, em relação a essas duas matérias (que englobam feitos como ações declaratórias de inexistência de débito com pedido de exclusão de negativação, frequentemente acompanhado de pleito de indenização por danos morais, ações revisionais de contratos bancários em geral e diversas ações em que se discutem empréstimos bancários), pelo menos 30% da distribuição média mensal consiste em manifestação de litigância predatória artificialmente criada. O percentual de abuso do direito de ação veiculado por meio de demandas cadastradas com tais assuntos processuais, que há anos vem sendo medido, a partir do cuidadoso monitoramento realizado, tem sido até maior, mas, como 30% é um mínimo mensal constatado por órgãos de monitoramento em todo o país, para as mencionadas matérias, usar tal parâmetro permite indicar uma estimativa mínima bastante segura do prejuízo anual causado ao erário.

A fim de estimar o prejuízo adequadamente, utiliza-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, na Justiça Federal de primeiro grau de jurisdição, era de aproximadamente R$4.300,00. Como os custos de tramitação processual na Justiça Estadual são, em regra, mais reduzidos do que na Justiça Federal, assume-se tal valor como correspondente ao custo de tramitação nos dois graus ordinários de jurisdição, com o já destacado objetivo de estimativa mínima dos prejuízos causados pela litigância

predatória (artificialmente criada) em relação aos dois assuntos processuais apontados. O referido parâmetro, corrigido monetariamente até janeiro de 2024, atinge R$8.936,68.

Tomando-se o mencionado valor como base, e considerando-se que, em relação aos dois assuntos processuais indicados, os dados colhidos evidenciam criação de litigiosidade artificial no patamar mínimo de 30%, constata-se que, no ano de 2022 (cujos dados serviram de base para a construção do Relatório Justiça em Números 2023), houve ingresso, na Justiça Estadual brasileira, de, no mínimo, 2.801.842 demandas não fundadas em litígios reais, fabricadas em busca de ganhos ilícitos — considerando-se, repita-se, apenas os dois assuntos referidos —, cuja tramitação nas instâncias ordinárias tem o custo mínimo de R$25.036.363.522,56 (mais de 25 bilhões de reais, portanto). Tal valor é praticamente todo absorvido pelo Estado brasileiro, pois a quase totalidade dessas ações é movida sob justiça gratuita.

Como os serviços judiciários são custeados por meio de impostos, constata-se que essa conta é paga pelos cidadãos brasileiros, especialmente pelos menos favorecidos, que não têm condições de se valer de planejamento tributário a fim de reduzir o pagamento dos impostos a que estão submetidos. São muitas pessoas arcando com valores consideráveis para que poucas (já que são muito poucos, percentualmente, os profissionais que adotam modelos de negócio predatórios, e igualmente poucos os clientes que efetivamente os contratam) usem o sistema de justiça de forma desvirtuada, abusiva, para veicular pretensões sem fundamento na realidade fática.

Além dos prejuízos diretamente econômicos, é evidente — inclusive em vista da imensa quantidade de processos veiculadores de abuso do direito de ação que aportam no sistema de justiça todos os anos, como exemplificado por meio dos dados anteriormente apresentados — a grande quantidade de tempo despendida por magistrados e servidores para processar e apreciar as lides predatórias, tempo que deveria ser dedicado ao processamento e julgamento de processos que representam exercício legítimo e regular do direito de ação. Caso as lides artificialmente criadas não chegassem ao Judiciário, o tempo médio de tramitação dos processos judiciais se reduziria intensamente, com grande aumento da eficiência e efetividade da prestação jurisdicional e consequente elevação da credibilidade do sistema de justiça, que deixaria de repelir necessitados que hoje não o buscam por não crer na possibilidade de por meio dele efetivar seus direitos.

Recente Nota Técnica que muito contribui para ilustrar esses prejuízos foi a emitida pelo Centro de Inteligência do TJMA, anteriormente mencionada, que, com base em cuidadoso trabalho de pesquisa, fundado em sólidos dados jurimétricos, detalha práticas abusivas focadas em litígios que têm por objeto contratos de empréstimo consignado, os quais vêm se multiplicando naquele Tribunal mesmo após o julgamento

de IRDR sobre o assunto, no qual se fixaram teses que, em princípio, eram muito propícias a reduzir a judicialização. O documento evidencia que as demandas persistentemente ajuizadas se concentram em determinadas comarcas, agrupadas especialmente em certas regiões do Estado, patrocinadas por um número muito pequeno de profissionais. Com esteio em firme fundamentação, demonstra que o crescente número de ações judiciais sobre o tema questiona todos os empréstimos que um mesmo consumidor realizou, inclusive contratos regulares e legítimos, o que tem levado a um grande número de sentenças de improcedência e também de extinção, por não cumprimento de requisitos mínimos de admissibilidade da postulação. Registra ainda que frequentemente são "questionados aqueles mútuos que foram efetivamente realizados, na esperança de que, pelo menos alguns deles, não sejam instruídos com a documentação necessária para o reconhecimento de sua validade, gerando indenização".

Tal documento retrata, portanto, massivo uso lotérico do sistema de justiça estadual maranhense, em busca de ganhos indevidos, ou, em outras palavras, frequente e crescente abuso do acesso ao Poder Judiciário, em flagrante desrespeito às finalidades pelas quais a Constituição resguarda o direito fundamental de ação. Por meio desse conjunto de práticas, tem-se colocado em risco a própria funcionalidade do Poder Judiciário do Estado do Maranhão e a possibilidade de que os cidadãos que efetivamente necessitam de resguardo judicial de seus direitos consigam acessar o sistema de justiça.

Situações semelhantes, com intensidade maior ou menor, têm se manifestado por todo o país, a exigir atenção e enfrentamento adequados pelo Poder Judiciário. O Superior Tribunal de Justiça tem diante de si um grande desafio, mas também uma oportunidade ímpar de estabelecer parâmetros viabilizadores de racionalização da prestação jurisdicional e do resguardo da legitimidade do acesso ao Poder Judiciário, por meio de precedente qualificado.

5. NECESSIDADE DE ENFRENTAMENTO DO ABUSO DO DIREITO DE AÇÃO PARA RESGUARDAR O ACESSO LEGÍTIMO AO SISTEMA DE JUSTIÇA

Apesar de a eficiência, como previsto no art. 37 da Constituição, ser um dos princípios a serem observados pelo administrador público — e, em consequência, também um dever ínsito à sua atuação —, mandamento que vincula também o Poder Judiciário, em suas funções típicas e atípicas, um modelo de atuação reativo de tal poder estatal, que buscasse apenas absorver o crescente número de novos processos que lhe são apresentados, seria inútil para suprir a necessidade de garantir prestação

jurisdicional tempestiva e de qualidade a todos os que dela realmente precisam e resultaria em danos graves ao erário.

Salientou o Ministro Luís Roberto Barroso, ao relatar o segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 913.536/RS, que qualquer esforço de ampliação do acesso ao Judiciário deve se fundar na compreensão de que "o sistema judicial deve ser igualmente acessível a todos e deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos". Destacou também a necessidade de racionalização do sistema judicial, de modo a se evitar judicialização desnecessária ou indevida.

Já faz bastante tempo, aliás, que o atual Presidente do Supremo Tribunal Federal, entre outros ministros da referida Corte, vem chamando a atenção para a necessidade de se repensarem os limites do direito de ação, com a finalidade de garantir com maior abrangência, efetividade e eficiência o acesso legítimo ao sistema de justiça. Ao relatar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.995/DF, o Ministro Barroso asseverou que a "possibilidade de provocar a prestação jurisdicional precisa ser exercida (...) com equilíbrio, de modo a não inviabilizar a prestação da justiça com qualidade". E acrescentou:

> 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.

Nesse julgamento, entre outros, e em várias de suas falas e entrevistas, o atual Presidente do Supremo Tribunal Federal destaca que o Poder Judiciário, como qualquer entidade ou instituição, tem um potencial de prestação de serviços finito. Desse modo, caso se veja compelido a prestar um volume maior de serviços do que sua estrutura disponível permite, acabará por consumir ainda mais recursos, situação que notoriamente a sociedade brasileira não mais tem condições de suportar, diante de tantas carências não atendidas e de tantos direitos — especialmente fundamentais — a efetivar.

Em face da impossibilidade de aumentar indefinidamente o gasto de recursos com a prestação jurisdicional, o Ministro Barroso sustenta que o "aumento do volume de casos tende a gerar uma piora do serviço, quer em virtude do congestionamento das diversas instâncias, quer por perda da qualidade na prestação jurisdicional". A perda de

qualidade muitas vezes se traduz em aumento do índice de erros, “enseja a produção de decisões contraditórias e gera a inobservância de precedentes, provocando o que alguns autores têm denominado jurisprudência lotérica”.

Da leitura do mencionado voto, conclui-se não ser apenas possível, mas desejável o estabelecimento de “estruturas de incentivos ou de desincentivos para a litigância” que resultem em efeitos importantes “sobre a carga de trabalho enfrentada pelo Judiciário”, uma vez que o “excesso de acesso à justiça gera a denegação de acesso à justiça”.

Dentre os vários estudiosos da prestação jurisdicional, do Poder Judiciário e de possíveis soluções para a morosidade atual, cita-se a lição de Marcellino Júnior (2018, p. 210-211), que sustenta haver necessidade e dever do Judiciário de impedir o abuso do direito de ação, inclusive por meio do repensar das regras hermenêuticas:

> A necessidade de se estabelecer um critério objetivo que permita ao magistrado “filtrar” o excesso de litigância é premente. O direito de ação e o amplo acesso à justiça não podem ser utilizados como escudos para obstruir o funcionamento pleno do Poder Judiciário. A abusividade precisa ser combatida, o que poderá ser feito pelo reconhecimento da viabilidade de utilização da avaliação custo-benefício no momento de acolhida da ação judicial.
> Esta ação judicante passa pela hermenêutica jurídica. Por isso, o papel do magistrado nesse jogo processual também precisa ser revisto, de modo a reconhecer que o modelo tradicional hermenêutico se apresenta como insuficiente e precário para uma empreitada desse porte. A função do magistrado no acolhimento de demandas judiciais precisa ser reanalisada, e a análise econômica do Direito apresenta uma alternativa, a partir da lógica pragmática, que pode auxiliar nesse desiderato.

Afinal, como salientam Fux e Bodart (2021, p. 36), “sob uma perspectiva social, a litigância apenas é positiva quando os benefícios da mudança de comportamento pelos indivíduos forem maiores do que os recursos consumidos na operação do sistema de justiça”. Nem todo acesso ao Judiciário deve ser absorvido; cabe ao magistrado zelar pela regularidade do exercício do direito de ação.

Em relação à modalidade de abuso do direito de ação que motivou a instauração do IRDR atacado pelo Recurso Especial selecionado como representativo de controvérsia para o Tema 1198 do STJ — ajuizamento de ações veiculadoras de litigiosidade artificial, as quais, embora se refiram a conflitos essencialmente fáticos, são, em regra, iniciadas por petições iniciais vagas e genéricas, com negativa de fatos (ou alegação de que a parte autora não se lembra, nada sabe dos fatos, ou apenas com apresentação de alegação tão vaga que é quase preciso “minerar” os fatos para verificar se há alguma narração minimamente específica na petição inicial) e sem esteio na

realidade, muitas vezes combinada com fracionamento indevido de pretensões —, constata-se, em regra, a atuação de percentual muito reduzido do total de advogados em atividade, mas com impacto deletério imenso no funcionamento do sistema de justiça, particularmente na área cível. Trata-se de profissionais que fazem da criação de litigiosidade artificial, do "demandismo abusivo", um verdadeiro modelo de negócio. Isso se constata facilmente, por exemplo, ao se pesquisarem na internet cursos ou propaganda de cursos em que profissionais da área prometem ensinar aos colegas como multiplicar ganhos por meio da multiplicação de processos (do tipo "faça uma ação virar dez, e ganhe muito dinheiro").

Tendo em vista o cerne da questão posta para julgamento no Tema Repetitivo 1198, é preciso empreender reflexões profundas sobre se objetivos como esses realmente estão compreendidos nas finalidades para cujo alcance se resguarda constitucionalmente o direito de ação, ou, do contrário, sobre qual é a forma juridicamente mais adequada de oferecer respaldo para os poderes-deveres que o ordenamento confere aos magistrados para não apenas resguardar a legitimidade do acesso ao Judiciário, mas para viabilizar que todo o evolver da relação processual se dê com absoluto respeito ao padrão de comportamento imposto pela boa-fé objetiva e pelo princípio da cooperação, marcado pela lealdade entre as partes e para com o sistema de justiça.

6. PODER DE CAUTELA DO MAGISTRADO: SEDE LEGAL-CONSTITUCIONAL

Entre as diversas questões de extrema relevância em que se subdivide a discussão do Tema 1198 do STJ, destaca-se o poder de cautela do magistrado, sua fonte jurídica e a (im)possibilidade de sua limitação *a priori*.

Tal matéria tem relação direta com discussão frequentemente travada entre duas posturas antagônicas: o ativismo judicial em sentido processual, "uma postura mais contundente da atividade judicial para resolver problemas que às vezes não contam com adequada solução legislativa" (RAMOS, 2010), por um lado, e o garantismo processual, que procura limitar ao máximo a iniciativa de atuação do juiz, de outro.

As normas constitucionais que instituíram o Poder Judiciário e as regras processuais vigentes não autorizam a afirmação de que o ordenamento jurídico brasileiro teria adotado qualquer desses modelos extremos, para definir o modelo de atuação do juiz.

De acordo com o art. 5º da Constituição, é imprescindível a observância dos princípios do devido processo legal (inciso LIV) — hoje compreendido como devido processo legal substancial, garantia de um processo justo —, do contraditório e da ampla defesa (inciso LV), cuja densificação é estabelecida pelo legislador infraconstitucional.

Dentre os vários dispositivos processuais que preenchem de sentido tais princípios, menciona-se, por exemplo, o art. 139 do CPC, que estabelece para o magistrado poderes-deveres que muitas vezes exigem a prática de atos independentemente de provocação das partes, a fim de se manter a regularidade da relação processual, desde sua formação até seu encerramento, e de resguardar a eticidade na condução dos agentes processuais: garantir igualdade de tratamento, contribuir para a razoável duração do processo, evitar ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da justiça e indeferir postulações meramente protelatórias, determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária, determinar, a qualquer tempo, o comparecimento pessoal das partes, para inquiri-las sobre os fatos da causa, determinar o suprimento de pressupostos processuais e o saneamento de outros vícios processuais.

Também o art. 141 compõe esse arcabouço de poderes-deveres de atuação do juiz, com o fim de garantir a adequada prestação jurisdicional e a efetivação do devido processo legal substancial e dos subprincípios dele decorrentes, pois apenas veda ao juiz conhecer de questões não suscitadas pelas partes se a lei exigir, para discussão da matéria, iniciativa do interessado (sem se descuidar, claro, da observância do art. 10). A ele se soma o art. 142, clara indicação do dever de o magistrado velar pela probidade processual e pela prevalência do padrão de conduta que decorre da boa-fé objetiva, ao ditar que, caso o juiz se convença de que autor e réu se serviram do processo para praticar ato simulado ou conseguir fim vedado por lei, deverá proferir decisão que impeça os objetivos das partes, aplicando, de ofício, as penalidades decorrentes da litigância de má-fé.

Também como relevantes exemplos de normas processuais que estabelecem o poder-dever de o juiz agir mesmo sem provocação, a fim de assegurar a regular constituição e desenvolvimento do processo, de zelar pela legitimidade do acesso ao sistema de justiça, de coibir irregularidades, de viabilizar a celeridade e o respeito à probidade, mencionam-se: o art. 77 do CPC, que, no § 2º, prevê o dever de o magistrado aplicar àquele que praticou ato atentatório à dignidade da justiça as sanções cabíveis; o art. 81, *caput*, que veicula o dever do magistrado de condenar o litigante de má-fé a pagar a multa ali prevista, inclusive de ofício; o art. 190, parágrafo único, no qual se estabelece o poder-dever de o juiz controlar a validade das convenções processuais celebradas pelas partes, recusando-lhes aplicação nos casos de nulidade ou de inserção abusiva

em contrato de adesão, ou em situação na qual alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade. Cita-se ainda o art. 537, § 1º, segundo o qual o juiz pode, de ofício, modificar o valor ou a periodicidade da multa cominatória, ou mesmo excluí-la, ao verificar que se tornou insuficiente ou excessiva ou quando o obrigado demonstrar cumprimento parcial superveniente da obrigação ou justa causa para o descumprimento.

Diversas outras previsões normativas processuais autorizativas da atuação judicial sem provocação das partes poderiam ser referidas. Uma enumeração exaustiva, entretanto, é dispensável para evidenciar o que já está claro: o poder geral de cautela do magistrado, destinado a resguardar a licitude e a regularidade do processo e do evolver da relação processual, com natureza de poder-dever, tem sede constitucional e densificação legal, com o intuito de garantir a efetividade e a legitimidade do acesso ao sistema de justiça e a regularidade do exercício do direito fundamental de ação e de resguardar a própria dignidade do Judiciário e do sistema maior de garantias que integra.

Considerando-se que grande parte dos defensores do garantismo processual se insurge em especial contra a atuação judicial de ofício direcionada à produção de provas, cabe ainda mencionar que: o art. 370 do CPC expressamente prevê o poder-dever do juiz de determinar, inclusive de ofício, a produção das provas necessárias ao julgamento do mérito; o art. 82 evidencia a possibilidade de o magistrado determinar a realização de atos de ofício, ao estabelecer que as despesas relativas a tais atos serão adiantadas pelo autor; o art. 95 estabelece a possibilidade de determinar de ofício a produção de prova pericial; o art. 385 prevê o poder de ordenar de ofício a coleta do depoimento pessoal de qualquer das partes; o art. 421 prevê que o juiz pode, de ofício, ordenar à parte a exibição parcial de livros e documentos; o art. 461 dita que o juiz, de ofício, pode determinar a oitiva de testemunhas referidas e a acareação de duas ou mais testemunhas, quando houver divergências de declarações em relação a fato que possa influir na decisão da causa; o art. 480 contém previsão da possibilidade de o magistrado determinar, de ofício, a realização de nova perícia, quando a questão objeto da prova técnica não houver sido suficientemente esclarecida pela primeira prova pericial; o art. 481 estabelece a possibilidade de realização *ex officio* de inspeção judicial. Afinal, a realização da justiça, a pacificação dos conflitos, a garantia da segurança jurídica, em condições de igualdade, têm ligação não apenas com o interesse das partes, mas especialmente com a efetivação de princípios e normas de interesse público, e cabe ao Poder Judiciário, no exercício de seu múnus constitucional, zelar pela integridade do sistema jurídico e pela concretização de todos os valores em que se decompõe o sobrevalor “justiça”.

Por razões como as acima citadas, o Superior Tribunal de Justiça consolidou, ao longo dos anos, jurisprudência firme e esteada em sólidos fundamentos no sentido de que, com base no poder geral de cautela, o juiz pode determinar a realização de

diligências e a juntada de documentos para comprovar a regularidade da postulação e inclusive da representação processual. Nenhuma alteração constitucional ou legislativa ocorreu que pudesse justificar, agora, a alteração de tal posicionamento. A realidade social e os dados jurimétricos demonstrativos do uso abusivo que se tem feito do acesso ao sistema de justiça, longe de demonstrarem a necessidade de modificação do padrão decisório que vem se formando, evidenciam a imprescindibilidade de reforçar a atuação do Judiciário no sentido de resguardar a legitimidade das postulações, a regularidade do exercício do direito de ação, a conformidade do atuar processual com o padrão imposto pela boa-fé objetiva e pelo princípio da cooperação, que vincula não apenas as partes da relação processual entre si, mas também as obriga em relação ao sistema de justiça.

7. 7. A NECESSÁRIA (E EM CURSO) RECONFIGURAÇÃO DO PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO

Como se tem destacado ao longo desta Nota Técnica, o Poder Judiciário não pode atuar apenas reativamente, aceitando de modo irrefletido, acrítico e passivo todas as demandas trazidas às suas portas, independentemente da necessidade e da regularidade do exercício do direito de ação. Se assim agisse, estaria, antes de tudo, descumprindo sua missão constitucional, inobservando os princípios da moralidade e republicano, os deveres de probidade, economicidade e eficiência, de respeito primeiro ao interesse público.

Atentos a isso, magistrados e tribunais de todo o país têm envidado esforços intensos e diuturnos para enfrentar adequadamente — observando as normas constitucionais e legais, especialmente aquelas que fundamentam e delimitam o poder geral de cautela — as diversas manifestações do abuso do direito de ação (como os focos de litigância predatória em sentido estrito, de litigância fraudulenta, de litigância frívola, de litigância procrastinatória, todos, como esclarecido, inseridos na ideia de litigância predatória em sentido lato).

Mais ainda, com o apoio dos Centros de Inteligência, dos NUMOPEDEs e dos NUGEPNACs, têm se esforçado por racionalizar a prestação jurisdicional, reforçar a cultura de precedentes judiciais, efetivar o manejo dos instrumentos de tutela jurisdicional molecularizada, conscientes de que excesso de acesso não significa garantia do acesso ao sistema de justiça aos que dele realmente (e mais) precisam.

Dedicados estudiosos do Judiciário brasileiro apontam que os números estratosféricos registrados nos Relatórios Justiça em Números, publicados anualmente pelo CNJ, diversamente do que pode parecer a um leitor mais desavisado, estão longe

de significar ampliação de acesso aos mais vulneráveis, mas representam, em especial, sobreutilização por poucos, sejam eles abusadores do direito de ação ou litigantes habituais, ainda que não predadores. É preciso, pois, impedir o acesso ilegítimo, abusivo, poupar os recursos públicos com ele desperdiçado, a fim de permitir que aqueles que realmente precisam do Poder Judiciário para ver efetivados seus direitos tenham pelo menos chance de acesso ao sistema de justiça.

Por todos esses motivos, embora se reconheça louvável a preocupação manifestada pelas entidades que remeteram ao STJ a manifestação de fls. 2.716-2.745, observa-se que, na realidade, como evidencia todo o trabalho que vem sendo desenvolvido pelos Centros de Inteligência acerca do abuso do direito de ação / litigância predatória e seu adequado enfrentamento, condensado brevemente nesta Nota Técnica, as práticas predatórias devem ser adequadamente enfrentadas, pois prejudicam gravemente todo o sistema de justiça, a ponto de, em diversos casos, ameaçar a funcionalidade de Tribunais e sua capacidade de prestar a jurisdição com eficiência e efetividade. Tais práticas, ademais, muitas vezes vitimizam pessoas em situação extremamente vulnerável, afetam de forma profundamente negativa as chances de acesso ao sistema de justiça dos mais necessitados e consomem recursos públicos preciosos, advindos dos impostos, que poderiam, talvez, ser dirigidos à satisfação de outros direitos.

A nova postura do Judiciário, capitaneada inclusive por vários magistrados de Tribunais Superiores e por órgãos como os Centros de Inteligência, importa compreender tal poder estatal como muito mais do que um receptáculo de feitos para julgamento. Está em curso uma verdadeira “mudança de paradigma no Judiciário”, que envolve o tratamento dos conflitos em sua origem, “interligando informações desde a primeira instância até as cortes superiores com o objetivo de encontrar estratégias que possam auxiliar na prevenção, monitoramento das demandas e gestão dos precedentes” (MORAES, 2018, p. 19).

Tal modo de atuar, muito mais estratégico e adequado ao alcance do desiderato de proporcionar desenhos de solução de conflitos adequados a cada situação — objetivo intensamente perseguido atualmente em sistemas jurídicos de todo o mundo —, parece a única alternativa viabilizadora de se abarcar a complexidade dos fenômenos sociais, dentre eles a litigiosidade, com suas múltiplas e infinitas manifestações:

> A litigiosidade, enquanto fenômeno, vem sendo desafiada sem atenção à sua complexidade, mediante a definição de programas em bases mecanicistas e fragmentárias, o que talvez explique a dificuldade na obtenção de resultados sustentáveis, que impliquem a estabilização ou a redução sustentável da judicialização de novos conflitos.

> É comum medir e avaliar os acontecimentos a partir de seus sinais exteriores, estudando, separadamente, os comportamentos de cada elemento. Este proceder, com facilidade, conduz a uma perda da visão do sistema como um todo; desconsideram-se conexões, processos internos e fluxos. (...) (FERRAZ, 2021, p. 47).

No desempenho desse seu reconfigurado e mais relevante papel, o Judiciário deve exercer a função de líder de todos os agentes que figuram no sistema de justiça, de modo a se buscar sempre a melhor solução para cada espécie de conflito, envolva ele ou não judicialização (a qual se deve admitir apenas quando necessária, inclusive em virtude dos custos sociais, econômicos, e dos efeitos adversos que propaga).

Todos os agentes do sistema de justiça têm, por sua função social ínsita, igualmente o dever de contribuição nesse sentido. Em relação a muitos, tal dever está previsto na Constituição e/ou na normatização infraconstitucional vigente, como é o caso dos advogados, reputados essenciais à administração da justiça pelo art. 133 da Constituição, e que, nos termos do art. 2º do Código de Ética e Disciplina da OAB, são defensores do Estado democrático de Direito, da cidadania, da moralidade pública, da Justiça e da paz social, subordinando a atividade do seu Ministério Privado à elevada função pública que exercem. Ainda segundo mencionado dispositivo, têm, entre outros, os deveres de preservar, em sua conduta, a honra, a nobreza e a dignidade da profissão, de atuar com destemor, independência, honestidade, decoro, veracidade, lealdade, dignidade e boa-fé, de contribuir para o aprimoramento das instituições, do Direito e das leis, de aconselhar o cliente a não ingressar em aventura judicial e de abster-se de vincular o seu nome a empreendimentos de cunho manifestamente duvidoso.

Interessante exemplo dessa parceria de agentes do sistema de justiça no sentido da racionalização da prestação jurisdicional, da preservação da regularidade do exercício do direito de ação e do adequado enfrentamento dos focos de litigância predatória se encontra delineado em parecer oferecido pela Comissão de Direito Processual Civil da OAB-MG a fim de contribuir para o julgamento de embargos declaratórios opostos contra IRDR que tramitou no TJMG (fls. 1.097-1118 dos autos já referidos). Destacam-se, em particular, os seguintes trechos, claramente demonstrativos de que defender o enfrentamento da litigância predatória não significa sustentar restrição ao direito de ação, mas, pelo contrário, resguardar a legitimidade de seu exercício:

> 21. Diante do exposto, é possível concluir que as condutas que abarcam a chamada “litigância predatória” são diversas, caracterizadas não só pela prática de ilícitos específicos (falsificação de documentos para ajuizamento de ações, por exemplo), mas também pelo exercício abusivo do direito de ação (ajuizamento massificado de demandas, fracionamento de pedidos, utilização estratégica de ações para causar danos a terceiros, dentre outros).

22. Também é possível constatar que o caráter predatório da litigância não é explícito, justamente por se disfarçar de um ato lícito (simples exercício do direito de ação, constitucionalmente garantido).
(...)
24. No entanto, os estudos citados permitem identificar alguns traços comuns que caracterizam a litigância predatória. Em primeiro lugar, trata-se de uma conduta comumente abusiva, isto é, caracterizada pelo exercício de um direito excedendo manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes (art. 187 do Código Civil).
25. Em segundo lugar, nota-se dos exemplos indicados que a caracterização desta conduta abusiva não é facilmente detectada na análise intraprocessual, isto é, a conduta dos litigantes dentro do processo. Sua configuração é notada através de medidas comportamentais extraprocessuais, mas que se relacionam e afetam as lides em tramitação. O fracionamento de demandas, o ajuizamento de ações concomitantes com posterior desistência e a propositura massificada de ações são exemplos comuns desta caracterização, e só podem ser verificadas se avaliadas no âmbito extraprocessual.
26. Por fim, nota-se também que a litigância predatória visa a um objetivo específico e oblíquo, que vai além da mera obtenção de uma decisão judicial sobre o conflito. Como asseverado pela Exma. Ministra Nancy Andrighi no celebrado acórdão do REsp 1817845-MS: “O abuso se configura não pelo que se revela, mas pelo que se esconde.”. Logo, a litigância predatória não deve ser identificada apenas pelos atos que geralmente a caracterizam, mas pelo objetivo final que ela almeja alcançar (por exemplo, acessar juizados especiais ou RPV’s através do fracionamento de ações, causar dano pela propositura de ações massificadas ou, ainda, obter maiores condenações sucumbenciais).
27. Em que pese a ausência de uma sistematização legal ou acadêmica, não se deve olvidar que estas práticas são graves e que merecem uma atuação repreensiva específica, a qual deve alcançar não só o escopo extraprocessual, mas também dentro do processo. Isso porque não só configuram uma utilização ilícita do sistema de justiça, mas também porque representam um prejuízo sistêmico ao Judiciário e, por consequência, à garantia constitucional de acesso à justiça.
(...)
29. No entanto, a litigância predatória muitas vezes é identificada pelo comportamento dos agentes fora do processo, e não nas ações dentro do processo. A propositura massificada de ações (seja pelo fracionamento de pedidos, seja pela propositura sucessiva da mesma ação com posterior desistência, seja pelo assédio processual) é conduta que possuí um viés de legalidade no âmbito intraprocessual e cuja ilicitude só é verificada quando avaliada no escopo extraprocessual.
30. Essa caracterização é indispensável porque evidencia que o dano causado pelas condutas que compõem a chamada litigância predatória não causam danos apenas aos litigantes que figuram na parte contrária, mas ao próprio Judiciário.
31. Não há dúvidas de que o ajuizamento massificado de ações onera indevidamente os gastos públicos com o Judiciário. O fracionamento de demandas que poderiam tramitar de forma concentrada, a propositura de demandas com documentos falsos ou o ajuizamento sucessivo de ações para prejudicar a parte contrária são práticas que agravam não só os custos da atividade judicante, atrasando o trâmite dos processos, como também aumenta os gatos com a gestão administrativa do acervo pelos Tribunais.
(...)
34. Isso porque tem ganhado cada vez mais importância, no âmbito acadêmico, a concepção da prestação jurisdicional como um serviço público11, o qual exige,

> assim como outras atividades do Estado, a tomada de ações vinculadas à boa administração e ao uso inteligente e eficaz dos recursos escassos destinados à atividade judicante.
> 35. Nesse contexto, os primados constitucionais de celeridade e eficiência processual ganham novas formas de aplicação: ao invés de um olhar voltado apenas ao tempo de duração do processo, deve-se considerar também o emprego adequado dos recursos estatais alocados na justiça, buscando uma eficiência na realização da atividade jurisdicional como um todo. (...)
> 36. É dizer: assim como todos os entes da Administração Pública, o Judiciário também obedece deverão princípio da eficiência (art. 37, caput, CR/88), o qual não significa apenas buscar um encurtamento do tempo do processo, mas numa alocação adequada dos recursos públicos destinados a essa atividade.
> 37. Não é difícil perceber que todo o esforço acadêmico para repensar a eficiência do Judiciário é prejudicada pelas práticas que compõem a chamada litigância predatória. Se o primado dos estudos sobre processo civil partem do reconhecimento da escassez dos recursos e do dever de utilização otimizada deles, não é adequado, nem sequer tolerável, permitir que o Judiciário seja acionado de forma claramente ineficiente ou até mesmo falseada, através de práticas como o fracionamento de demandas, a propositura massificada de ações ou a criação de uma litigância artificial, montada através de documentações falsas ou processos que não servirão ao fim de uma tutela jurisdicional.
> 38. Evidentemente, a presente manifestação não visa a restringir ou diminuir a eficácia da garantia constitucional do acesso à justiça. Como entidade representante dos advogados no Estado de Minas Gerais, a OAB-Seção Minas Gerais reconhece a importância de um Judiciário marcado pelo acesso facilitado, pelo cumprimento da garantia constitucional do devido processo legal e pelo tratamento igualitário dos sujeitos processuais. Qualquer conduta que busque restringir o acesso dos cidadãos à uma tutela jurisdicional será considerada inconstitucional por parte desta Entidade, que também é indispensável à administração da justiça pela ordem constitucional vigente (art. 133 CR/88).
> 39. Por outro lado, também não é possível desconsiderar o efeito pernicioso da litigância predatória sobre o Judiciário, na medida em que gera efeitos extraprocessuais, afetando, ainda que indiretamente, todos os "usuários" desse "serviço público". Tendo em vista que a OAB tem também como função a defesa da rápida administração da justiça (art. 44, I, Lei Federal nº 8.906/94), também constitui seu dever auxiliar o Judiciário no combate à litigância predatória e seus efeitos negativos à prestação da tutela jurisdicional.

À luz das disposições constitucionais e legais vigentes, particularmente das acima destacadas, não há como prevalecer postura diversa. Em outras palavras, não se concebe que um agente componente do sistema de justiça possa sustentar a possibilidade de abuso do direito de ação, ou, por outro lado, a supressão dos poderes-deveres previstos na legislação processual civil (em densificação de princípios constitucionais) que viabilizam ao magistrado reconduzir o exercício de tal direito fundamental aos limites jurídicos e direcioná-lo às finalidades para a qual foi garantido na Constituição.

CONCLUSÃO

Em consideração a todos os fundamentos expostos — que nada mais são do que um breve resumo do profundo trabalho que os Centros de Inteligência do Poder Judiciário brasileiro têm empreendido para monitorar as práticas de abuso do direito de ação e contribuir para seu adequado enfrentamento (prevenção e combate) —, sugere-se à Eg. Corte Superior Tribunal de Justiça que, no julgamento do Tema Repetitivo 1198, reconheça o poder-dever do magistrado, com base no poder geral de cautela, nos casos de ações com indício de prática de litigância predatória, exigir da parte autora a apresentação de documentos atualizados considerados indispensáveis à propositura da ação e/ou à demonstração da legitimidade da postulação e/ou da regularidade da representação processual, sob pena de indeferimento da petição inicial, nos termos do art. 330, IV, do Código de Processo Civil, ou determinar, com a mesma finalidade, qualquer outra diligência processualmente cabível.

Ressalta-se, por fim, que, como a variabilidade decisória tem se revelado potencial fonte de estímulo ao uso lotérico do sistema de justiça, é salutar que o Superior Tribunal de Justiça continue a empenhar esforços para a formação de precedentes qualificados que permitam resguardar a regularidade do exercício do direito de ação, a legitimidade do acesso ao sistema de justiça e a racionalidade da prestação jurisdicional.

REFERÊNCIAS

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, p. 45-58.

FUX, Luiz; BODART, Bruno. *Processo civil e análise econômica.* 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

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

MORAES, Vânila Cardoso André de. *Centro Nacional (e locais) de Inteligência da Justiça Federal:* um sistema organizacional para a construção de uma instituição eficaz e inclusiva em todos os níveis. Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes. Brasília: Conselho da Justiça Federal, v. 1, p. 13-21, 2018. Série CEJ.

RAMOS, Glauco Gumerato. Ativismo e garantismo no processo civil: apresentação do debate. 2010. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/2461823>. Acesso em 20 set. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Corregedoria-Geral de Justiça. Núcleo de Monitoramento de Perfis de Demandas. *Relatório Biênio 2022/2023*. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=151470>. Acesso em 19 jan. 2024

---

[1] Os Núcleos de Monitoramento de Perfis de Demandas – NUMOPEDEs são órgãos implantados pelas Corregedorias-Gerais de diversos tribunais estaduais brasileiros, com finalidades ligadas ao monitoramento de conflitos e de litigância, o que implica, evidentemente, contribuição relevante para o adequado enfrentamento dos focos de litigância predatória. Ao final do 75º Encontro do Colégio Permanente de Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça do Brasil, realizado em junho de 2017, constou do documento produzido a Carta de Belo Horizonte, a resolução de criação de grupos de estudos para discussão e partilha de experiências e tecnologias de monitoramento do perfil de demandas e enfrentamento das que configurassem uso predatório da Justiça, o que impulsionou o movimento de criação de NUMOPEDEs em diversos tribunais e contribuiu para fortalecer a atuação dos já existentes. O pioneiro desses órgãos foi o do Tribunal de Justiça de São Paulo, cuja gestão 2022/2023 da Corregedoria-Geral de Justiça publicou recente relatório demonstrativo da atuação desses núcleos e das boas práticas de identificação de focos de litigância predatória e de seu enfrentamento.