

**DEMANDAS REPETITIVAS  
E A MOROSIDADE NA JUSTIÇA  
CÍVEL BRASILEIRA**

JULHO 2011

## **Conselho Nacional de Justiça**

---

### ***Presidente do Conselho Nacional de Justiça***

Ministro Cezar Peluso

### ***Corregedora Nacional de Justiça***

Ministra Eliana Calmon

### ***Secretário-Geral***

Fernando Florido Marcondes

### ***Secretário-Geral Adjunto***

José Guilherme Vasi Werner

### ***Departamento de Pesquisas Judiciárias***

#### ***Diretora Executiva***

Leda Marlene Bandeira

#### ***Diretor de Projetos***

Pedro de Abreu e Lima Florêncio

#### ***Diretor Técnico***

Ronaldo Assunção Sousa do Lago

#### ***Pesquisadores***

Fernanda Paixão Araújo Pinto

Ganem Amiden Neto

Santiago Falluh Varella

#### ***Estatísticos***

Igor Stemler

Monique Brant

#### ***Apoio à Pesquisa:***

Pedro Amorim

Ricardo Marques

Thaís Nascimento Silva

#### ***Secretárias:***

Priscilla Gianini

Josane Ribeiro

Patrícia de Almeida

#### ***Estagiárias:***

Camila Leal

Jaqueline Souza

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b>	4
<b>2. RESUMOS DAS PESQUISAS</b>	5
2.1 Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP): “Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da justiça”	5
2.2. Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC/PR): “Demandas repetitivas relativas ao sistema de crédito no Brasil e propostas para sua solução”	9
2.3. Pontifícia Universidade do Rio Grande do Sul – PUC/RS: Diagnóstico sobre o progressivo aumento das demandas judiciais cíveis no Brasil, em especial das demandas repetitivas bem como da morosidade da justiça civil	12
<b>3. CONSIDERAÇÕES DO DPJ</b>	17
<b>4. PROPOSTAS</b>	24
4.1. Litigância previdenciária	25
4.2. Litigância em matéria consumerista	26
4.3. Desestímulo à litigância abusiva	28
4.4. Gestão Judiciária	29
4.5. Litigância e demandas repetitivas	30
<b>4.6. Alterações legislativas</b>	31
<b>5. considerações finais</b>	31

## **1. INTRODUÇÃO**

Com o objetivo de conjugar esforços com outras instituições para a realização de pesquisas de interesse comum sobre questões relevantes que possam contribuir efetivamente na formulação de políticas judiciárias, o CNJ lançou, em 16/11/2009, o Edital de Seleção nº 01/09. O edital foi uma iniciativa pioneira no marco da parceria entre o Judiciário e a comunidade acadêmica no que tange à realização de diagnósticos acerca de problemas na prestação jurisdicional no Brasil, bem como de realização de propostas para seu aperfeiçoamento.

O edital contava com cinco eixos temáticos e foi bem recebido junto à comunidade acadêmica brasileira, uma vez que 26 propostas foram submetidas para análise do CNJ. Desse total, cinco instituições foram selecionadas para a realização de pesquisas.

No eixo temático relativo às “demandas repetitivas e morosidade na justiça cível brasileira” foram selecionadas três instituições para desenvolverem pesquisas sobre o tema: Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) e Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Apesar de trabalharem a partir do mesmo tema, os estudos dessas instituições apresentaram, conforme se verá a seguir, abordagens e escopos diferentes e complementares. Todo o trabalho de investigação, realizado ao longo de 2010 e que propiciou a análise da morosidade judicial sob diferentes prismas, foi acompanhado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ)<sup>1</sup> do Conselho Nacional de Justiça.

A presente publicação tem como objetivo principal apresentar as considerações do DPJ a respeito dos resultados apresentados nos relatórios finais das três pesquisas dessas instituições. Ao final do documento reunir-se-á um conjunto de propostas de políticas específicas a respeito do tema.

---

<sup>1</sup> Doravante DPJ.

O presente documento está organizado da seguinte forma. Apresenta-se, primeiramente, um resumo das três pesquisas contratadas pelo CNJ, com as respectivas propostas. Na parte seguinte, expõem-se as considerações do DPJ a respeito do tema juntamente com as sugestões de políticas públicas setoriais para o enfrentamento da questão. Na última parte apresentam-se as considerações finais.

## 2. RESUMOS DAS PESQUISAS

2. 1 FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV-SP): “DIAGNÓSTICO SOBRE AS CAUSAS DE AUMENTO DAS DEMANDAS JUDICIAIS CÍVEIS, MAPEAMENTO DAS DEMANDAS REPETITIVAS E PROPOSITURA DE SOLUÇÕES PRÉ-PROCESSUAIS, PROCESSUAIS E GERENCIAIS À MOROSIDADE DA JUSTIÇA”

A pesquisa da FGV, ao realizar diagnóstico sobre as **causas externas e internas** que impactam no aumento da litigiosidade no Brasil, parte da premissa de que um conjunto de atores influencia no aumento da litigância e da morosidade judicial em nosso país.

O estudo, realizado por meio de pesquisa empírico-jurisprudencial, identificou as demandas judiciais repetitivas mais comuns, bem como principais temas e teses jurídicas investigadas. Dentre essas ações, foram escolhidos como estudos de caso os temas da “**Desaposentação**” (Direito previdenciário – Justiça Federal) e de “**Contratos bancários**” (Direito do consumidor – Justiça Estadual). Foram selecionados para visitas *in loco* dois tribunais de justiça (TJSP e TJRS) e um tribunal federal (TRF 3ª Região), em virtude da grande representatividade processual existente nessas Cortes e da existência de sistemas informáticos mais propícios para a coleta de dados.

O estudo propõe que, para além do cidadão, que crescentemente tem se tornado mais consciente dos seus direitos, existem no Brasil vários **canais de incentivo à judicialização** dos conflitos, tais como: o próprio setor público, a advocacia e a mídia.

O setor público, ao criar ou violar direitos já existentes, contribui freqüentemente para a geração de “**zonas cinzentas**” de regulamentação, que favorecem o surgimento de demandas judiciais.

A advocacia, na busca de novos nichos de atuação que favoreçam o ingresso de novos clientes, fomenta a reprodução da litigiosidade por meio da **criação de novas teses jurídicas**. Observa-se o fenômeno da **expansão da advocacia massiva contenciosa** (especificamente no âmbito previdenciário, um único escritório pode ser responsável por 25% dos processos de uma vara). Grandes escritórios conseguem oferecer formas de cobrança mais atraentes, muitas vezes vinculadas ao êxito da demanda. Havendo concessão da gratuidade processual, o ajuizamento representa ao cliente somente possível ganho, não implicando qualquer ônus com despesas processuais. Nessa advocacia de massa é notório constatar deficiências freqüentes na postulação técnica (petição inicial e documentação) e na própria condução do processo que acarretam a necessidade de atos processuais adicionais e tornam o trâmite judicial mais demorado.

Além do setor público e da advocacia de massa, não se pode deixar de mencionar a **mídia**, que ao conscientizar as pessoas sobre seus direitos e sobre a forma como devem buscar a sua concretização, muitas vezes aborda questões jurídicas de forma equivocada, incentivando o ingresso em juízo de pretensões descabidas ou que atravancam o funcionamento da máquina judiciária, sobretudo quando são divulgadas notícias incompletas ou sem o devido respaldo legal ou jurisprudencial.

**O caso da desaposentação**: O primeiro estudo de caso da pesquisa foi o tema da Desaposentação. Trata-se de tese jurídica sobre a possibilidade de o segurado do INSS, que permaneceu a exercer atividade remunerada, renunciar ao benefício atual para requerer nova aposentadoria, mais vantajosa. A partir da zona cinzenta de regulamentação sobre possibilidade de readequação do valor do benefício para a figura do “segurado contribuinte”, a desaposentação passou a ser uma tese popularizada por meio de advogados, mídia e doutrinadores de direito previdenciário.

Inicialmente negada na esfera administrativa, a desaposentação passou a ser freqüente no Judiciário após o ano 2000 e se popularizou particularmente no TRF da 3ª Região (em fins de 2008, já representava 50% dos processos judiciais em tramitação em algumas varas federais de São Paulo). No caso específico da desaposentação, observa-se que a política de ampliação do acesso à justiça (criação dos juizados especiais e da gratuidade processual) contribuiu para aumentar a litigiosidade. Ao contrário do que se imaginava, a criação do JEF não desafogou as varas federais e previdenciárias existentes, tendo na realidade incentivado o ingresso de demandas repetitivas e a atuação da advocacia de massa.

A profusão de regras, falta de clareza e instabilidade normativa na área do Direito Previdenciário potencializam o surgimento de litígios entre segurados e INSS que posteriormente são levados para a esfera judicial. Instabilidade do entendimento jurisprudencial dos tribunais superiores a respeito de questões previdenciárias também é um componente da grande quantidade de processos previdenciários na justiça federal.

**O caso dos contratos bancários:** No estudo de caso sobre direito do consumidor, com foco sobre contratos bancários, observa-se a existência de canais independentes de resolução de conflitos que permitem ao consumidor optar em qual esfera (extrajudicial ou judicial) tentará resolver o seu problema. Em muitos casos, os consumidores procuram o Judiciário antes mesmo de tentar uma resolução nas esferas extrajudiciais.

Verifica-se que existem muitos incentivos para o aumento da judicialização dos conflitos na área de direito do consumidor: o baixo custo de ingressar com ações aliado a uma grande possibilidade de sucesso, especialmente nos Juizados Especiais; a advocacia de massa que estimula o requerimento de indenizações por dano moral e a propositura de ações judiciais em grandes quantidades sobre demandas idênticas (exemplo: assinatura básica mensal de telefone fixo); a legislação processual que estimula o tratamento individual de demandas de massa ao invés de tratá-las coletivamente e evitar a proliferação de casos repetitivos; e a freqüente ausência de uniformização jurisprudencial dos Tribunais Superiores a respeito de matérias

envolvendo conflitos entre o consumidor e instituições financeiras, acompanhada da constante variação da jurisprudência nos Tribunais Estaduais de todo o país.

A pesquisa atenta ainda para o contexto socioeconômico dos últimos anos, onde a classe média (classe C) passou de 62 milhões de consumidores para 92 milhões (entre 2005 e 2010). Segundo dados da FEBRABAN, a população “bancarizada” do país dobrou de tamanho entre 1995 e 2005, passando de 40 milhões para 80 milhões de pessoas. Contudo, observa-se que grande parcela desses novos consumidores não é adequadamente informada pelos bancos a respeito dos produtos e serviços financeiros que passaram a adquirir. Ademais, a existência de cláusulas abusivas em contratos acompanhada de serviços de atendimento ao consumidor falhos é outro fator de estímulo ao ajuizamento de ações judiciais que poderiam ser evitadas.

As principais conclusões gerais da pesquisa estão elencadas abaixo:

- No que concerne à identificação dos fenômenos e processos que acontecem fora do sistema judicial para avaliação das causas da morosidade deve-se ampliar a perspectiva de análise observando-se o cenário externo ao judiciário e não apenas o que ocorre dentro dele;
- As causas do aumento de litigiosidade e morosidade estão relacionadas à regulação administrativa e legislativa, que criam ou que restringem o exercício de direitos (zonas cinzentas regulatórias). Do ponto de vista interno, as causas estão principalmente relacionadas aos impactos da judicialização dos conflitos, ao gerenciamento do volume de processos, à falta de uniformização das decisões, à gestão de recursos humanos, à organização judiciária e à conduta das partes.
- Deve-se observar a dinâmica do trajeto das causas, pois seu tempo é variável e envolve diferentes atores, de acordo com o perfil dos casos e interesses envolvidos. As soluções e filtros podem atuar e repercutir em diferentes momentos do trajeto (pré-processual, processual e gerencial). A eficácia dos filtros e das soluções depende do mapeamento das causas externas e internas da litigiosidade no Judiciário, dos atores envolvidos e da trajetória do conflito.



Apresentou-se então um conjunto de propostas nos âmbitos normativo, procedimental e estrutural para o enfrentamento do fenômeno das causas repetitivas e da morosidade, dentre as quais se destacam as seguintes:

→ **Previdenciário:** revisão de normas administrativas no INSS, incremento de recursos humanos e materiais da autarquia para melhor atendimento da população; soluções consensuais (conciliação processual e pré-processual); mecanismos processuais/gerenciais de racionalização do julgamento de demandas repetitivas (julgamento padronizado), como a informatização de atos processuais (processo eletrônico); incremento e capacitação dos recursos humanos do judiciário e de ofícios auxiliares, uniformização de entendimentos jurisprudenciais e definição de critérios mais específicos para a concessão da assistência judiciária gratuita.

→ **Consumidor:** Regulamentação mais clara (legislação estatal e normas do conselho monetário nacional e banco central) sobre procedimentos das instituições financeiras; educação para utilização de crédito e tratamento do superendividamento; divulgação de listas de empresas mais reclamadas em órgãos de defesa do consumidor e no judiciário; implementação, melhoria e utilização de canais de atendimento extrajudiciais (agências bancárias, SAC e ouvidorias); coletivização de demandas, tratamento de conflitos massificados através do ajuizamento de ações coletivas; divulgação da “cultura da conciliação” e incremento e capacitação dos recursos humanos do Judiciário.

2.2. PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ – PUC/PR): “DEMANDAS REPETITIVAS RELATIVAS AO SISTEMA DE CRÉDITO NO BRASIL E PROPOSTAS PARA SUA SOLUÇÃO”

O objetivo da pesquisa foi o de elaborar diagnóstico a respeito das causas do aumento da demanda judicial cível no Brasil, em especial das demandas repetitivas e propostas que visem à solução deste problema sem comprometer o acesso à justiça, de forma a tornar mais efetiva a prestação jurisdicional no Brasil. A pesquisa foi

desenvolvida em três fases: 1) coleta e análise de dados para identificação das causas do problema apontado; 2) Identificação de soluções para as questões levantadas e 3) organização de *workshop* para apresentação e discussão das conclusões e encaminhamento aos demais interessados, poderes constituídos, organizações políticas e sociais.

Em sua investigação sobre as causas das demandas cíveis repetitivas no Brasil, a pesquisa identificou uma concentração de feitos relacionados ao **sistema de concessão e tomada de crédito** como o principal responsável para o progressivo aumento de demandas judiciais de massa no país.

A conjuntura sócio-econômica favorável à **expansão de crédito**, acompanhada de um sistema que não cria incentivos para a necessária responsabilidade de consumidores e financiadores, agravou o congestionamento do sistema judicial, por meio de demandas repetitivas ajuizadas majoritariamente nas **metrópoles e capitais**.

A pesquisa de campo em sete cidades brasileiras (**Aracaju, Brasília, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo**) comprovou o ajuizamento em massa de demandas com origem em contratos de consumo. Em caso específico (Aracaju), dos 20 maiores demandantes locais, 14 são instituições financeiras, ou seja, praticamente  $\frac{3}{4}$  do volume das ações ajuizadas por maiores demandantes envolvem o setor financeiro, evidenciando problemas estruturais nas relações de crédito.

O Judiciário, que acaba por atuar como último elemento do mercado no sentido de garantir a exeqüibilidade dos contratos, sofre visivelmente com as contradições de um sistema que cria incentivos para o consumo a despeito dos altos índices de **superendividamento** e inadimplência dos consumidores.

O paradoxo pode ser melhor compreendido quando se observa que, às custas do congestionamento do Judiciário, tanto instituições financeiras quanto usuários parecem se beneficiar do quadro vigente. Especificamente em relação aos contratos de alienação fiduciária, verifica-se que ao proprietário fiduciário interessa o

inadimplemento do contrato, uma vez que usufrui determinados benefícios tributários. De outro lado, também interessa ao devedor fiduciário uma demanda lenta, durante a qual, via de regra, ele se mantém na posse do bem objeto da lide (automóveis, na grande maioria).

As conclusões da equipe de pesquisa da PUC/PR os levaram a propor um conjunto de soluções pré-processuais e processuais a serem levadas a efeito por intermédio de políticas judiciais e proposições legislativas, entre as quais destacamos:

→ **Propostas de medidas voltadas à Administração da Justiça:** a pesquisa propõe a criação de unidades jurisdicionais especializadas, pois facilitariam o processamento das demandas repetitivas com base na racionalização de processos e rotinas de trabalho. Iniciativas já observadas em algumas UFs poderiam ser utilizadas em todo o país. Exemplos são verificados no Rio Grande do Sul, que criou um Grupo de Trabalho para o processamento de feitos bancários e em Manaus se cogita criação de uma vara específica para ações de busca e apreensão. O estudo sugere ainda: realização de audiências públicas com vistas à definição de critérios gerais para posterior implementação nos processos individuais; utilização de técnicas de processamento em lote; padronização serial de procedimentos e pautas temáticas nos tribunais, visando melhor comunicação dos atos processuais e a organização de datas de julgamento e de mutirões de conciliação.

→ **Políticas públicas que incentivem maior transparência nos contratos de crédito:** Outra proposta diz respeito à disponibilização de informações claras a todos os indivíduos acerca da tipologia, características e efeitos dos contratos de financiamento. Propõe-se também maior transparência acerca das informações sobre a postura das instituições financeiras em seu relacionamento com clientes, disponibilizando, por exemplo, dados quantitativos e qualitativos acerca das demandas em que estão envolvidas. O estudo sugere ferramentas de disseminação da informação no sentido que seja fomentada a divulgação do teor

dos contratos e de suas cláusulas, o número de ações envolvendo contratos, a quantidade de reclamações contras as instituições financeiras, dentre outras.

→ **Alterações legislativas:** Estas mudanças estariam fulcradas na observação da prática forense de que instituições financeiras e seus usuários não costumam privilegiar a conciliação extrajudicial como instrumento para a solução de seus conflitos. A primeira proposta prevê a constituição de mecanismo extrajudicial prévio, mediante a inclusão de novo artigo no Código de Processo Civil, que disponha a respeito da necessidade de instrução da petição inicial de ação revisional ou de recuperação do crédito concedido, por parte do autor (seja o usuário do serviço bancário que propõe demanda revisional de contrato bancário, seja a instituição financeira credora), com prova da realização de reunião prévia (extrajudicial) de tentativa de conciliação entre instituição financeira e usuário. A segunda proposta prevê uma solução pré-processual por meio da alteração no Decreto-lei n. 911/69 que dispõe sobre o contrato de alienação fiduciária. A intenção é tornar obrigatória a exigência de documentação que demonstre a capacidade financeira do contratante no momento de assinatura do contrato. Tal exigência será obrigatória na medida em que o projeto de lei prevê que a apresentação de tal documento seja requisito necessário para a obtenção da liminar na ação de busca e apreensão.

2.3. PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE DO RIO GRANDE DO SUL – PUC/RS: DIAGNÓSTICO SOBRE O PROGRESSIVO AUMENTO DAS DEMANDAS JUDICIAIS CÍVEIS NO BRASIL, EM ESPECIAL DAS DEMANDAS REPETITIVAS BEM COMO DA MOROSIDADE DA JUSTIÇA CIVIL

Ancorada em uma perspectiva multidisciplinar, a equipe de pesquisadores da PUC-RS abordou o problema do crescimento das demandas cíveis em nosso país a partir de dois planos distintos de análise: da **oferta** da prestação jurisdicional e, por outro lado, da **demand**a por estes serviços. A opção por esta divisão buscou propiciar uma abordagem mais completa para o entendimento do problema, na medida em que a demanda pela jurisdição é pouco pesquisada em nosso país, sendo muito mais

freqüentes os trabalhos que tratam da organização do Poder Judiciário (e não do jurisdicionado).

### **Perspectiva da Oferta:**

No que se refere à oferta da jurisdição, o trabalho teve 02 (dois) enfoques especiais: (i) o primeiro, de uma comparação entre a eficiência relativa dos tribunais, a partir da aplicação do método DEA (Data Envelopment Analysis) aos dados disponíveis pelo CNJ e, (ii) o segundo, uma análise gerencial dos cartórios judiciais, com a finalidade de tentar apontar possíveis melhorias de gestão na prestação de serviços jurisdicionais. No que se refere à demanda, o trabalho consistiu na técnica de entrevistar os diversos atores que interagem no mundo jurídico, partindo-se da premissa básica de que devem ser mais bem estudadas as motivações que levam as pessoas, físicas e jurídicas, a acionar o Poder Judiciário.

- Eficiência relativa dos Tribunais Estaduais: A partir de correlações entre indicadores judiciais é possível afirmar, de forma sintética, que uma alta demanda judicial se traduz em maior carga de trabalho, a qual por sua vez induz a uma maior produtividade. Este aumento de produtividade, por sua vez, pode acabar impactando negativamente a qualidade do produto. Em síntese, os resultados do estudo mostram que, em linhas gerais, os maiores tribunais são os mais eficientes. Com esses resultados é possível lançar o seguinte raciocínio: quanto maior o número de casos judiciais por habitante, maior o número de casos por magistrado, maior o número de sentenças por magistrado e, em consequência, menor a taxa de congestionamento dos processos. Em outras palavras, uma alta demanda judicial se traduz em maior carga de trabalho, a qual induz a uma maior produtividade.
- Análise da gestão de processos administrativos: Diferentemente do esperado inicialmente, o processo (enquanto conjunto de atividades) não apresentou maiores problemas de organização. O conjunto de atividades realizadas nas varas se mostrou bem uniforme nos diferentes locais analisados (Rio Grande do Sul, São Paulo e Pará). Os principais problemas e conseqüentes pontos de melhoria residem nas questões de pessoal, organização do trabalho, infra-

estrutura e na motivação das equipes. Em relação à pessoal, percebeu-se deficiências de qualificação em conceitos básicos de gestão, que geram perdas de oportunidades de otimização do tempo ou dos recursos de maneira a contribuir para a celeridade do processo. Outra questão a ser analisada diz respeito à motivação dos servidores. A atividade desempenhada carece de estímulo, tanto pela repetitividade das atividades como pelo fato do juiz ou desembargador ser visto como a única fonte de trabalho intelectual. Com relação à infraestrutura, de maneira geral existe falta de espaço nos locais, principalmente nos cartórios. Percebe-se também certa tensão entre a 1ª e a 2ª instâncias, em termos de infraestrutura a acesso a recursos. Há a percepção generalizada de que a 2ª instância teria acesso diferenciado a recursos materiais e humanos, enquanto que a 1ª instância não teria acesso a recursos similares.

### **Perspectiva da demanda**

As entrevistas realizadas com agentes internos (juízes e desembargadores) e externos (advogados, pessoas jurídicas e pessoas físicas) estão agrupadas em três categorias de motivação: motivações para litigar, para recorrer e para estabelecer acordos.

- **Motivação para litigar:** Os usuários do Judiciário são agentes racionais que têm variadas motivações para litigar: ausência ou baixo nível dos custos, incluindo aqui também o baixo risco; a busca de um ganho; busca do Judiciário como meio, por exemplo, para postergar responsabilidades (uso instrumental); e a percepção de ter sido lesado moral, financeira ou fisicamente. Dentre todas essas motivações, sobressaem-se em muito, na percepção dos diversos grupos de entrevistados, a conjugação de baixos custos com baixa exposição a riscos.
- **Motivação para recorrer:** Um tópico sobre o qual há ampla convicção na sociedade brasileira, desde os cidadãos comuns, passando pelos operadores do Direito até a literatura especializada, diz respeito à relação entre percepção de morosidade da Justiça e as múltiplas e cumulativas possibilidades de recurso. Prevaleceu, no entanto, entre os entrevistados na pesquisa a percepção de que

atualmente estejam concorrendo diversos fatores que tornam este instrumento vulnerável ao uso abusivo daqueles que ao invés de embasarem seu recurso na firme convicção de uma tese ou prova, valem-se dele para litigância de má-fé, para retardar o cumprimento da sentença.

- **Motivação para acordo:** Há várias facetas que concorrem para a realização de acordos ou conciliações. Há uma percepção ampla de que se a lesão ao direito foi muito grande, a resistência a acordo aumentaria, porquanto há uma perspectiva de satisfação na própria condenação do opositor. Diversos entrevistados colocaram em relevo a importância de agentes mediadores capazes de mostrar às partes envolvidas as alternativas de saída do conflito pela via de uma composição e os potenciais ganhos. Com isso muitas vezes abrem-se perspectivas que, por si só, a parte envolvida não divisava no calor do confronto. Magistrados confirmaram que a tendência atual, em relação a acordos, tende a estar próximo do final do processo antes de no seu início, o que só reforça a importância de se sensibilizar os jurisdicionados para a realização de acordos no início das demandas, o que serviria para desafogar todo o sistema.

A equipe da PUC-R apresentou propostas agrupadas em dois blocos: a) do lado da oferta da prestação jurisdicional e, b) do lado da demanda pela prestação jurisdicional. Seguem abaixo, algumas delas:

→ **Propostas do lado da oferta da prestação jurisdicional:** **1)** Maior padronização nas decisões porque a atual falta de padronização (i) aumenta muito o número de processos e (ii) dificulta muito o número de acordos. Exemplo : Adoção de súmulas vinculantes no STJ e um maior número de súmulas no próprio STF; **2)** Ampliação de varas especializadas; **3)** Aperfeiçoamento dos sites dos tribunais: Os sites poderiam conter estatísticas das decisões, de modo a sinalizar para as partes das suas chances de êxito; **4)** Criação de maiores filtros na fase inicial do processo, como por exemplo, utilização mais efetiva do art. 285-A do CPC, de modo a se criar barreiras mais rígidas às ações descabidas. **5)** Destinar mais apoio (físico e financeiro) aos Tribunais

relativamente mais eficientes. Os menos eficientes só receberiam desde que se obrigassem a seguir determinadas regras/metras fixadas pelo CNJ; **6)** Aumentar a agilidade dos Tribunais quanto à definição de competência dos órgãos judiciários quando se constata que está iniciando um movimento de demandas repetitivas. Nestes casos, deveriam ser desde logo estabelecidos juízes específicos para tais casos, de modo a evitar a proliferação de decisões diferentes, que gerarão mais processos. Em casos das demandas serem procedentes, automaticamente deveria ser criado algum mecanismo de ação coletiva, com efeito vinculante a todos os demais casos.

→ **Propostas do lado da demanda pela prestação jurisdicional:** **1)** revisão dos parâmetros da assistência judiciária gratuita e a definição de pobreza dever ter amparo em dados estatísticos e não no entendimento relativo dos magistrados. A assistência judiciária gratuita só deve ser concedida em casos de renda familiar ao redor de 2 (dois) salários mínimos ou então se adotando o limite de remuneração para efeito de isenção do imposto de renda. Esta mudança pode ser feita por alteração legislativa (inclusão de limite específico na Lei 1.060/50) ou por meio de uma padronização definida pelo CNJ em conjunto com os demais tribunais; **2)** Estabelecimento de limites mais rígidos para a possibilidade do advogado firmar honorários apenas pelo êxito, porque este tipo de honorários estimula o ajuizamento de ações **3)** Criação de incentivos para realização de mais acordos. Por exemplo, dentre os critérios do art. 20 do CPC, quando da fixação da sucumbência, poderia ser inserida regra expressa – para majorar/minorar honorários – sobre se aquele caso poderia ou não ter sido previamente encerrado por acordo. Além disso, outro incentivo poderia ser criado: se o Autor efetuar proposta para acordo nos autos e a Ré recusar, em caso de condenação da Ré dentro dos valores da proposta, os honorários de sucumbência seriam majorados. O objetivo seria forçar a parte a analisar melhor a hipótese de encerrar o processo por acordo; **4)** O valor da pena da litigância de má-fé precisa ser sensivelmente elevado (sem limitação ao valor da causa, podendo ultrapassá-la e devendo ser fixada de modo a efetivamente coibir novos comportamentos deste tipo); **5)** Como regra, os recursos passariam a não



ter efeito suspensivo; e **6)** Há que se consolidar, efetivamente, um sistema de ações coletivas que atuasse no sentido de que, uma vez tendo sido julgada determinada questão, esta decisão passasse a ser vinculante para todos os envolvidos, inclusive aqueles que ainda não ingressaram com ações no Poder Judiciário.

### **3. CONSIDERAÇÕES DO DPJ**

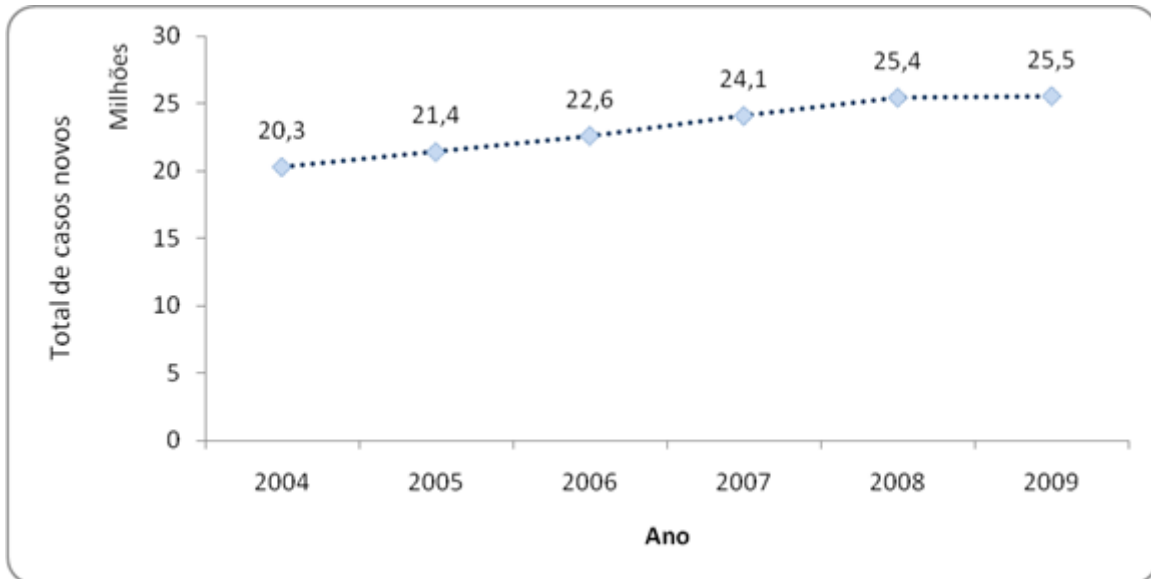
Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, observa-se crescente aumento da litigiosidade no Brasil, fenômeno que surge em função do amplo rol de direitos proporcionados pela Nova Carta, quase como um corolário do processo de redemocratização e das décadas de direitos suprimidos da população. Enquanto em 1990, o Judiciário recebeu 3,6 milhões de processos<sup>2</sup>, já na década de 2000, esse volume rapidamente ultrapassou o patamar de 20 milhões de ações. Esse crescimento observado durante o período de 2004 a 2009 é apresentado no Gráfico 1, que mostra a evolução recente da litigiosidade brasileira (vide abaixo).

#### **Gráfico 1**

Total de casos novos no Poder Judiciário<sup>3</sup>  
(Justiça Estadual, Federal e do Trabalho)  
2004 a 2009.

<sup>2</sup> Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

<sup>3</sup> Sistema de Estatística de Poder Judiciário (SIESPJ), vigente desde 2005.



Diferentemente da realidade vigente nos países desenvolvidos, onde o processo de consolidação dos direitos processou-se em etapas, por meio das gerações dos direitos<sup>4</sup>, no Brasil e demais países da América Latina, o processo foi mais pontual efêmero, fenômeno que Boaventura de Sousa Santos denomina “curto-circuito” histórico, na passagem dos regimes autoritários para os de cunho democrático.<sup>5</sup>

Esse súbito aumento na demanda por serviços judiciais até o ano de 2009, em função dos fenômenos acima destacados e do seu próprio caráter repentino, não contou com adequado aparelhamento da estrutura para sua oferta. Gerou-se, por conseguinte, situação de significativo congestionamento e de elevada morosidade na prestação dos serviços judiciais, que nada mais são do que os reflexos de uma demanda incompatível com a oferta, cujo efeito inexorável é o aumento do preço, que em analogia no sistema judicial é representada pelo elevado congestionamento e pelo aumento da morosidade.

Para fazer face a essa realidade, é necessário não somente analisar os aspectos relativos à estrutura dos órgãos judiciários e de como processam os litígios e

<sup>4</sup> Direitos individuais (primeira geração), direitos sociais (segunda geração) e direitos coletivos (terceira geração).

<sup>5</sup> V. Boaventura, S. Santos (2007) Para uma revolução democrática da justiça São Paulo: Editora Cortez. Pg. 20.

os administram, mas também urge questionar como as demandas judiciais se formam e se desenvolvem até se consolidarem, algumas, como demandas de massa, com enorme potencial de congestionamento do sistema. Somente com essa visão sistêmica e dinâmica poder-se-á identificar onde residem os gargalos, as inoperâncias, os conflitos latentes e, assim sendo, fazer as corretas sugestões de políticas judiciais.

As pesquisas da FGV, da PUC-PR e da PUC-RS, ao destacarem a importância da análise do ambiente externo ao Judiciário para o combate da morosidade judicial, descortinaram aspectos que muitas vezes passam despercebidos pelos atores da Justiça brasileira, uma vez que tendem a se concentrar nos problemas internos relativos à prestação jurisdicional ou a trabalhar mais nos efeitos do que sobre as causas da morosidade e da excessiva litigiosidade brasileira.

De fato, por mais que o Judiciário identifique e solucione gargalos que prejudicam o funcionamento da máquina judicial, a Justiça precisa estar atenta aos fenômenos externos ao sistema judicial, sob pena de permanecer sempre defasada diante de novos desafios e realidades. Daí a importância de se estudar e esmiuçar como surgem as demandas massivas, de como são processadas no Poder Judiciário e quais os seus efeitos futuros.

Portanto, a análise completa sobre as causas da morosidade na justiça cível brasileira pressupõe não somente questionamentos a respeito dos seus fatores intrínsecos, imanentes, mas também daqueles extrínsecos e exógenos ao sistema, que condicionam o surgimento das situações de conflito e a instauração dos litígios. Qualquer proposta de melhoria com relação à morosidade da justiça cível no país e de como se defrontar com o significativo volume processual passa por uma análise complementar e dinâmica desses dois eixos. Busca-se, assim, não somente colher sugestões de aperfeiçoamentos à realidade presente, mas também a respeito de como paulatinamente adequá-los às necessidades futuras.

Destaca-se que, de acordo com o IPEA no documento “Sistema de Informações sobre Percepção Social – Suplemento Justiça (2010)”, dos brasileiros que acreditam ter

tido um direito subjetivo lesado em 2009, 63% não procuraram o Judiciário.<sup>6</sup> Na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009 (PNAD), no suplemento de Justiça, das pessoas entrevistadas que tiveram situação de conflito entre 2004 e 2009, 30,8% não procuraram o Poder Judiciário.

Estudo demonstrou<sup>7</sup>, a partir da análise dos dados do Relatório “Justiça em Números”, publicado pelo DPJ, que existe correlação entre o índice de desenvolvimento humano (IDH), o Produto Interno Bruto (PIB) dos estados e o número de casos novos e de carga de trabalho. Esse resultado é plausível, uma vez que o avanço nos índices de desenvolvimento social e do nível de riqueza propicia à população maior conhecimento dos seus direitos e também condições mais favoráveis para a contratação de advogados e de serviços de consultoria jurídica. Na supramencionada pesquisa do IBGE, por exemplo, das pessoas que vivenciaram situação de conflito entre os anos de 2004 e 2009, 6,8% não acionaram a Justiça porque “não sabiam que podiam utilizá-la” ao passo que 6% alegaram que custaria muito caro. Diante desse panorama, é de se esperar que haja um incremento na demanda por serviços judiciais de massa no Brasil com o seu contínuo desenvolvimento socioeconômico.

Portanto, se os atuais níveis de litigiosidade já causam elevada taxa de congestionamento no Poder Judiciário, esses dados demonstram que pode haver uma demanda latente bastante expressiva por serviços do Poder Judiciário, com perspectivas de aumento no futuro. Por conseguinte, é necessário que o Judiciário se prepare para enfrentar a situação, sob o risco de se deparar com um quadro de congestionamento do sistema judicial ainda mais grave do que o presente.

Como o índice de litigância no Brasil é elevado e ainda existe um número significativo de potenciais usuários que não recorreram aos serviços judiciais,

---

<sup>6</sup> SIPS – Sistema de Indicadores de Percepção Social: Justiça, 17 de novembro de 2010. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

<sup>7</sup> SADEK, Maria Tereza. “Justiça em Números: Novos Ângulos”, disponível em: <[http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat\\_id=19124](http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=19124)>, acesso em 15/03/2010.

conclui-se que predomina uma realidade de excessiva concentração de demanda por esses serviços. Ou seja, no Brasil, poucos usam muito o Poder Judiciário ao passo que muitos ainda o utilizam pouco. Recente estudo realizado pelo CNJ a respeito dos cem maiores litigantes nos tribunais do País de fato aponta para essa concentração de demandas<sup>8</sup>.

Diante desse cenário, o efetivo combate às causas da morosidade da justiça pressupõe um conjunto de ações para eliminar as razões por detrás da excessiva litigância, concentrada em alguns atores, que, na maioria das vezes, utilizam o sistema desnecessariamente.

Uma das vertentes de atuação nesse sentido demandaria a atuação mais coordenada e harmônica do setor público (principal litigante nacional conforme levantamento deste CNJ) que colabora com a criação de “zonas cinzentas” de regulamentação ao editar uma profusão de atos normativos muitas vezes em discordância com a jurisprudência dos tribunais, o que só acarreta a necessidade de o Judiciário voltar a se manifestar em grande número de situações, agravando os níveis de congestionamento. Uma coordenação de ações no setor público precisa envolver a formatação de uma regulação administrativa e legislativa que desestimule a judicialização dos conflitos e o quadro de insegurança jurídica que muitas vezes é colocado diante dos cidadãos.

Nesse sentido, há que se observar melhor a trajetória dos conflitos antes de sua chegada ao Judiciário. A criação pura e simples de novas portas de acesso ao Judiciário deve ser encarada com cautela, uma vez que na medida em que são abertas, surgem novos volumes de demandas para a apreciação da Justiça que tão somente aumentam o congestionamento judicial. Os Juizados Especiais Cíveis e Federais, por exemplo, não implicaram redução de demandas, mas sim o aumento na visibilidade de demandas latentes que antes não chegavam ao Judiciário. Se a ampliação do acesso à justiça não for conjugada à capacidade de processamento das

---

<sup>8</sup> Relatório “Cem Maiores Litigantes”, disponível em <http://www.cnj.jus.br/>.

demandas judiciais, a morosidade se torna inevitável, com reflexos sérios sobre a efetividade do sistema, já que como Rui Barbosa apontava “justiça tardia não é justiça”.

Também vale destacar que o estudo elaborado pela PUC-RS aponta para a existência de um cenário no Brasil de significativo estímulo à litigância, a custos irrisórios, que incitaria a utilização dos serviços judiciais até a exaustão. Essa realidade assemelhar-se-ia ao pressuposto teórico da “tragédia dos comuns”, estudado nas ciências econômicas. De acordo com esse conceito teórico, o livre acesso e a dificuldade de exclusão de um recurso comum e finito o condenaria, inexoravelmente, à superexploração. Isso ocorreria porque os benefícios da exploração aumentam para os agentes à medida que utilizam o recurso, ao passo que os custos da utilização são divididos perante todos usuários.

De acordo com a pesquisa da PUC-RS vige atualmente com relação ao Judiciário brasileiro uma situação em que é quase impossível excluir-lhe o acesso, ao passo que os custos de sua utilização são socializados, pois a morosidade e o congestionamento afetam a todos. O artigo 5º da Constituição Federal que assegura o direito de petição a todos, o direito ao contraditório, à ampla defesa, os inúmeros recursos existentes, aliados à ampla utilização dos benefícios da assistência judiciária gratuita explicariam essa constatação. Some-se a isso ainda a acirrada concorrência no mercado de serviços advocatícios e a pouca propensão desses profissionais à realização de conciliações, que se chegará a uma realidade de utilização excessiva, fácil e desimpedida de um recurso comum, cuja exclusão de acesso é difícil ou quase impossível.

Em geral as situações de tragédia dos comuns não são solucionadas por meio de aumento dos recursos comuns superutilizados. Esse “paliativo” somente adiará a situação de exaurimento dos recursos comuns. As soluções passam antes pela atribuição de custos individuais à utilização excessiva dos recursos comuns.<sup>9</sup> Tal

---

<sup>9</sup> Pode-se fazer, por exemplo, um paralelo com a situação de pagamento de conta de água em condomínios. Se o gasto com o recurso comum (água) é dividido perante todos, independentemente do uso, há um estímulo natural à sobreutilização e ao seu exaurimento. A situação não se resolve aumentando o volume de água disponível, que somente adiará a exaustão do recurso comum. A instalação de hidrômetros por apartamentos e a cobrança

ponderação só reitera que soluções de aumento da estrutura dos serviços judiciais, bem como as de cunho processual e gerencial não podem ser pensadas de modo isolado, uma vez que podem envolver um efeito perverso de potencializador de demandas diante das quais o Judiciário pode não reunir condições para conferir um tratamento adequado.

Tanto a FGV quanto a PUC-PR identificaram as questões consumeristas relacionadas a instituições financeiras como um dos principais focos das demandas de massa na justiça brasileira, responsáveis, portanto, pela mencionada “sobreutilização”. Enquanto a FGV ressalta problemas de falta de clareza das regulamentações como um dos fatores preponderantes para a judicialização de massa nesse segmento, a PUC-PR destacou a conjuntura socioeconômica favorável à expansão do crédito e a inexistência de incentivos adequados para responsabilização de consumidores e financiadores as principais razões para essa excessiva litigância. Já a PUC-RS, por meio de entrevistas perante os atores, usuários e operadores do sistema de justiça, identificou, dentre as principais motivações para litigar, a conjugação dos baixos custos com a reduzida exposição a riscos.

Levantamento do CNJ sobre os 100 maiores litigantes em 2010 parece corroborar a hipótese de que a expansão recente nas operações de crédito pode constituir causa relevante para o aumento dos processos judiciais distribuídos, já que grande parcela das ações ajuizadas envolvem instituições financeiras. A pesquisa da PUC/PR realizou pesquisa de campo em várias capitais e levantou que a maioria dos processos cíveis nos grandes centros envolve: **buscas e apreensões** decorrentes de inadimplência em arrendamentos mercantis ou alienações fiduciárias de automóveis; **revisões contratuais** no pertinente a juros em créditos diretos ao consumidor e outras formas de mútuo; cobranças decorrentes de inadimplência em **créditos consignados** diretamente em folha de pagamento, bem como discussões quanto aos critérios dessas cobranças; e, por fim, discussões relativas a cobranças e revisões dos critérios dessas cobranças no que se refere a cartões de crédito.

---

individualizada do recurso, no entanto, levariam naturalmente os usuários a limitarem o uso às suas reais necessidades.

Pesquisas de opinião também apontam nesse sentido. Levantamento realizado em sete Estados entre outubro e dezembro do ano passado<sup>10</sup> apontou que 25% das 1570 pessoas entrevistadas apontaram já ter sofrido cobranças indevidas decorrentes de relações de consumo.

Como o aumento de demandas, principalmente na área de consumidor, será cada vez mais difícil de conter nos próximos anos, a pesquisa da FGV-SP levanta uma importante pergunta sobre a qual o Judiciário precisa urgentemente se debruçar: há espaço para uma convivência harmoniosa entre mecanismos de filtragem da litigância judicial e a garantia do acesso à Justiça? O estudo pondera que o acesso à justiça precisa deixar de ser compreendido apenas sob a lógica quantitativa de ações ajuizadas. Eventuais mecanismos de filtragem de conflitos podem representar, além de contenção, a própria solução dos conflitos em esferas distantes do Poder Judiciário, indo ao encontro do acesso à justiça sem um viés necessariamente restritivo.

A partir dos resultados contidos nos três relatórios de pesquisa, que descortinaram novos aspectos e comprovaram empiricamente várias percepções já existentes a respeito da morosidade judicial, torna-se especialmente oportuno pontuar algumas propostas levantadas para o enfrentamento da excessiva litigiosidade brasileira, conforme será exposto no próximo tópico.

---

#### **4. PROPOSTAS**

Diante do desafio de apresentar soluções para o enfrentamento da excessiva litigiosidade no Brasil, este DPJ compilou e dividiu por tópicos os principais encaminhamentos sob o tema. O objetivo da exposição dessas propostas é tão somente o de facilitar o debate a respeito do tema e, portanto, o DPJ não se posiciona a respeito de nenhuma dessas sugestões mas apenas as apresenta para que eventualmente possam servir para pautar futuras políticas judiciais com foco no aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

---

<sup>10</sup> Relatório ICJ Brasil, 4º trimestre de 2010, elaborado pela Escola de Direito da FGV-SP.



#### 4.1. LITIGÂNCIA PREVIDENCIÁRIA

→**Necessidade de revisão do arcabouço normativo do INSS:** O excesso e a complexidade das instruções normativas dos órgãos do Ministério da Previdência (Presidência do INSS, Diretoria Colegiada do INSS, Conselho Nacional da Previdência Social, Conselho de Recursos da Previdência Social) muitas vezes ocasiona divergências com a legislação federal, dando margem para o questionamento judicial das condutas da autarquia, que muitas vezes não atenta para a jurisprudência consolidada em várias questões de direito previdenciário. Em face disso, iniciativas coordenadas de revisão dessas normas, com a participação da AGU e da Procuradoria Federal Especializada do INSS, poderiam revelar-se oportunas para a harmonização desse arcabouço normativo com a legislação ordinária e com a Constituição Federal.

→**Maior ênfase na conciliação em processos previdenciários:** Apesar de algumas iniciativas importantes, como o Plano de Redução de Demandas apoiado pela Procuradoria-Federal Especializada junto ao INSS (PFE-INSS), muitas varas relutam e sequer incentivam a realização de acordos judiciais, (com base no entendimento de que benefícios previdenciários são indisponíveis) fazendo com que a conciliação em matéria previdenciária ainda seja pouco realizada.

→**Priorização das cortes superiores na pacificação da jurisprudência sobre demandas previdenciárias:** tal conduta poderia desestimular o excesso de judicialização na primeira instância e o ajuizamento de recursos repetitivos em massa. Tal procedimento minimizaria o fenômeno da criação de teses jurídicas oportunistas que se aproveitam de controvérsias jurisprudenciais para fomentar o ingresso de demandas de massa.

#### 4.2. LITIGÂNCIA EM MATÉRIA CONSUMERISTA

→ **Aperfeiçoamento da regulamentação do CMN e do BACEN:** observa-se que muitos conflitos nas relações de clientes com bancos (identificados como os maiores litigantes na justiça estadual, de acordo com levantamento deste CNJ) poderiam ser esclarecidos e regulamentados de forma mais objetiva pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central, dispensando inclusive proposições legislativas, devido ao alto grau de “enforcement” que essas instituições possuem sobre as instituições financeiras. Isso poderia contribuir para evitar uma série de reclamações relacionadas a algumas práticas bancárias comumente discutidas no Judiciário.

→ **Maior atenção do Judiciário para o tratamento do fenômeno do superendividamento:** A questão do sobreendividamento é um fenômeno que tem se propagado nas sociedades de consumo desenvolvidas. Vários países já se conscientizaram dessa problemática e desenvolveram sistemas de tutela específica para o consumidor excessivamente endividado (EUA, França, Bélgica e Alemanha). O judiciário brasileiro deve analisar o fenômeno, bem como o seu impacto para o sistema judicial. O CNJ, por exemplo, poderia se engajar tanto no incentivo para realização de campanhas educativas (em relação ao uso consciente do dinheiro) quanto em programas de mediação e conciliação entre os superendividados e seus credores. Ainda mais recente, no caso brasileiro, é a vertiginosa expansão do crédito imobiliário (que este ano deve chegar ao montante de R\$ 85 bilhões), que pode representar no curto e médio prazo, uma avalanche de ações relativas ao inadimplemento de contratos de compra de imóveis, uma vez que muitos compradores parecem estar desavisados dos riscos e dos ônus que estão assumindo em um momento de euforia no mercado de imóveis nacional. Cabe lembrar ainda que no Brasil ainda não existe uma lei específica que confira à pessoa física um mecanismo global para a sua recuperação financeira, a exemplo do que ocorre com as empresas (Lei n. 11.101/05). Há apenas a figura da insolvência civil (regulamentada pelos artigos

748 a 782 do Código de Processo Civil) que constitui um instrumento muito mais voltado para a garantia da satisfação dos credores.

No âmbito das políticas judiciárias, um projeto específico de educação para o consumo consciente poderia ser incluído na pauta da Comunicação do CNJ que, a propósito, já vem obtendo êxito em diversas campanhas de esclarecimento ao público. A divulgação à população deve esclarecer sobre as consequências do inadimplemento contratual, inclusive apontando números sobre a quantidade e tipos de processos envolvendo esses concessionários de crédito.

Além das alterações legislativas discorridas, poder-se-ia empreender esforços normativos à questão da concessão de crédito. Nesse sentido seria recomendável a realização de Termo de Cooperação entre o Judiciário e o Banco Central com o objetivo de que sejam desenvolvidas propostas concretas que coíbam a concessão indiscriminada de crédito ao consumidor, sem a devida comprovação de garantias para a liquidez do pagamento. A exigência de documentos que demonstrem a capacidade financeira do tomador de crédito no momento da assinatura do contrato poderia ser objeto de iniciativa desta parceira.

→ **Transparência:** A FGV-SP aponta para a necessidade de maior divulgação das listas de empresas mais reclamadas em órgãos de defesa do consumidor e no Poder Judiciário; implementação, melhoria e utilização de canais de atendimento extrajudiciais (agências bancárias, SAC e ouvidorias).

Outra proposta, apresentada pela PUC/PR, refere-se à implantação de uma política de transparência, visando disponibilizar aos cidadãos informações sobre os diversos tipos de contrato, suas características e efeitos que são fornecidos pelas instituições financeiras.

A difusão de conhecimento sobre os assuntos econômicos pode servir de instrumento efetivo à prevenção de demandas judiciais. Cabe ao Poder Público fomentar ações nesse sentido, por se tratar de legítimo representante das

causas coletivas. Iniciativas dessa natureza garantiriam maior efetividade ao processo de disseminação de informações sobre os efeitos maléficos da inadimplência contratual.

A divulgação de ranking contendo os maiores litigantes bancários e financeiros nos sites do Judiciário poderia ser importante instrumento de consulta aos cidadãos, orientando-os sobre as conseqüências de eventuais litígios por descumprimento contratuais. Outra proposta formulada refere-se à divulgação de informações sobre as diferentes características dos contratos de crédito ofertados. As propostas das equipes de pesquisa incorporam ainda iniciativas como o envio das informações dos maiores litigantes em assuntos bancários às organizações da sociedade civil no controle social do poder econômico; às entidades de classe envolvendo crédito (como Febraban); aos organismos de proteção e estabilização do sistema financeiro; aos editores que publicam ranking entre empresas que promovem práticas sustentáveis; às entidades que promovam premiações de qualidade e responsabilidade socioambiental e, ainda, às entidades de classe dedicadas à comunicação de massa, como a ABI – Associação Brasileira de Imprensa.

#### 4.3. DESESTÍMULO À LITIGÂNCIA ABUSIVA

→ **Medidas para limitação da utilização desnecessária e abusiva do Poder Judiciário:** Algumas propostas nesse sentido envolveriam a Restrição ao uso do benefício da Assistência Judiciária às pessoas físicas isentas de obrigatoriedade de declaração de imposto de renda, cuja aplicação é defendida por este Departamento de Pesquisas Judiciárias. Além disso, existe a possibilidade de criação de incentivos para realização de mais acordos por meio da fixação de critério para majorar/minorar honorários de sucumbência com base na análise se o caso poderia ou não ter sido previamente encerrado por acordo (art. 20 do CPC), regulamentação mais específica da litigância de má fé com majoração da pena por essa conduta e estabelecimento de rejeição a proposta de acordo

dentro dos precedentes dos tribunais como um elemento caracterizador dessa infração.

#### 4.4. GESTÃO JUDICIÁRIA

→ **Tabelas Processuais Unificadas:** Uma questão digna de nota apontada pela pesquisa da PUC/PR foi o registro da não implantação das tabelas processuais unificadas na grande maioria das capitais visitadas (Resolução CNJ nº 46/2007). Diversos foram os fatores apontados pelos entrevistados para justificar a ausência das tabelas, os quais se destacam: dificuldades metodológicas e reações contrárias a esta implantação, falta de suporte e/ou treinamento e ainda total desconhecimento da situação, dentre os principais problemas enfrentados. O ponto fulcral do problema reside no descumprimento da Resolução nº 46/2009, ocasionando a ausência de uniformização da coleta de dados por intermédio de classes, assuntos e movimentos para a identificação das causas repetitivas que assolam o Poder Judiciário<sup>11</sup>. É desnecessário afirmar que a ausência das tabelas prejudica a gestão judiciária voltada à garantia de maior celeridade processual e à melhoria da eficiência da prestação jurisdicional. É notória, nos estudos de administração pública, a necessidade de traçar estratégias para o conhecimento sobre quem é o usuário dos serviços para que, a partir de então, sejam desenvolvidos os meios para a melhor prestação dos serviços. Afinal, não há possibilidade de haver gerenciamento efetivo sem o devido conhecimento do próprio ramo. A partir desse pressuposto, torna-se premente apontar soluções para a lacuna existente nos modelos de administração judiciária de Tribunais que desconheçam seus próprios demandantes.

<sup>11</sup> Vale mencionar, que dos estados visitados, Sergipe e Rio de Janeiro demonstraram efetivamente implantar as tabelas, ao observar a importância da iniciativa de padronização de procedimentos, inclusive ao preparar manuais de instrução e treinamento de usuários, iniciativas essas que poderiam ser incentivadas para outras unidades da federação.

A partir do problema diagnosticado, seria altamente recomendável o Conselho Nacional de Justiça tomar providências nos sentido de propor soluções para a efetiva implantação das tabelas processuais unificadas, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão judiciária. A alternativa sugerida pela equipe de pesquisa da PUC-PR envolve a disseminação de um sistema específico (ou a possibilidade de “acoplamento” a sistemas pré-estabelecidos) para a efetiva e uniforme implantação das tabelas em todo o território nacional.

→ **Maior disseminação das tecnologias de informação e comunicação (TICs) no âmbito da gestão judiciária.** Sugerido pela equipe da PUC-PR, esse tema já vem sendo amplamente debatido no CNJ, seja por intermédio da Comissão Permanente de TI e Infra-estrutura, seja por meio dos diversos projetos em andamento, como o Processo Judicial Eletrônico (PJe), de grande envergadura.

#### 4.5. LITIGÂNCIA E DEMANDAS REPETITIVAS

→ **Criação de varas especializadas em demandas repetitivas:** A equipe da PUC-PR considera oportuna a criação dessas varas especializadas, sobretudo em causas bancárias, para o processamento dos diversos autos versando especialmente sobre contratos de crédito. Quanto à pertinência da proposta formulada, do ponto de vista da organização judiciária o funcionamento de unidades judiciárias especializadas de fato parece revestir-se de maior eficiência. Com a especialização, tende-se a cuidar mais detidamente à natureza e especificidades da matéria, seja no treinamento de servidores que prestam apoio aos magistrados, seja no próprio *modus operandi* da tramitação processual. Dentre as vantagens da especialização pode-se citar: maior facilidade em implantar treinamentos a mediadores/conciliadores para otimizar acordos; eleição de pautas temáticas para julgamentos em bloco; padronização do processamento interno dos feitos (despachos e intimações), dentre outras iniciativas. Nesse contexto, seria particularmente interessante a criação de

centrais de conciliação extrajudicial especializadas em demandas repetitivas para evitar a instauração dos litígios. Nos estudos de caso empreendidos, a equipe de pesquisa verificou que as demandas repetitivas envolvem assuntos de menor complexidade, como os casos bancários. Desse modo, a segmentação não necessitaria de um número pré-determinado de serventuários, mas poderia se organizar de acordo com rotinas estabelecidas previamente e organizadas de tal modo a tornarem-se especializadas no processamento das demandas de massa.

#### 4.6. ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

→ **Regulação do crédito ao consumidor:** Seria interessante criar mecanismos que exigissem documentação comprobatória da capacidade financeira do contratante nas operações de crédito, tais como o Decreto-Lei n. 911/69, a fim de promover maior garantia ao cumprimento do contrato<sup>12</sup>. A equipe de pesquisa da PUC-PR mencionou que modelo similar existe na União Européia, a qual implantou o princípio do “empréstimo responsável” em suas diretivas, como medida preventiva do superendividamento. Nesse sentido, o Banco Central pode ter um papel central na fiscalização dos contratos bancários. De fato, é relevante determinar qual o percentual de endividamento é exequível para o cidadão comum, a fim de evitar que o comprometimento inviabilize posteriormente a liquidação do contrato. Há, no presente caso, notório excesso por parte das entidades bancárias ao concederem crédito a consumidores que sabidamente não possuem condições financeiras de cumprir suas obrigações contratuais, ocasionando clara lesão ao consumidor.

### 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou sistematizar os resultados das pesquisas desenvolvidas por FGV-SP, PUC-PR e PUC-RS no marco do Edital CNJ n.1/2009, o

<sup>12</sup> Vide Anexo II do Relatório Final de Pesquisa da PUC-PR, p. 137.

qual representou uma oportunidade ímpar de colaboração do meio acadêmico no que tange à realização de diagnósticos e propostas para o combate da morosidade judicial.

A participação de três instituições no estudo do mesmo tema revelou-se bastante profícua, uma vez que cada universidade pôde realizar recortes metodológicos e se aprofundar em pontos específicos diante das múltiplas facetas do complexo problema da morosidade. Os relatórios, de forma sintética, identificaram os seguintes desafios que se colocam para o Judiciário: **1) uma trajetória de judicialização em que vários atores (governo, mídia e advocacia) fomentam o crescimento da litigiosidade; 2) uma conjuntura socioeconômica que colaborou para um crescimento vertiginoso de demandas ligadas ao sistema de crédito no Brasil e 3) um quadro de variados incentivos para a litigação e para a interposição de recursos, o que só reforça a morosidade e o congestionamento do sistema judicial, em um ciclo vicioso e em um contexto em que a cultura de conciliação ainda encontra pouco espaço.**

Diante desses desafios, conclui-se que, em face da crise da morosidade judicial, o Judiciário não pode agir mais reativamente ao aumento sistemático da litigância processual. Ações de caráter proativo, capitaneadas pelo Poder Judiciário, incluindo o CNJ, são necessárias para o efetivo combate do problema e passam pelo aperfeiçoamento da gestão judicial, pela legitimação dos mecanismos alternativos de resolução de conflito, pela elaboração de políticas de redução e filtro das demandas judiciais e pela cooperação interinstitucional com órgãos da Administração Pública (no caso presente com INSS, Ministério da Previdência Social e Banco Central) e com instituições privadas ligadas ao maior número de litígios (Bancos, empresas de telefonia etc).