

Fredie Didier Jr.
Leandro Fernandez

Introdução à **JUSTIÇA** **MULTIPORTAS**

Sistema de solução de
problemas jurídicos
e o perfil do acesso à
Justiça no Brasil

3ª edição

2026

 **EDITORA**
*jus***PODIVM**
www.editorajuspodivm.com.br

Litigantes habituais

Sumário • 1. O litigante habitual no sistema brasileiro de justiça – 2. Litigantes habituais e litigantes eventuais – 3. O Poder Público como principal litigante habitual no Brasil – 4. Estratégias de enfrentamento dos efeitos da litigância habitual: 4.1. Visão geral; 4.2. Iniciativas exclusivas do próprio litigante habitual; 4.3. Iniciativas de entes de controle e instituições privadas; 4.4. Iniciativas no âmbito do Poder Judiciário: 4.4.1. Ações coletivas e julgamento de casos repetitivos; 4.4.2. Cooperação judiciária: 4.4.2.1. Centralização de processos repetitivos; 4.4.2.2. Protocolos institucionais com litigantes habituais: 4.4.2.2.1. Generalidades; 4.4.2.2.2. O caso do “Ato Trabalhista”, ou plano especial de pagamento trabalhista, para a centralização de execuções contra entidades desportivas; 4.4.2.2.3. Celebração de protocolos institucionais com litigantes habituais e dever de imparcialidade; 4.4.2.2.4. Protocolos institucionais com entidades responsáveis pela manutenção de ODR’s; 4.4.3. Mutirões de conciliação; 4.4.4. Sistema Informatizado para a Resolução de Conflitos por meio da Conciliação e Mediação - SIREC; 4.4.5. Centros de Inteligência; 4.4.6. Núcleos de Justiça 4.0; 4.4.7. A Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário; 4.4.8. Publicização do comportamento – 5. Execuções fiscais. O julgamento do RE n. 1.355.208 pelo Supremo Tribunal Federal e a Resolução n. 547/2024 Do Conselho Nacional de Justiça.

1. O LITIGANTE HABITUAL NO SISTEMA BRASILEIRO DE JUSTIÇA

Qualquer reflexão acerca do sistema brasileiro de justiça multiportas não estará completa sem uma análise sobre o litigante habitual.

Nos últimos anos, o Conselho Nacional de Justiça tem adotado medidas destinadas à identificação dos litigantes mais presentes em processos judiciais. Os relatórios “100 Maiores Litigantes”, produzidos nos anos de 2011¹ e 2012², os relatórios anuais “Justiça em Números”³ e, mais recentemente, o painel eletrônico “Grandes Litigantes”⁴ são os principais exemplos dessas iniciativas.

Embora ainda não seja possível dimensionar em termos precisos o quantitativo de processos judiciais em que figurem os litigantes habituais, não há dúvida, a partir dos dados já disponíveis nas pesquisas

1. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/65/1/100%20Maiores%20Litigantes.pdf>>.

2. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/64/1/100%20Maiores%20Litigantes%202012.pdf>>.

3. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>.

4. O painel pode ser acessado por meio do seguinte endereço: <<https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>>.

mencionadas, que a maior parte dos processos no Brasil envolve, no polo ativo ou passivo, um *repeat player*.

Essa é uma constatação relevante. Bem vistas as coisas, a existência de parcela expressiva das estruturas do Poder Judiciário justifica-se essencialmente em razão da solução de problemas jurídicos com litigantes habituais. Simplesmente não é possível pensar em administração judiciária ou em reformas legislativas para redução do acervo de processos sem levar esse tipo de litigante em consideração⁵.

Em um paralelo com a Física, a presença de um litigante habitual no sistema de justiça pode ser comparada à existência de um corpo celeste cuja enorme massa gera um campo gravitacional capaz de curvar o espaço ao seu redor. Sua influência é tão grande que distorce abordagens tradicionais: no plano astrofísico, a menor distância entre dois pontos não é uma linha reta, mas uma curva (uma geodésica, mais precisamente). A simples existência de um litigante habitual em determinada localidade altera sensivelmente o funcionamento do respectivo sistema de justiça, que terá de adaptar-se para absorver o novo patamar de problemas jurídicos. Assim como a geometria euclidiana não oferece respostas para questões sobre a dinâmica dos astros, os métodos tradicionais de administração da justiça são incapazes de assegurar tratamento adequado ao fenômeno da litigância habitual – com o perdão pela insólita analogia.

A proposta deste capítulo não é a apresentação dos meios para eliminação desse fenômeno. Em uma sociedade caracterizada por relações de massa, a litigância habitual é um dado da realidade, com o qual o sistema de justiça necessita conviver⁶.

O capítulo destina-se, então, à compreensão do fenômeno e à análise das técnicas e dos arranjos institucionais utilizados para sua abordagem de modo eficiente.

2. LITIGANTES HABITUAIS E LITIGANTES EVENTUAIS

Na década de 1970, Marc Galanter, em um estudo sobre o funcionamento do sistema de justiça, propôs a distinção entre duas espécies de litigantes⁷.

5. Nesse sentido, DIDIER JR., Fredie. “Do que se ocupa um processualista?” *Civil procedure review*, v. 12, n. 3, 2021, p. 119-127.

6. SILVEIRA, Bruna Braga. *Litigiosidade repetitiva, processo e regulação: interações entre o Judiciário e o Regulador no julgamento de casos repetitivos*. São Paulo: Juspodivm, 2021, p. 43.

7. GALANTER, Marc. “Why the ‘Haves’ Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change”. *Law & Society Review*. Vol. 9, n. 1, *Litigation and Dispute Processing: Part One* (1974), p. 97-98. Há versão em

A primeira é a dos *one-shotters* (ou litigantes eventuais), sujeitos que apenas ocasionalmente se utilizam dos serviços do Poder Judiciário, na condição de autor ou réu. Eles, como regra, não possuem conhecimento técnico aprofundado ou estratégias especialmente elaboradas para atuação no processo judicial. Cada processo do litigante eventual (em temas de família, trabalho ou consumo, por exemplo) costuma ter considerável relevância (jurídica, econômica ou, até mesmo, emocional) para ele.

A segunda espécie é a dos *repeat players* (ou litigantes habituais), sujeitos cuja presença nos tribunais é frequente. A participação constante em processos judiciais, aliada a outras questões econômicas e políticas, confere ao litigante habitual uma visão mais privilegiada para a formulação de estratégias de atuação. Em regra, cada processo de que é parte possui apenas pequena importância diante do cenário geral de casos.

A classificação é útil. A simples existência dos litigantes habituais gera repercussões sobre o próprio funcionamento do sistema judiciário, que precisa encontrar meios para absorver um considerável número de novos casos, como já mencionado.

Mas sua influência não se resume a isso.

É amplamente conhecido o rol de vantagens dos litigantes habituais identificado por Marc Galanter: *a)* com o aprendizado ao longo do tempo a respeito do perfil de litigância e com o poder social, político ou econômico de definir os termos das relações jurídicas que integram, estabelecem parâmetros que lhes são mais favoráveis; *b)* possuem acesso amplo a especialistas na área do litígio e, como regra geral, têm baixo custo inicial em processos; *c)* aproveitam-se de espaços informais para desenvolver relações com as autoridades encarregadas da fiscalização da respectiva área; com o tempo, atuando em repetidos litígios, costumam adquirir credibilidade quanto à seriedade das propostas apresentadas, o que facilita a negociação perante os tribunais; *d)* definem a estratégia a ser adotada no caso a partir de um exame de probabilidades, considerando o histórico de casos e potenciais impactos de cada decisão; *e)* podem influenciar a elaboração ou revisão das regras do setor em que atuam, bem como das regras processuais; *f)* têm maior condição para avaliar a efetividade das normas regulatórias do seu setor⁸.

português do texto: GALANTER, Marc. "Por que 'quem tem' sai na frente: especulações sobre os limites da transformação no direito". Organização e tradução de Ana Carolina Chasin. FGV Direito SP: São Paulo, 2018.

8. GALANTER, Marc. "Why the 'Haves' Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change". *Law & Society Review*. Cit., p. 98-103

Em muitos casos, a litigância habitual é considerada parte de um modelo de negócio ou de uma estratégia institucional, com seus custos absorvidos pelo preço de produtos ou serviços – ou ainda, acrescentamos, pelo valor de impostos, em realidades como a brasileira –, a ponto de permitir que o sujeito disponha de recursos financeiros para sustentar processos judiciais por longo prazo e para posicionar-se de acordo com a antecipação dos prováveis resultados das decisões⁹.

Há, ainda, uma importante questão relativa à oportunidade de escolha da instância deliberativa¹⁰.

Por dispor de uma visão global quanto ao resultado do julgamento dos casos, o litigante habitual, aproveitando-se da assimetria informacional do Judiciário e das partes em relação a determinado tema, pode requerer a instauração, conforme as circunstâncias, de incidente de formação de precedente vinculante, para a fixação de tese jurídica perante o tribunal em que tenha maior chance de sucesso¹¹. Não há qualquer ilicitude neste comportamento, é bom que se diga; mas é um dado da realidade, nem sempre tão ostensivo, que não pode escapar nas análises sobre o sistema brasileiro de justiça.

O raciocínio tem lugar também em relação às matérias apreciadas concomitantemente por autoridades administrativas e judiciais. A instauração prematura, perante o Judiciário, de um incidente destinado à formação de um precedente vinculante pode provocar o efeito prático de impedir o surgimento de uma decisão por parte da autoridade administrativa, que pode contar com maior capacidade institucional para apreciar o tema.

Há, então, uma espécie de *forum shopping* pelo *repeat player*, no concurso entre tribunais ou entre o Judiciário e a instância administrativa – fenômeno que merece especial atenção em um sistema que consagra precedentes administrativos obrigatórios.

9. GALANTER, Marc. "Why the 'Haves' Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change". *Law & Society Review*. Vol. 9, n. 1, *Litigation and Dispute Processing: Part One* (1974), p. 100-102. Há versão em português do texto: GALANTER, Marc. "Por que 'quem tem' sai na frente: especulações sobre os limites da transformação no direito". Organização e tradução de Ana Carolina Chasin. FGV Direito SP: São Paulo, 2018.
10. ROTHSTEIN, Lawrence. "The Myth of Sisyphus: Legal Services Efforts on Behalf of the Poor". *Journal of Law Reform*. University of Michigan. v. 7, 1974, p. 501.
11. Sobre o tema do uso estratégico de incidentes dessa natureza, vide: NUNES, Dierle *et al.* "O perigo da utilização estratégica do IRDR por litigantes habituais e a necessidade dos Tribunais refletirem sobre sua cooptação: a proibição do incidente preventivo e o caso Samarco". In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; OLIVEIRA, Pedro Miranda de (coord.). *Panorama atual do Novo CPC*. 2. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017, p. 138-144; ZUFELATO, Camilo; OLIVEIRA, Fernando Antônio. "Perfil dos susciantes do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas: uma análise empírica". *Revista Eletrônica De Direito Processual – REDP*. Rio de Janeiro. Ano 14. Volume 21. N.º 1. Jan.-Abr./2020, p. 14.

3. O PODER PÚBLICO COMO PRINCIPAL LITIGANTE HABITUAL NO BRASIL

O Poder Público é um litigante habitual com características especiais: em regra, os agentes responsáveis por tomar as decisões que provocam a existência de uma multiplicidade de processos não são direta e imediatamente afetados pelas consequências do seu ajuizamento e do seu resultado¹². Essa circunstância, que, por si só, já tende a potencializar o estímulo à litigância, tem seus efeitos acentuados pelo fato de o próprio ente público a que pertence o agente contar com um regime especial de execução das suas dívidas (art. 100, CF/1988). Quando na condição de credora, a Administração Pública dispõe de um específico título executivo extrajudicial – a certidão de dívida ativa –, que fundamenta a utilização de procedimento especial para a execução dos seus créditos (Lei n. 6.830/1980). Além disso, conta com um conjunto de prerrogativas processuais, necessárias para assegurar condições adequadas para a defesa do interesse público¹³.

Seja como for, por questões jurídicas, culturais, econômicas ou políticas, o Poder Público é, de acordo com dados oficiais, o maior litigante do país¹⁴.

Como visto anteriormente, o art. 3º, § 2º, do CPC, não deve ser interpretado apenas como um comando de estímulo à solução consensual de problemas jurídicos no âmbito dos processos estatais, mas dele também se pode extrair o dever de a Administração Pública, na condição de parte em um problema jurídico, adotar a autocomposição, sempre que for possível.

Essa diretriz contribui para a concretização do princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, *caput*), sob a ótica *interna* de cada órgão ou ente, bem como por suas repercussões *externas*: a redução da litigiosidade da administração pública contribui decisivamente para a concretização do princípio da boa administração da justiça¹⁵.

12. Observe-se que, mesmo em hipóteses de responsabilidade civil por ato lesivo a terceiro, nem mesmo é admitido o ajuizamento de ação diretamente contra o agente público, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no RE n. 1.027.633 (Tema 940): “A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa” (STF, Pleno, RE n. 1.027.633, rel. Min. Marco Aurélio, j. em 14.08.2019, publicado em 06.12.2019).
13. Sobre o tema, longamente, em diversas passagens, CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
14. FRANCO, Marcelo Veiga. *Administração pública como litigante habitual: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos*. Londrina: Thoth, 2021, p. 75-88.
15. A propósito do tema, DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa*. Cit., p. 19-25.

O *dever de promoção da solução consensual dos problemas jurídicos pelo Poder Público* deve ser visualizado sob três perspectivas: a) em relação ao objeto do problema jurídico; b) em relação ao modo de solução do problema jurídico; c) em relação à aplicação de sanções administrativas. O tema já foi analisado de modo específico neste Livro, no capítulo dedicado às soluções consensuais de problemas jurídicos.

Além do incentivo à autocomposição, outra importante ferramenta para a redução do volume de litígios do Poder Público é a adoção de *precedentes administrativos obrigatórios*. Há um amplo rol de dispositivos que consagram a autovinculação da Administração Pública: o art. 4º, incisos X, XI e XII, da Lei Complementar n. 73/1993; os arts. 2º, parágrafo único, inciso XIII, e 50, inciso VII, da Lei n. 9.784/1999; os arts. 18-A e 19, incisos II, IV e VII, da Lei n. 10.522/2002; os arts. 23, 24 e 30 da LINDB; os arts. 19 a 24 do Decreto n. 9.830/2019; o art. 3º, inciso IV, da Lei n. 13.874/2019¹⁶.

Ao assegurar a isonomia na aplicação do Direito e a proteção da confiança, os precedentes administrativos obrigatórios contribuem para a redução da litigiosidade, seja sob a ótica extrajudicial, ao orientar a atuação de agentes públicos e as expectativas dos administrados, seja sob a perspectiva judicial, ao justificar a prática de atos processuais destinados ao encerramento do problema jurídico, como o não oferecimento de contestação, a não interposição de recursos ou a desistência de ações e recursos já existentes (art. 1º-A, Lei n. 9.469/1997; arts. 18-A e 19, Lei n. 10.522/2002).

Há notícia, por exemplo, da celebração, no ano de 2020, de protocolo institucional entre o Superior Tribunal de Justiça e a Advocacia Geral da União, com a finalidade de subsidiar a análise da possibilidade de desistência ou não interposição de recursos. Nos seus três primeiros anos de vigência, o ato de cooperação interinstitucional levou à solução definitiva de *mais de dois milhões de processos*¹⁷. Trata-se de boa prática, que

16. DIDIER JR., Fredie. "Intervenção de *amicus curiae* em processo apto à formação de precedente administrativo obrigatório". In: *Civil Procedure Review*, cit., p. 212-214.

17. "O STJ e a AGU atuam em duas vertentes complementares para potencializar a desjudicialização. Na primeira, sob a gestão da Secretaria Judiciária do tribunal, há os mapeamentos quantitativo e qualitativo de processos em que a AGU atua. Nesse trabalho, o STJ demonstra, por exemplo, casos em que o ente público possui decisões favoráveis e desfavoráveis na corte, em relação a determinados temas jurídicos ou a situações em que já houve decisão dos ministros – em processos anteriores semelhantes – pela impossibilidade de examinar o mérito do recurso. Depois, os dados são analisados pela AGU, que orienta os procuradores em relação à adequação dos trabalhos aos processos julgados no STJ, bem como edita atos normativos autorizando a desistência e a abstenção recursal nas hipóteses estabelecidas" (Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portaltj/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/17082023-Acordo-com-AGU-intensifica-desjudicializacao.aspx>>).

racionaliza a atividade do Poder Judiciário e da advocacia pública, que merece ser incentivada em variadas outras situações¹⁸.

Mas não há dúvida sobre qual é a principal questão no diagnóstico acerca da litigância habitual da administração pública brasileira. De acordo com o relatório Justiça em Números de 2024 (ano-base 2023), as execuções fiscais correspondem a 31% de todos os processos pendentes no Poder Judiciário e a 59% do total das execuções pendentes, com tempo médio de duração de quase oito anos e taxa de congestionamento (novos processo x solução de processos) de 87,8%¹⁹.

Trata-se de um problema central. Não há reforma da legislação processual ou reconfiguração de arranjos institucionais seriamente capazes de promover a melhora do quadro geral de morosidade do Judiciário que desconsidere a realidade de quase 1/3 do seu acervo total (e de cerca de 2/3 do acervo específico de execuções).

Por sua importância, o tema das execuções fiscais será retomado mais adiante neste capítulo.

4. ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO DOS EFEITOS DA LITIGÂNCIA HABITUAL

4.1. Visão geral

A adoção de medidas destinadas ao tratamento adequado de problemas jurídicos envolvendo litigantes habituais pode decorrer de iniciativas do próprio *repeat player*, de entidades de controle ou instituições privadas e do Poder Judiciário, que, sob certa perspectiva, também pode ser considerado um *repeat player*²⁰ (o maior deles), com capacidade de análise, de maneira global, dos diferentes perfis e movimentos de litigância no Brasil. As principais providências, em cada um desses casos, serão analisadas a seguir.

18. Outro bom exemplo de concretização da cooperação interinstitucional é a Portaria Conjunta n. 7/2023, editada pelo Conselho Nacional de Justiça, pelo Conselho da Justiça Federal, pela Advocacia Geral da União, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e por todos os Tribunais Regionais Federais, que dispõe sobre procedimentos, iniciativas e estratégias para racionalizar e aprimorar o fluxo de execuções fiscais promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

19. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2024*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024, p. 22.

20. SILVA, Paulo Eduardo Alves da; CARVALHO, Natália Batagim de. "O 'Grande Jogador' - como atua o Judiciário na administração da litigiosidade repetitiva". *Revista de Direito Brasileira*, v. 28, n. 11, jan./abr. 2021, p. 300-321.

4.2. Iniciativas exclusivas do próprio litigante habitual

É possível visualizar a criação de portas de acesso à justiça, baseadas na autocomposição, por litigantes habituais²¹.

A mais elementar medida que pode ser adotada pelo litigante habitual é a criação de instâncias internas de prevenção e solução de problemas jurídicos. Setores como a ouvidoria ou o serviço de atendimento ao consumidor (SAC) são bons exemplos. No âmbito dos fornecedores dos serviços regulados pelo Poder Executivo federal, o Decreto n. 11.034/2022 estabelece parâmetros para o tratamento de demandas dos consumidores pelo SAC.

O litigante habitual pode, ainda, disponibilizar plataformas próprias de *online dispute resolution* (ODR), de acesso fácil e gratuito à outra parte no problema jurídico, como visto com cada vez maior frequência na área consumerista.

Para além dos benefícios à imagem pública da empresa ou instituição, há ainda um aspecto particularmente interessante na adoção dessa medida. A litigância habitual gera elevados custos, não estabelecidos consensualmente, ao Poder Judiciário – ou, dito de outro modo, o comportamento de um *repeat player* provoca externalidades negativas em relação ao Judiciário. Ao suportar as despesas de criação e manutenção de uma plataforma virtual de solução de problemas jurídicos, o litigante habitual internaliza espontaneamente parcela das externalidades negativas geradas por ele, o que contribui para a redução do impacto social de custeio do Judiciário²².

A adoção de iniciativas para a solução de problemas jurídicos pode ocorrer também em relação a processos já existentes, passando a integrar a estratégia processual do litigante habitual. Um exemplo é o estabelecimento de critérios de remuneração dos prepostos que participam de audiências de conciliação de acordo com o grau de satisfação da outra parte (com o acordo ou, ao menos, com a negociação), como previsto na Recomendação n. 50/2014 do CNJ, que incentiva o apoio dos tribunais a políticas dessa natureza (art. 1º, III).

21. Enunciado n. 228 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios: “Recomenda-se aos grandes litigantes a adoção dos meios consensuais apropriados a cada caso, antes do ajuizamento de ações, com o objetivo de viabilizar a real pacificação, levando em conta as peculiaridades da relação jurídica”.

22. Sobre externalidades (positivas e negativas) e internalização de externalidades negativas, vide: COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito e Economia*. 5 ed. Tradução de Luis Marcos Sander e Francisco Araújo da Costa. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 61-62 e 181-184; MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. *Análise Econômica do Direito*. 2ª ed. Tradução de Rachel Sztajn. São Paulo: Atlas, 2015, p. 201-202 e 211.

O maior litigante habitual do Brasil, o Poder Público, também pode desenvolver uma série de medidas para a redução da sua presença no Judiciário, como a criação de instâncias deliberativas internas para a solução de problemas jurídicos (art. 36, Lei n. 13.140/2015), de condicionantes ao acesso ao Poder Judiciário (art. 39, Lei n. 13.140/2015) ou de câmaras de conciliação e mediação²³⁻²⁴ (arts. 32 a 40 e 43, Lei n. 13.140/2015), a observância de súmulas²⁵ e precedentes administrativos obrigatórios para orientação da atuação dos seus agentes e do seu comportamento no processo (art. 1º-A, Lei n. 9.469/1997; arts. 18-A e 19, Lei n. 10.522/2002; LINDB, art. 30) e ao oferecimento da possibilidade de adesão à transação tributária, notadamente nos casos de relevante e disseminada controvérsia jurídica (arts. 2º e 16, Lei n. 13.988/2020; art. 3º, II, Lei Complementar n. 225/2026 - Código de Defesa do Contribuinte) e a concessão de benefícios a sujeitos passivos de obrigações tributárias que venham a aderir a programas de conformidade ou regularização de débitos (arts. 30, 32, 39 e 41, Lei Complementar n. 225/2026).

A edição de uma súmula administrativa é um ato jurídico voluntário, praticado pela Administração Pública, com eficácia, no mínimo, de certificação (a respeito de uma interpretação do Direito), que gera, para o Poder Público, um dever de autovinculação e, para o particular, o correlato direito de exigir a sua observância. Esses três fatores (certificação de uma interpretação reputada como a mais apropriada pela própria Administração, autovinculação da Administração Pública e direito subjetivo do administrado) tornam as súmulas administrativas um instrumento especialmente útil para a racionalização da litigância envolvendo os entes públicos²⁶.

23. BRANCO, Janaina Soares Noleto Castelo. *Advocacia pública e solução consensual dos conflitos*. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2020, p. 151-160.

24. Merece destaque a criação, por todo o Brasil, de câmaras de conciliação e mediação especializadas em temas de saúde, geralmente constituídas no âmbito dos entes federativos ou em cooperação interinstitucional com o Poder Judiciário. A especificidade da matéria e a urgência que costumam estar presentes em problemas jurídicos relativos ao direito à saúde justificam a criação de estruturas específicas, dotadas de meios e de capacidade técnica para o tratamento adequado dos casos, evitando ou reduzindo a judicialização. Sobre o tema, GONÇALVES, Cláudio Cairo. *A processualização administrativa negocial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

25. PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura. *Súmulas administrativas e pareceres normativos como fontes do direito processual: por uma intrínseca efetivação da redução de litigiosidade pelo Poder Público*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2024.

26. Defendendo que essa súmula administrativa é fonte do Direito Processual, PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura. *Súmulas administrativas e pareceres normativos como fontes do direito processual: por uma intrínseca efetivação da redução de litigiosidade pelo Poder Público*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2024.

4.3. Iniciativas de entes de controle e instituições privadas

Além do Poder Judiciário, outros atores distintos das partes em conflito também contribuem para o tratamento adequado do fenômeno da litigância habitual.

O Ministério Público, a Defensoria Pública, a Advocacia Pública e outros órgãos públicos podem celebrar com o *repeat player* compromisso de ajustamento de conduta, negócio jurídico extrajudicial, previsto no art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/1985, destinado à proteção de situações jurídicas coletivas²⁷.

No compromisso, não é possível a renúncia à satisfação do direito transindividual violado. Permite-se, porém – e aí reside um dos seus méritos –, a regulação da maneira como será realizada a reparação dos bens jurídicos afetados²⁸.

A versatilidade do compromisso de ajustamento de conduta permite a construção de soluções criativas, como se deu no contexto dos eventos relativos à ruptura da Barragem do Fundão, em Mariana (MG). Naquele caso, entes públicos celebraram com as empresas envolvidas no evento compromisso que previa a gestão do conjunto de ações de reparação dos danos e compensação das vítimas por uma fundação privada, sem fins lucrativos, com estrutura própria de governança, fiscalização e controle (Fundação Renova). O TTAC (Termo de Transação e Ajustamento de Conduta) e o TAC Governança (TACGov), que disciplinam a constituição e o funcionamento da fundação, são documentos históricos, que bem evidenciam a importância da autocomposição nos problemas jurídicos coletivos no Brasil – e que oferecem subsídios para o aprendizado de boas práticas que podem ser reproduzidas e aperfeiçoadas em situações futuras²⁹.

Nada impede que iniciativas semelhantes sejam adotadas mesmo com a existência de processo judicial em curso. Outro interessante exemplo do potencial consensualidade para a solução de problemas jurídicos de

27. DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. “Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos”. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 39-40.

28. DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. “Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos”. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*, cit., p. 40.

29. Sobre o tema das boas práticas na administração da justiça, DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa*, cit., p. 86-106.

elevada complexidade em situações de litigância repetitiva é o caso dos eventos geológicos ocorridos em Maceió (AL), que provocaram o rebaixamento da superfície do terreno em alguns bairros, com danos a imóveis e necessidade de deslocamento de algumas áreas. Naquele caso, o Ministério Público do Estado de Alagoas, a Defensoria Pública do Estado de Alagoas, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União celebraram, no curso de processos judiciais, acordo com uma empresa para estabelecimento de um *Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação da População*, com posteriores aditivos e termos de resolução, celebrados conforme a evolução dos fatos.

O acordo de leniência, celebrado pelo CADE (art. 86, Lei n. 12.529/2011), pela Controladoria-Geral da União ou pela autoridade máxima do órgão ou entidade pública afetado (art. 16, Lei n. 12.846/2013), também possui grande importância para a reparação de danos provocados a interesses coletivos por litigante habitual.

Nas agências reguladoras, além da celebração de compromisso de ajustamento de conduta (art. 32, Lei n. 13.848/2019), as atividades normativa e sancionatória podem afetar diretamente o cenário da litigância habitual.

Não é por acaso que o CPC prevê a comunicação do resultado do julgamento de incidente de recursos repetitivos e de resolução de demandas repetitivas ao órgão, ente ou agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação da tese adotada³⁰ (arts. 985, § 2º, e 1.040, IV), bem como que a Resolução n. 349/2020 do CNJ confere aos Centros de Inteligência do Poder Judiciário a atribuição para auxiliar tais entes na internalização da norma jurídica construída em precedente qualificado relativo à prestação de serviço concedido, permitido ou autorizado (art. 2º, V).

Nada impede, é claro, que, em processo individual, também seja realizada a comunicação à agência reguladora em casos de infração reiterada cometida por litigante habitual³¹.

30. Sobre o tema, com considerações a respeito do momento da comunicação ao ente regulador e da sua participação no processo, DIDIER JR., Fredie; TEMER, Sofia. "A decisão de organização do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas: importância, conteúdo e o papel do regimento interno do tribunal". *Revista de Processo*. vol. 258, ago./2016, p. 257-278; SILVEIRA, Bruna Braga. *Litigiosidade repetitiva, processo e regulação: interações entre o Judiciário e o Regulador no julgamento de casos repetitivos*, cit., p. 203-224.

31. Nesse sentido: ROQUE, Andre Vasconcelos. *Ainda o acesso à Justiça: Algumas propostas para o problema dos litigantes habituais*. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2019/09/17/propostas-problema-litigantes-habituais/>>.

Mas a contribuição das agências reguladoras pode ser ainda maior. O Decreto n. 10.411/2020, que regulamenta a figura da análise de impacto regulatório, prevista nas Leis n. 13.848/2019 e n. 13.874/2019, prevê como elementos que devem constar do estudo que deve preceder a edição, alteração ou revogação de ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por exemplo, *a)* identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão; *b)* identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado; *c)* identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado; *d)* descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas; *e)* exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios; *f)* identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo; *g)* comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos (arts. 3º e 6º).

Como se nota, o exame do cenário de litigiosidade a respeito da matéria regulada e das possíveis alternativas para sua redução não integra o conteúdo obrigatório da análise de impacto regulatório. Todavia é perfeitamente possível a celebração de protocolo institucional com o Poder Judiciário, com o apoio e o acompanhamento dos seus Centros de Inteligência, para que, aproveitando-se a expertise dos entes reguladores, tais dados também sejam levados em consideração na elaboração dos estudos para a definição da estratégia institucional a ser adotada.

Também são sujeitos que auxiliam no tratamento extrajudicial adequado de problemas jurídicos envolvendo litigantes habituais os Procon's, as associações, os sindicatos e as comissões de conciliação prévia (arts. 625-A a 625-H, CLT).

Observe-se que a celebração de acordos e convenções coletivos de trabalho (art. 611, CLT), pelos sindicatos, e de convenções coletivas de consumo (art. 107, CDC), pelas associações de consumidores, colaboram para a prevenção e a solução de problemas jurídicos coletivos.

Finalmente, entidades responsáveis pela manutenção de ODR's públicas (como a plataforma consumidor.gov.br) e privadas também oferecem grande contribuição à viabilização da autocomposição, constituindo-se em portas de acesso à justiça desenvolvidas a partir do avanço tecnológico. Por sua relevância, elas serão analisadas mais adiante neste Livro, em item específico.

4.4. Iniciativas no âmbito do Poder Judiciário

4.4.1. Ações coletivas e julgamento de casos repetitivos

Na realidade brasileira, os principais métodos utilizados para o tratamento do fenômeno da litigância habitual são as ações coletivas e o julgamento de casos repetitivos³². Assumida a premissa de que a repetição de casos é um dado social inevitável, busca-se, por um ou outro meio, sua aglutinação para tratamento uniforme.

Ações coletivas e julgamento de casos repetitivos são modalidades de processo coletivo, uma vez que ambos têm por objeto a solução de uma situação jurídica coletiva – titularizada por grupo/coletividade/comunidade³³.

A definição quanto à utilização de uma ou outra técnica dependerá da estratégia dos litigantes (legitimados coletivos, membros do grupo – litigantes eventuais – ou litigantes habituais). A análise quanto ao interesse e à conveniência na formação de coisa julgada ou de precedente obrigatório será relevante para a decisão acerca da técnica a ser empregada, ao lado de questões como o regime aplicável às despesas processuais, à desistência, à intervenção de terceiros e ao contexto de suscitação do incidente ou propositura da ação³⁴.

Em qualquer cenário, a definição da técnica a ser utilizada deve observar o princípio da adequação³⁵.

32. SILVEIRA, Bruna Braga. *Litigiosidade repetitiva, processo e regulação: interações entre o Judiciário e o Regulador no julgamento de casos repetitivos*, cit., p. 47-49.

33. DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. "Ações coletivas e o incidente de julgamento de casos repetitivos - espécies de processo coletivo no Direito brasileiro: aproximações e distinções". *Revista de Processo*, v. 256, 2016, p. 209-216. Versão eletrônica disponível na Revista dos Tribunais Online, p. 3.

34. DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. "Ações coletivas e o incidente de julgamento de casos repetitivos - espécies de processo coletivo no Direito brasileiro: aproximações e distinções". *Revista de Processo*. Cit.. Versão eletrônica disponível na Revista dos Tribunais Online, p. 4.

35. DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. "Ações coletivas e o incidente de julgamento de casos repetitivos - espécies de processo coletivo no Direito brasileiro: aproximações e distinções". *Revista de Processo*. Cit.. Versão eletrônica disponível na Revista dos Tribunais Online, p. 4.

4.4.2. *Cooperação judiciária*

Não é por acaso que a cooperação judiciária tem merecido especial atenção por parte do legislador e do Conselho Nacional de Justiça. Ela é um dos mais sofisticados instrumentos passíveis de utilização no âmbito da administração da justiça e, como previsto na Resolução n. 350/2020, uma medida estratégica para implementação das políticas nacionais do Poder Judiciário (art. 6º, § 1º).

A cooperação judiciária permite o desenvolvimento de políticas judiciárias locais, de maneira coordenada e democrática, inclusive com a participação de juízos de ramos distintos do Judiciário e de diferentes graus de jurisdição – com o aproveitamento das respectivas aptidões e aperfeiçoamento da qualidade dos critérios considerados em eventuais análises comparativas de capacidades institucionais –, adequadas às peculiaridades de determinada região ou de certo perfil de casos, em complemento às políticas institucionais gerais adotadas pelo Conselho Nacional de Justiça e pelos tribunais superiores³⁶.

As possibilidades vão desde um singelo auxílio direto para um ato de comunicação, passando pelo aproveitamento ou a realização conjunta de atos, chegando à concepção de estratégias para abordar problemas jurídicos envolvendo litigantes habituais e, a partir de dados estatísticos, à formulação de políticas para a prevenção de certos tipos de problemas jurídicos.

Algumas das possibilidades de sua utilização serão analisadas a seguir.

4.4.2.1. *Centralização de processos repetitivos*³⁷

O art. 69, § 2º, VI, do CPC autoriza a cooperação judiciária consensual para a “centralização de processos repetitivos”, técnica que pode ser proveitosa para o tratamento adequado de problemas jurídicos envolvendo litigantes habituais.

O termo “centralização de processos repetitivos” é indeterminado e não é de fácil compreensão dogmática. Isso porque o CPC, como regra, adota “casos repetitivos” (expressão mais genérica, art. 928) ou “demandas

36. FERNANDEZ, Leandro. “Do conflito entre atos concertados de cooperação judiciária e negócios processuais celebrados pelas partes”. In: DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo (coord.). *Cooperação Judiciária Nacional*. Cit., p. 650-652.

37. Este tópico é baseado em DIDIER JR., Fredie. *Cooperação judiciária nacional: esboço de uma teoria para o Direito brasileiro* (arts. 67-69, CPC). 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2021, p. 79-82.

repetitivas” (arts. 976 e segs.); “processos repetitivos” é expressão que apenas aparece no art. 69, no contexto da cooperação judiciária.

Há, portanto, duas opções interpretativas evidentes: ou bem se considera “processo repetitivo” sinônimo de “caso repetitivo” ou “demanda repetitiva”, creditando o fato a um lapso de técnica legislativa, ou bem se considera “processo repetitivo” um termo com conteúdo dogmático próprio. De todo modo, é preciso considerar que a centralização de processos do art. 69, § 2º, VI, CPC, integra o microsistema de resolução de casos repetitivos³⁸. A redação do inciso X do art. 6º da Resolução n. 350/2020 do CNJ é clara ao relacionar a centralização de processos repetitivos com a “gestão” dos processos repetitivos, função daquele microsistema.

Parece que a melhor opção hermenêutica, exatamente para dar mais rendimento ao comando normativo, é considerar que o sintagma “processos repetitivos” tem acepção mais ampla do que “casos repetitivos” ou “demandas repetitivas”; na verdade, é termo que abrange esses dois últimos. “Casos repetitivos” ou “demandas repetitivas” são termos abrangidos por “processos repetitivos”, que, porém, pode dizer respeito a situação que *não* se encaixe nos dois primeiros termos³⁹.

Um exemplo. Processos que digam respeito a um mesmo fato, embora as questões de direito neles discutidas não sejam comuns, podem enquadrar-se no conceito de “processos repetitivos” do art. 69 do CPC, mas não se encaixam nos conceitos de “casos repetitivos” ou “demandas repetitivas”, que supõem que uma mesma questão de direito esteja sendo discutida em mais de um processo.

Exatamente por isso, Antonio do Passo Cabral entende que o inciso VI do § 2º do art. 69 do CPC pode ser usado como opção aos incidentes de julgamento de casos repetitivos (art. 928, CPC), quando eles forem *incabíveis* ou *inconvenientes*⁴⁰.

38. SILVA, Ricardo Menezes da. *Tratamento adequado de demandas repetitivas no primeiro grau: uma análise a partir do novo Código de Processo Civil*. Dissertação apresentada como requisito parcial para conclusão do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, na Linha de Pesquisa em Direito das Relações Sociais, sob a Área de Concentração em Direito Processual Civil. Curitiba: edição do autor, 2019, p. 86 e 155-156; CAMPOS, Maria Gabriela. *O compartilhamento de competências no Processo Civil: um estudo do sistema de competências sob o paradigma da cooperação nacional*. São Paulo: Editora Juspodivm, 2020, p. 190-192; VIANA, Isadora. *Centralização de processos e cooperação judiciária: terceiro mecanismo de resolução de casos repetitivos*. Disponível em: <https://www.academia.edu/39790846/CENTRALIZA%C3%87%C3%83O_DE_PROCESSOS_E_COOPERA%C3%87%C3%83O_JUDICIAL%C3%81RIA_TERCEIRO_MECANISMO_DE_RESOLU%C3%87%C3%83O_DE_CASOS_REPETITIVOS>.

39. Encampando essa ideia, VOGT, Fernanda. *Cognição do juiz no processo civil – flexibilidade e dinamismo dos fenômenos cognitivos*. São Paulo: Juspodivm, 2020, p. 221.

40. CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência: flexibilização, delegação e coordenação de competências no Processo Civil*. Rio de Janeiro: Tese apresentada no concurso de Professor Titular de Direito Processual Civil da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017, p. 682-684.

O autor sugere a “centralização de processos repetitivos” para os casos de processos com questão de fato comuns, sem identidade de questões de direito, pressuposto para o julgamento de casos repetitivos. Nesses casos, a centralização dos processos traz ganho de eficiência, na medida em que garante uniformidade de interpretação e redução de custos de produção da prova⁴¹. Esse resultado pode ser alcançado também a partir do inciso II do § 2º do art. 69 do CPC.

É possível combinar essa técnica com o julgamento de casos repetitivos. Uma vez instaurado o incidente de resolução de demandas repetitivas, é permitido que, por cooperação judiciária, se determine o juízo de primeiro grau que passará a receber as futuras ações repetitivas ou mesmo o juízo que venha a ser o competente para aplicar a tese jurídica que vier a ser firmada neste incidente⁴².

Perceba, finalmente, que é possível *centralizar* para dar andamento ao processo, instruir, decidir e executar. A observação é importante: a centralização é técnica que pode servir às mais variadas funções inerentes ao exercício da jurisdição e, conseqüentemente, à boa gestão da competência jurisdicional.

4.4.2.2. *Protocolos institucionais com litigantes habituais*

4.4.2.2.1. Generalidades

Não é difícil perceber a existência de uma relação duradoura, desenvolvida a partir de uma multiplicidade de processos, entre litigantes habituais e o Poder Judiciário. No caso do Brasil, não se pode perder de vista, também, a constatação de que os maiores litigantes integram o Poder Público. Não à toa, a Resolução n. 350/2020 do CNJ alude expressamente à Administração Pública e às Procuradorias como possíveis sujeitos da cooperação interinstitucional.

Não se pode desprezar a relevância dos protocolos institucionais firmados com litigantes habituais. Ações coletivas e técnicas de julgamento de casos repetitivos, como a realidade insiste em evidenciar, não têm sido o suficiente para uma redução substancial do número de processos no Poder Judiciário envolvendo os denominados *repeat players*.

41. CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência: flexibilização, delegação e coordenação de competências no Processo Civil*, cit., p. 682.

42. CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. *A centralização de processos como etapa necessária do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas*. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2017.