

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

TERESA HELENA BARROS SALES

**PELA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA JUDICIÁRIA A PARTIR DA
NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA: UMA ANÁLISE DOS
INCIDENTES DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS NOS TRIBUNAIS DE
JUSTIÇA DE MÉDIO PORTE**

BRASÍLIA

2023

TERESA HELENA BARROS SALES

**PELA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA JUDICIÁRIA A PARTIR DA
NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA: UMA ANÁLISE DOS
INCIDENTES DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS NOS TRIBUNAIS DE
JUSTIÇA DE MÉDIO PORTE**

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação da
Profa. Dra. Luciana Silva Garcia e apresentada ao
PPGD/IDP como requisito parcial para a obtenção do
título de Doutora em Direito Constitucional

BRASÍLIA

2023

TERESA HELENA BARROS SALES

**PELA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA JUDICIÁRIA A PARTIR DA
NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA: UMA ANÁLISE DOS
INCIDENTES DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS NOS TRIBUNAIS DE
JUSTIÇA DE MÉDIO PORTE**

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação da
Profa. Dra. Luciana Silva Garcia e apresentada ao
PPGD/IDP como requisito parcial para a obtenção do
título de Doutora em Direito Constitucional

BANCA EXAMINADORA

**Profa. Dra. Luciana Silva Garcia
IDP**

**Prof. Dr. Fábio Lima Quintas
IDP**

**Prof. Dr. Osmar Mendes Paixão Cortês
UNB**

**Prof. Dr. Paulo Sérgio Velten Pereira
UFMA**

**Prof. Dr. Ney de Barros Bello Filho
UNDB/IDP**

**Prof. Dr. Arnaldo Vieira Sousa
UNDB**

*Aos meus alunos, que me motivam todos os dias
a buscar mais conhecimento e ser a minha
melhor versão.*

Código de catalogação na publicação – CIP

S163p Sales, Teresa Helena Barros

Pela construção de uma política pública judiciária a partir da necessidade de ampliação do acesso à justiça: uma análise dos incidentes de resolução de demandas repetitivas nos tribunais de justiça de médio porte / Teresa Helena Barros Sales. Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

105 f. ; il. color.

Dissertação - Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Doutorado Acadêmico em Direito Constitucional, 2023.

Orientador: Prof. Dr. Luciana Silva Garcia.

1. Acesso à justiça. 2. Gerenciamento Processual. 3. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas. 4. Políticas Públicas. I.Título

CDDir 341.2736

AGRADECIMENTOS

Um trabalho de pesquisa é sempre um trabalho feito à muitas mãos, apesar de solitário. Contraditório, talvez. Mas, no fim das contas, o título por essa escrita será apenas de uma pessoa, mas essa pessoa nunca esteve sozinha. Uma vez, compartilhando as paixões acadêmicas, ouvi que a escrita de um trabalho é um ato de coragem, talvez o maior deles, eis aqui a minha chance de ser uma pessoa corajosa, portanto.

2023 foi, provavelmente, o ano mais desafiador da minha vida. Tive um casamento marcado para a mesma época de conclusão do doutorado e, logo no primeiro semestre do ano, precisei conciliar a organização de um dos eventos mais importante da minha vida pessoal com o meu sonho da vida acadêmica, sem deixar de lado meu amado trabalho no Tribunal de Justiça e à docência, sendo professora de quatro turmas incríveis de Constitucional na UNDB e de uma turma de Direito do Consumidor na UFMA. Uma verdadeira logística, por vezes imperfeita, mas, se estou escrevendo esse trabalho agora é porque tive apoio dos meus chefes, da minha família, dos meus alunos e, sobretudo, do meu marido.

Em todas as minhas pesquisas anteriores, começava a escrever os agradecimentos antes de todos os capítulos para, quando tivesse vontade de desistir, voltasse na primeira página do trabalho para lembrar de todas as pessoas que estavam contando comigo e esperando a finalização daquela etapa. Especialmente, no doutorado, sequer tive a chance de fazer isso. Qualquer tempo livre, era um tempo ocupado com lista de casamento, fornecedores, leituras, fichamentos, processos e por aí vai. Chorei em tantas páginas que, se precisasse entregar uma versão impressa, ela certamente teria diversas marcas. Chorei por medo de não conseguir, chorei por querer mais tempo para escrever mais, chorei por estar cansada, com sono, chorei por não me permitir deixar a peteca cair. Eu precisava encerrar o meu ciclo de 10 anos – graduação, especialização, mestrado e, finalmente, o doutorado.

E isso só foi possível porque fui sustentada por Deus, que em Sua infinita bondade me deu forças quando achava que desmoronar era a única opção. No fim, nunca foi. Não mereço muitas coisas, mas minha fé sempre me manteve de pé, afinal, ninguém carrega um fardo além da sua capacidade. Agradeço a Ele, por me lembrar disso todos os dias.

A minha família, formada por pais incríveis, Hilário e Janaina, ótimas irmãs, Fafá e Yara, um cunhado especial, Gabriel e uma bebê que foi a culpada por grandes sorrisos e pelos momentos mais felizes dos últimos três anos: minha Lalazinha, sobrinha amada e dona

e proprietária de todo meu coração. Você vai ler isso aqui quando tiver maior e espero que se sinta orgulhosa do que sua tia escreveu.

Aos dois membros que, apesar de não serem de sangue, integram a minha família em toda sua extensão: Lulu e André. Vocês são exemplo, inspiração e cuidado. E cuidaram tanto de mim que jamais terei palavras para agradecer o amor de vocês.

Como disse no início: casei esse ano! E a pessoa com quem realizei esse sonho é provavelmente o ser humano mais singular que já passou por esse mundo. Semião ou, carinhosamente, vida, você é a razão da minha felicidade, da minha persistência e sempre foi meu maior fã. Meu primeiro leitor de cada capítulo e o crítico mais bondoso que eu poderia ter. Obrigada por me incentivar, sustentar e por me amar. Não é fácil ter minha atenção no meio de tantas atribuições que me coloco todos os dias, mas sua paciência é do tamanho do seu coração e por isso tenho certeza de que nosso caminho será sempre feliz. Obrigada por acreditar em mim e nunca ter deixado que desistir fosse uma palavra possível na nossa vida. Você é, sem dúvidas, a minha pessoa no mundo.

Meu coração também se divide por amigas incríveis que tenho a felicidade de chamar de irmãs: Thamís, minha ouvinte fiel e presença diária na rotina caótica que se criou durante a realização dessa pesquisa, seria impossível colocar em palavras a dimensão da sua importância na minha vida. Provavelmente pouco dessa pesquisa será compreendido por minha dentista preferida, mas a sua compreensão dentro da nossa amizade me trouxe até aqui e por isso serei eternamente grata. Camis, minha grande torcedora e plateia cativa em qualquer trabalho, você não faz parte só desse trabalho, mas de tudo que considero importante no meu caminho. Laura, Amandinha, Ju, Bruna e Rapha, obrigada por sempre acreditarem no meu potencial, prestigiarem minhas conquistas e entenderem meus momentos ausentes. Vocês fazem parte de tudo!

Aos meus queridos amigos, presentes do TJ/MA: Rodrigo, Mich, Mylloca (pin!), Igor, Eduardo, Noboru, Ross, Adriano, Bianca e Pablo: vocês são inspirações diárias! Me sinto privilegiada por trabalhar com pessoas tão competentes. Agradeço pela paciência comigo, pela disponibilidade em ajudar e por torcerem pelas minhas conquistas! Além dos colegas, não posso deixar de expressar minha gratidão aos nossos chefes e verdadeiros mentores, Des. Paulo Velten e nosso querido DG, Carlos Anderson, obrigada pela oportunidade única de integrar a equipe da presidência do TJ/MA na gestão 2022-2024 e, sobretudo, por acreditarem no meu potencial e me impulsionarem a buscar sempre lugares maiores. Servir ao poder judiciário maranhense, de forma produtiva, bem e depressa, foi uma honra.

Reservo aqui um espaço mais que especial para agradecer à minha querida orientadora, Luciana Garcia, um verdadeiro presente do MINTER e que continuou na minha vida durante o doutorado. Lembro como se fosse hoje das nossas primeiras aulas do mestrado, ali tinha uma aluna curiosa e, na sua frente, uma professora ansiosa pelo julgamento do caso do Lula e a (im)possibilidade de prisão após condenação em segunda instância. Vibramos juntas após o voto que libertaria o então ex-presidente e mudaria o contorno da política no Brasil nos anos seguintes. Desde aquele momento, ganhaste uma fã. Não só por defender a mesma bandeira política, mas por, sobretudo, demonstrar segurança e inteligência em todas as suas falas. Obrigada por confiar na minha paixão pelo processo, por me incentivar e por ter acreditado que eu conseguiria. Você faz parte dessa conquista e da minha trajetória acadêmica.

Por fim, agradeço aos responsáveis e principais destinatários desta pesquisa: meus alunos. É impossível nomeá-los e ainda bem por isso, significa que muitos já passaram pelas minhas disciplinas e minha maior motivação é buscar constantemente o aperfeiçoamento para que vocês tenham a melhor professora, dentro de todas as minhas limitações. A docência é minha paixão, parte essencial de quem eu sou e de quem quero ser.

RESUMO:

O presente trabalho trata, essencialmente, das novas perspectivas de acesso à justiça que se consolidaram nos últimos anos a partir de importantes alterações nas legislações brasileiras. A tese buscou problematizar, inicialmente, como os novos mecanismos de uniformização de jurisprudência positivados no CPC/15, especificamente, o IRDR, podem auxiliar na ampliação do acesso à justiça no país. Ainda, questionou-se de que maneira a busca pela resolução de litígios de forma coletiva pode ser um fortalecimento de precedentes ou apenas instrumentos de política pública por parte do Judiciário para gerenciar seus próprios processos. Para enfrentar as problemáticas elaboradas, o trabalho perpassa por uma trajetória histórica sobre o conceito do direito ao acesso à justiça para além das análises feitas por Cappelletti e Garth em suas pesquisas, trazendo uma ótica da necessidade de ressignificar esse acesso a partir das oportunidades e resultados em relação à atuação do Judiciário. No segundo capítulo, discutiu-se o contexto das reformas que ocorreram na América Latina, isto porque, durante o trabalho, ficou evidente que seria impossível abordar o direito de acesso à Justiça sem compreender as experiências latino-americanas quanto à reforma do Judiciário a partir da influência de determinadas organizações, como o Banco Mundial. Neste capítulo, abordou-se também a participação de atores específicos para as alterações que ocorreram na legislação brasileira, com enfoque na promulgação da EC 45/2004. Por fim, ao final, discutiu-se os novos instrumentos, fazendo uma análise dos conceitos de políticas públicas e das ferramentas de gestão processual. Com base nisso, o último capítulo trouxe o resultado principal do trabalho a partir de uma pesquisa de cunho exploratório feita em todos os Tribunais de Justiça de Médio Porte quanto à instauração dos IRDRs, com o objetivo de analisar quantitativamente e qualitativamente o referido incidente, a fim de verificar, na prática, os impactos internos e externos da criação de institutos aptos a julgar coletivamente os litígios. A metodologia do presente trabalho, em relação aos primeiros capítulos, foi bibliográfica e exploratória, utilizando-se de doutrinas e o acervo nos repositórios eletrônicos e, ao final, utilizou-se do método hipotético dedutivo ao problematizar as questões processuais e testar as hipóteses a partir de uma análise dos dados disponibilizados pelos Tribunais de Justiça.

Palavras-chave: Acesso à justiça; Gerenciamento Processual; Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas; Políticas Públicas.

ABSTRACT:

This paper essentially deals with the new perspectives on access to justice that have been consolidated in recent years because of important changes in Brazilian legislation. The thesis initially sought to problematize how the new mechanisms for standardizing jurisprudence set out in the CPC/15, specifically the IRDR, can help expand access to justice in the country. The question was also raised as to how the quest to resolve disputes collectively can be a strengthening of precedents or just a public policy instrument used by the Judiciary to manage its own processes. To address the issues raised, the work goes through a historical trajectory on the concept of this fundamental right, beyond the analyses made by Cappelletti and Garth in their research, bringing a view of the need to re-signify this access based on the opportunities and results in relation to the actions of the Judiciary. The second chapter discusses the context of the reforms that have taken place in Latin America, because during the work it became clear that it would be impossible to address the right of access to justice without understanding the Latin American experiences in terms of reforming the judiciary based on the influence of certain organizations, such as the World Bank. This chapter also discusses the participation of specific actors in the changes that have taken place in Brazilian legislation, with a focus on the enactment of EC 45/2004. Finally, the new instruments were discussed, analyzing the concepts of public policies and procedural management tools. Based on this, the last chapter brought the main result of the work based on an exploratory survey carried out in all the Medium-Sized Courts of Justice regarding the establishment of IRDRs, with the aim of quantitatively and qualitatively analyzing this incident to verify, in practice, the internal and external impacts of the creation of institutes capable of judging disputes collectively. The methodology of this work, in relation to the first chapters, was bibliographical and exploratory, using doctrines and the collection in electronic repositories and, in the end, it used the hypothetical deductive method to problematize procedural issues and test hypotheses based on an analysis of the data made available by the Courts of Justice.

Keywords: Access to justice; Process Management; Repetitive Demand Resolution Incident; Public policy

LISTA DE QUADRO E TABELAS

Quadro 1 – Mapa da distribuição dos Tribunais de Justiça segundo o porte

Quadro 2 – Classificação dos tribunais da Justiça Estadual segundo o porte, ano-base 2021

Quadro 3 – Quantidade de IRDRs instaurados e admitidos nos Tribunais de Justiça de médio porte

Quadro 4 – Proporção em percentual dos IRDRs instaurados e admitidos nos Tribunais de Justiça de médio porte

Quadro 5 – Divisão temática dos IRDRs instaurados e admitidos nos Tribunais de Justiça de médio porte

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

BM - BANCO MUNDIAL

OIs - ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

CF - CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

CPC – CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

EC – EMENDA CONSTITUCIONAL

NUGEP – NÚCLEO DE GERENCIAMENTO DE PRECEDENTES

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO

SRJ/MJ - SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

TJ – TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TJ/BA TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA

TJCE – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ

TJ/DFT – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

TJ/ES - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

TJ/GO - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO GOIÁS

TJ/MA - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

TJ/MT - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

TJ/PA - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

TJ/PE - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PERNAMBUCO

TJ/SC – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

USAID – AGÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL

Sumário

INTRODUÇÃO	15
1. AS NOVAS PERSPECTIVAS DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL	18
1.1 O que é acesso à justiça? uma análise para além das dimensões clássicas.....	18
1.2 A igualdade em pauta: uma abordagem sobre a ótica das oportunidades e dos resultados.....	24
1.3 A necessidade de ressignificar o acesso à justiça para além do princípio da inafastabilidade da jurisdição	28
2. OS JUDICIÁRIOS NA AMÉRICA LATINA: REFORMAS E INFLUÊNCIAS PARA FORMAÇÃO DE UM SISTEMA DE JUSTIÇA CONSTITUCIONAL	39
2.1 O contexto das reformas na América Latina na década de 90	39
2.2 As experiências latino-americanas a partir da atuação do Banco Mundial.....	42
2.3 O Brasil em perspectiva: a reforma da justiça e a Constituição Federal de 1988.....	47
2.4 O projeto saiu do papel: a Emenda Constitucional nº 45/2004	50
2.5 O padrão das reformas no Brasil: quem são os atores que garantem a democratização do judiciário?	52
3. OS NOVOS INSTRUMENTOS DO CPC/2015: POLÍTICAS PÚBLICAS OU FERRAMENTAS DE GESTÃO PROCESSUAL?	59
3.1 A atuação dos 3 poderes e a construção de um conceito de política pública.....	59
3.2 A coletivização de litígios e o incidente de resolução de demandas repetitivas	66
3.2.1 O IRDR e suas repercussões no processo civil brasileiro: conceitos iniciais e divergências.....	71
3.3 Política pública ou fortalecimento de precedentes? Uma análise da instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas nos tribunais de médio porte	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS	99

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país extremamente diversificado e dinâmico e, tais características, se apresentam em diversos segmentos, entre eles, o próprio Poder Judiciário. O histórico legislativo e jurídico do país é permeado de alterações e de momentos de grandes rupturas institucionais. O presente trabalho utiliza como ponto de partida o período pós ditadura militar, que é o momento de reorganização interna do Brasil em relação a todas as instituições políticas, sociais e jurídicas.

Nesse contexto, a necessidade de positivar e garantir os direitos fundamentais tornou-se uma bandeira política, o que culminou na promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988, vigente até então. A partir dela, o Brasil começa a ser palco de grandes transformações institucionais e organismos externos começam a visualizar no país um local promissor para crescimento e, conseqüentemente, investimentos de capital. Para isso, era importante fortalecer a legislação e direcionar a atuação do Poder Judiciário.

Assim, entre outras questões, o acesso à Justiça começa a ser, de fato, uma preocupação da sociedade e dos órgãos políticos. Isto porque, além do Brasil, outros países da América Latina também estavam passando por momentos de instabilidade política, o que inicia um período de reformas do sistema judiciário de maneira generalizada e suscita diversas questões importantes a serem analisadas dentro do âmbito jurídico.

De forma geral, o trabalho parte da premissa de que, após o advento da CF/88, diversas emendas legislativas foram incorporadas ao texto constitucional e o objetivo era, inicialmente, fortalecer as instituições do sistema de justiça de modo a garantir uma estabilidade no cenário político, social e econômico do Brasil. Essas alterações legislativas perduram até os dias mais recentes, sendo a última grande reforma a do Código de Processo Civil de 2015.

A alteração do CPC foi motivada, entre outros fatores, pela necessidade de adequação da sistemática processual à Constituição Federal, visto que o anterior datava 1973. Assim sendo, na busca por garantir a democratização dentro do Poder Judiciário e a concretização de princípios fundamentais como o da segurança jurídica e o acesso à justiça, positivaram-se importantes instrumentos para assegurar a ampliação desse acesso à justiça por meio dos debates e a participação social em todas as instâncias judiciais, entre eles, tem-se: os incidentes de resolução de demandas repetitivas e o sistema de precedentes.

A ideia do legislador, dessa forma, era trazer coerência ao Código de Processo Civil por meio de mecanismos que podem dar mais celeridade aos procedimentos e previsibilidade nas decisões. Tal feito objetivava que o Judiciário tivesse um caráter mais isonômico, que as decisões judiciais não fossem objeto de contradições e sim, integrassem um sistema qualificado de precedentes. Além de uma atenção mais específica para as demandas repetitivas a fim de que conseguissem pluralizar a participação social, resolvendo problemas coletivos de forma adequada e uniforme, sem que os

Tribunais ficassem assoberbados, problemática identificada há anos dentro do Poder Judiciário brasileiro.

Entretanto, apesar de reconhecer que os dispositivos incorporados ao CPC/2015 possuem diversos pontos positivos no sentido de buscarem a uniformização da jurisprudência e a segurança jurídica, percebeu-se que a utilização deles, na prática, pode não atingir a plena funcionalidade para o qual foram criados. Nesse ponto, o trabalho introduz uma importante construção quanto ao conceito de política pública judiciária. Busca-se, nesse aspecto, investigar de que maneira o Poder Judiciário poderia, a partir de suas próprias funções, criar e fomentar políticas públicas que funcionassem como uma forma de aprimorar suas decisões e, ao mesmo tempo, de concretizar direitos por meio da utilização adequada dos instrumentos processuais.

Nesse cenário, questiona-se: os instrumentos positivados no CPC/2015 conseguem, de fato, concretizar a ampliação do acesso à justiça para a sociedade? Essa ampliação pode ocorrer em razão da utilização de incidentes de resolução de demandas repetitivas? Ainda, pode-se considerar esses incidentes de demandas repetitivas como um instrumento de política pública judiciária ou são apenas mecanismos de gestão processual feita pelos Tribunais?

Tem-se como hipótese provisória a ideia de que os instrumentos do CPC/2015 podem estar sendo utilizados de forma efetiva dentro do Judiciário brasileiro, garantindo um verdadeiro acesso à justiça por todos. Gerando, assim, um debate ampliado de determinadas questões e, conseqüentemente, decisões mais fundamentadas, isonômicas e aptas a formarem precedentes.

Pode ser também que, por outro lado, os instrumentos do CPC/2015, ao buscarem uniformização de jurisprudência, funcionam como mecanismos de gestão processual por parte dos Tribunais, sendo, portanto, apenas auxiliares na redução de processos e índices do Conselho Nacional de Justiça. Assim, pode até se ter uma ampliação de acesso à justiça, mas apenas para determinados grupos sociais, perpetuando a problemática de seletividade dentro do Poder Judiciário e deixando por cumprir a promessa de acesso (por todos) à justiça.

Para verificar as referidas hipóteses, o primeiro capítulo aborda, inicialmente, os estudos de Cappelletti e Garth sobre o acesso à justiça e analisa como a compreensão sobre dimensões desse direito foram diferentes entre os diversos países estudados. Além disso, busca-se discutir a necessidade de ressignificar tal direito, indo além apenas da dimensão clássica de um direito de ingressar em um órgão do Judiciário. Devendo ser visto como, na verdade, uma forma de concretizar outros direitos fundamentais e garantir ampla participação popular dentro das instituições jurídicas.

O segundo capítulo, em seguida, traz aspectos importantes sobre a reorganização do Judiciário dentro dos países da América Latina após rupturas políticas entre as décadas de 60 e 70. A ideia é compreender as reformas judiciais ocorridas na época e a influência delas para o que aconteceu no Brasil após a CF/88 e a promulgação da EC 45/2004, um verdadeiro marco para o Poder Judiciário.

Após os dois capítulos mais teóricos, a pesquisa volta-se, no capítulo subsequente, para um estudo empírico a partir da análise de dados quanto aos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes

instalados nos Tribunais de Justiça de Médio Porte e em relação à efetividade dos IRDRs para garantir um padrão de decisões entre demandas semelhantes.

A delimitação dos Tribunais de Justiça de Médio Porte deu-se a partir da divisão feita pelo CNJ, no relatório “Justiça em Números”, em que os tribunais estaduais são divididos a partir do porte, com base em critérios que serão explicados neste capítulo. Para além desse recorte metodológico, a escolha se deu também em razão de outras duas pesquisas anteriores no Tribunal de Justiça do Maranhão, local em que reside a autora do trabalho e que foi objeto de estudo na graduação e na dissertação de mestrado. Nessa oportunidade, busca-se ampliar o objeto de estudo e comparar o TJ/MA com outros Tribunais que possuem o mesmo tamanho e organização similar.

O ponto de partida para essa pesquisa exploratória é a criação dos Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDRs) com o CPC/2015. A análise da coletivização de litígios será feita pelos dados publicados pelos NUGEPs de cada Tribunal de Justiça, momento em que se buscará entender como esses dados estão dispostos e publicizados para a sociedade civil. Em seguida, a ideia é analisar como os IRDRs são suscitados e aplicados pelos TJs analisados a fim de verificar se, de fato, há diminuição de conflitos, ampliação de acesso à justiça e consolidação de precedentes.

Assim, busca-se, ao final, analisar como os TJs estão adotando as resoluções do CNJ em relação às demandas repetitivas. Busca-se discutir a política do CNJ de uniformização das decisões e se a aplicação dos instrumentos processuais está sendo efetivada, garantindo ampliação do acesso à justiça. Ainda, o trabalho busca compreender, por meio de uma pesquisa empírica, se, de fato, a coletivização de litígios tem sido algo positivo para garantia dos direitos fundamentais ou se é limitada à função de auxiliar a gestão interna dos processos dos Tribunais de Justiça.

A metodologia do presente trabalho, em relação aos primeiros capítulos, foi bibliográfica e exploratória, utilizando-se de doutrinas e o acervo nos repositórios eletrônicos e, ao final, utilizou-se do método hipotético dedutivo ao problematizar as questões processuais e testar as hipóteses a partir de uma análise dos dados disponibilizados pelos Tribunais de Justiça (QUEIROZ; FEFERBAUM, 2022). Especificamente no âmbito do terceiro capítulo, utilizou-se da realização de um banco de dados com todas as informações sobre os IRDRs suscitados nos Tribunais de Justiça de Médio Porte, tendo sido anotadas todas as características dos IRDRs, sob um aspecto quantitativo e qualitativo para, a partir do referencial teórico, relacionar a instauração dos IRDRs com a construção de políticas públicas, ressaltando a atuação dos tribunais quanto ao gerenciamento de processos.

1. AS NOVAS PERSPECTIVAS DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

A discussão sobre acesso à justiça no Brasil, sem dúvidas, perpassa por um importante histórico de contextualização desse fenômeno em determinados países da Europa e do continente norte-americano. Isto porque o Brasil, inicialmente, não fez parte das pesquisas e projetos legislativos relacionados à importância de garantir amplo acesso à justiça para a sociedade, pois, até a década de 80 viveu um período de opressão e supressão de direitos, mais conhecido como ditadura militar.

Dentro desse contexto, para compreender o acesso à justiça, é preciso revolver alguns marcos importantes na construção desse conceito e positivação como um direito fundamental dentro das legislações. Um deles e, talvez, o mais significativo, é o “Projeto Florença” de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988). A partir das investigações feitas pelos autores, constatou-se diversos entraves encontrados por uma grande parcela da população ao tentarem ingressar com ações no Poder Judiciário e, para tentar resolver essa problemática, alguns mecanismos foram alinhados e incorporados por muitos países.

Ocorre que, apesar da pesquisa citada ser um marco muito relevante no âmbito do estudo do acesso à justiça, os resultados encontrados suscitam discussões que não foram incorporadas pela comunidade brasileira inicialmente. Assim, é importante analisar as dimensões clássicas, aqui representadas pela pesquisa de Cappelletti e Garth (1988) e relacioná-las com a realidade vivida pelo Brasil antes e após a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco teórico essencial para estudo no âmbito dos direitos fundamentais. E, só assim, será possível entender o significado do acesso à justiça no Judiciário brasileiro e eventual necessidade de ressignificá-lo para discutir sua efetividade.

Dessa forma, no presente capítulo, serão abordados os marcos mais relevantes para o estudo do acesso à justiça, bem como as novas perspectivas e nuances do referido direito dentro do contexto brasileiro. Afinal, a ideia é, para além de compreender o acesso à justiça como um princípio constitucional e direito fundamental, avaliar o caminho feito por meio de pesquisa, estudos e reformas legislativas sobre o tema.

1.1 O que é acesso à justiça? uma análise para além das dimensões clássicas

O conceito de acesso à justiça está presente em grande parte das doutrinas processuais e constitucionais. Para evitar uma simples explanação teórica, é importante trazer as primeiras discussões que priorizaram entender não só o que seria esse direito, mas, também, compreender os elementos que integram esse conceito. Isto porque, como se abordará adiante, o acesso à justiça não é apenas a possibilidade de ingressar em uma instituição jurídica, trata-se de um direito complexo e que precisa de diversos fatores para ser garantido e efetivo.

Nesse sentido, Helena Campos Refosco (2017, p. 51) coloca que “para apreciar o acesso à Justiça (...), a prestação jurisdicional deve ser analisada sob a ótica da inclusão, da imparcialidade do julgador, da celeridade na tramitação, da eficácia e da segurança jurídica proporcionadas pelo

juízo”. Assim, a dimensão da análise do referido direito tem que ser correlacionada com outros elementos igualmente fundamentais.

Da mesma forma, Maria Tereza Sadek defende categoricamente que o “acesso à justiça é um direito primordial”. E, ao elencar como um direito tão importante, escreve que “sem ele nenhum dos demais direitos se realiza. Assim, qualquer ameaça ao acesso à justiça impõe sérios danos aos preceitos da igualdade e à prevalência da lei.” (SADEK, 2014, p. 57).

É nesse ponto que Talita Rampin e Rebecca Igreja (2021, p. 196) afirmam que a ressignificação da compreensão desse conceito é necessária “não apenas como um movimento de institucionalização, mas, também, como uma transformação do espaço jurídico, onde a busca pela justiça e a garantia de direitos se realizam”.

Antes da explanação sobre a ressignificação do acesso à justiça, importante se faz trazer as primeiras discussões ou, a dimensão clássica, sobre o assunto. Nesse aspecto, falar sobre clássico remete à pesquisa ao “Projeto Florença” de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988). Os autores, por meio de um longo trabalho, trazem um compilado de informações sobre a importância da inserção do acesso à justiça como um direito de todos os cidadãos e quais os principais obstáculos para concretização desse direito em diversos países da Europa e América do Norte.

Cappelletti e Garth (1988, p. 8) reconhecem que definir acesso à justiça é difícil, mas o referido conceito deve ser utilizado para atingir certas finalidades básicas do sistema jurídico, entre elas a de que “o sistema deve ser igualmente acessível a todos” e que “deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos”.

Nesse sentido, para se atingir tais objetivos, há certos obstáculos que precisam ser enfrentados e minimizados durante o caminho para garantir o acesso à justiça a todos. As principais barreiras para efetividade desse amplo acesso à justiça, listam os autores (CAPPELLETTI; GARTH, 1988) como: as custas judiciais, a ausência de justiça especializada para pequenas causas e o longo tempo de duração da tramitação dos processos judiciais.

Para enfrentar essas questões, os autores (CAPPELLETTI; GARTH, 1988) traçam diversas soluções relacionadas a “ondas de um movimento para solucionar de forma prática os problemas do acesso à justiça”. A partir dessas ondas, percebeu-se uma ampliação das discussões para que o sistema jurídico se torne o mais efetivo possível. Evidenciando, portanto, que compreender a formação dessas soluções é essencial para analisar o caminho percorrido a fim de concretizar o direito ao acesso à justiça.

A primeira onda tratou de criar mecanismos relacionados à assistência judiciária gratuita. Isto porque, a partir da pesquisa feita (CAPPELLETTI; GARTH, 1988), percebeu-se que os elevados custos para ingressar nas instituições jurídicas dificultavam o acesso, uma vez que existe uma parcela considerável da população de classe média e baixa que procuram algum órgão para resolverem seus problemas. Assim, traçar ferramentas que diminuam ou retirem as custas judiciais seria essencial para, de fato, começar a se falar em amplo acesso à justiça. Nessa perspectiva, Maria Tereza Sadek (2014, p. 58) escreve que:

A primeira onda torna visíveis os problemas e as dificuldades decorrentes da pobreza. Daí o

entendimento de que o acesso à justiça dependeria basicamente do reconhecimento da existência de um direito, juridicamente exigível; do conhecimento de como ajuizar uma demanda; e da disposição psicológica para ingressar na justiça.

Na visão de Cappelletti e Garth (1988, p. 32), “os esquemas de assistência judiciária da maior parte dos países eram inadequados”. Nesse contexto, o estudo perpassa por países como Alemanha, Áustria, Inglaterra, Holanda, França, que foram precursores de um sistema “*judicare*”, na qual “a assistência judiciária é estabelecida *como um direito* para todas as pessoas que se enquadrem nos termos da lei. Os advogados particulares, então, são pagos pelo Estado.” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 35, grifo dos autores).

Um ponto importante de se destacar é que, ao discutir as propostas para enfrentar as problemáticas elencadas, há sempre um contraponto, uma crítica que precisa ser incorporada pelos gestores para analisar a viabilidade das medidas. Quanto à primeira onda, os autores afirmam (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 38) que “o *judicare* desfaz a barreira de custo, mas faz pouco para atacar barreiras causadas por outros problemas encontrados pelos pobres. Isso porque ele confia aos pobres a tarefa de reconhecer as causas e procurar auxílio”. Ou seja, o sistema acaba não incentivando outras formas de auxílio jurídico para compreensão de direitos e identificação de outras áreas que poderiam ser enfrentadas por meio do Poder Judiciário.

Essa constatação é de suma importância para a discussão que permeia a inafastabilidade da jurisdição, uma vez que, garantir que as portas estejam abertas para todos, sem custos, não foi suficiente. Isto porque, partir do pressuposto de que todos já terão a prévia noção de que possuem um direito e de que, ao se depararem com a violação deste direito em alguma medida, há um órgão estatal capaz de solucionar essa demanda, de forma imparcial, justa e célere é, sem dúvidas, uma postura não inclusiva, que deve ser analisada e colocada nas agendas de pesquisa em relação ao tema.

Nessa medida, é importante, além de garantir isenção de custas processuais e políticas voltadas para o assistencialismo jurídico gratuito, ter uma preocupação quanto à compreensão dos indivíduos sobre esses direitos. A problemática, portanto, não é apenas em relação aos custos financeiros, mas, também, quanto ao conhecimento dos procedimentos judiciais. Sobre isso, Maria Tereza Sadek (2014, p. 57) escreve que:

O direito de acesso à justiça não significa apenas recurso ao Poder Judiciário sempre que um direito seja ameaçado. Esse direito envolve uma série de instituições estatais e não estatais. Como consta do texto constitucional, são vários os mecanismos e instituições que podem atuar na busca da solução pacífica de conflitos e do reconhecimento de direitos. A efetiva realização dos direitos não é, contudo, uma decorrência imediata da inclusão do direito de acesso à justiça na Constituição e em textos legais. Muito embora a legalidade provoque impactos na sociedade, sua extensão e profundidade dependem fundamentalmente de variáveis relacionadas a situações objetivas e do grau de empenho dos integrantes das instituições responsáveis pela sua efetividade.

Há outras propostas para enfrentamento da problemática da gratuidade da justiça além da remuneração de advogados pelo Estado. Existem países que adotam modelos de “escritórios de vizinhança”, modelos híbridos de remuneração, possuindo advogados servidores públicos e advogados particulares, todavia, são mecanismos limitados porque o Estado não suporta arcar com todos esses custos, garantindo pagamentos fixos e periódicos a todos os advogados. (CAPPELLETTI; GARTH,

1988)

Todavia, é possível perceber que a adoção dessas medidas, dentro de suas limitações, trouxe importantes ganhos para melhoria dos sistemas de assistência judiciária em diversos países. Cappelletti e Garth (1988, p. 47) escreveram, à época, que “os pobres estão obtendo assistência judiciária em números cada vez maiores, não apenas para causas de família ou defesa criminal, mas também para reivindicar seus direitos novos, não tradicionais, sejam como autores ou como réus.” Assim, a perspectiva dos autores era de otimismo, pois acreditavam que essas novas experiências poderiam auxiliar na minimização dessas barreiras que dificultam o acesso à justiça.

Na segunda onda, discutiu-se obstáculos que se relacionavam à representação dos interesses difusos e coletivos. Os autores (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 49) ressaltaram que o problema estava na “concepção tradicional do processo civil”, que não abria espaço para a proteção dos direitos difusos. Nessa perspectiva, o processo deveria deixar de ser apenas algo entre duas partes que buscavam resposta para conflitos e interesses individuais. Era o momento, portanto, em que o direito público ganhava destaque em razão da judicialização de políticas públicas. Para Sadek (2014, p. 58), “o foco central está na extensão do direito de acesso à justiça. Não se trata apenas de efetivar direitos de natureza individual, mas direitos supraindividuais, referidos a grupos, categorias, coletividades”.

Assim, as reformas deveriam abarcar a ampliação da legitimidade para representação desses interesses difusos no Tribunal e uma mudança de postura por parte dos juízes ao receberem processos coletivos, permitindo participação em audiências, repensando conceitos quanto à citação e oitiva das partes, além, é claro, da superação de uma visão individualista do processo civil para garantir uma concepção mais plural dos procedimentos jurisdicionais. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 50).

Portanto, os autores (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 49) destacam a importância de “organizar e fortalecer grupos privados para a defesa de interesses difusos”, sob a perspectiva de colocar em evidência não apenas os direitos dos menos favorecidos, mas, também, dos que envolvem questões específicas de determinados grupos sociais. E, para isso, traçam ideias em relação à atuação do governo e criação de departamentos que possam representar tais interesses.

Em relação à segunda onda, pode-se extrair um ponto extremamente relevante para a produção do presente trabalho, a ideia de coletivização dos litígios e afastamento da individualização no ingresso ao Judiciário. Essa questão, até 2015 - ano de promulgação de uma nova legislação processual - era ainda mais problemática, pois, apesar de mecanismos de defesa coletiva, faltava uma instrumentalização processual disso. O que se percebe, portanto, é que desde os primeiros estudos sobre o acesso à justiça, já existia uma discussão quanto à necessidade de incentivar a resolução por meio de mecanismos que permitissem uma análise coletiva dos litígios semelhantes.

Nessa linha, ainda sobre os problemas que levaram às constatações de mudança, os autores Aluísio Gonçalves Mendes e Larissa Clare Silva (2015, p. 1845), ao escreverem uma releitura da obra de Cappelletti e Garth, afirmam que:

Apesar de um Poder Judiciário assoberbado, e com recursos materiais e humanos insuficientes, diversas lesões ainda não são levadas ao Poder Judiciário. Trata-se das lesões de bagatela,

retratadas como entrave ao acesso à Justiça pelo Projeto Florença, que, se consideradas separadamente, em termos econômicos, são de pequena monta, fazendo com que, na relação custo-benefício, o ajuizamento de ações individuais seja desestimulante e, até mesmo, deficiente, deixando perpetuar práticas ilegais e lesivas. Considerando que, tanto na esfera pública, como na privada, as relações de massa expandem-se continuamente, os causadores das lesões acabam beneficiados, pois, além de geralmente terem mais recursos para despendar no litígio, acabam se beneficiando das lesões perpetradas em relação aos poucos que buscam sua reparação no Poder Judiciário. Como consequência de pouca ou nenhuma valia passam a ser as normas de direito material, que estabelecem direitos para os lesados, se a referida proteção não encontrar amparo processual.

Assim, os autores (MENDES; SILVA, 2015) afirmam que “as ações coletivas, tratadas na segunda onda renovatória, representam uma importante ferramenta para o acesso à justiça, eliminando os entraves mencionados”. Todavia, suscitam um contraponto importante que não foi tão abordado por Cappelletti e Garth no Projeto Florença, mas faz parte da grande motivação desse trabalho, que é o fato de que a multiplicação de causas idênticas, distribuídas a julgadores distintos, pode gerar decisões contraditórias e que violam, de alguma maneira, a isonomia buscada por meio da coletivização de litígios. Tal questão será objeto de discussão mais à frente.

Por fim, chega-se à terceira onda, oportunidade em que se discutiu uma concepção mais ampla de acesso à justiça. O objetivo, nesse momento da pesquisa, foi o de focar “no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas na sociedade moderna” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 67). Ou seja, buscar novos mecanismos para garantir efetividade aos direitos sociais.

Sobre isso, Maria Tereza Sadek (2014, p. 58) afirma que “na terceira onda, o movimento de ampliação do acesso à justiça é movido por fórmulas capazes de simplificar procedimentos no interior da justiça estatal, e a partir da criação e da admissão de meios extrajudiciais de resolução de conflitos”.

Os autores (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 67) trouxeram essa ampliação por meio da advocacia “judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos”, isso tudo, cumulado com a modernização dos procedimentos para prevenir conflitos e resolvê-los de forma mais adequada se deu para, conforme Cappelletti e Garth (1988, p. 67), tornar “exequíveis os novos direitos”.

As discussões trazidas na última onda refletem uma problemática dentro do sistema judicial que não se resolve de forma tão prática e, até os dias de hoje, pode-se observar a necessidade de continuar o estudo desses pontos. Na verdade, a análise de todas as ondas formuladas, os contrapontos e apontamentos, ressaltam as problemáticas que envolvem a concretização de direitos e a importância de discuti-los para aprimorar e maximizar os sistemas de garantias desses mesmos direitos.

Cappelletti e Garth (1988, p. 71) afirmam que esse novo enfoque em relação às discussões que permeiam o sistema de justiça:

(...) encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou a criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios.

Dessa forma, os autores traçaram (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 76) diversas

estratégias para ampliar esse enfoque no acesso à justiça, “reforma dos procedimentos judiciais em geral relacionados à participação dos juízes e custas; métodos alternativos para decidir causas judiciais, tais como: júízo arbitral, conciliação, incentivos econômicos”. Ainda, colocam como necessária a criação de procedimentos especiais para pequenas causas, de cortes especializadas e reformas “em relação à promoção de acessibilidade geral, a tentativa de equalizar as partes, a alteração no estilo de tomada de decisão e a simplificação do direito aplicado.” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 94).

O contexto da pesquisa feita, portanto, abre as portas para um estudo aprofundado sobre as diversas perspectivas que devem ser analisadas no que diz respeito ao acesso à justiça. Isto porque, essas novas nuances sobre o que começou a se entender por acesso à justiça, colocaram em evidência quem são os beneficiários e usuários do sistema de justiça e, principalmente, sobre qual a função do Poder Judiciário enquanto um “poder estatal”, um poder de julgar litígios que afeta a vida de milhares de indivíduos e que só existe a partir de uma previsão legal para tal. Precisando, portanto, compreender a força que tem perante a sociedade. Nas palavras dos próprios autores, o “Projeto Florença” acabou sendo um compilado de estratégias para “auxiliar pessoas comuns a fazer valer seus direitos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 142).

Importante ressaltar o que Humberto Dalla Bernardina de Pinho (2019, p. 246) escreveu sobre a relação das três ondas abordadas por Cappelletti e Garth (1988) em sua pesquisa, pois, o autor afirma que “Não se pode perder de vista, ainda, que as barreiras suscitadas não se mostram autônomas e incomunicáveis. Pelo contrário, elas têm íntima relação, e qualquer solução aventada deve tratar de todos os problemas em conjunto”

Assim, a partir dessas novas dimensões sobre o acesso à justiça, é preciso aprofundar a compreensão sobre a importância de enxergar o ingresso às instituições do sistema de justiça como apenas um viés desse direito e a garantia de ter seu direito atendido por meio de um devido processo legal como outro viés. Afinal, o estudo feito por Cappelletti e Garth (1988) elencou diversas barreiras para ampliar o acesso da sociedade ao Poder Judiciário, mas, de forma objetiva, ficou claro que acessar à Justiça por esses órgãos jurisdicionais pode não ser o suficiente para efetivação de direitos.

Nessa linha, Maria Tereza Sadek (2014, p. 57), ao escrever sobre os obstáculos que envolvem a concretização do acesso à justiça, explica que “o direito de acesso à justiça implica que se considerem ao menos três etapas distintas e interligadas: o ingresso visando à obtenção de um direito, os caminhos posteriores à entrada e, finalmente, a saída.” É a partir desse viés que se torna necessário discutir os reflexos dessa pesquisa para a justiça brasileira, analisando a positivação do acesso à justiça como um direito e a necessidade de ressignificá-lo, compreendendo como um direito mais amplo, conforme se verá adiante.

Ainda sobre isso, Rebecca Igreja e Talita Rampin (2021, p. 221) afirmam que o olhar em relação ao acesso à justiça deve acontecer a partir de “um conjunto de experiências que são vividas em determinados contextos”. Isso significa dizer que “que não há ‘justiça’ ou seu ‘acesso’ em um sentido abstrato e deslocado; senão experiências de justiça e seu acesso, com possibilidade de diferentes níveis

de análise: local, regional, internacional.”

Nessa perspectiva, é válido ressaltar que apesar da importante construção jurídica feita por Cappelletti e Garth (1988), as reflexões que foram construídas na pesquisa do “Projeto Florença” não refletem o caminho da produção acadêmica no Brasil (JUNQUEIRA, 1996). Pois, conforme discutido por Eliana Botelho Junqueira:

Ao contrário do que vinha acontecendo nos países centrais, no caso brasileiro não se tratava, pelo menos no início dos anos 80, de buscar procedimentos jurídicos mais simplificados e alternativas aos tribunais como meio de garantir o acesso à Justiça e de diminuir as pressões resultantes de uma explosão de direitos que ainda não havia acontecido. Ao contrário, tratava-se fundamentalmente de analisar como os novos movimentos sociais e suas demandas por direitos coletivos e difusos, que ganham impulso com as primeiras greves do final dos anos 70 e com o início da reorganização da sociedade civil que acompanha o processo de abertura política, lidam com um Poder Judiciário tradicionalmente estruturado para o processamento de direitos individuais. (1996, p. 391).

Percebe-se, portanto, que a origem dos estudos brasileiros tinha outra preocupação, pois “tomavam como um dado a própria inacessibilidade da Justiça para os setores populares, não abordavam explicitamente o tema do acesso à Justiça, mas sim procedimentos estatais e não estatais de resolução de conflitos”. (JUNQUEIRA, 1996, p. 391). O que remete à ideia, portanto, de que, no Brasil, o acesso à justiça só se tornou pauta mais relevante a partir dos debates sobre a necessidade de promulgação de uma nova Constituição após a ditadura militar.

É nesse ponto que o presente estudo se faz importante, uma vez que se percebe que, uma das maiores pesquisas em relação ao acesso à justiça, o “Projeto Florença” (1988), apesar de trazer enfoques que se adequam e representam um pouco da realidade jurídica brasileira à época, não foi pauta de discussão interna no país, apesar da extrema necessidade do referido assunto. O que explica, possivelmente, alguns pontos de divergências em relação à positivação desse direito como fundamental na Constituição Federal promulgada em 1988 e a prática no Judiciário.

A partir disso, no próximo tópico, a discussão será sobre as problemáticas brasileiras em relação ao acesso à justiça e como esse direito foi incorporado na legislação constitucional de 1988 a partir de uma agenda que buscou analisar não somente a importância de positivizar um direito, mas, sobretudo, o contexto social e político do país para criar mecanismos de efetivação desse direito fundamental.

1.2 A igualdade em pauta: uma abordagem sobre a ótica das oportunidades e dos resultados

A compreensão do acesso à justiça em uma dimensão clássica é essencial para análise da origem das reflexões sobre esse fenômeno, todavia, como dito, o presente trabalho não se limitou a adotar somente essa perspectiva porque não espelha, fielmente, o significado e as repercussões desse instituto no direito brasileiro.

O estudo do ordenamento jurídico brasileiro perpassa por discutir as raízes do que se considera acesso à justiça e como a garantia desse direito se tornou urgente no período pós ditadura militar. Não parece inteligente, por outro lado, traçar apontamentos apenas sobre o que

a Constituição trouxe em relação ao acesso à justiça sem pormenorizar as problemáticas que envolvem esse instituto. Sobre isso, Carmem Fullin (2013, p. 220) escreve que:

É preciso ter em conta que a construção do problema do acesso à justiça também está relacionada à valorização da participação do Estado na regulação e no controle de conflitos sociais. Assim, a emergência de políticas de promoção deste acesso também estão relacionadas à necessidade, em um dado contexto, de fortalecimento da noção e do sentimento de que as instituições estatais são o melhor e mais seguro destino para resolução de disputas e afirmação de direitos, reforçando-se assim a centralidade do papel do Estado na vida social.

Nesse ponto, percebe-se a mudança de paradigma trazida pela própria CF/88 quanto ao posicionamento do Estado em relação ao fornecimento de uma estrutura que garanta o acesso efetivo à justiça. Isto porque, a conjuntura brasileira no século XX foi permeada de grandes marcos históricos: 1ª e 2ª Guerras Mundiais, alterações nas legislações cíveis, penais, trabalhistas e processuais, além, claro, das grandes transformações políticas. Dentro dessa perspectiva, o Estado, até então, tinha apenas como dever evitar violações severas e não propriamente agir para proteção dos direitos fundamentais. (CUNHA, 2001, p. 153).

Percebe-se, portanto, conforme discutido por Rosanne Gay Cunha (2001, p. 154) que “o Estado não podendo intervir na esfera da liberdade das pessoas, deve garantir seu acesso a uma ordem jurídica justa, tendo a obrigação de emitir atos destinados a criar órgãos e estabelecer procedimentos ou medidas”.

Assim, a partir da promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988, a atenção mudou e o Estado ressignifica a postura em relação aos direitos que ali foram positivados. O Poder Público deixa de atuar somente para evitar violações ou crimes e passa a precisar assumir uma postura diligente, pois parte dos direitos fundamentais exigia fomento de políticas para sua efetivação.

Nesse contexto, fica ainda mais evidente que “acessar a justiça deixou de significar somente a possibilidade de ter o judiciário à disposição, mas, além disso, dispor de condições reais (econômicas, culturais, institucionais) para acioná-lo.” (FULLIN, 2013, p. 220). O que implica, portanto, em uma discussão que envolve questões sociais que precisam ser enfrentadas pelo Poder Público.

Ao investigar a raiz do problema, Carmem Fullin (2013, p. 220) coloca que “o problema do acesso à justiça encontra-se também historicamente articulado à afirmação de uma forma específica de organização política e jurídica que marca as sociedades ocidentais capitalistas modernas”. Na perspectiva da autora, esse sistema em que o Estado é o centro da resolução dos conflitos coloca o ente em uma posição de responsável por garantir direitos e, conseqüentemente, dirimir todos os conflitos oriundos da falta de efetividade desses mesmos direitos. (FULLIN, 2013, p. 220).

Ainda nesse caminho de identificar as barreiras e problemas em relação ao acesso à justiça, Helena Campos Refosco afirma (2017, p. 53) que “o componente inclusivo do acesso à Justiça é possivelmente o mais importante para um país onde ainda existe dualismo muito expressivo, isto é, a convivência simultânea de sistemas sociais e econômicos completamente diversos para as diferentes parcelas da população”, o que demonstra exatamente a realidade do Brasil. Um país construído em bases exclusivas e de desigualdades.

Sobre isso, Ludmila Ribeiro (2008, p. 471) afirma que “a questão do acesso à justiça, como

possibilidade de os cidadãos terem os seus conflitos resolvidos institucionalmente no âmbito do judiciário de forma célere e sem quaisquer distinções, liga-se à própria ideia de regras e instituições da cidadania civil”. Na visão da autora, portanto, o exercício dos direitos civis está ligado diretamente à existência de uma instituição jurídica que seja aberta às problemáticas sociais que são direcionadas a ela.

Nesse contexto, a incorporação do direito ao acesso à justiça não prescinde de um amplo debate sobre as problemáticas sociais brasileiras. Sobre isso, Maria Tereza Sadek, ao estudar sobre a exclusão de uma parcela da população do Poder Judiciário, afirma que:

As respostas não são simples nem fáceis, envolvem uma série de aspectos e a combinação entre eles. Para começar, com peso explicativo bastante forte, a extrema desigualdade social. A distribuição de renda no país produz uma situação de exclusão cumulativas, ou seja, aqueles que estão excluídos dos principais benefícios econômicos também estão excluídos dos mais importantes bens sociais, educacionais, políticos e culturais. Isso significa que o conhecimento sobre direitos e sobre os mecanismos e instituições adequados para reclamá-los, quando desrespeitados, não se distribui de forma uniforme entre todos os cidadãos. Entre os mais pobres e/ou os excluídos, esse conhecimento é inexistente ou consideravelmente deficiente. (SADEK, 2009, p. 274).

Assim, a abordagem do acesso à justiça precisa levar em consideração que, garantir o acesso de toda a população ao Poder Judiciário é, também, fortalecer as políticas públicas em prol da valorização do cidadão, da ampliação do conhecimento sobre os direitos de cada um e, por consequência, concretizar os direitos fundamentais relacionados ao devido processo legal e a inafastabilidade da jurisdição.

Nessa perspectiva, Rebecca Igreja e Talita Rampin traçam importante diferença entre o reconhecimento e a promoção de direitos. Segundo as autoras (IGREJA; RAMPIN, 2021, p. 205), “enquanto o primeiro se refere a um movimento de institucionalização, o último denota a aproximação da justiça com os sujeitos”. Essa aproximação ocorre, basicamente, “com a garantia de que o espaço a ser acessado trará as condições necessárias para que a interação entre os atores traga o reconhecimento dessa pluralidade de vozes, das diferentes concepções de direitos, da dignidade e da igualdade dos cidadãos.” (IGREJA; RAMPIN, 2021, p. 205).

A ideia é, portanto, compreender o Poder Judiciário como um espaço de experiências, não só restringi-lo a uma instituição física, mas, sobretudo, a um local que garante o direito de oportunidades. Sobre isso, o acesso à justiça perpassa, também, pela isonomia e pela garantia de pluralidade de opiniões, condições e preocupações.

Pensar no acesso efetivo à justiça vai além do movimento de entrada nas instituições; é constituir um espaço jurídico não só mais inclusivo, mas mais aberto à autotransformação: um espaço que seja visto como maduro para o diálogo, um espaço de negociação, consciente das diversas posições e preocupações dos diferentes agentes sociais. (IGREJA; RAMPIN, 2021, p. 212).

Dessa forma, é preciso analisar sob que ótica o acesso à justiça foi positivado na CF/88 e quais eram os objetivos do legislador a partir das discussões feitas à época sobre o assunto. E, nessa linha, percebe-se que, conforme reflexões feitas por Daniela Gabbay, Susana da Costa e Maria Cecília Asperti (2019, p.157):

Uma agenda de acesso à justiça que faça sentido no Brasil atual é aquela que analisa as escolhas

políticas realizadas que, como tal, são influenciadas pelo contexto social e econômico em que estão inseridas, bem como pelo jogo de interesses travado no processo legislativo que culmina em regramentos de teor tanto substanciais quanto procedimentais.

Assim, em uma rápida volta à década de 80 no Brasil, a história mostra que se tratava de um país tentando se reerguer após uma árdua ditadura militar iniciada na década de 60 que suprimiu direitos básicos e submeteu todas as questões jurídicas e sociais à apreciação de um Estado autoritário e contra a liberdade. O que implica dizer que, toda a conjuntura legislativa do país era deficitária e os cidadãos não tinham nenhum respaldo jurídico para buscar questões básicas como acesso à justiça, saúde, educação ou outras políticas públicas.

Nos próximos capítulos, essa questão histórica será devidamente abordada com a importância que é necessária. Todavia, nesse momento, é importante entender que é exatamente nesse contexto que “intensificam-se os movimentos na luta pela igualdade social, pela cidadania plena, tanto que a assistência judiciária integral é tida como uma das prioridades dos idealistas do Estado Social de Direito” (MADERS, 2013, p. 15). Assim, percebe-se que o cenário era de grandes movimentações para conquista de direitos e a cobrança por um sistema jurídico mais eficiente ganha força.

Para consolidar essa abertura e dar voz a essa vontade da população, instaura-se uma nova Assembleia Constituinte, que culmina na promulgação da famosa Constituição Cidadã, a Constituição Federal de 1988. Nesse ponto, Ludmila Ribeiro (2008, p. 471) afirma que:

Na medida em que a questão do acesso à justiça está diretamente ligada à democracia, esse debate apenas pode florescer no Brasil após a transição do autoritarismo (1964 a 1979) à democracia iniciada no início da década de 1980 e consolidada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu as principais regras da cidadania civil e as linhas mestras para funcionamento das instituições responsáveis por seu provimento.

A partir do momento que se estabelece, por meio da CF/88, o acesso à justiça como um direito fundamental, há uma abertura à democracia e, com isso, a busca pela devida regulamentação desse direito e os estudos sobre como ele deve ser absorvido pela sociedade começam a se fazer necessários. E é também nesse momento que a transformação do papel do Estado se mostra ainda mais evidente.

O Estado, após uma longa evolução histórica, assume uma postura ativa e mais protetiva para a garantia da igualdade substancial, de modo que o Poder Judiciário tem papel de relevante importância no modelo do Estado e da sociedade, tendo em vista ser encarado como a garantia dos direitos fundamentais. Ele é imprescindível para dar eficácia à democracia constitucional, já que a função jurisdicional representa a passagem da barbárie à civilização e à segurança jurídica. O acesso à justiça é tido, por isso, como essencial para a efetivação dos direitos humanos no âmbito interno ou internacional, de modo que a ele estão relacionados os meios de proteção a qualquer violação aos direitos e garantias fundamentais e à manutenção da soberania do Estado. (MADERS, 2013, p. 17)

Ocorre que, como disserta Angelita Maria Maders (2013, p. 18) “há um descompasso entre a teoria (formal) e a prática (material)”, isto porque, apesar da garantia formal de muitos direitos, entre eles, o amplo acesso à justiça, percebe-se que o Poder Judiciário se tornou uma instituição que não consegue atender as demandas sociais. Isso acontece, entre outras questões, por excesso de litigiosidade ou ausência de capacidade técnica de resolver todos os conflitos ou por muitos outros problemas que ainda serão discutidos na pesquisa, o que implica em desconfiança e falta de credibilidade por parte da

população na instituição criada para garantir direitos fundamentais e promover, de fato, a justiça na sociedade civil.

O acesso à justiça, portanto, não pode ser apenas a facilitação de ingresso em uma instituição física com aptidão para formação e julgamento de processos, afinal, “o acesso à justiça não é o simples ingresso em juízo. Equivale à efetividade da proteção dos direitos com a obtenção de resultados justos.” (MADERS, 2013, p. 19). Trata-se, portanto, de promover outros mecanismos que tragam, para além da possibilidade de iniciar um processo, a real concretização de um procedimento adequado para aquele litígio em questão.

Assim, ainda que do ponto de vista da legalidade, desde 1988, um amplo rol de direitos esteja reconhecido, dificilmente se poderia dizer que a vivência de direitos seja minimamente igualitária ou compartilhada por todos. Ao contrário, transcorridas quase três décadas da vigência da Constituição de 1988, são, ainda hoje, significativas as barreiras e as dificuldades para a realização dos direitos e, em decorrência, há obstáculos na construção da cidadania. (SADEK, 2014, p. 57).

Nessa abordagem, avaliar a ótica de oportunidade e resultados é aprofundar as pesquisas em relação ao real significado do acesso à justiça e de que maneira esse direito se concretiza a partir das necessidades de cada cidadão. Isto porque a oportunidade de acessar à justiça, de certa forma, não implica necessariamente em ter resultados justos e coerentes em relação ao litígio que se apresentou. Ou seja, é preciso fazer uma diferenciação em relação ao que é acesso à justiça e o que é acessar ao Judiciário enquanto instituição, pois, apesar de caminharem juntos, ambos possuem repercussões práticas distintas, conforme tudo que já foi abordado aqui.

E aqui, para além da discussão sobre o que seria justo ou não, a pauta é a percepção de que como deve ser problematizado o fato de que a legislação brasileira, na teoria, garante uma série de direitos e, na prática, pode não conseguir garantir a efetividade do que foi pensado, proposto e sancionado em prol da sociedade. Percebe-se, dessa maneira, que apesar do longo caminho no fortalecimento do acesso à justiça a partir da promulgação da CF/88, muito há pela frente e compreender as repercussões e implicações desse direito no ordenamento jurídico se faz primordial nesse momento.

1.3 A necessidade de ressignificar o acesso à justiça para além do princípio da inafastabilidade da jurisdição

Os capítulos anteriores trouxeram importantes conceitos e discussões históricas sobre o percurso da posituação e dos estudos em relação ao direito de acesso à justiça. O que salta aos olhos nesse momento é, para além dessa compreensão de todo o contexto geral de legalização e críticas ao longo dos últimos anos, a necessidade de ressignificar as ideias em relação àquele direito inicialmente expresso na CF/88. Isto porque o tempo é um agente transformador e, nessa regra, os institutos jurídicos também devem acompanhar e se adequar a essas mudanças.

A principal mudança legal acerca desse direito, conforme já explanado, veio na CF/88, que positivou em seu art. 5º, XXXV, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.” (BRASIL, [2016]). O conteúdo deste inciso foi reconhecido como princípio do acesso à

justiça, do direito de ação ou de inafastabilidade da jurisdição. José Afonso da Silva escreve que o referido princípio trouxe duas importantes garantias:

A primeira garantia que o texto revela é a de que cabe ao Poder Judiciário o monopólio da jurisdição, pois sequer se admite mais o contencioso administrativo que estava previsto na Constituição revogada. A segunda garantia consiste no direito de invocar a atividade jurisdicional sempre que se tenha como lesado ou simplesmente ameaçado um direito, individual ou não, pois a Constituição já não mais o qualifica de individual, no que andou bem, porquanto a interpretação sempre fora a de que o texto anterior já amparava direitos, por exemplo, de pessoas jurídicas ou de outras instituições ou entidades não individuais, e agora não de levar-se em conta os direitos coletivos também. (DA SILVA, 1999, p. 13).

De outra forma, Débora Bonat (2021, p. 266) escreve que “o acesso à justiça, a priori, pode ser compreendido como o direito de qualquer pessoa buscar a tutela jurisdicional preventiva ou reparatória relativamente a uma pretensão seja individual, coletiva ou difusa”. Esse conceito se coaduna, inicialmente, com a ideia do legislador de garantir que todos os cidadãos poderiam recorrer ao Poder Judiciário para terem suas demandas atendidas. Conforme a disposição constitucional, portanto, é vedada a possibilidade de excluir da apreciação do Poder Judiciário alguma demanda por parte da sociedade.

Quando nossa Constituição enfatiza que nenhuma lesão ou ameaça a direitos poderá ser excluída da apreciação do Poder Judiciário, demonstra a obrigação estatal de prestar jurisdição, dever que já decorre do Estado de direito. Da pacificação dos conflitos de interesses e da manutenção do império do Direito decorre que a todos devem ser assegurada justiça, através da tutela jurisdicional, se necessário for (universalidade e inafastabilidade da jurisdição). (BLANCO, 2012, p. 91).

Esse conceito, todavia, não apareceu repentinamente em nossa legislação. Na verdade, todo o século XX foi permeado de transformações e mudanças, mas, o caso brasileiro, teve marcos históricos importantes quando o assunto envolve o judiciário como um todo. Os autores Jacqueline Sinhoretto e Frederico de Almeida (2013, p. 208), ressaltam que “os debates públicos sobre a reforma do Judiciário estão estreitamente relacionados com o processo de redemocratização do País. (...), por conta dessa associação, o debate vai muito além do Poder Judiciário, tratando-se, na verdade, de uma discussão sobre a reforma da justiça”.

Assim, pode-se falar que a necessidade de garantir amplo acesso à justiça só ganhou força a partir da reforma do judiciário na década de 90 e início dos anos 2000, momento em que a sociedade não estava mais satisfeita com a estrutura política e econômica que estava vigorando. Nessa época:

O modelo do bem-estar estava assentado no compromisso fordista, que estabelecia um padrão para as lutas sociais e para a participação das classes populares na redistribuição da riqueza. Seu declínio intensificou a expressão dos conflitos por novas vias e canais de resolução, incrementando o apelo à via judicial. Coincidentemente ao aumento de demanda para garantia judicial de direitos sociais ameaçados pelas reformas, um novo processo de codificação de direitos surgia, provocado pela emergência de novos sujeitos sociais protagonistas de novos conflitos: de gênero, ambientais, de defesa de minorias étnicas e culturais. (SINHORETTO; ALMEIDA, 2013, p.198).

A contextualização histórica das reformas do judiciário será devidamente abordada no próximo capítulo, mas, nesse ponto, é importante perceber como se deu a construção do acesso à justiça enquanto direito fundamental e como as diversas implicações desse direito acabaram esbarrando nos aspectos burocráticos das próprias instituições jurídicas.

O contexto brasileiro na década de 80 era de insatisfação com a conjuntura política, afinal, existia um descontentamento por parte da população com aquela forma de governo autoritária, com o contexto econômico de alta inflação e, principalmente, com o cerceamento de participação social nas decisões importantes do país. O Brasil viveu uma ditadura militar que durou até meados de 1985, ano em que houve a primeira eleição direta e momento em que se iniciava a sonhada reabertura democrática.¹

Os movimentos de reestruturação dos setores não aconteceram somente no Brasil, diversos países da América Latina passaram por transições políticas e essas transformações despertaram o interesse do Banco Mundial (BM) em participar desses movimentos e auxiliar os países após as ditaduras políticas e civis que aconteceram ao redor do continente sul-americano. (SADEK, 2010, p. 166).

Nesse momento, o BM começa a atuar em larga escala, garantindo financiamentos, fundos, incentivando pesquisas e fazendo diagnósticos quanto às mazelas de diversos países que passavam por problemas semelhantes em relação à política, sociedade e economia. Dentro dessa atuação, como se verá de forma mais detalhada no próximo capítulo, alguns documentos ganharam destaque, pois traziam informações importantes sobre os resultados dessas pesquisas por parte da instituição.

Sobre isso, um dos importantes documentos que fundamentou a reforma do judiciário no Brasil foi o *paper* 319, organizado pelo Banco Mundial. Nele, diversos apontamentos foram traçados em relação às problemáticas constatadas na América Latina. O referido documento será devidamente discutido no próximo capítulo, mas, para esse momento, é importante trazer uma abordagem pontual. Ele discute, entre outros temas relevantes, o fato de que falta acessibilidade ao ente público à população que tanto necessita do judiciário.

Um dos maiores problemas da reforma do Judiciário corresponde ao acesso da população à justiça. As Cortes de Justiça devem ser acessíveis para aqueles que necessitam utilizá-las por razões legítimas. O acesso à justiça depende do adequado funcionamento do sistema jurídico, como um todo. O aprimoramento do acesso à justiça é essencial para garantir serviços básicos para a sociedade, garantindo os objetivos previamente mencionados de democratização e institucionalização, redefinindo as relações entre a sociedade e o estado. (WORLD BANK..., 1996, p.38, tradução nossa).

Nessa linha, o documento continua narrando que, alguns quesitos precisam ser avaliados para melhoria do Poder Judiciário, tais como “tempo de julgamento, custos diretos e indiretos das partes com a litigância (despesas com requerimentos, custas processuais, cauções, honorários advocatícios, perdas salariais com o tempo despendido etc.), acesso físico às Cortes e a capacidade dos potenciais usuários, de ter acesso à informação e possibilidade de acompanhamento das fases processuais.” (WORLD BANK..., 1996, p. 38, tradução nossa). Assim, pode-se constatar que diversas eram as barreiras para acessar os sistemas jurídicos e eram essas questões que precisavam ser diagnosticadas e enfrentadas por parte do poder público.

¹ O trabalho não aborda diretamente todas as perspectivas da Ditadura Militar, mas, para aprofundar as questões sobre esse período no Brasil e sua influência nas instituições, ler: BORGES, Arleth Santos; BARRETO, Renata Caldas. Ditadura, controle e repressão: revisitando teses sobre os governos militares no Brasil. **Revista de Ciências do Estado**, v. 1, n. 2, 2016.

É por isso que Maria Tereza Sadek (2014, p. 57) afirma que “a efetiva realização dos direitos não é, contudo, uma decorrência imediata da inclusão do direito de acesso à justiça na Constituição e em textos legais”. Ou seja, apesar da importância do comando normativo legal expresso, as mudanças efetivas “dependem fundamentalmente de variáveis relacionadas a situações objetivas e do grau de empenho dos integrantes das instituições responsáveis pela sua efetividade” (SADEK, 2014, p. 57).

Dentro desse contexto, fica cada vez mais evidente que, conforme trazido por Rebeca Igreja e Talita Rampin (2021, p. 217) “não basta apenas ampliar a entrada de mais cidadãos ao sistema formal de justiça, mas sim promover a revisão da estrutura desse sistema que tende a reproduzir as desigualdades e hierarquias sociais, assim como as exclusões e discriminações presentes na sociedade”. E a resignificação do acesso à justiça perpassa exatamente pela compreensão de que não se trata apenas de mais pessoas ajuizando ações, mas de garantia da correta apreciação desses litígios.

As autoras afirmam (IGREJA; RAMPIN, 2021) que promover o acesso à justiça deve partir do pressuposto de que se trata de um espaço de pluralidade de relações em que a busca pela garantia do respeito às individualidades, demandas e direitos de cada um precisa ser prioridade. E esse processo precisa ser feito de forma universal e “em conexão com as diferentes perspectivas sobre lei e justiça, fruto das particularidades sociais e culturais da sociedade”. (IGREJA; RAMPIN, 2021, p. 218).

Fica evidente, portanto, que o acesso à justiça deve ser entendido como um direito que, para ser efetivado, precisa garantir não só a abertura de portas aos jurisdicionados, mas, também, informação adequada, procedimento tramitando em duração razoável e decisões que, a partir da demanda que foi colocada, enfrentem todas as questões de forma fundamentada. Como trazido no subcapítulo anterior, Maria Tereza Sadek (2014, p. 57) escreve que o direito de acesso à justiça implica que as três etapas (obtenção do direito, caminho adequado e saída) sejam cumpridas. Sobre isso:

(...) o direito de acesso à justiça só se efetiva quando a porta de entrada permite que se vislumbre e se alcance a porta de saída em um período de tempo razoável. (...). Tal suposto exige que se inclua na análise aspectos que vão além da legalidade e que se atente para condicionantes de natureza econômica, social, cultural e política. (SADEK, 2014, p. 57).

O processo de resignificar o acesso à justiça é importante para ampliar os horizontes quanto ao reconhecimento de direitos e os impactos da promoção da justiça na sociedade brasileira. Muito se discute sobre exclusão, minorias e desigualdades sob uma ótica política e econômica, mas isso também está ligado às relações estabelecidas no campo da justiça, uma vez que, de uma certa maneira, todas essas problemáticas chegam em forma de ações judiciais em algum momento. (IGREJA; RAMPIN, 2021, p. 204).

Nesse caminho, Bryan Garth (2021, p. 191) ao escrever sobre política judiciária, reafirma que “à época da Constituição de 1988, a retórica do acesso à justiça estava intimamente relacionada com a promoção da justiça social e dos direitos sociais para os menos favorecidos.” (GARTH, 2021, p. 191, tradução nossa)². Ficando ainda mais evidente, portanto, que todo o contexto de promoção de

² “at the time of the 1988 Constitution, the rhetoric of access to justice was related closely with the promotion of social justice and social rights for the disadvantaged” (GARTH, 2021, p. 191, versão original)

acesso à justiça a partir da CF/88 girou em torno de garantia de direitos aos menos favorecidos.

O autor (GARTH, 2021, p. 192), ao analisar pesquisas brasileiras, afirma que o impacto das reformas jurídicas, na verdade “é fazer com que os tribunais sirvam melhor aos poderosos, especialmente aos litigantes recorrentes que sabem usar dos tribunais pelos seus interesses.” (GARTH, 2021, p. 191, tradução nossa)³, oportunidade que, mais uma vez, vem à tona o caráter elitista que as discussões jurídicas, políticas e sociais no Brasil acabam adotando. Afinal, apenas uma parte – normalmente, quem tem maior poder aquisitivo ou ocupa cargo de poder – se beneficia de forma significativa por essas mudanças.

Essa fala traduz uma importante questão que precisa ser debatida. À medida que se garanta amplo acesso à justiça, conseqüentemente, mais demandas chegarão ao Poder Judiciário e essa sobrecarga de processos é um grande gargalo na concretização de diversos outros princípios fundamentais previstos na Constituição Federal.

Ao analisar o relatório “Justiça em Números” do CNJ (2021), tem-se que “em média, a cada grupo de cem mil habitantes, 11.339 ingressaram com uma ação judicial no ano de 2021. Houve aumento em 9,9% no número de casos novos por mil habitantes em 2021, em relação a 2020.” Isso mostra que tem existido uma grande procura pelo Poder Judiciário, o que pode ser algo considerado como positivo dentro do aspecto de acesso à justiça, todavia, esses números não demonstram necessariamente que a prestação jurisdicional se deu de forma adequada, concretizando, de fato, o acesso à justiça.

Essa constatação decorre de uma análise feita a partir do relatório do CNJ (2021), que possui um índice denominado de “painel de grandes litigantes” em que é possível observar que “os litigantes com mais processos em tramitação são de setores da Administração Pública, de Defesa, da Seguridade Social e de atividades financeiras e de seguros.” Ou seja, tem-se o próprio Estado e suas autarquias como precursores do movimento de judicialização excessiva e ocupantes do polo passivo, sendo, portanto, muito demandados também por parte da população.

Um contraponto importante a se fazer quanto à judicialização das demandas, sem dúvidas, é o que já foi amplamente debatido pela Maria Tereza Sadek (2009, p. 273) no que diz respeito à litigiosidade:

Não se deduza, contudo, (...), que elevada demanda pelos serviços do Poder Judiciário equivale a amplo acesso à Justiça, ao contrário, pesquisas feitas nos processos têm mostrado que o Poder Judiciário tem sido utilizado por um número bastante reduzido de agentes. O grande volume de processos tem como autor especialmente o poder público - órgãos e autarquias da União, dos estados ou dos municípios, além de setores minoritários e privilegiados da população.

Sobre isso, percebe-se mais um grande problema nesse caminho de pesquisa sobre acesso à justiça. O maior responsável pela promoção desse direito é, também, um agente que demanda dessa instituição⁴. O que se torna emblemático, pois o Poder Judiciário acaba sendo demandado em excesso

³ *“is to make the courts better serve the powerful, especially repeat players who know how to play the courts for their interests”*(GARTH, 2021, p. 192, versão original)

⁴ Sobre isso, mais informações na pesquisa “Os Cem Maiores Litigantes” feita pelo Departamento de Pesquisas

por processos vultosos e que envolvem o interesse público, o que implica em maior duração e, por vezes, os litigantes individuais e com menos informações acabam sendo preteridos ou levados por demandas de massa⁵.

A autora Maria Tereza Sadek traz um contraponto que ela chama de “contraditório” em relação à ampliação do acesso à justiça, afirmando que, o excesso de litigiosidade por parte das grandes autarquias, bancos privados e o Estado resulta em uma porta de entrada que acaba não se configurando “como possibilidade de inclusão e de construção da cidadania”. (SADEK, 2014, p. 60).

Resulta desse quadro um grave desequilíbrio, caracterizado pela distinção entre, de um lado, os que litigam em demasia, os que conhecem quais são seus direitos e sabem como demandá-los e, por outro, os que sequer conhecem e não reclamam seus direitos. O ingresso no poder Judiciário contribuiria, dessa forma – por contraditório que possa parecer –, para acentuar as distâncias de natureza social e econômica, atuando como mais um elemento dentre os propulsores da situação qualificada como de desigualdades cumulativas. (SADEK, 2014, p. 60).

Essa questão, é, de fato, controversa, pois, à medida que se faz necessário ampliar a porta de entrada, é igualmente importante restringir as demandas que chegam até o Judiciário para que a instituição possa priorizar as demandas que são, de fato, necessárias para a sociedade. Sadek afirma (2014, p. 64) que “isso implica preservar o Poder Judiciário para que tenha condições de desempenhar suas atribuições de garantidor de direitos.” A ideia é, portanto, estreitar a porta de entrada e garantir seu alargamento, “para que, de fato, possa se efetivar a democratização do acesso.” (SADEK, 2014, p. 64).

Esse ponto também merece reflexão, uma vez que, ao analisar os dados relacionados aos órgãos jurisdicionais, percebe-se que existe uma judicialização excessiva por partes dos chamados “litigantes habituais”, o que não implica, por consequência, uma ampliação do acesso à justiça. (SOUZA, 2020).

A referida definição de litigantes ocasionais e habituais é feita pelo professor norte-americano Marc Galanter (1974), onde ele constrói um conceito baseado na quantidade de vezes que os indivíduos ingressam no sistema de justiça pleiteando seus direitos. A partir disso, essas pessoas tornam-se frequentes litigantes e utilizam-se da via judicial para resolver todas as questões que encaram como problemáticas.

E isso é algo que chama atenção e precisa ser discutido para que estratégias de enfrentamento sejam traçadas. Analisando de forma isolada, o próprio acesso à justiça, quando alargado e majoritariamente utilizado pelo Poder Público, cria uma desigualdade sem precedentes. Pois, conforme Galanter afirma (1974), esses litigantes habituais possuem mais conhecimentos jurídicos, mais experiência, relações estabelecidas com membros internos e capacidade de diluir os riscos de eventual perda ou demora no processo.

Judiciárias do CNJ, 2013, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf>

⁵ Conceitualmente, é a possibilidade de todos os cidadãos ajuizarem, individualmente, várias ações discutindo direitos homogêneos, ou seja, direitos semelhantes e comuns a diversas outras pessoas, tendo a causa de pedir e os pedidos semelhantes. Para aprofundar o assunto: ABI-CHAHINE, Paula Aparecida. O problema da litigiosidade de massa: análise crítica acerca das técnicas que conferem repercussão coletiva ao julgamento de demandas individuais. 2021. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo

Esse cenário traduz exatamente uma das preocupações dessa pesquisa. Se, por um lado, pode-se falar em ampliação do acesso à justiça frente a massiva quantidade de litígios que se iniciam todos os dias nas salas dos órgãos judiciais, por outro, “o número superlativo de ações que ingressam na justiça não indica a existência de uma difundida busca por direitos” (SADEK, 2014, p. 60).

Sobra pouco espaço para a instituição cumprir suas atribuições constitucionais relacionadas à garantia dos direitos e à composição dos conflitos de interesses. Ademais, a demanda por direitos, longe de ser universal, provém de setores privilegiados da sociedade. Em consequência, dado o volume de processos e o perfil dos que postulam judicialmente, a instituição sofre de inchaço, cuja dilatação, além de dificultar sua atuação, contribui para a construção de uma imagem negativa junto à população. (SADEK, 2014, p. 60).

Nesse ponto, Maria Tereza Sadek discute quão pequena acaba sendo a “porta de entrada” (2014, p. 60) das instituições jurídicas, pois essa porta acaba que “desencoraja ou se fecha para a grande massa de indivíduos incapazes de manejar instrumentos de efetivação de seus direitos” (2014, p. 60). Para enfrentar essa questão, Garth cita (2021, p. 193) que simpatiza com a possibilidade de expandir as visões e abordagens do direito que, de fato, podem promover a igualdade e, para isso, a criação por parte do Estado de políticas públicas que façam essa tarefa é primordial. E são essas políticas públicas que serão objeto de estudo adiante.

Apesar das barreiras identificadas por Garth (2021) em relação ao judiciário brasileiro, outras questões também precisam ser ponderadas nesse caminho de ressignificação do acesso à justiça no que diz respeito à participação do Estado. Assim, importante trazer a ressalva que Cecília Hugo Fruhling (1997, p. 113) faz quanto ao funcionamento das estruturas judiciárias dentro dessa perspectiva:

Somente se o sistema for acessível a todos aqueles que desejem justiça, e somente se eles fizerem uso do sistema legal para tornar real o direito dos indivíduos comuns, é que a máquina da justiça deverá ganhar legitimidade. Até o momento, muitas tendem a evitar conflitos legais, pois as barreiras à justiça efetiva são imensas. Assim, o Judiciário ainda não está sendo utilizado amplamente como um canal eficaz de solucionar disputas sociais e legais.

Por isso, é preciso compreender que lidar com a justiça em um determinado contexto, seja como órgão ou como prestação efetiva em relação à concretização de uma tutela, implica considerar o conjunto de relações de poder que nele se manifestam. O poder judiciário não pode ser visto com superioridade ou distância, mas como local acessível e receptivo às demandas sociais.

O amplo reconhecimento dos direitos e os mecanismos para garanti-los no âmbito constitucional e infraconstitucional foram os passos mais significativos dados na direção da democratização do acesso à justiça. Já no que se refere às condições objetivas, é flagrante o fosso que separa a igualdade prevista em lei da desigualdade na distribuição de renda e no usufruir dos bens coletivos. Essa situação dificulta ou mesmo impossibilita o conhecimento dos direitos e a busca de garantias, quando violados. (SADEK, 2014, p.63)

O que importa em relação a esse ponto para pesquisa é que se pode falar que o excesso de litígios no Brasil também faz parte de um problema macro que afeta diversas outras questões, mas isso não deve ser visto como óbice ou fator impeditivo para ampliação do acesso à justiça e à busca por maximizar esse direito a todos os cidadãos. A informação é primordial para que se saiba, além do que é o direito, quem tem acesso a ele e como as demandas podem ser tuteladas judicialmente.

Nesse contexto nacional, os atores comumente associados ao acesso à justiça estão institucionalizados e correspondem, por um lado, aos órgãos e agentes do Estado e, por outro, aos sujeitos da lei. Trata-se, portanto, de uma justiça institucionalizada e mediatizada pelo Estado. O acesso à justiça, sob esse ponto de vista, corresponde às condições de entrada e de

participação no sistema estatal de resolução de conflitos, perpassando, portanto, ao próprio processo de ser reconhecido como sujeito de direito. (IGREJA; RAMPIN, 2021, p. 206).

Assim, pode-se elencar que a questão da informação é um importante fator na luta pela ampliação desse direito. Cidadãos informados são cidadãos conscientes sobre o que têm direito, de que forma esse direito pode ser demandado no poder judiciário e quais as possíveis repercussões de um ingresso pela via judicial.

Sobre as “condições de entrada e participação” trazidas por Maria Tereza Sadek (2014) é preciso suscitar uma questão no que diz respeito à necessidade de mudança de papel que as instituições do sistema de justiça devem ter nesse processo de ressignificação do acesso à justiça. Isto porque, conforme amplamente discutido até aqui, é nítido que o problema não se reduz somente ao ingresso no judiciário com uma ação, encontra-se, na verdade, no percurso desse processo e na dificuldade de vê-lo “atravessando as portas de saída”.

Nessa perspectiva, pode-se falar que só há efetividade no direito de ingressar à justiça quando há razoabilidade de duração dos processos e respeito aos aspectos culturais, sociais e econômicos envolvidos.

O Judiciário acaba por se transformar em órgão estatal responsável pela solução de litígios, sobretudo do setor público federal, estadual e municipal, dos bancos, das empresas prestadoras de serviços. Sobra pouco espaço para a instituição cumprir suas atribuições constitucionais relacionadas à garantia dos direitos e à composição dos conflitos de interesses. (SADEK, 2014, p. 60).

A crítica feita pela autora é pertinente, uma vez que ingressar na justiça deixou de ser sinônimo de efetiva prestação jurisdicional. É preciso refletir sobre os procedimentos “de meio”, sobre o que acontece no curso processual e, principalmente, sobre as decisões judiciais. Não parece coerente garantir acesso à justiça e não garantir também o acesso a uma prestação eficiente, informações e decisões isonômicas. É sobre ter um direito de entrar, mas, sobretudo, de sair de forma célere e adequada.

É por esse contexto emblemático que é necessário aprofundar a pesquisa no que diz respeito à adoção de novos mecanismos para enfrentar a litigiosidade habitual e em excesso e garantir, de fato, o alargamento quanto ao acesso à justiça que implique em um Poder Judiciário forte e sensível às demandas sociais.

Sobre isso, Maria Tereza Sadek afirma que um problema na construção de um verdadeiro acesso à justiça é um sinal de que “há obstáculos na construção da cidadania.” (2014, p. 57). O conceito de cidadania, de pertencimento de um indivíduo a uma comunidade está ligado diretamente a ter conhecimento sobre seus direitos e sobre como as instituições do sistema de justiça funcionam.

Nesse sentido, acesso à justiça equivale a inserção, a participação, a trilhar um caminho para a redução das desigualdades econômica, social e cultural. O Poder Judiciário não possui o monopólio da efetivação dos direitos e da resolução de conflitos. Não é a única porta de acesso à justiça. Outros espaços têm se constituído para a garantia de direitos e para a solução de controvérsias. Dentre essas instituições, deve-se citar o Ministério Público, a Defensoria Pública, além das organizações erigidas a partir de princípios orientados pela pacificação, como a conciliação, a mediação e a arbitragem. (SADEK, 2014, p. 64).

Dentro desse processo de construção e reconstrução do acesso à justiça é necessário fazer

uma importante discussão quanto às nuances desse direito na prática, pois, conforme demonstrado no presente tópico, o acesso à justiça possui diversas implicações e significados. Quando positivado na legislação, ganhou uma importância e destaque na conjuntura jurídica, mas, por tudo já exposto, não pode ser reduzido apenas à conceituação legal, como se acessar à Justiça fosse apenas acessar um órgão jurisdicional.

Assim, a análise nessa perspectiva, precisa perpassar primeiro pela compreensão de que o acesso à justiça, como foi positivado, pressupõe a possibilidade de colocar em prática diversos outros direitos fundamentais, como o princípio da isonomia, ampla defesa, contraditório. É, na verdade, a possibilidade de acessar uma instituição jurídica apta a dirimir conflitos. Por outro lado, o acesso ao Judiciário deve viabilizar o acesso ao processo legal, a facilitação dos meios de ingresso por parte de uma população menos favorecida, uma linguagem adequada e facilmente compreendida pelos que não estão inseridos no mundo jurídico, entre diversas outras implicações.

Evidente, portanto, que assemelhar o acesso à justiça ao ingresso ao Judiciário é possível, mas, limitar o primeiro ao segundo, é equivocado. Nesse sentido, Humberto Dalla Bernardina de Pinho (2019, p. 242), afirma que um Estado que adotou o acesso à justiça como um princípio norteador “deve garantir, na sua atuação como um todo, isonomia substancial aos cidadãos. Na função jurisdicional, esse dever de igualdade se expressa, precisamente, pela garantia de acesso à justiça”. Nessa estrutura, “o cidadão deve ser visto como participante, não apenas o destinatário do exercício da função estatal, aplicando-se o princípio da igualdade.” (PINHO, 2019, p. 243).

Humberto Dalla Bernardina de Pinho (2019, p. 244) explica, ainda, que “esse direito não está restrito ao mero acesso aos órgãos judiciais e ao aparelho judiciário estatal. Muito além disso, deve representar um efetivo acesso à ordem jurídica justa.” E é nesse ponto que reside a necessidade do aprofundamento desses conceitos, pois discutir o que seria uma ordem jurídica justa traz diversas nuances sobre o próprio Judiciário brasileiro.

Ainda nessa linha, Humberto Dalla Bernardina de Pinho (2019, p. 250) afirma que a judicialização deve ser sempre uma possibilidade, mas é preciso também colocar outras formas de solucionar as questões, como, por exemplo, as ferramentas extrajudiciais ou consensuais de solução de conflitos. Segundo o autor, é necessário ter uma “adequada compreensão do acesso à justiça como ponto de partida para a organização do Direito Processual que se preocupa não apenas com a jurisdição estatal, mas também com todas as ferramentas adequadas à solução dos conflitos”. (PINHO, 2019, p. 261). Percebe-se, portanto, que a própria doutrina amplia o conceito de acesso à justiça, não sendo a via judicial o único meio de se obter um provimento justo para suas demandas.

Ainda nesse ponto, uma outra visão é discutida por José Afonso da Silva ao comparar acesso à justiça com cidadania. Para o autor, a primeira concepção desse direito é de ordem institucional, no sentido de que o Judiciário não pode se escusar de apreciar uma lesão ao direito, todavia, “se o acesso à Justiça se resumisse apenas nessa acepção institucional, seu significado seria de enorme pobreza valorativa”. (DA SILVA, 1999, p. 9).

A referida ideia se coaduna com a discussão do presente trabalho, no sentido de que é preciso ampliar o que se entende por acesso à justiça porque apenas garantir o acesso ao Judiciário é reduzir a potência que esse direito tem e limitá-lo à uma conceituação meramente processual. Sobre isso, “os fundamentos constitucionais da atividade jurisdicional querem mais, porque exigem que se vá a fundo na apreciação da lesão ou ameaça do direito para efetivar um julgamento justo do conflito.” (DA SILVA, 1999, p. 10).

O autor defende ainda que a perspectiva constitucional do direito é algo importante, mas não pode se reduzir a isso. Isto porque afirma que se trata também de “um problema econômico social” (DA SILVA, 1999, p. 15), pois, sua aplicabilidade depende da superação de diversos obstáculos, entre os citados por Cappelletti e Garth (1988), para que todos possam, de fato, gozar do princípio de uma Justiça igual”. (DA SILVA, 1999, p. 15). Para José Afonso da Silva (1999, p. 15), “ter acesso ao Judiciário sem a garantia de um tratamento igualitário não é participar de um processo justo.”

Nessa perspectiva é que se pode falar em ressignificar o acesso à justiça e fomentar discussões que ampliem a compreensão sobre as implicações desse direito na prática, principalmente no que consiste em garantir as mesmas condições entre os litigantes e o mesmo tratamento. E essas garantias podem ser discutidas no âmbito da estrutura do Judiciário, da linguagem, das formalidades, do tecnicismo e quanto aos procedimentos. E é nesse aspecto procedimental que é possível relacionar as nuances do acesso à justiça com os mecanismos que foram positivados pelo CPC/15 que serão abordados adiante, pois, a partir deles, pode-se questionar as reformas que foram realizadas e como elas podem ampliar esse direito.

Evidencia-se, portanto, que é possível se falar em justiça fora do âmbito interno dos Tribunais, pois, acesso à ela não necessariamente é acessar um órgão institucional, mas, sobretudo, se trata de garantias e procedimentos adequados. A ideia é, portanto, demonstrar que poder ter acesso a um processo faz parte da concretização do acesso à justiça, mas, tal direito não pode ser reduzido apenas à isso. É preciso de mais engajamento do Poder Judiciário enquanto o grande responsável por fomentar políticas que ampliem o acesso às suas dependências e garantam ampliação da justiça para além de suas portas.

O caminho de ressignificar o acesso à justiça, como já dito, perpassa por diversas transformações políticas, sociais e jurídicas. Sadek (2014, p. 64) afirma que “urge que se examine o problema tanto do ângulo do ingresso de demandas no Poder Judiciário quanto do ângulo das soluções – a porta de saída. As portas de entrada, os meandros internos e a porta de saída têm que ser questionados e, certamente, redefinido”.

Dessa forma, para compreender o papel do Poder Judiciário, é importante fazer uma construção histórica sobre as reformas que aconteceram nesse âmbito e que levaram, inicialmente, à discussão sobre o acesso à justiça. Deixando claro, ainda, que tais reformas repercutem até os dias de hoje quando o assunto afeta novos mecanismos de gestão judiciária, novas instituições, projetos de emendas legislativas e alterações processuais que podem garantir o fortalecimento da democracia.

No próximo capítulo, as reformas judiciárias que aconteceram na América Latina serão discutidas a partir de uma perspectiva constitucional, ressaltando os aspectos mais importantes da reforma brasileira e dos atores que participaram dessa busca pela democratização do Judiciário.

2. OS JUDICIÁRIOS NA AMÉRICA LATINA: REFORMAS E INFLUÊNCIAS PARA FORMAÇÃO DE UM SISTEMA DE JUSTIÇA CONSTITUCIONAL

A compreensão sobre a estrutura e as atividades do Poder Judiciário brasileiro é fruto de diversas transformações que ocorreram ao longo das últimas décadas. O sistema jurídico que hoje se consolida no Brasil formou-se a partir de inúmeras alterações e reformas que aconteceram em razão das rupturas políticas e sociais que culminaram em novas constituições e diferentes regimes de governo.

A pesquisa sobre o acesso à justiça precisa retomar alguns conceitos importantes que se construíram a partir das reformas legislativas brasileiras. Isto porque, dentro do lapso temporal aqui discutido – após a ditadura militar – percebe-se que a postura adotada foi a de buscar reformar a Carta Magna do país para recriar uma legislação mais voltada para a positivação dos direitos sociais.

Assim, em 1988, promulgou-se a Constituição Cidadã – que inaugurou uma nova era de direitos políticos, culturais, econômicos, que se caracterizaram como fundamentais para todos os brasileiros. O contexto era, sem dúvidas, de esperança e anseio por mudanças. Tal conjuntura, por outro lado, não era exclusiva por parte do Brasil. Ao aprofundar os estudos sobre o Poder Judiciário, constatam-se importantes informações sobre outros países da América Latina que viviam um período de redemocratização após fortes ditaduras que governaram tais países por muitas décadas.

Sobre isso, Cecília Hugo Fruhling (1997, p. 94) afirma que, quanto às reformas e a democratização⁶ da América Latina, “o esforço consistia em promover a reforma do ensino do Direito e em desenvolver uma pesquisa sobre o papel do Direito no desenvolvimento”. Nesse sentido, o presente capítulo se voltará para apresentar uma contextualização sobre as referidas reformas, as pesquisas jurídicas da época e sobre as discussões políticas que capitanearam as alterações legislativas que repercutem até os dias atuais

2.1 O contexto das reformas na América Latina na década de 90

A discussão quanto às reformas do Poder Judiciário perpassa pelo contexto histórico e político de diversos países, uma vez que o anseio pela mudança era algo comum entre os territórios que haviam sofrido com ditaduras e governos autoritários. Assim, nesse ponto, a abordagem será de forma geral sobre as questões comuns aos países que deram o pontapé inicial para alteração da conjuntura constitucional na América Latina.

O marco temporal aqui remonta para as décadas de 80 e 90, em que já existiam Organizações Internacionais preconizando pautas que buscavam reformas dos Estados latino-americanos em razão dos conflitos sociais, políticos e econômicos que não eram devidamente atendidos

⁶ O conceito de democratização é amplo e multifacetário, portanto, será abordado de forma pormenorizada no último subtópico do capítulo.

pelo Judiciário. (SANTOS, 2008).

É importante dentro dessa contextualização ressaltar a onda neoliberal que motivou a busca por novas diretrizes para reforma das instituições públicas. Isto porque, a análise dessas reformas perpassa, inicialmente, por uma motivação econômica, conforme será discutido adiante. Sobre isso, André Luís Santos (2008), afirma que as discussões sobre uma nova política econômica se tornaram um norte para atuação dos governos, pois o Estado começou a ser pressionado para implementar reformas que valorizassem a circulação de capital no mercado e a livre concorrência.

E, por consequência, essa mudança econômica influencia diretamente na atuação do Judiciário, pois “o fortalecimento das instituições judiciais seria de fundamental importância para a consolidação da ordem democrática, garantia dos direitos humanos e sustentação do desenvolvimento econômico” (SANTOS, 2008, p. 68).

Nesse ponto, para explicar a crise que existia nos países da América Latina, Cecília Hugo Frühling (1997, p. 93) coloca que:

A percepção de que o sistema legal estava confrontando uma crise envolvia vários elementos. O primeiro era a noção de que havia um crescente abismo entre o direito dos livros e o direito da vida real. A realidade em vários países era que o direito formal vinha sendo totalmente desrespeitado, fato que punha em questão a validade das regras feitas pelo próprio Estado como instrumentos de desenvolvimento econômico. O segundo era a existência de contradições sérias entre o sistema legal central, inspirado pelo movimento europeu de codificação do século XIX, e as regulamentações realizadas a partir de 1930. O terceiro elemento era o grande descontentamento com o sistema educacional latino-americano de formação em direito. Durante os anos 60 e início dos anos 70, a região realizou movimentos significativos em favor da reforma do estudo do Direito, em busca da preparação de advogados e juizes melhor preparados para lidar com a mudança social global.

A autora afirma (FRÜHLING, 1997, p. 95) que essa primeira reforma entre a década de 60 e 70 não logrou o êxito esperado, por alguns motivos específicos. Inicialmente, alguns países como Brasil, Argentina e Chile ainda viviam governos repressivos e fechados para qualquer abertura democrática, não existindo espaço para o Direito tornar-se uma área de destaque.

Ainda, o estudo jurídico era pautado em doutrinas e livros extremamente tradicionais, o que implicava em resistência por parte dos acadêmicos para compreender a necessidade de mudança legislativa a partir das novas demandas sociais e econômicas. Outro ponto importante de se destacar é que a simples modificação do ensino nos cursos de Direito não alteraria de forma significativa a ideologia dos profissionais da época, bem como a própria estrutura do sistema político e do Poder Judiciário (FRÜHLING, 1997, p. 95).

Dessa forma, é perceptível que a conjuntura política delineada pelos governos autoritários da época exercia um papel limitador para o início da discussão sobre uma reforma jurídica. Por isso, apenas a partir do final da década de 70 e início da década de 80, “as políticas públicas que visavam à garantia de um sistema jurídico independente, imparcial e efetivo haviam se tornado o foco do debate intelectual e político.” (FRÜHLING, 1997, p. 95).

Sobre isso, Cecília Hugo Frühling (1997, p. 96) afirma que é exatamente por conta dos problemas oriundos desses governos que a reforma judiciária começa a ser pauta, pois, as políticas ditatoriais e repressivas que vigoravam em diversos países da América Latina acabaram evidenciando

os problemas que já faziam parte do Judiciário.

A qualidade da justiça diminuía à medida que a repressão intensificava-se, e o acesso equitativo ao sistema de justiça deteriorava-se mais e mais. A preocupação com a reforma do Judiciário também foi fruto de uma convergência de forças e causas. (FRÜHLING, 1997, p. 96).

Assim, a América Latina começa a ter como agenda política a discussão de novas formas de governo, a necessidade de alteração da legislação local, das políticas sociais e todos esses fatores começam a fazer parte da onda de democratização que se iniciou nessa época.

A expansão da onda de democratização, que teve início no Equador no final dos anos 70, continuou no Peru em 1980, e dali espalhou-se para o Uruguai, Argentina, Brasil, Paraguai e América Central; criou as condições ideais para um novo interesse em aprimorar o sistema judicial, particularmente naqueles países em que tenham acontecido evidentes violações de direitos humanos sistemáticas e abusivas. O restabelecimento da norma civil estava voltado para o Judiciário como sendo o guardião contra os abusos aos direitos humanos. (FRÜHLING, 1997, p. 96).

Nesse sentido, percebe-se que a discussão sobre a reforma do Judiciário se inicia dentro de um contexto de muito anseio pela mudança. Essa mudança na estrutura do Poder Judiciário tornou-se algo essencial para a reforma em outros setores, como na própria economia. Isto porque, segundo Cecília Hugo Fruhling (1997, p. 96), “um ambiente institucional estável, formado por instituições que aplicam a lei de forma consistente e previsível, era muito importante para os investidores privados.”

Dessa forma, o aprimoramento do funcionamento da administração dos tribunais começou a ser visto como algo necessário dentro da reorganização dos Estados após as décadas de 60 e 70. A maneira como essa reforma no Judiciário aconteceu será devidamente abordada a seguir, todavia, o que é importante se compreender neste ponto é que essa construção perpassa pelo fortalecimento de diversos outros setores da sociedade.

Nessa linha, Cecília Hugo Fruhling (1997, p. 105) afirma que “a construção de poderes judiciários que desejem sustentar os princípios do Direito exige algumas mudanças fundamentais na relação entre o Judiciário e o resto do sistema político.” E, como toda mudança, não aconteceu de forma facilitada e rápida, foi preciso um longo processo de reflexão e diversos debates políticos.

Nesse contexto, fica evidente que, conforme discutido por Cecília Fruhling (1995, p. 112), “a reforma judiciária envolve necessariamente a reforma de outras instituições públicas, sem a qual o sucesso da primeira será somente parcial”. Assim, cabe considerar que não era suficiente apenas uma reforma legislativa, uma alteração em alguns códigos. A estrutura judiciária precisava ser o foco da mudança.

Dessa forma, a mudança no Poder Judiciário dos países da América Latina envolvia reforma de diversos outros setores do Estado que precisavam mudar sua forma de atuação, sua abordagem social e suas finalidades. A partir dessa constatação, iniciou-se um processo de reforma voltado, inicialmente, para os aspectos econômicos, pois, a construção de um governo sólido, com ampla atuação do Judiciário, perpassa por uma economia equilibrada e fortalecida.

Conforme se verá adiante, a busca pelo fortalecimento da economia após governos ditatoriais foi um anseio em comum de diversos países latino-americanos. Todavia, há uma instituição em especial que foi considerada a chave nesse momento: o Banco Mundial, que, por meio de pesquisas

e incentivos financeiros, auxiliou de forma primordial a reestruturação dos países.

2.2 As experiências latino-americanas a partir da atuação do Banco Mundial

A necessidade de alterar a estrutura do Judiciário dos países da América Latina foi uma constatação de diversas Organizações Internacionais (OIs) e de determinadas instituições que se prontificaram a ajudar nesse processo. Entre elas, o Banco Mundial (BM) se destaca, pois tomou a frente e assumiu o compromisso de cooperar para modernização do Judiciário como um todo.

Sobre isso, André Luís dos Santos (2009, p. 157) afirma que o BM “formulou diagnóstico, propôs agenda, financiou projetos e avaliou resultados.” Nesse processo, a instituição disponibilizou “três documentos direcionados, exclusivamente, ao setor judicial latino-americano e à necessidade de se executarem reformas.” Essa atitude fez com que o Banco fosse o principal ator nesse caminho de reforma do Judiciário.

Todavia, é válido ressaltar que outras OIs também exerceram um importante papel nesse contexto de reforma. Além do BM, pode-se citar o BID, PNUD e a USAID que atuaram de forma relevante e, ultrapassando as questões teóricas, caminharam rumo a uma verdadeira atuação que concretizasse, de fato, essas reformas na América Latina. (DOS SANTOS, 2009, p. 156).

Ao se falar do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, destaca-se que “desde 1993, esse banco assumiu compromisso com o setor judicial da América Latina e Caribe e que, a partir de então, vem desenhando e executando projetos e programas de apoio dos processos de reforma e modernização da Justiça na região” (DOS SANTOS, 2009, p. 156). O trabalho do BID, por meio da publicação de documentos importantes, demonstra que, a partir da comparação com reformas de outros locais, tais como Europa, novos modelos poderiam ser implementados, independente da tradição de *civil law* ou *common law*. (DOS SANTOS, 2009, p. 156).

Outra importante Organização é o PNUD, que é o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, que buscou ampliar, também com publicações e pesquisas, as discussões sobre a democracia na região, além de financiar programas na área do acesso à Justiça. O objetivo era colocar a facilitação do acesso à Justiça como um requisito essencial para o exercício da cidadania. Nesse sentido:

Em pesquisa publicada no ano de 2004, por exemplo, essa agência emitiu um amplo diagnóstico da democracia latino-americana sugerindo, ao longo dessa pesquisa, a necessidade de uma reforma do Estado que tenha, como parâmetro a cidadania e como modo de ação a ser perseguido, a efetivação dos regimes democráticos na região. Assim o fazendo, terminaria por tratar de uma variável de extrema relevância para os discursos sobre a reforma dos sistemas judiciais da América latina: o acesso à Justiça. Não por outro modo, seguindo a mesma matriz retórica, essa agência tem desenvolvido e financiado muitos programas na área do acesso à Justiça, justificando-a como problemática *sine qua non* para se conquistar a governabilidade democrática na região. (DOS SANTOS, 2009, p. 157).

Entre as OIs que tiveram um importante trabalho nesse momento, tem-se, também, a USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional. Trata-se de uma agência norte-americana que “tem por foco de atuação no cenário mundial a cooperação internacional” e “tem

direcionado sua ação para os Judiciários do entorno dos Estados Unidos.” (DOS SANTOS, 2009, p. 157).

De forma geral, percebe-se que relevantes Agências e Organizações Internacionais estavam envolvidas nesse projeto de reformar o Judiciário em diversos países. Todavia, na América Latina, houve um foco de atuação do BM, como dito anteriormente, em razão da tentativa de consolidar o capitalismo na região, “tendo em vista que, nesta, os governos locais regulavam quase todos os setores da vida econômica.” (DO PASSO, 2004, p. 58).

Sobre isso, Cecília Hugo Fruhling (1997, p. 104) aponta dois aspectos que podem justificar o interesse dessas entidades internacionais pela reforma judiciária, são eles: “a ideia de que o desenvolvimento econômico e social depende de um sistema de governo estável e legítimo, o que inclui um Judiciário independente.” E, por outro lado, a autora afirma que “a noção de que o crescimento econômico depende do estabelecimento de um sistema legal previsível e confiável.”

Isso significa dizer que o Banco Mundial entra em cena de forma mais incisiva, por meio de todos os mecanismos legais, financeiros e científicos para influenciar na política dos países. O objetivo era incentivar a alteração dos modelos econômicos, de forma a fortalecer o liberalismo, a livre iniciativa e os investimentos privados. Esses incentivos buscavam auxiliar a retomada econômica dos países que sofreram intervenções mais autoritárias na política, o que implicou, por consequência, na supressão do desenvolvimento econômico e enfraquecimento das instituições jurídicas.

Nesse caminho, iniciou-se uma agenda que se denominou, inicialmente, macroeconômica e tinha como objetivo garantir a estabilização do cenário e “uma atmosfera propícia para uma segunda geração de reformas focalizadas nas instituições públicas e na microeconomia (anos 90).” (DOS SANTOS, 2009, p. 157).

A partir dessa primeira geração de reformas voltadas para os aspectos econômicos, abriu-se espaço para uma segunda onda em que o Judiciário começou a ser visto como um campo estratégico para aplicação de instrumentos que buscavam o “desenvolvimento do setor privado, o encorajamento do desenvolvimento de toda a sociedade, alívio da pobreza e consolidação da democracia” (DOS SANTOS, 2009, p. 158).

O Banco Mundial deixa claro em suas publicações que as instituições ideais para o mercado são as criadas por meio de uma ação coordenada, de uma ação conjunta do Estado, das empresas privadas, dos agentes do mercado internacional e dos representantes dos diversos segmentos da sociedade. (DO PASSO, 2004, p. 64).

Após essa contextualização, o trabalho volta-se para as citadas publicações feitas pelo BM que objetivavam demonstrar como deveria ser feito o planejamento estratégico para garantir o fortalecimento da economia, dos diversos setores dos países e, por fim, do próprio Poder Judiciário. Sobre isso:

Enquanto estratégia de ação para a construção de uma agenda de reforma do Judiciário a ser estruturada pelos Estados latino-americanos, o BM liderou um processo de mobilização de atores, aliado à formação de uma retórica que legitimou o movimento e serviu como paripassu da ação. Nesse sentido, por meio de seu Departamento Técnico e de sua unidade de modernização do setor público, o banco procedeu a um amplo diagnóstico, objetivando mapear as principais debilidades do setor na região, sob a ótica de diferentes atores e Estados. (DOS

SANTOS, 2009, p. 160).

A realização desse amplo diagnóstico foi publicizada em uma Conferência Internacional que aconteceu em 1994 para tratar das questões econômicas e das experiências dos países da América Latina. Assim, a partir de tais discussões, três publicações foram editadas: WTP 280, WTP 319 e WTP 350. O objetivo desses documentos era abordar a realidade de alguns países e propor planos para mudanças econômicas e nas instituições judiciais. (DOS SANTOS, 2009, p. 160).

Entre os três documentos, existem dois que fizeram análises mais concretas sobre as reformas da Justiça na América Latina: o *Word Technical Paper (WTP) 280 - Judicial Reform in Latin America and Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference* (WORLD BANK..., 1995) e o *Word Technical Paper (WTP) 319 - The judicial sector in Latin America and the Caribbean* (WORLD BANK..., 1996).

O Word Technical Paper 280 trata-se de um compilado de informações e transcrição dos discursos que foram feitos na Conferência Internacional. Além disso, o documento conta com artigos de diversos juristas que buscavam contribuir para a criação de um plano de reformas na América Latina. (DOS SANTOS, 2009, p. 161).

A pesquisa feita pelo Banco Mundial no referido documento “mapeou problemas sintomáticos desses Judiciários, tais como morosidade da justiça, problemas na transparência, limitação do acesso à Justiça, pouca modernização da estrutura burocrática, enfim, ineficiência e ineficácia na administração da Justiça.” (DOS SANTOS, 2009, p. 161).

O diagnóstico do Banco Mundial encontrou diversos indicadores que foram definidos como causadores dos problemas enfrentados pela região no que diz respeito ao acesso à justiça. Entre eles: legislações arcaicas, tribunais sem organização administrativa, baixa quantidade de juízes, ausência de mecanismos alternativos de resolução de disputas. (WORLD BANK, 1995, p. 9, tradução nossa).

Na América Latina e no Caribe os indicadores de ineficiência e ineficácia da administração da justiça incluem longos casos de atraso, extensa acumulação de casos, o acesso limitado à justiça, a falta de transparência e previsibilidade nas decisões judiciais, e uma fraca confiança dos cidadãos no sistema judicial. (WORLD BANK, 1995, p. 9, tradução nossa).

Percebe-se, assim, que o objetivo desse primeiro documento foi registrar as constatações iniciais sobre os principais problemas enfrentados pelos países latino-americanos. A partir dele, no ano seguinte, o BM lançou o WTP 319, como uma espécie de receituário para propor medidas concretas para a realização da reforma do Judiciário.

André Luis Nascimento dos Santos, em seu estudo, afirmou (2009, p. 163) que, diferente do primeiro, “o documento WTP 319 é o posicionamento genuinamente institucional do itinerário de reforma do Judiciário a ser seguido na região da América Latina e Caribe.” Segundo o autor (2009, p. 163), o primeiro documento faz uma contextualização geral em torno de vários debates sobre o tema e, por outro lado, o WTP 319 é focado, de forma direta, em trazer a versão do Banco Mundial em relação a como deveria acontecer a reforma do Judiciário na América Latina.

O autor afirma (DOS SANTOS, 2009, p. 163), ainda, que o WTP 319 é muito propositivo,

pois sugere diversas ações governamentais, com participação da comunidade jurídica e da própria sociedade. O documento traz informações sobre “a independência do Judiciário, a boa administração da instituição judicial, reformulações dos códigos de procedimento, o acesso à Justiça, a educação jurídica e as associações de advogados.” (DOS SANTOS, 2009, p. 163).

Nos termos do sumário executivo do WTP 319, o objetivo do relatório era discutir “os elementos necessários para assegurar um poder justo e eficiente. Estes elementos tomados como um todo foram desenvolvidos para aumentar a eficiência e eficácia do judiciário – isto é, sua habilidade em resolver conflitos de uma maneira previsível, justa e rápida.” (WORLD BANK..., 1996, tradução nossa).

Em análise mais minuciosa do próprio relatório, pode-se constatar, inicialmente, que foi uma maneira de controlar e participar diretamente da reforma judiciária que deveria acontecer nos países estudados. Nesse ponto, o documento, ao discutir como deveria ser a reforma, trouxe que:

A reforma do judiciário deve ser conduzida através de uma abordagem consensual e a partir de uma iniciativa interna do país. Somente se esses dois objetivos se encontrarem - reforma judicial a partir de uma iniciativa interna e consenso - as reformas serão alterações sistêmicas, de longo termo, ao invés de reformas superficiais passíveis de serem revertidas. O consenso requer que sejam observadas as limitações políticas e as estratégias pragmáticas prioritárias. (WORLD BANK..., 1996, p. 15, tradução nossa).

O discurso que norteou a publicação do WTP 319 foi no sentido de que os governos, ao seguirem as recomendações do Banco Mundial, atingiriam o desenvolvimento dos setores públicos, levando ao desenvolvimento das instituições sociais para diminuir a pobreza e consolidar a democracia após períodos turbulentos vividos na política interna dos países latino-americanos. Sendo, portanto, uma narrativa que condicionava a efetividade dos governos ao cumprimento das instruções formuladas no documento. (WORLD BANK..., 1996, p. 17, tradução nossa).

Ainda sobre o teor das publicações do BM, Talita Rampin (2018, p.169) define o WTP 319 como um documento técnico que “contém uma proposta de reforma do Judiciário para a região que é declaradamente projetada para alterar a administração da justiça nos países”. Para realizar tal feito, o documento elenca diretrizes que devem ser observadas, tais como: transparência nas decisões judiciais, autonomia orçamentária, atualização da legislação, melhoria do ensino jurídico, entre outros. (WORLD BANK..., 1996, tradução nossa).

A partir disso, percebe-se que, os estudos do Banco Mundial, em relação à necessidade de reforma do Judiciário, dividiram a administração da justiça em duas áreas - a administração da instituição em si e dos processos que tramitavam nas Cortes. Segundo o WTP 319, era necessário aprimorar as funções administrativas, realizar planejamentos e organizar orçamentos. E, na mesma proporção, trabalhar o gerenciamento de processos. (WORLD BANK..., 1996, p. 28, tradução nossa).

De maneira geral, pode-se afirmar que a proposta da reforma precisava ser analisada de forma coordenada com outros setores, não só o Judiciário. Isto porque “sem um judiciário funcional, as leis não podem ser garantidas de forma eficaz. Como resultado, uma reforma racional do Judiciário pode ter um tremendo impacto no processo de modernização do Estado dando uma importante contribuição ao desenvolvimento global.” (WORLD BANK..., 1996, p. 61, tradução nossa).

Por outro lado, além de entender o aspecto positivo da referida atuação do Banco Mundial por meio das propostas feitas, é válido trazer algumas ressalvas elencadas por estudiosos do tema. Entre essas críticas, Talita Rampin (2018, p. 167) afirma que as reformas da justiça estavam sendo amplamente promovidas para “ampliação de circulação e intensificação da acumulação capitalista que são induzidos desde o centro”. Nesse sentido, a autora aponta que a incidência dessas reformas acaba conduzindo à “adaptação das estruturas judiciais e de regulação nos países com vistas a sua incidência no setor privado e, mais especificamente, nas relações comerciais e financeiras”.

Assim, uma importante questão a ser discutida é a maneira como o Banco Mundial, de fato, atuou em relação aos seus objetivos. A autora Talita Rampin (2018, p. 169) elencou três indicadores, quais sejam, “a realização de empréstimos ou assistências financeiras para a área da justiça; o fomento na produção de conhecimento na área temática; e a elaboração de diretrizes a serem observadas para as reformas das justiças nos estados”. Aqui cabe fazer um contraponto no sentido de que, essa atuação, conforme se observará a seguir, deixa os países em situação de dependência econômica e acaba sendo direcionada apenas a determinados atores, fortalecendo uma ideia de ausência de inclusão no processo de reforma.

Quanto a essa “exclusão”, é importante ressaltar que, ao longo da leitura dos documentos técnicos e das pesquisas sobre a reforma judiciária nos países latino-americanos, não se falou em ampliação de movimentos sociais ou populares enquanto atores importantes e interessados nas relações de justiça. (RAMPIN, 2018, p. 201).

O que se percebe, de maneira crítica, é que o discurso de mudança, de certa forma, foi encarado apenas como uma maneira de atingir o objetivo final: atendimento dos interesses econômicos dos setores privados desses países. De fato, houve uma abertura para que o Banco Mundial mobilizasse as instituições e promovesse ajustes que, eventualmente, interessavam mais à estabilização das relações econômicas do que propriamente para uma verdadeira mudança do Poder Judiciário de forma geral. (RAMPIN, 2018).

Apesar dessas questões, é importante trazer que um dos temas mais abordados pelos documentos técnicos foi a necessidade de ampliação do acesso à justiça e esse foi o aspecto mais discutido dentro da reforma do Judiciário brasileiro. Isto porque, esse aspecto era visto como essencial para promover diversas outras melhorias na prestação dos serviços básicos à sociedade e, verdadeiramente, garantir a democratização do Judiciário. Nesse ponto:

O acesso pode ser avaliado por uma série de fatores: o tempo que leva para julgar um caso, as partes os custos diretos e indiretos dos litígios das partes (as despesas de depósito, as taxas das cortes, os honorários de compensação dos advogados, os salários perdidos, etc.), a habilidade dos potenciais usuários de conhecer, entender e seguir as etapas processuais durante o desenvolvimento de um caso, e o acesso físico aos tribunais. Em outras palavras, um sistema judicial pode apresentar barreiras econômicas, psicológicas, informativas e físicas para as pessoas que necessitam de seus serviços. Existe um número de soluções para superar ou diminuir determinadas barreiras econômicas à justiça, incluindo a redução dos custos de contencioso incidental, fornecendo apoio judiciário eficiente e criando programas menos dispendioso e formas alternativas de justiça. (WORLD BANK, 1996, p. 37, tradução nossa).

O acesso à justiça, de fato, foi um ponto muito discutido na década de 80 e 90 no Brasil,

pois buscava-se reformar a legislação constitucional e incluir de forma significativa os direitos sociais. Conforme se verá a seguir, o Banco Mundial, pelos seus estudos e publicações, produziu um interessante material sobre a realidade brasileira, o que motivou diversas entidades, principalmente a classe política, a buscar uma adaptação a partir dos parâmetros estabelecidos pela instituição financeira em seus documentos técnicos.

2.3 O Brasil em perspectiva: a reforma da justiça e a Constituição Federal de 1988

A reforma do Judiciário esteve em pauta durante décadas na América Latina. No Brasil, a temática ganha força a partir dos documentos publicados pelo Banco Mundial e da transição pós ditadura militar. Dentro desse contexto, a necessidade de discutir uma nova Constituição tornou-se uma missão política da época diante da instabilidade na trajetória constitucional brasileira. Isto porque, o regime da ditadura militar foi consolidado a partir da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional de 1969, o que implicava na urgente necessidade de mudança legislativa com a transição para retomada da democracia.

A partir disso, em 1987⁷ se instalou uma Assembleia Nacional Constituinte, sob a presidência do então deputado Ulysses Guimarães, que resultou na “participação das mais diversas forças organizadas no País”. (BUARQUE, 2008). Apesar das inúmeras críticas às questões ideológicas desse documento e de ser chamada de “Constituição da transição, e não do futuro” (BUARQUE, 2008), ela foi, aos poucos, ganhando forma a partir da atuação incisiva dentro do Legislativo, até sua efetiva promulgação em 1988, consolidando princípios fundamentais e consagrando direitos sociais a todos, indistintamente.

Após esse período, munidos de uma nova ordem constitucional, o Banco Mundial atuou de forma significativa para reiniciar as discussões sobre alterações legislativas, visto que a CF/88, apesar de consolidar diversos direitos, precisava trazer dispositivos mais concretos sobre a participação do Poder Judiciário na sociedade. Sobre isso:

A avaliação do contexto internacional permite inferir que, apesar do protagonismo dos atores nacionais, houve influência do Banco Mundial e dos compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil na reforma. Hoje é possível afirmar que o discurso de priorização da eficiência do Judiciário para o desenvolvimento econômico produziu resultados concretos durante a reforma, destacando-se a introdução em nosso ordenamento de ferramentas gerenciais e de fortalecimento dos precedentes. (CAMPOS, 2017, p. 33).

Nesse cenário, logo no início da década de 90 os movimentos políticos de novas propostas de emenda à Constituição começam a se delinear e alguns partidos se destacam nesse contexto. Percebe-se, na verdade, que o processo de reforma do Judiciário no Brasil só aconteceu após a abertura política possibilitada pela nova conjuntura constitucional.

Importante ressaltar também que, outro fator fundamental para discussão sobre alteração da

⁷ Para mais leituras quanto às críticas formuladas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ler: DUARTE, Aimée Schneider. A transição democrática em disputa. **Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, p. 70-92, 2018

Constituição é o próprio cenário de revisão constitucional após os cinco anos de promulgação de uma nova Constituição. Esse mecanismo encontra respaldo na própria CF/88, em seu art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que garante a revisão constitucional após cinco anos da promulgação da Constituição pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional. (BRASIL, 1988).

Para analisar as ações concretas nesse movimento de reforma do Judiciário, é preciso compreender os eventos que se sucederam em relação à atuação do Poder Legislativo nos anos 90. O primeiro projeto importante e que ganhou força nesse cenário de revisão constitucional foi a PEC 96/92, proposta pelo então deputado Hélio Bicudo (PT-SP), que trazia regulamentações em relação às violações aos direitos humanos e buscava politizar as atitudes dos agentes do Estado no Congresso. (SINHORETTO; ALMEIDA, 2013, p. 201).

A referida PEC levou a necessidade de formação de uma Comissão Especial na Câmara dos Deputados para análise e retomada das discussões sobre a necessidade de uma reforma judiciária. Em agosto de 1995, o deputado Jairo Carneiro (PFL/BA) foi escolhido relator e apresentou um parecer sugerindo diversas alterações constitucionais, entre elas a criação de súmula de efeito vinculante, criação de um órgão externo para controlar o Poder Judiciário e alterações quanto ao pagamento dos precatórios judiciais. (ARANTES; SADEK, 2010, p. 4).

As sugestões apresentadas no parecer foram criticadas em razão da “centralização do sistema judicial e de redução do acesso à Justiça” (ARANTES; SADEK, 2010, p. 4). Isso levou a ausência de consenso entre os parlamentares na referida Comissão, o que implicou no encerramento dos trabalhos em 1998 sem qualquer votação efetiva para dar seguimento ao processo de reforma. (ARANTES; SADEK, 2010, p. 5).

Apesar desse episódio, a reforma do judiciário continuava sendo pauta nas discussões políticas e um importante evento contribuiu para retomada do projeto pelo Legislativo: a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), proposta pelo então senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) para investigar supostas irregularidades cometidas por magistrados e servidores no âmbito do Poder Judiciário. (ARANTES; SADEK, 2010, p. 5).

Nesse cenário, no início de 1999, a CPI foi aprovada e duramente criticada pela comunidade jurídica. Essas críticas motivaram a oposição política do senador ACM a buscarem a reativação da comissão especial de reforma do judiciário e “teve o efeito de reunir esses diversos setores em torno da ideia de retomar a reforma do Judiciário, buscando imprimir um sentido positivo ao debate sobre o problema da Justiça e neutralizar eventuais ações de intimidação ou perseguição da CPI contra a magistratura” (ARANTES; SADEK, 2010, p. 7).

Assim, em abril do mesmo ano, a comissão volta a realizar diligências, entre elas, audiências públicas com diversas autoridades para fomentar o debate com parlamentares sobre o assunto (ARANTES; SADEK, 2010, p. 7). O objetivo era, sem dúvidas, apresentar novos argumentos para construção de um relatório fundamentado que pudesse ser votado pelo Congresso Nacional e

conseguisse reunir os posicionamentos divergentes para aprovação da referida PEC da reforma. Sobre o assunto, Helena Campos Refosco (2017, p. 37) afirma que:

Apesar dessas dificuldades, a reforma firmou-se na pauta política pela instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Judiciário, que resultou de escândalos envolvendo esse Poder, quando o então presidente do Supremo Tribunal Federal manifestou-se no sentido de busca conjunta de uma solução para o grande problema do Judiciário: a lentidão. A oposição a esta ideia levou diversos setores da Justiça a se preocuparem com a retomada da reforma. As dificuldades prosseguiram e evidenciaram-se, inclusive, na nomeação da relatoria, que ao final foi repartida entre vários relatores-adjuntos. Em 1999, Aloysio Nunes Ferreira e Zulaiê Cobra Ribeiro apresentaram relatórios separados, e ambos foram criticados.

Nesse momento, dois deputados se destacam em razão da apresentação de relatórios para a comissão. O primeiro foi Aloysio Nunes, que defendeu um projeto com ênfase em três grandes mudanças: a criação de um órgão de controle externo, da súmula vinculante e alterações no funcionamento das justiças especializadas. Todavia, tal qual o primeiro relatório apresentado por Hélio Bicudo, foi criticado por favorecer os interesses do Poder Executivo. (ARANTES; SADEK, 2010, p. 10).

Após afastamento do deputado, a parlamentar Zulaiê Cobra (PSDB-SP) assumiu a relatoria da comissão e apresentou relatório sobre a PEC 96/92 totalmente distinto do outrora apresentado pelo deputado Aloysio Nunes que integrava o mesmo partido. Sadek e Arantes (2010, p. 11) afirmam que:

Em 19/10/99, uma nova versão elaborada por ela foi votada e aprovada, mas a comissão levaria ainda mais um mês apreciando destaques de pontos específicos dessa versão, encerrando seus trabalhos apenas em meados de novembro. Enfim, depois de quase oito anos de tramitação e de três relatórios terem sido elaborados e exaustivamente debatidos, a comissão especial de reforma do Judiciário chegava a um texto definitivo, encaminhando-o ao plenário da Câmara dos Deputados para votação em dois turnos.

Após aprovação do texto definitivo, a PEC 96/92 foi votada pela Câmara dos Deputados e finalmente aprovada apenas em janeiro/2000 com diversas alterações em relação ao projeto inicial. No Senado, tornou-se a PEC 29/2000 que ganhou grandes proporções em razão do cunho político, sendo promessa de campanha do então candidato à presidência Luís Inácio Lula da Silva a promoção de ampla reforma do Poder Judiciário.

Ao ser eleito presidente, logo durante o seu primeiro mandato, Lula criou, por meio do Decreto Presidencial n. 4.685, de 29 de abril de 2003, a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (SJR) com o objetivo de implantar políticas públicas na área da justiça e garantir a aprovação da PEC 29/2000 (RAMPIN, 2018, p. 292). Talita Rampin (2018, p. 293), ao escrever sobre a SRJ/MJ, elenca três linhas principais para sua atuação, são elas: “i) modernização da gestão do Judiciário; ii) reforma constitucional; e iii) alterações legislativas.”

Nesse aspecto, a partir da ampliação das discussões políticas sobre a importância de alterar a Constituição para garantir melhorias no âmbito do Judiciário, a proposta de emenda ganhou força e as atividades do Congresso Nacional estavam voltadas para ela. No próximo tópico, será abordado o caminho de aprovação da PEC no Senado até a modificação em definitivo da estrutura do Poder Judiciário por meio da Emenda Constitucional 45/2004.

2.4 O projeto saiu do papel: a Emenda Constitucional nº 45/2004

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, mais de quinze anos se passaram e a discussão sobre a necessidade de alterar dispositivos para fortalecer o Poder Judiciário ainda estava em evidência. Esse cenário demonstra diversos aspectos importantes sobre a sociedade brasileira e sobre a própria organização política. Entre eles, o que prevalece é, na verdade, o maior dos problemas: as divergências. Em todos os sentidos.

Isto porque, conforme explicitado anteriormente, existia um interesse político em aprovar a alteração de dispositivos, de criar procedimentos para desafogar o Poder Judiciário e novos mecanismos processuais. Todavia, apesar dos inúmeros projetos de reforma apresentados pelos parlamentares, não existia consenso para decidir o que seria, de fato, pauta de alteração em razão dos inúmeros conflitos de interesses e favorecimentos de grupos específicos.

Durante os primeiros dez anos após a nova ordem constitucional, relatórios e relatórios eram feitos, revisados, votados, mas, não se chegava ao consenso para a tão sonhada aprovação de uma emenda à constituição. Para que isso acontecesse, foi necessário um novo presidente no Brasil, a criação de uma Secretaria voltada para o assunto e um verdadeiro pacto republicano entre os poderes para garantir a aprovação e efetividade da Emenda Constitucional 45/2004.

Logo após a promulgação da Emenda à Constituição, ainda em 2004, os 3 Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – se juntam para assinar um conjunto de medidas denominado “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano”, cujo objetivo era “a criação de um Judiciário mais rápido e republicano. A partir de então, foi criada a Secretaria de Reforma do Judiciário no Ministério da Justiça com a meta de colaborar, articular e sistematizar propostas de aperfeiçoamento normativo e de acesso à Justiça.” (BRASÍLIA, 2010).

Ainda, a ideia do referido Pacto era que os chefes do Executivo, Legislativo e Judiciário conseguissem trabalhar “em agenda conjunta para estabelecer novas condições de proteção dos direitos humanos fundamentais, criar mecanismos que conferem maior agilidade e efetividade à prestação jurisdicional, assim como fortalecer os instrumentos já existentes de acesso à Justiça.” (BRASÍLIA, 2010).

A esse respeito, a EC 45/2004 trouxe mudanças significativas e impactos profundos na estrutura e funcionamento do Judiciário de forma geral. Para o presente trabalho, não é necessário aprofundar análise em todos os dispositivos que foram alterados ou acrescentados, mas, importa aqui detalhar as alterações que verdadeiramente impactaram no tema central do estudo: o acesso à justiça.

Nesse ponto, entre os objetivos da EC 45/2004, pode-se citar a busca por “aumentar a capilaridade do sistema judicial brasileiro, tornando-o mais acessível e ágil, viabilizando a solução institucional de certos conflitos que, em razão do excesso de tempo e da distância da justiça, terminavam por ser resolvidos na arena privada.” (RIBEIRO, 2008, p. 469).

Para melhor compreender os aspectos que se relacionam com a ampliação do acesso à justiça, é importante dividir a análise das alterações em duas áreas principais: a busca pela concretização

do princípio da razoável duração do processo e a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Em relação ao primeiro ponto, um dos principais discursos motivadores da reforma do Judiciário estava relacionado com a organização, estrutura dos órgãos e sua capacidade de lidar com a alta demanda de processos. O objetivo era conseguir garantir um tempo adequado de tramitação do processo, melhorando aspectos internos e externos do funcionamento de todas as instâncias do Poder Judiciário.

Assim, a EC 45/2004 insere o inciso LXXVIII ao artigo 5º da Constituição, com a seguinte redação: “A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.” (BRASIL, [2016]).

(...) em face ao reconhecimento do acesso à justiça como direito fundamental à prestação jurisdicional efetiva e justa, o papel do Estado brasileiro não pode ser outro senão zelar pelo término do processo dentro de um lapso temporal razoável. Se for verificado o descumprimento desse postulado, não há dúvida de que o Estado irá responder objetivamente pelo dano causado ao particular. (ANNONI, 2007, p. 8)

A ideia era trazer uma resposta legal para um dos maiores problemas apontados à época: a morosidade dos processos. E fez isso ampliando a competência dos Tribunais Superiores, como o Tribunal Superior do Trabalho (TST) e criando o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Além da criação do sistema de repercussão geral, garantindo um filtro maior aos processos que deveriam ser julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelas súmulas vinculantes.

Em relação à ampliação da competência da Justiça do Trabalho, o “objetivo é que toda a matéria oriunda da relação de trabalho, a partir da emenda constitucional nº 45/2004, seja discutida no âmbito da Justiça do trabalho, e não apenas a relação de emprego” (WORM; MENDONÇA, 2015, p. 36). Ou seja, a ideia era centralizar todas as demandas trabalhistas em um só Tribunal, garantindo independência e uniformização de atuação.

Quanto ao filtro nos recursos, a EC 45/2004 trouxe um novo requisito para admissibilidade do Recurso Extraordinário pelo STF: a demonstração de ampla relevância da discussão, de modo que ela deveria transcender o mero direito subjetivo das partes e ter aptidão para afetar determinados segmentos da sociedade. Sobre isso, Mônica Bonetti Couto (2009, p. 118) explica que:

(...) apenas algumas causas, as que sejam dotadas de ‘repercussão’, assim entendidas aquelas que comportam uma importância elevada, segundo os critérios indicadores e estabelecidos pela legislação infraconstitucional, e que ultrapassem os interesses individuais dos envolvidos, são idôneas para o recurso extraordinário.

Dessa forma, fica evidente que a intenção do legislador era reconduzir o STF ao seu local de guardião da Constituição, de intérprete principal e final dos dispositivos constitucionais, função esta que, em razão da alta demanda de processos, não era eficiente. Isto porque, o STF acabava por ser um órgão de revisão das instâncias ordinárias, sendo provocado apenas com intuito de reformar decisões em razão de reavaliação de provas e fatos e não pela discussão de aplicação da Constituição Federal.

Nessa mesma linha de maximizar a atuação do STF e garantir uniformização da jurisprudência, previu-se também a criação das súmulas vinculantes. Trata-se de um instrumento que possibilitou ao Supremo Tribunal Federal, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional,

aprovar súmula que terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário. (BRASIL, 1988).

Com essa alteração, buscou-se pacificar as controvérsias entre as instâncias do Judiciário, padronizando entendimentos, diminuindo a insegurança jurídica e garantindo estabilidade nas decisões judiciais. Além, é claro, de diminuir processos que versavam sobre a mesma questão jurídica, possibilitando a aplicação das súmulas como um meio mais eficaz e célere de encerrar os processos.

Todavia, apesar das significativas alterações, existia sempre um ponto de divergências durante as propostas de emenda. A discussão era no sentido de que deveria se ter um controle externo para cobrança de metas, produtividades e das próprias atividades jurisdicionais. E é nesse contexto que se discute a criação do CNJ.

No que se refere à existência ou não de um organismo encarregado de exercer o controle externo sobre as instituições de justiça, não se trata imediatamente nem de diminuir a morosidade da Justiça, nem de alargar o acesso à Justiça, ainda que estes objetivos possam vir a ser contemplados em um segundo momento. A criação de um organismo de controle poderia estar respondendo a uma meta de democratização, em um sentido muito peculiar e legítimo – democracia enquanto prestação de contas. (SADEK, 2010, p. 132).

Percebe-se, portanto, que muitos aspectos relacionados aos procedimentos processuais deveriam ser colocados em pauta para serem aprimorados, mas, além disso, a criação de um órgão com a atribuição de exercer o controle externo era necessário para diminuir a centralização inerente ao próprio Judiciário e para garantir uma fiscalização da atividade jurisdicional. Sobre isso, José Geraldo de Sousa Júnior (2015, p. 21) afirma que, em um sistema de justiça adequado, é necessário a “a adoção de mecanismos de controle democrático externo e participação organizada do povo, sem interferir, e sem se eximir de contribuir no exercício e fortalecimento da independência e legitimidade da função judicante.”

Apesar disso, a criação do CNJ chegou a ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade em razão da resistência interna dos membros dos Tribunais Superiores que acreditavam que o referido órgão violava a autonomia do Poder Judiciário e do princípio constitucional de separação dos poderes. (WORM; MENDONÇA, 2015, p. 34).

Assim, mesmo sob forte resistência inicial, o Conselho Nacional de Justiça iniciou o exercício das suas funções de fiscalização e correição, zelando no exercício das suas funções pela autonomia do poder sem perder de vista o dever de cumprimento das funções constitucionalmente estabelecidas. A criação desse órgão representa um dos pontos mais importantes da emenda. (WORM; MENDONÇA, 2015, p. 36)

De forma geral, a EC 45/2004 trouxe inúmeras reformas importantes e foi aprovada com muitas expectativas para melhorar o funcionamento do Judiciário brasileiro. Para fins de estudo, por outro lado, é preciso analisar internamente essa reforma e como a participação de atores específicos garantiu investimentos financeiros no aparelhamento do judiciário e permitiu que o Brasil recebesse recursos para concretizar políticas públicas nessa área.

2.5 O padrão das reformas no Brasil: quem são os atores que garantem a democratização do judiciário?

A discussão sobre a reforma do Judiciário brasileiro, conforme já amplamente explorado, perdurou por quase duas décadas e, apesar da aprovação da EC 45/2004 ter sido vista como positiva, por outro lado, muitas críticas também se acumularam nesse período. Inicialmente, percebe-se que a pauta reformista após a promulgação da CF/88 é permeada de interesses políticos, tanto que foi objeto de intensos debates parlamentares por anos a fio. Isso gerou ressalvas por parte de determinados grupos sociais que foram excluídos desse processo e encararam a reforma constitucional como uma atividade restrita aos membros do Legislativo e do próprio Poder Judiciário.

Sobre isso, ao analisar aspectos sociológicos das alterações legislativas, tem-se uma análise crítica e pontual sobre ausência de participação de diversos setores da sociedade:

As medidas realizam um programa de reformas gerenciais, que adota um discurso de serviço público, com uma racionalidade de eficiência administrativa, prestado para os seus usuários por um corpo de profissionais qualificados. O seu compromisso com a efetividade social dos direitos se conclui com a “entrega” do serviço demandado, ou seja, a decisão judicial, segundo parâmetros de previsibilidade, com prazo e custos razoáveis. Mas ele bloqueia a participação social no Judiciário e as possibilidades de expressão, nos processos judiciais, de concepções distintas de justiça e vida boa. Ele é indiferente quanto aos efeitos sociais das decisões judiciais e suas relações com processos mais amplos de efetivação dos direitos. (KOERNER, et al., 2017, p. 15).

Dessa maneira, é possível se constatar que as alterações constitucionais trouxeram aspectos positivos para a conjuntura processual e legislativa do país, todavia, não englobam de forma significativa os principais agentes nesse processo: os destinatários da lei, ou seja, a população. Nesse ponto, a agenda de reformas do Judiciário acabou sendo realizada por membros dos tribunais, apoiada por juristas e políticos, sem garantir a ampliação da participação popular. (KOERNER, et al., 2017).

A principal usuária e destinatária dos serviços judiciais – a sociedade – também não foi realmente mobilizada a participar, através dos espaços e fóruns democráticos de debate (universidades, centros acadêmicos, conselhos profissionais, sindicatos, associações civis, ONGs etc.) oferecendo e encaminhando sugestões visando o aprimoramento das atividades judiciais, e, assim, a sociedade civil permaneceu como mera expectadora do processo, alheia às discussões sobre a Reforma do Judiciário – que lhe foi oferecida como a cura para todos os males da Justiça do país. (DO PASSO, 2004, p. 79).

Esse cenário permite um contraponto que merece ser mencionado, tendo em vista a importância de tudo que aconteceu nos últimos anos em relação à legislação brasileira. A promulgação da CF/88 foi um marco para o fortalecimento da democracia e dos direitos sociais. A EC 45/2004 veio para aprimorar pontos cruciais a fim de melhorar o desempenho do Poder Judiciário em relação à sua estrutura e organização. Todavia, o contexto reformista é permeado de críticas e ressalvas.

As reformas atuais partem de um diagnóstico inadequado e adotam medidas insuficientes e contraditórias. É inadequado porque adota um enfoque exclusivamente interno para a reforma do Judiciário e considera que os problemas são de gestão e complexidade dos procedimentos, e que existiria em nossa sociedade uma “cultura da litigação” a ser substituída por uma cultura do consenso. Omite-se o caráter estrutural dos conflitos sociais, que resultaram numa sociedade desigual e violenta, com precárias condições para o exercício dos direitos. Elude-se a dimensão institucional dos problemas, que dizem respeito à inexistência de espaços para a participação cidadã no exercício da jurisdição e na sua administração. (KOERNER, et al., 2017, p. 37).

Assim, é preciso refletir sobre o papel das instituições políticas e jurídicas e quais mudanças são necessárias para ampliar, verdadeiramente, os direitos fundamentais e garantir o amadurecimento

da democracia brasileira e do acesso à justiça. Até para mitigar os efeitos e críticas da EC 45/2004, que, segundo José Renato Nalini (2006, p. 17), “não foi uma profunda reforma estrutural da Justiça brasileira. Não atendeu a todas as expectativas. Desalentou aqueles que nutriam enorme esperança de que a Justiça seria completamente outra a partir de sua promulgação”.

Nesse aspecto, Marjorie Marona (2013, p. 546) afirma que:

A toda evidência, a reforma do Judiciário, no Brasil, nos moldes como se operou, serviu à centralização e à verticalização do poder no âmbito do próprio Judiciário, mas não assegurou (e tenha talvez até retardado) a possibilidade de controle público sobre sua atuação, o que teria demandado um fortalecimento da Justiça local, além de mecanismos que favorecessem a participação da sociedade civil no governo e na gestão dos tribunais.

Essa centralização de poder nas mãos de determinados grupos e a permissão para influência externa em assuntos locais não são constatações visíveis apenas durante os debates da EC 45/2004, Talita Rampin (2018, p. 293) discute que todo o processo de reforma da Justiça “se deu com atuação direta e indireta de organismos internacionais”, isso demonstra a dependência do Brasil de ações internacionais e a limitação de participação interna, não existindo informações sobre eventual preocupação com demandas da população.

Ao analisar o início das discussões quanto à reforma, é preciso retomar a influência do Banco Mundial nessa etapa. Sobre isso, André Luís Nascimento dos Santos (2008) afirma que, de fato, a agenda nacional foi construída a partir das agendas internacionais, modificando, portanto, todos os espaços políticos, administrativos e jurídicos.

Percebe-se, portanto, que a busca por investimentos financeiros após os anos 2000 para uma reestruturação do país motivou, de forma decisiva, a reforma do Poder Judiciário. E isso, é claro, repercute na maneira como essa reforma foi conduzida, sendo priorizado determinados segmentos, pautas, carreiras e questões internas procedimentais.

Não houve, como se pode constatar a priori, uma preocupação expressa em relação a melhoria do provimento jurisdicional sob a ótica dos jurisdicionados, as pessoas que, de fato, precisam ter mais acesso à Justiça e não somente a um órgão jurídico, mas, sobretudo, a um processo adequado, respeitando todos os direitos fundamentais.

Nessa linha, é possível compreender que existe um padrão nas reformas legislativas que acontecem no Brasil, sendo um fenômeno restrito a grupos sociais com poder político ou financeiro. E, nesse ponto, importante ressaltar que, após a promulgação da EC 45/2004, muitas outras leis e procedimentos foram alterados, sempre com objetivo de aparelhar o Judiciário e aprimorar o funcionamento dos órgãos que o integram.

E, nesse aspecto, o trabalho buscará, no próximo capítulo, tratar das alterações de uma reforma legislativa importante: o Código de Processo Civil de 2015, que, assim como a Emenda Constitucional em 2004, foi objeto de inúmeras discussões políticas, jurídicas, doutrinárias e teve em sua promulgação a expectativa de melhoria em diversos pontos no âmbito dos procedimentos cíveis.

A partir do que aqui já foi abordado, em relação ao acesso à justiça e à reforma do Judiciário, pode se constatar que as instituições do sistema de justiça são alvos constantes de alterações, reformas,

discussões e agendas políticas em busca do aprimoramento desses órgãos. Todavia, o que motiva o presente estudo é a reflexão sobre a quem se destinam essas alterações e em que medida os jurisdicionados são beneficiados por essas modificações.

Inicialmente, para se falar em democratização, é preciso limitar a ótica de análise desse fenômeno. Partindo da formação do próprio poder Judiciário, percebe-se que a composição desse poder é diferente dos demais – sendo o ingresso na carreira exclusivamente por concurso público, diferente do Executivo e Legislativo que tem suas principais cadeiras preenchidas pelo voto popular.

Sobre o assunto, Mauricio Rezende (2015, p. 152) em sua pesquisa, questiona sobre o fato de que, “se os magistrados são agentes políticos, suas decisões detêm soberania para influenciar, obrigar, proibir, permitir, enfim, normatizar concretamente a vida dos cidadãos, não pareceria mais coerente que fossem recrutados conforme a vontade popular, demonstrada através do sufrágio?” Ou seja, o autor suscita um debate sobre a legitimidade do Poder Judiciário, que deve ser pautado em um ideal democrático, a partir da escolha dos membros por eleições. Todavia, a construção do trabalho de Rezende (2015, p.156) chega a uma importante conclusão: a democracia não é obtida somente com o voto popular. O autor explica que:

(...) não se trata apenas de um output democrático no sentido de escolher os candidatos mais idôneos a concretizar a democracia – pois isso poderia, em verdade, legitimar qualquer método de seleção, inclusive ser um subterfúgio para legitimar as nomeações políticas, caso essas nomeações fossem prudentes e os nomeados tivessem vis democrática. (...) No entanto, a democracia se estende para além do mero resultado do exercício do Poder, mas também o seu procedimento – a cadeia de atos que devem ser executados de forma democrática e produzir um resultado democrático, o que envolve, também um exercício qualificado do poder político – qualificado por uma técnica democrática (não mero tecnicismo) à qual só estarão necessariamente vinculados os mais habilitados nessa técnica. (REZENDE, 2015, p. 156).

Nesse sentido, o autor defende que não há falta de legitimidade ou democracia na escolha dos membros do Poder Judiciário, pois a democratização do órgão também pode ser apresentada de outras formas, como no trabalho do magistrado ao proferir decisão. O que importa, a partir da pesquisa feita por Rezende (2015), é que haja o correto desempenho de uma função técnica, que só pode ser estruturada igualmente utilizando-se de um método de escolha técnico.

Assim, o recrutamento deve se estruturar de modo que apenas as pessoas com maiores conhecimentos tenham acesso – o que pode ser comparado a qualquer outro agente público que desempenhe uma função técnica, como os médicos. Paralelamente, assim, como a eleição é o único procedimento democrático para escolher os legisladores (que possuem função representativa, e, embora assessorados, não possuem funções de idoneidade técnica, e, caso haja atecnicidade constitucional (caso legissem inconstitucionalmente) o Poder Judiciário poderá intervir), o concurso público é o equivalente democrático para profissões que exijam alta idoneidade, profissionalidade, uma vez que é o único método que consegue objetivamente aferir esses dados e garantir o controle e a transparência procedimental para o público. Por conseguinte, o concurso público é o único método que garante a tecnicidade indispensável e permite o controle popular e público, sendo salutar à democracia. (REZENDE, 2015, p. 157).

Um contraponto importante trazido para mitigar a ideia de que o Judiciário deve ter sua composição pelas eleições, é o fato de que, ao tornar o voto popular como uma condição de ingresso na magistratura, retira-se a independência do juiz, que deve ter sua atuação inclusive de forma contramajoritária, ou seja, “deve se dar inclusive contra o interesse das maiorias, dos eleitores, sendo o Judiciário possivelmente a única instância em que minorias numéricas protegidas em abstrato pelo

constituente possam obter vitórias que não sejam concessões das maiorias”. (REZENDE, 2015, p. 157).

Assim, conforme trazido por Rezende (2015, p. 155), ao se discutir o que seria mais democrático: se eleições populares ou o concurso público, precisa ser levado em consideração a questão de que a democracia, de fato, precisa ser vista para além do método de seleção, mas, também, dentro do método de formação e atuação desses membros.

O autor afirma que “a aferição de qual modelo é mais democrático não está na forma, nem na ponderação das falhas dos dois modelos. O embate, assim, deve ser observado por outro prisma, como, por exemplo, a legitimidade e a legitimação democráticas subjacentes aos modelos de recrutamento.” (REZENDE, 2015, p. 155).

Para essa pesquisa, que parte da problemática da ampliação do acesso à justiça pelos instrumentos processuais positivados nos últimos anos, é preciso ter como premissa que a legitimidade está pautada na construção das decisões proferidas pelo Judiciário, ou seja, na construção de uma racionalidade que permita que as decisões sejam utilizadas como parâmetros para casos semelhantes, garantindo, de fato, isonomia, formação de precedentes e todos os demais objetivos que se buscam desde a reforma do Judiciário na década de 90 e início dos anos 2000.

Sobre isso, José Renato Nalini (2006) ao escrever sobre a formação do juiz após a EC 45/205, afirma que não cabe mais utilizar como argumento de autoridade o fato de, simplesmente, ter um poder previsto na Constituição Federal. A atuação precisa repercutir além do critério formal. Nessa ideia, há um critério formal de legitimidade que resta preenchido, afinal, toda a composição, função e estrutura do Judiciário está prevista na Carta Magna do país, todavia, é necessário buscar uma legitimidade democrática de forma ampla, que exige, pelo menos, decisões adequadamente fundamentadas.

Ao discutir a necessidade de democratização no judiciário, José Geraldo de Sousa Júnior (2015, p. 20) faz uma importante relação sobre a postura do magistrado nesse contexto:

(...) não se pode perder de vista o sentido dialógico que a democracia imprime a todo processo institucional, sem exceções, o que implica em inserir os juizes na disposição mediadora e dialógica que é a condição democrática para a aplicação do direito, ampliando as possibilidades de compreensão e de explicação dos problemas fundamentais do direito e das instituições que o realizam, de modo a reorganizar e criar as condições para a realização da justiça em diálogo com as transformações sociais

O autor Marcelo Rezende (2015, p. 65), ainda na construção de sua ideia sobre uma magistratura democrática, escreve que não é suficiente apenas fornecer uma resposta com base na legislação para um caso concreto, é preciso fundamentar de forma ostensiva para que se compreenda como aquela decisão foi construída.

(...) o Juiz passa a ter que dispor de grande capacidade justificatória de suas sentenças, não apenas no consequencialismo, mas na necessidade permanente de legitimação do Poder Judiciário através da resposta e da fundamentação da resposta dada. A fundamentação, ademais, confere transparência e permite o diálogo da decisão com outras instâncias, sua recorribilidade, sua compreensão pelo destinatário, 185 possibilitando, inclusive, o seu controle a respeito, inclusive, da dimensão subjetiva do processo interpretativo, que pode, sendo avaliada em grau recursal como incompatível ou inoportuna, ser reformada. Outrossim, legitimidade democrática também é garantida durante todo o transcorrer processual – não apenas na resposta – devendo o juiz se comunicar livremente com as partes, com os advogados, compreender a opinião pública etc. (REZENDE, 2015, p. 65)

Ainda, o autor (2015, p. 39) afirma que o Judiciário está “imerso na teia de relações políticas da sociedade”, isso significa que se trata de um poder que faz parte da política e tem em suas decisões igualmente uma atividade política, a de resolver, de forma técnica, conflitos existentes entre os cidadãos e entre os demais Poderes do Estado. O que faz com que os juízes sejam vistos como garantidores de direitos fundamentais e responsáveis pela manutenção de diversas garantias que permitem o funcionamento do Executivo e Legislativo. E é nessa linha de equilíbrio entre funções internas e externas que a legitimidade precisa aparecer com ainda mais evidência, vez que é o elo que garante a credibilidade da atuação do Judiciário e, conseqüentemente, a harmonia entre os três Poderes.

Assim, se, por um lado, a legitimidade formal garante a autoridade das decisões jurisdicionais, o exercício de uma jurisdição democrática não tem essa visão como suficiente e busca, para além da remissão formal, garantir sua legitimidade material através da resposta judicial democrática, comprometida com a Constituição, com as minorias, com os direitos fundamentais, enfim, com a função democrática do Judiciário na sociedade, isto é, a função de afirmar o Estado Democrático de Direito, através da composição dos conflitos, do controle de constitucionalidade, de exercer o seu auto-governo para, enfim, ser um concretizador dos objetivos da República e um partícipe na construção de uma realidade emancipatória. (REZENDE, 2015, p. 66).

Dessa forma, o presente trabalho, ao tratar de democratização do judiciário, ou dessa busca, parte da premissa de que a legitimidade é um elemento fundamental para que a sociedade confie nos Poderes, principalmente no Judiciário, vez que não escolheu os membros que ali estão. Ainda, tem como ideia o fato de que a democratização existe não só por uma positivação expressa de direitos a partir de emendas pós CF/88, mas, sobretudo, pela utilização de instrumentos que garantam que as decisões proferidas pelos magistrados sejam fundamentadas e construídas por uma racionalidade que pode ser utilizada, compreendida e verificada.

Sobre isso, Maria Tereza Sadek (2014, p. 63) afirma que “o amplo reconhecimento dos direitos e os mecanismos para garanti-los no âmbito constitucional e infraconstitucional foram os passos mais significativos dados na direção da democratização do acesso à justiça”. Todavia, apenas o reconhecimento de direitos não é suficiente, é preciso trazer credibilidade ao Judiciário, seja sob o aspecto da legitimidade dos seus membros seja quanto à qualidade das decisões.

A compreensão é um importante elemento que precisa ser verificado ao analisar decisões judiciais, isto porque, ela leva ao reconhecimento de que houve, para além da correta aplicação de um dispositivo legal, uma análise adequada do quadro litigioso, com a solução que respeitou a previsibilidade e a segurança jurídica, mecanismos essenciais dentro de uma democracia.

A partir desse contexto, de legitimação do judiciário e construção de um conceito de democratização das decisões e da instituição, pode-se falar em ampliação do acesso à justiça. A garantia desse direito, como já tratado anteriormente, não será apenas por uma positivação legal, mas, também, pela construção de elementos que garantam que os litígios que chegam até o Judiciário serão analisados de forma a respeitar os demais princípios fundamentais.

Assim, a ideia nesse capítulo era compreender como essas reformas judiciais alteraram e impactaram a vida da sociedade e se, de fato, os destinatários dessas agendas participam desses debates

de alguma maneira, tendo como principal fonte a necessidade de elementos legitimadores das decisões proferidas pelo Poder Judiciário. Sobre isso, José Afonso da Silva (1999, p. 15) afirma que “qualquer reforma do Judiciário, para ser legítima, há de estar fundamentada na ampliação do acesso da cidadania à Justiça, da melhoria dos serviços judiciários, da realização do processo justo. Do contrário, será um novo engodo ao povo.” O que significa dizer, portanto, que, entre os objetivos da reforma judiciária, é preciso incluir à cidadania enquanto um direito que pode garantir oportunidades igualitárias dentro da sociedade.

Todavia, o que se percebeu foi uma grande expectativa com as reformas judiciárias e, posteriormente, com a promulgação da EC 45/2004, mas, na prática, diversas problemáticas continuaram se fazendo presente na conjuntura do Judiciário e novas reformas foram sendo necessárias na tentativa de resolver problemas semelhantes aos que foram discutidos no início da década de 90 até o anos 2000.

Nessa linha, o próximo capítulo versará sobre os instrumentos processuais positivados no CPC/2015, outra legislação que reformou a conjuntura jurídica nacional e, a partir disso, buscará analisar a efetividade desses instrumentos enquanto garantidores da uniformização de jurisprudência e ampliação do acesso à justiça.

3. OS NOVOS INSTRUMENTOS DO CPC/2015: POLÍTICAS PÚBLICAS OU FERRAMENTAS DE GESTÃO PROCESSUAL?

A partir do referencial teórico trabalhado anteriormente quanto ao acesso à justiça e as reformas do Judiciário, é preciso discutir nesse ponto as novas perspectivas trazidas pelo CPC/2015 em relação à concretização de princípios fundamentais da CF/88 a partir do incidente de resolução de demandas repetitivas. Isto porque, a reforma da legislação processual tinha como objetivo adequar os procedimentos cíveis à conjuntura constitucional, vez que o CPC anterior estava vigente desde 1973, sem a devida valorização da jurisprudência, isonomia e do fortalecimento dos precedentes.

Assim, a abordagem inicial é quanto ao questionamento que surge sobre os objetivos dos instrumentos positivados no CPC/2015, especificamente os que são utilizados nos conflitos coletivos e demandas repetitivas. Seriam eles meios para garantir ampliação do acesso à justiça, para realização de políticas públicas por parte do judiciário que objetivam garantir e estabilidade das decisões judiciais e a uniformização da jurisprudência no âmbito estadual ou apenas ferramentas de gestão processual?

A partir desse ponto, a pesquisa parte de uma premissa já descoberta anteriormente em dissertação de mestrado e monografia de conclusão de curso: os IRDRs suscitados pelo Tribunal de Justiça do Maranhão – local escolhido em razão do trabalho da autora e das vivências acadêmicas – alteraram de forma significativa a organização interna da primeira e segunda instância. E isso ocorreu em razão dos diversos sobrestamentos de processos, da prioridade de tramitação desses incidentes e da abertura para formação de precedentes qualificados a serem aplicados de forma igualitária em todos os processos que versavam sobre os assuntos discutidos nos referidos incidentes.

Assim, para responder aos novos questionamentos e ampliar as pesquisas anteriores, após a construção do conceito de ferramentas de gestão processual, política pública e da compreensão sobre quem é responsável por fomentá-la, passa-se ao fim desse capítulo com o estudo da atuação do CNJ a partir da criação de resoluções que determinam instauração de núcleos de precedentes no âmbito de todos os Estados e análise dos dados coletados sobre os IRDRs instaurados em todos os Tribunais de Justiça de Médio Porte.

3.1 A atuação dos 3 poderes e a construção de um conceito de política pública

A discussão sobre o conceito de política pública perpassa por todas as esferas dos três Poderes, uma vez que pode ser encarada como um instrumento de efetivação de direitos e, de certa forma, o Executivo, Legislativo e Judiciário trabalham com a intenção de garantir direitos para a sociedade. O que muda em relação a cada poder é a forma que fazem essa política e os objetivos da criação, afinal, elas podem ser balizas de atuação, mas precisam atender as finalidades institucionais em relação a cada iniciativa.

Ao discutir o conceito de política pública, Sloniak (2014, p. 134) afirma que elas “surgem como instrumento de atuação do Estado na efetivação dos direitos fundamentais, indo além desse objetivo e resultando na diminuição das desigualdades e na inserção social da população como um todo.” Tal conceito se mostra adequado para demonstrar o caráter generalizado que uma política pública pode adotar.

Seguindo na mesma linha, André Beckmann de Castro Menezes (2018, p. 88) coloca que “política pública é uma atividade coordenada e complexa do Estado, composta por atos e normas, com objetivo de concretizar direitos fundamentais, legitimada pelo interesse comunitário, o qual se encontra respaldado por princípios ou regras constitucionais”.

Todavia, para o presente trabalho, interessa aprofundar em outra nuance, a faceta da política pública que se materializa para além de uma ação estatal com o objetivo de garantir um determinado direito previsto em lei. Antes de compreender a construção de um conceito adequado para essa pesquisa, é necessário voltar um pouco e entender a origem do termo e objetivo para o qual foi criado inicialmente.

Os estudos sobre políticas públicas desenvolveram-se no contexto pós-2ª Guerra Mundial nos Estados Unidos, com amparo de instituições governamentais e privadas convencidas da importância do viés científico para a boa gestão governamental. A análise de políticas públicas passou a constituir uma subárea da ciência política norte-americana na década de 1950, marcando uma mudança de foco nas investigações sobre a política: em lugar das estruturas e instituições políticas, a atenção voltou-se à ação dos governos. A popularização do termo foi acompanhada da falta de rigor e da polissemia comuns na popularização de termos técnicos. Política pública tornou-se sinônimo de ação governamental. Em razão de sua amplitude semântica – que abrange desde ações simples como adquirir uma caixa de canetas até ações complexas como a condução dos serviços de saúde ou de educação – essa concepção exageradamente ampla não é analiticamente satisfatória. (SCHMIDT, 2018, p. 119 e 120).

Nesse âmbito, o conceito inicial de política pública está intrinsecamente relacionado com atuação governamental, sendo reconhecido como o instrumento base para atuação de qualquer poder político. Essa ideia surge a partir de um modelo econômico de Estado interventor, garantidor dos direitos sociais e centralizado em fomentar o modelo capitalista que se fortaleceu nos Estados Unidos no final do século XX. (SCHMIDT, 2018, p. 121).

Assim, acabam funcionando como uma maneira pela qual o Estado atua em prol das demandas sociais e, por isso, o estudo aprofundado sobre essas políticas é importante para “perceber a complexidade que envolve a gestão pública, evitando simplificações e reducionismos, que frequentemente levam ao entusiasmo por soluções autoritárias.” (SCHMIDT, 2018, p. 122).

A compreensão bem embasada das políticas permite a ação cidadã mais qualificada e mais potente. É fundamental que o cidadão conheça e entenda os mecanismos e a previsão legal das políticas públicas que o afetam, quem participou de sua formulação, como estão sendo implementadas, quais interesses estão sendo contemplados e quais não estão, as principais forças envolvidas, os espaços de participação existentes, os possíveis aliados e os adversários. (SCHMIDT, 2018, p. 122).

Percebe-se, portanto, que os primeiros estudos sobre o conceito de política pública remetem ao Estado de Bem-estar Social, por ser o marco quanto à mudança de paradigma sobre as funções do Estado, surgindo a necessidade de um ente estatal prestacionista, ou seja, não só uma figura que buscava legalizar os direitos sociais, mas que se portava como o responsável por prover meios pelos quais esses direitos seriam efetivados.

A partir dessa contextualização, trazendo para a realidade brasileira, a CF/88 foi esse grande marco legislativo em relação à garantia de direitos, de funções do Estado e a responsável por positivar diretrizes sobre como cada Poder Federativo deveria atuar em prol da sociedade, principal destinatária desses direitos. Assim, hoje, existem políticas fomentadas pelo Poder Público, seja no âmbito do Legislativo e Executivo e, com o aumento do protagonismo do Judiciário, busca-se analisar a possibilidade de considerar que esse Poder também seja responsável por criar, fomentar e difundir suas próprias políticas públicas.

Nesse sentido, a autora Maria Paula Bucci, ao escrever sobre um conceito de política pública em Direito, constrói seu próprio conceito da seguinte forma:

é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p. 38).

Portanto, o Judiciário também pode ser visto como um Poder responsável por políticas públicas, “na medida em que elas expressem direitos.” (BUCCI, 2006, p. 31). Isto porque o Judiciário tem assumido uma postura de não ser apenas aplicador da lei, mas, tem se tornado uma importante instituição na busca por garantir direitos pelos seus próprios instrumentos.

A compreensão de política pública perpassa, nesse sentido, por uma ação de um ente estatal que, a partir de dados relevantes e estrutura planejada, funcione em conjunto com os instrumentos e meios legais possíveis para garantir a maximização de eficiência de um setor, de um projeto público ou mesmo de uma determinada diretriz que beneficiará a sociedade ou uma parcela específica de determinado local.

A partir dessa construção, relacionando com o Poder Judiciário, pode-se compreender que, da mesma forma que o Executivo, a partir da liberação de emendas, acordos ou mesmo programas sociais e o Legislativo, com proposições legais e apoio político, fazem suas políticas públicas, há a possibilidade de instituições jurídicas traçarem suas próprias políticas, internas e externas, objetivando atender melhor a população e garantindo uma adequada prestação do serviço jurisdicional, tão importante na atual conjuntura brasileira.

Isso fica ainda mais evidente a partir da EC 45/2004, que, ao buscar concretizar a Reforma do Judiciário, inova na estrutura do próprio Poder, criando o CNJ – órgão responsável por controlar no âmbito administrativo, financeiro e disciplinar a atuação dessa instituição. Nesse ponto, a Reforma reflete uma importante necessidade do próprio Poder Judiciário – a de um órgão que conseguisse realizar um controle interno e externo de suas atividades para garantir uma atuação adequada e compatível com a CF/88.

Sobre isso, conforme já explanado em capítulo anterior, a Reforma do Judiciário trouxe inúmeras alterações para toda a estrutura jurídica institucional do Brasil e, a partir disso, a pesquisa tem

o CNJ como um órgão central para compreender a criação de políticas públicas no âmbito do Poder Judiciário.

Nesse aspecto, o Min. Dias Toffoli e Richard Pae Kim (2023, p. 99), ao escreverem sobre o assunto, explicam que:

O Judiciário, além de garantir os referidos direitos, quer sejam fundamentais ou não, fá-lo-á, não apenas pelo exercício da atividade jurisdicional, mas, como qualquer outro poder estatal, por meio de políticas públicas – no caso, judiciárias – respeitando-se sempre alguns princípios, como veremos adiante, que são os da transparência, eficiência e respeito à responsabilidade pública e social.

É nessa linha que Mauro Heringer (2012, p. 26), ao associar as resoluções do CNJ como instrumentos de políticas públicas por parte do Judiciário, enfatiza que a organização do Estado brasileiro permite analisar a atuação de todos os Poderes a partir de uma ótica política e, portanto, responsável pela criação de meios para resolver determinadas questões públicas de forma mais específica.

Uma política pública se forma e se realiza no bojo do Estado, no sentido mais amplo do conceito de Estado e conforme sua conformação política. O Estado é dotado de entes públicos que são considerados os Poderes de Estado e o modelo republicano brasileiro têm em sua composição três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário. É um conceito político que se refere à forma de organização soberana de uma nação com o poder de regular a vida nacional em um determinado território.

Ainda, o autor (2012, p. 26) afirma que a formação das políticas públicas e suas regras “devem ser observadas por todos os poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, levando-se em conta a responsabilidade executiva de suas proposições, suas características e natureza, bem como as despesas públicas advindas das mesmas.” O que mostra, na verdade, que cada poder constrói o seu conceito de política pública a partir das finalidades de sua atuação, com o Judiciário não seria diferente.

Todos os Poderes são balizados pela CF/88, mas, cada um, dentro de suas funções institucionais, prestam serviços em prol da sociedade e devem demonstrar o exercício adequado de suas atividades. A partir disso, em linhas gerais, os princípios constitucionais precisam ser respeitados por todos e as atividades públicas devem ser norteadas por esses mesmos princípios. E nisso reside o ponto em comum sobre a atuação dos 3 Poderes do Estado brasileiro.

Importante se faz sublinhar que as políticas públicas estão diretamente atreladas aos princípios estruturais da administração pública, tanto a direta como a indireta, os quais estão expressamente previstos no artigo 37, caput, da Constituição Federal, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Também devem os entes de qualquer dos Poderes da República, e portanto, o próprio Poder Judiciário, respeitar estes princípios, além dos demais que estão definidos em nossa Carta Magna. (TOFFOLI; PAE KIM, 2023, p. 101).

Assim, a partir da compreensão de que cada Poder tem ampla capacidade e legitimidade para criar, fomentar e ajustar suas próprias políticas públicas, pode-se delinear as características e os elementos fundamentais que compõem cada política. Isto porque só é possível estudar se um instrumento se trata de política pública ou não quando tais elementos estiverem presentes na aplicação desses instrumentos.

As políticas são públicas não por sua dimensão, mas por seu caráter imperativo, ou seja, porque são revestidas de decisões e ações tomadas pelas autoridades políticas do poder público. Estas são diretrizes, princípios norteadores de ações do poder público, regras e procedimentos para as

relações entre o poder público e a sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. Isto só se concretiza se houver uma gestão estratégica de qualidade e eficiente. Política não se traduz em apenas uma decisão, mas num conjunto de decisões inter-relacionadas com metas e processos necessários para que possam ser alcançadas. Os elementos que a compõem, fundamentalmente, são: estabelecimento de diretrizes; fixação das ações, princípios e metas; trabalho conjunto entre sociedade civil e governo; definição do financiamento a cargo do poder público; e, a toda evidência, o pressuposto para a implantação das políticas públicas decorre de uma análise política, com a interpretação das causas e consequências da ação de um poder. (DIAS TOFFOLI; PAE KIM, 2023, p. 101).

A visão de que para se ter uma política pública é preciso obedecer a certos requisitos é amplamente discutida na literatura e, cada autor aborda algum critério que deve ser observado ao se criar um instrumento que será destinado para realizar uma determinada política pública. Nessa perspectiva, Maria Paula Bucci (2006, p. 40) elenca três “elementos de estruturação”, sendo eles: ação-coordenação, processo e programa.

Para a autora (BUCCI, 2006, p. 42), o programa é o local onde a dimensão material da política pública está inserida. Esse elemento é importante, pois nele deve constar os objetivos que precisam ser atingidos e quais serão os meios utilizados, podendo indicar até o intervalo de tempo em que os resultados serão alcançados.

Ainda, a ação-coordenação perpassa pela ideia de que toda política pública, para atingir os objetivos sociais que fundamentaram sua criação, precisa ser coordenada dentro do seu ente criador - seja em cada um dos Poderes ou por atuação conjunta dos três - ou até mesmo por parte dos governos e das entidades da sociedade civil. (BUCCI, 2006, p. 43). Assim, por fim, tem o processo, que “é a consideração sistemática do fator temporal” (2006, p. 46), ou seja, é preciso de uma linha do tempo de atuação e períodos bem delimitados para que as questões relacionadas àquelas políticas sejam discutidas e efetivadas.

Após discutir sobre os “elementos de estruturação” (BUCCI, 2006, p. 40), Bucci afirma que “é extremamente difícil sintetizar em um conceito a realidade multiforme das políticas públicas.” Isto porque uma ação que é considerada uma política pública possui “elementos estranhos às ferramentas conceituais jurídicas, tais como os dados econômicos, históricos e sociais de determinada realidade que o Poder Público visa atingir por meio do programa de ação.” (2006, p. 46). E, por isso, a autora (BUCCI, 2006, p. 46), que se propôs a escrever sobre um conceito em política pública no Direito, acaba concluindo que “não há um conceito, deve haver uma metodologia jurídica para analisar e estudar PPs.”

A presente pesquisa, portanto, não se limita apenas aos conceitos de políticas públicas já delineados por outros autores, pois, pelo recorte temático trabalhado, eventual política pública judiciária no âmbito dos instrumentos utilizados para uniformizar jurisprudência seria algo bem específico. Assim, a partir de uma metodologia abordada nos próximos subcapítulos, será possível discutir como um instrumento pode ter características de uma política pública e, especialmente, se essa ideia de política pública era a finalidade inicial para a qual foi criado ou os legisladores buscaram ampliar esses objetivos.

Antes disso, todavia, é preciso refletir sobre outros elementos que a literatura elenca como importantes para a compreensão da formação de uma política pública, afinal, não se tem apenas um

conjunto de elementos pré-definidos, conforme abordado anteriormente. Sobre isso, Mauro Heringer (2012, p. 25), associa importantes fases que precisam ser respeitadas quando o assunto é conceber uma política pública:

O sistema de determinada política pública está associado a etapas importantes, como a sua concepção, a negociação de interlocutores importantes como técnicos, patrocinadores, associações da sociedade civil e demais parceiros institucionais, a uma agenda de consultas públicas e a eleição de opções razoáveis e aptas para a concretização da sua finalidade. Igualmente, a mensuração da despesa com a implantação direta, associada ou participativa, de determinada política pública, bem como os prazos estimados, o seu monitoramento (acompanhamento e reajustamento de linhas) e a sua avaliação constante através de dados objetivamente mensuráveis, são os componentes necessários a serem observados pelo Estado para a proposição de qualquer política pública, haja vista que em seu início, ao longo e ao final é o cidadão quem paga a conta. Além do orçamento previsto e da busca dos meios para sua execução, os parceiros para suporte aos programas e os seus objetivos e metas de avaliação são, também, fatores importantes que devem ser levados em consideração na hora de formular qualquer ação neste sentido, servindo de orientação para todos os Poderes, o que inclui o Poder Judiciário.

Nesse sentido, o autor faz uma importante ressalva quanto à criação de uma política pública a partir do CNJ, pois, segundo ele, “quando o Poder Judiciário, através do seu Conselho Nacional, propõe uma determinada política pública e determina seu cumprimento responsabiliza-se por sua concepção, negociação de interlocutores, a consultas públicas e a eleição de opções razoáveis e aptas para a concretização da sua finalidade, bem como sua despesa.” Percebe-se, portanto, que a política pública fomentada pelo Poder Judiciário igualmente precisa preencher requisitos como uma política realizada por outro Poder, ser eficaz e atingir as finalidades que motivaram essa iniciativa. (HERINGER, 2012, p. 26).

A partir da construção desses elementos, para associar a criação de políticas públicas pelo Judiciário, é preciso refletir sobre uma importante característica desse Poder na atual conjuntura brasileira de “busca obstinada pela eficiência na atividade administrativa e jurisdicional” (DIAS TOFFOLI; PAE KIM, 2023, p. 104) e isso por si já justifica a criação de instrumentos para garantir que esses objetivos sejam atingidos.

Por outro lado, é necessário discutir um contraponto a essa ideia. Isto porque, se há estudos que defendem a possibilidade de realização de políticas públicas por parte do Judiciário, há, também, pronunciamentos judiciais que demonstram o contrário. O Supremo Tribunal Federal possui inúmeras decisões que discutem a impossibilidade de intervenção do Judiciário para implementar políticas públicas previstas na norma constitucional.

Nesse sentido, em simples pesquisa no site eletrônico do STF, com as palavras “política”, “pública” e “judiciário”, aparecem 779 resultados que, majoritariamente, versam sobre processos em que o Judiciário foi provocado a se manifestar diante da ausência de implementação de políticas públicas, sendo a resposta do Tribunal Superior sempre no sentido de que apenas a excepcionalidade pode justificar a intervenção do Judiciário na implantação de políticas públicas direcionadas à efetivação de algum dos direitos fundamentais. (BRASIL, 2020).

O que se percebe, nesse sentido, é que, quando se analisa a política pública pela ótica do Poder Judiciário, é preciso se considerar duas nuances: a primeira em que ele é provocado para exercer

sua função jurisdicional diante de alguma lide que envolve omissão dos demais poderes, por vezes, do próprio Executivo, já tendo sido firmado entendimento quanto à excepcionalidade, até em respeito ao princípio da separação dos Poderes, previsto na CF/88. (BRASIL, 1988).

Por um outro viés, o Judiciário enquanto órgão com prerrogativas de autoadministração, pode criar e fomentar políticas públicas que, a priori, objetivam não diretamente a concretização de direitos, mas o aperfeiçoamento de sua própria atuação. E, nesse ponto, por consequência, é possível que as políticas públicas judiciárias possam beneficiar os jurisdicionados por meio da melhoria na prestação do serviço e na criação de instrumentos processuais mais adequados.

Portanto, o cerne da pesquisa é: de que maneira o Legislativo, após a positivação de novos procedimentos processuais pode incentivar o Judiciário a fomentar suas próprias políticas públicas? Seria o Judiciário capaz de criar políticas públicas apenas para organização interna no âmbito de sua própria administração e gestão processual?

A partir disso, é possível identificar a competência do Poder Judiciário para fomentar essas ações públicas por meio de diretrizes criadas pelos órgãos superiores. E, para essa pesquisa, o ponto de partida será o CNJ, conforme já explicitado, por ser o órgão criado há 19 anos, desde a EC 45/2004, com o objetivo de, entre outros, garantir a ampliação da atuação do Poder Judiciário, de forma interna e externa.

A escolha se deu, sobretudo, porque o CNJ tem entre suas atribuições a possibilidade de criar metas para todos os órgãos que compõem o Poder Judiciário e, mais que traçar diretrizes, determina, por meio de resoluções, ações, mecanismos e demais projetos, atividades e metas que precisam, obrigatoriamente, serem observadas por todas as instâncias. O presente trabalho não esgota toda a atuação do CNJ, por uma questão metodológica, é importante apenas compreender a atuação desse Conselho como uma figura de destaque no que se denomina por “gestão judicial”.

É possível, a partir das ideias aqui discutidas sobre formação, criação e desenvolvimento de política pública, classificar as resoluções e diligências criadas e aplicadas pelo CNJ como políticas públicas judiciárias. Isto porque elas fazem parte de um conjunto de ações, traçadas a partir de um determinado cenário que precisa de mudança, seja por apresentar um problema, seja por necessidade de aprimoramento, que deverão ser efetivadas dentro de um determinado prazo e com uma determinada estrutura, objetivando uma adequada prestação jurisdicional e, por vezes, a concretização de direitos fundamentais.

Nesse cenário, constata-se que os órgãos que compõem os 3 Poderes da República são responsáveis por fomentar e direcionar suas próprias políticas públicas, adequando sua função constitucional com os interesses institucionais que estão envolvidos dentro das atividades de cada esfera. Todavia, com ênfase no Poder Judiciário, é preciso entender por meio de quais instrumentos essas políticas públicas são criadas e em qual contexto, de fato, se tornam efetivas, conforme se delineou a seguir.

3.2 A coletivização de litígios e o incidente de resolução de demandas repetitivas

O Código de Processo Civil de 2015 foi promulgado com um grande propósito de, para além da inovação na ordem jurídica, adequar os procedimentos jurisdicionais aos princípios basilares da Constituição Federal de 1988. O anteprojeto, sem dúvidas, foi objeto de inúmeras discussões legislativas e trouxe à tona diversos interesses de todos os Poderes, seja para dar uma resposta à sociedade seja para atender as demandas do Judiciário, que almejava alterações que permitiriam uma prestação jurisdicional mais adequada.

Nesse ponto, importante falar sobre o anteprojeto, tendo em vista que esse documento foi a base para as primeiras alterações do então CPC/73. As primeiras discussões para elaboração do anteprojeto tiveram seu início em 2009, a partir da formação da comissão de juristas com o Ato 379/2009 pelo Senado Federal. (LUSTOSA, 2012).

Um dos objetivos da comissão foi estudar meios que pudessem “conferir maior celeridade à prestação jurisdicional”, por meio da “criação de novos institutos processuais” (LUSTOSA, 2012). Entre esses institutos, existia a proposta de um instrumento que pudesse solucionar os litígios de massa “através da concentração, nas mãos de um único magistrado, por via do sobredito incidente de coletivização, importando na suspensão de todos os demais litígios, para que aguardem o advento de uma decisão de largo espectro em uma única causa, essa que, por analogia, estender-se-á aos demais processos”. (LUSTOSA, 2012).

É preciso, todavia, ressaltar que a ideia desse instrumento só faz sentido a partir da análise do contexto brasileiro e da conjuntura do Poder Judiciário. Isto porque, desde a CF/88 e a EC 45/2004, a maneira como a sociedade enxergava a atuação dos 3 Poderes e buscava o cumprimento de seus próprios direitos, mudou de forma gradual e necessária. A garantia de direitos, a maximização da participação política, os instrumentos de ampliação do acesso à justiça e todas as demais alterações legislativas fizeram com que existisse uma postura mais ativa de reivindicação perante certas omissões do Executivo e Legislativo.

Essa centralidade assumida pelo Poder Judiciário reforçou a confiança depositada pela Sociedade nas instituições e intensificou a procura do cidadão por esse poder (seja de forma direta ou indiretamente, através dos legitimados coletivos –substitutos processuais). A conscientização política do cidadão e, principalmente, o surgimento de novos instrumentos processuais, dentre os quais merecem destaque as ações coletivas, contribuíram para o aumento das demandas submetidas ao seu crivo. (RAMOS, 2010, p. 51).

A autora Adriana Ramos (2010) traz em seu artigo uma importante reflexão sobre a postura ativista que o Judiciário assumiu a partir das transformações que aconteceram no início do século XXI. Segundo ela, “é no Judiciário que termina desaguando, pela via das ações coletivas, os problemas de grande repercussão social e política não solucionados pelos poderes executivo e legislativo” (RAMOS, 2010, p. 53).

Nesse sentido, a ampliação da judicialização fez surgir a necessidade de criação de mecanismos que conseguissem instrumentalizar essas demandas de forma a otimizar a tramitação delas

perante o Judiciário, sem deixar de lado a prestação adequada, com decisões que respeitem os princípios constitucionais. Ramos (2010, p. 51) narra ainda que o fenômeno da judicialização no Brasil “envolve essa transferência de poderes aos juízes e tribunais, os quais passam a decidir as lides que afligem a sociedade, nos limites dos pedidos formulados e tendo a Constituição como parâmetro.”

Dessa forma, é possível afirmar que a atuação mais ativa do Judiciário existe em razão do que Ramos (2010, p. 54) chama de “omissão dos demais Poderes”, que, segundo ela (2010, p. 54), “deixaram de responder aos anseios sociais”. A partir disso, têm-se como consequência natural a reivindicação de direitos perante o órgão que, em tese, pode determinar que os demais atuem frente a algum direito que está sendo violado.

É nesse contexto de grande judicialização de demandas sociais que os instrumentos de coletivização de litígios começam a ser pauta nos projetos de reforma da legislação processual civil. Era necessário positivar procedimentos e mecanismos que atendessem à necessidade de ampliar o acesso à justiça, garantisse os direitos coletivos previstos na Constituição e permitissem que o Judiciário tivesse máxima efetividade no tratamento desses litígios. Sobre isso, Adriana Ramos (2010, p. 56) reflete quanto aos aspectos positivos da postura do Judiciário diante das ações coletivas:

A postura ativista no âmbito das ações coletivas, portanto, permite muito mais que o amplo acesso à Justiça. Possibilita uma prestação jurisdicional efetiva, na medida em que, buscando a máxima interpretação das normas constitucionais, atende adequadamente aos anseios da sociedade contemporânea: globalizada, complexa e dinâmica.

A partir disso, percebe-se que a reforma legislativa no âmbito processual esteve atenta às necessidades de proteção jurídica das demandas coletivas, diante do aumento das demandas de massa e da impossibilidade de utilizar dos mesmos procedimentos relacionados à litigiosidade individual. Sobre essa questão, é importante falar sobre essa transição de paradigma quanto à tutela individual e coletiva.

Essa mudança acontece, entre outros pontos, em razão da percepção do legislador que o CPC/73 era voltado para um modelo de processo civil tradicional e individual, regulamentando processos específicos para litígios entre duas pessoas, a clássica dualidade de um ator e um réu. Todavia, era preciso superar esse paradigma de individualidade, pois, “o Direito Processual, em razão de seu caráter essencialmente instrumental, deve estar sempre se adequando à regulação das relações jurídicas substanciais, de forma a conferir a máxima efetividade ao direito material tutelado em cada caso.” (SALOMÃO, 2018, p. 8).

Assim, o CPC/15 se inspira no modelo alemão de resolução de conflitos de massa e adota um instituto que, a partir da análise de apenas um processo-modelo cria decisões que poderão ser replicadas para todos os demais. O IRDR brasileiro foi inspirado no direito alemão - (Musterverfahren) - que “é uma espécie de procedimento-modelo criado para solução coletiva de conflitos massificados” (MENEZES, 2018, p. 39). No direito alemão, o objetivo desse procedimento é fixar um posicionamento por parte do Judiciário sobre os fatos e sobre as questões jurídicas que existem nas demandas repetitivas (MENEZES, 2018, p. 40).

A principal referência do legislador nacional na regulamentação do IRDR foi o procedimento-modelo (musterverfahren) alemão. A lei que introduziu esse instituto no sistema processual daquele país (Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz, abreviada como kapMuG) foi editada em 2005 e, inicialmente, concebida como mecanismo restrito aos litígios relacionados ao mercado de capitais, com prazo de vigência de limitado a cinco anos. Antes disso, porém, o procedimento-modelo foi incorporado pelo ZPO (Zivilprozessordnung), tendo sido esse estendido em 2008, quando da ocorrência de diversos casos idênticos envolvendo a assistência e a previdência social. (CARVALHO, 2015).

De forma geral, no caso alemão⁸, a implantação do mecanismo de análise de demandas repetitivas se deu de forma casuística. Ou seja, apenas quando houve a necessidade, a partir de um fenômeno no mercado de capitais, criou-se uma legislação que buscou garantir uma prestação jurisdicional mais célere e adequada para os diversos litigantes que se sentiram lesados em razão de problemas na bolsa de valores.

Com base na ideia de um mecanismo que pudesse auxiliar o Judiciário na resolução de conflitos repetitivos, surge o IRDR no Brasil já nas discussões de alteração do Código de Processo Civil para tentar adotar esse mecanismo na legislação processual no país. O referido incidente foi pensado com características peculiares à realidade jurídica local e trouxe importantes questionamentos que serão abordados a seguir.

Após a constatação de que a padronização das relações jurídicas possuía relação direta com o expressivo e crescente número de processos judiciais, iniciou-se o percurso rumo à dessubjetivação do processo tradicional. Em outras palavras, apostou-se numa espécie de abstração para que tutelas mais abrangentes e eficazes na formação de padrões decisórios vinculantes fossem alcançadas, garantindo assim a integridade, a uniformização e a estabilidade da jurisprudência. (NETO; FERREIRA, 2021, p. 31).

A proposta do incidente feita pela comissão no Senado, seguiu para aprovação pela Câmara dos Deputados, tendo sido, ao final, promulgado no art. 976 e ss do CPC de 2015, com a seguinte disposição:

Art. 976. É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente: I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito; II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.

§ 1º A desistência ou o abandono do processo não impede o exame de mérito do incidente.

§ 2º Se não for o requerente, o Ministério Público intervirá obrigatoriamente no incidente e deverá assumir sua titularidade em caso de desistência ou de abandono.

§ 3º A inadmissão do incidente de resolução de demandas repetitivas por ausência de qualquer de seus pressupostos de admissibilidade não impede que, uma vez satisfeito o requisito, seja o incidente novamente suscitado.

§ 4º É incabível o incidente de resolução de demandas repetitivas quando um dos tribunais superiores, no âmbito de sua respectiva competência, já tiver afetado recurso para definição de tese sobre questão de direito material ou processual repetitiva.

§ 5º Não serão exigidas custas processuais no incidente de resolução de demandas repetitivas. (BRASIL, 2015).

Da simples leitura do dispositivo, pode se perceber que o intuito do legislador foi garantir, por meio de um instrumento, a análise pelo Poder Judiciário de demandas que tenham a mesma

⁸ Para mais informações sobre análise comparada do direito alemão e brasileiro quanto aos mecanismos de resolução de litígios coletivos, ver: IZÁ, Adriana De Oliveira; ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS: UMA BREVE ANÁLISE DOS MODELOS ESTRANGEIROS COMPARADOS AO IRDR BRASILEIRO. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**. 2018.

controvérsia jurídica e potencial para colocar em risco à segurança jurídica e isonomia se fossem proferidas decisões distintas.

O objetivo desse incidente processual é conferir um julgamento coletivo e abstrato sobre as questões unicamente de direito abordadas nas demandas repetitivas, viabilizando a aplicação vinculada da tese jurídica aos respectivos casos concretos. Com isso, procura-se, de uma só vez, atender aos princípios da segurança jurídica, da isonomia e da economia processual. Trata-se, portanto, de mecanismo processual coletivo proposto para uniformização e fixação de tese jurídica repetitiva. Uma vez instaurado o incidente, a questão jurídica a ser julgada passará a vincular todos os outros casos por ele afetados. (ABBOUD; CAVALCANTI, 2015. p. 222).

Percebe-se, ainda, que a legislação deixa algumas lacunas quanto ao procedimento interno de julgamento, prazos e espaço para manifestações, o que implica em necessidade de regulamentação complementar por parte de cada Tribunal de Justiça. Nesse ponto surge, igualmente importante, a necessidade de atuação do CNJ, uma vez que é preciso um órgão de fiscalização para analisar a adequação dos procedimentos de cada Tribunal à legislação processual e constitucional do Brasil.

Ainda, para além da compreensão sobre o que é o instituto e suas peculiaridades, a pesquisa volta-se para um aprofundamento crítico em relação ao funcionamento dos procedimentos em cada Tribunal e, principalmente, sobre a efetividade e aplicação desse incidente a partir da realidade brasileira. Isto porque, pelas discussões do anteprojeto, posteriormente aprovado, a ideia era de introduzir um novo instituto que pudesse diminuir a sobrecarga do Judiciário, garantindo isonomia e segurança jurídica.

Nessa perspectiva, surge o questionamento sobre o real objetivo do legislador e dos juristas que integraram a comissão de discussões sobre o anteprojeto do CPC. A motivação era a de reduzir o tempo de duração dos processos, permitindo que uma decisão proferida em um caso-modelo fosse replicada para os demais que tivessem a mesma controvérsia jurídica. Ocorre que, ao longo da presente pesquisa, percebeu-se que, entre os Tribunais de Médio Porte, a utilização dos IRDRs não segue um padrão e muitas demandas não são adequadamente analisadas a partir de tal incidente.

Ainda, é válido aprofundar a compreensão sobre o que é o IRDR, seu procedimento e qual o cenário em que ele foi inserido no Judiciário brasileiro, pois, a introdução do IRDR sucede uma importante discussão já iniciada desde a Reforma do Judiciário com a EC 45/2004 quanto à necessidade de uniformizar as decisões judiciais e adotar um sistema qualificado de precedentes. Sobre isso, o Brasil historicamente possui uma tradição jurídica baseado no *civil law*, ou seja, a legislação é a principal fonte do direito, há uma ampla codificação e esse sistema é influência do direito romano e do positivismo, que valorizava o que estava codificado. (NOGUEIRA, *et al*, 2021, p. 105).

O sistema civil law emana forte influência no Direito brasileiro, tendo em vista que a nossa concepção jurídica é pautada, majoritariamente, nos costumes e legislações provenientes do Império Romano, especialmente no Direito Civil. (NOGUEIRA, *et al*, 2021, p. 107).

Todavia, a partir das transformações sociais que, conseqüentemente, motivaram as transformações constitucionais, “o Direito brasileiro vem sofrendo influências do *common law*, culminando na adoção do sistema de precedentes, sendo o maior exemplo o sistema criado pelo Novo

Código de Processo Civil, que atribuiu caráter de precedentes obrigatórios a certos institutos jurídicos processuais.” (NOGUEIRA, *et al*, 2021, p. 105).

Logo, no que tange aos sistemas de tradição de *common law*, estamos diante de uma doutrina com precedentes vinculantes, ou seja, os julgadores ficam vinculados às normas de precedentes judiciais devendo ser aplicadas nos casos semelhantes. Diante disso, ao analisar a concepção da doutrina *stare decisis*, a qual deriva da *redução stare decisis et non quieta movere*, demonstrose a obrigatoriedade de o juiz solucionar casos análogos de forma a não se desviar da solução empregada a um outro caso semelhante, mesmo que porventura o juiz do caso tenha um entendimento divergente da que foi empregada. (NOGUEIRA, *et al*, 2021, p. 108).

O sistema jurídico brasileiro, portanto, é misto. Para fins de delimitação do trabalho, não serão discutidos todos os pormenores dos referidos sistemas, até porque há grande divergência na doutrina sobre as diferenças dos sistemas em outros países e do que foi efetivamente adotado no Brasil, o que renderia um outro trabalho sobre o assunto. Para o momento, importa saber que há preponderância da legislação como fonte precípua do direito, todavia, o CPC/15 adotou alguns instrumentos que fazem parte de países anglo-saxões, em que a prioridade é o respeito aos precedentes. Nessa perspectiva, “os precedentes se apresentam como um instituto processual e, ao mesmo tempo, como fonte de direito material, podendo ser conceituados como uma decisão tomada em um caso concreto que será aplicada aos casos semelhantes futuros.” (NOGUEIRA, *et al*, 2021, p. 107).

Dentro do *common law*, o que forma o precedente é a razão de decidir – *ratio decidendi* e ela que será a norma jurídica a ser utilizada para os demais casos futuros. (NOGUEIRA, *et al*, 2021). A ideia, a partir da utilização de precedentes é criar mecanismos que possam garantir uma atuação mais eficiente por parte do Judiciário, permitindo que os casos semelhantes sejam decididos utilizando-se da mesma razão de decidir, possibilitando previsibilidade nas decisões e, conseqüentemente, concretizando o princípio constitucional da segurança jurídica.

A partir dessas ideias, o legislador, ao repensar a legislação processual brasileira, positiva, no art. 926 e 928 (BRASIL, 2015) do CPC, a obrigatoriedade de respeito aos precedentes e um microsistema de resolução de questões repetitivas. No art. 928 do CPC, tem-se que “Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente” (BRASIL, 2015), valorizando a uniformização da jurisprudência como pressuposto para decisões mais adequadas e fundamentadas.

O sistema de precedentes previsto no CPC/2015 tentou corrigir desacertos no tratamento das decisões oriundas de instâncias superiores capazes de obstaculizar o alcance da garantia da estabilidade decisória. Tal sistema atribui aos juízes e tribunais o dever de observar os acórdãos proferidos em IRDR (art. 927, III, CPC/2015), consagrando assim a decisão colegiada proferida no referido incidente em um verdadeiro padrão decisório, concebido como um mecanismo voltado à redução da sobrecarga do Poder Judiciário, problema não resolvido pelos métodos de solução de conflitos anteriores ao CPC/2015. (NETO; FERREIRA, 2021, p. 12).

Nesse sentido, o art. 928 do CPC positiva o que a doutrina chama de “microsistema destinado à resolução de questões repetitivas, compreendida pelas técnicas de julgamento de recursos especiais e extraordinários repetitivos e o IRDR” (DA SILVA; JÚNIOR; CARDOSO, 2021, p. 2). Na verdade, Didier Jr. e Leonardo Carneiro (2016, p. 313) afirmam que o CPC/15 trouxe em seus

dispositivos um microsistema de gestão e julgamento de casos repetitivos e outro de formação concentrada de precedentes obrigatórios.

Sobre esse microsistema, Rodrigo Cunha Mello Salomão (2018) faz uma crítica que é válido trazer nesse ponto, pois aborda uma questão relacionada à insuficiência da referida legislação processual para abarcar as demandas no âmbito pluri-individual⁹. Para o autor (SALOMÃO, 2018, p, 9), “apesar de notável amadurecimento do legislador ao contemplar importantes questões relacionadas à tutela dos direitos coletivos, as normas então elaboradas não foram suficientes para a resolução de litígios em massa no Brasil”. Nesse sentido, foram elencados alguns pontos para demonstrar tal argumento, sendo eles: a extensão dos efeitos da coisa julgada, restrição da legitimidade ativa para ajuizamento das demandas e a falta de informação dos cidadão acerca dessas demandas, além da ausência de flexibilização dos procedimentos.

Assim, a partir dessa crítica, é importante compreender como o legislador tentou responder à essas questões por meio de instrumentos específicos que foram positivados para tentar melhorar a prestação jurisdicional no âmbito da esfera coletiva. Sendo importante, portanto, compreender o processo de coletivização dos litígios e o impacto dessas mudanças no CPC/15.

3.2.1 O IRDR e suas repercussões no processo civil brasileiro: conceitos iniciais e divergências

O presente trabalho aborda diretamente apenas o instrumento que é comum a ambos os microsistemas¹⁰, qual seja, o incidente de resolução de demandas repetitivas. E a escolha é pela percepção de que o referido instrumento objetiva tanto auxiliar no julgamento de casos repetitivos quanto na fixação de teses que podem se tornar precedentes obrigatórios a serem observados por todos os Tribunais.

No aspecto coletivo, pode-se falar dos recursos repetitivos e dos IRDRs. Sobre o primeiro, o CPC trouxe, em seu art. 1036, que “sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação para julgamento de acordo com as disposições desta Subseção, observado o disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça.”

Dessa forma, constatada a multiplicidade, a legislação prevê que o Presidente ou Vice-Presidente do Tribunal de Justiça ou do Tribunal Regional Federal deve escolher dois ou mais recursos que serão paradigma para análise dos demais. Assim, os processos que veram sobre o mesmo assunto

⁹ O conceito de pluri-individualismo foi discutido por Bruno Dantas a partir da necessidade, segundo o autor, de criação de novos mecanismos de resolução de litígios de massa, em razão da impossibilidade de viabilizar direitos importantes somente com a discussão por meio de tutelas individuais e coletivas. Para aprofundamento, ver: DANTAS, Bruno. Teoria dos recursos repetitivos: tutela pluri-individual nos recursos dirigidos ao STF e STJ. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

¹⁰ Para mais informações sobre o microsistema de precedentes obrigatórios, ler: ABOUD, Georges. Do genuíno precedente do stare decisis ao precedente brasileiro: os fatores histórico, hermenêutico e democrático que os diferenciam. Revista de Direito da Faculdade Guanambi, Guanambi, v. 2, n. 01, p. 62–69, 2016. DOI: 10.29293/rdfg.v2i01.52. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/RDFG/article/view/13864>. Acesso em: 11 dez. 2023.

ficarão suspensos e, após a decisão nos recursos escolhidos, o entendimento deverá ser aplicado para todos os demais processos que estavam tramitando.

Além desse instrumento, o legislador positivou um incidente igualmente apto a discutir uma questão jurídica controvertida que é constatada como plural, pois presente em diversos outros processos, sendo diferente porque se restringe a essa questão jurídica e não ao julgamento do litígio em si. Tais mecanismos demonstram a preocupação da legislação processual no âmbito da tutela pluri-individual, visando à eficiência da atividade jurisdicional. (SALOMÃO, 2018, p. 10).

Assim, para melhor compreensão de tal incidente, é importante analisar sua própria nomenclatura. O CPC coloca como “demandas repetitivas”, mas, sobre isso, “entende-se a nomenclatura “questões repetitivas” como mais adequada quando se trata de IRDR, uma vez que, o que importa são as questões que se repetem nas demandas pois, pode haver repetição de uma questão exclusivamente processual, em casos totalmente distintos.” (DA SILVA; JÚNIOR; CARDOSO, 2021, p. 4).

Nesse ponto, é importante discutir a relação que pode se estabelecer com demandas repetitivas e direitos homogêneos, pois, ao tratar sobre coletivização de litígios, a autora Sofia Temer (2017, p. 43) faz uma importante diferenciação quanto à denominação de direitos coletivos enquanto um gênero que abrange diversos conflitos distintos. Para a autora (2017, p. 44) o direito brasileiro classificou esses direitos em três categorias: direitos difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos.

Ao analisar o IRDR, a autora faz uma investigação para compreender a natureza jurídica do direito coletivo que pode ser objeto das demandas repetitivas, que não será objeto do trabalho, sendo importante, nesse momento, apenas concordar com a diferenciação feita. Segundo ela, “os direitos individuais homogêneos, não sendo “materialmente” coletivos, assumem esta dimensão quando há o seu agrupamento em uma via processual coletiva.” (TEMER, 2017, p. 52).

Há uma forma processualmente adequada para tratar desses direitos, pois “a dimensão coletiva dos direitos individuais homogêneos se manifesta apenas a partir de uma perspectiva processual” (TEMER, 2017, p. 55). O que implica, portanto, na afirmação de que não necessariamente todas as questões coletivas envolvem direitos individuais homogêneos, pois pode se discutir questões estritamente processuais que não possuem similitude com pretensões substanciais. Nessa medida, “a repetitividade pode ser observada em ações coletivas cujo objeto litigioso seja distinto, mas que contenham discussão sobre um ponto comum. Há, então, ações coletivas classificadas como repetitivas, embora relativas a demandas heterogênea” (TEMER, 2017, p. 60).

Sobre isso, Sofia Temer (2017, p. 60) afirma que essa classificação sobre demandas repetitivas a partir do CPC/15 se dá pela “existência de questões comuns, de direito material ou processual, ainda que estas questões não representem nenhuma parcela significativa do conflito subjetivo a ser resolvido em juízo, e ainda não que haja, propriamente, demandas homogêneas.” É por

isso que a autora igualmente defende que o ponto de análise do IRDR é a busca por solucionar questões repetitivas e não demandas. (TEMER, 2017, p. 60).

E sendo assim, apesar de as "demandas repetitivas" compreenderem situações que, em tese, poderiam ser classificadas como "direitos individuais homogêneos" (nas hipóteses de demandas relativas a pretensões isomórficas, em que as relações substanciais sejam análogas e sejam repetidas as causas de pedir e pedidos'), também compreendem situações que não poderiam ser enquadradas como tal (hipóteses em que há apenas um ponto marginal em comum entre as demandas), a menos que houvesse uma completa reconfiguração da categoria". As demandas repetitivas abrangem situações mais amplas do que os direitos individuais homogêneos, o que é mais um dos motivos para evitar o emprego deste termo naquele contexto. (TEMER, 2017, p. 62).

Dessa forma, apesar das divergências quanto ao termo, o ponto que importa é que a controvérsia de análise dos IRDRs reside na questão jurídica que se repete em vários processos. A abordagem é no sentido de que "as 'demandas' repetitivas, para o nosso direito positivo, são processos que contém questões jurídicas homogêneas." Dessa forma, não há necessidade de direitos subjetivos a serem discutidos em causa de pedir ou pedidos, o ponto principal é apenas "a presença de controvérsia sobre ponto de direito que se repita em vários processos". (TEMER, 2017, p. 63).

Assim, compreendido o que pode ser considerado uma demanda repetitiva, importa ao momento, retomar a discussão quanto ao fato de que o instituto do IRDR só fez sentido nessa nova conjuntura processual promulgada em 2015 por conta do contexto social do Brasil no que diz respeito à multiplicidade de processos com as mesmas questões de direito. A ideia era, portanto, adotar um mecanismo que pudesse auxiliar o Judiciário nessa problemática de massificação de conflitos, evitando que fossem proferidas decisões divergentes que feriam o princípio da segurança jurídica.

A demanda desenfreada e massificada vem há anos abarrotando as unidades, gerando uma inevitável ineficiência do Poder Judiciário. O IRDR surgiu para contribuir com o resgate da eficiência, acelerando o tempo de resposta, diminuindo o custo da prestação do serviço, tornando previsível o comportamento dos julgadores e aumentando a segurança jurídica nas relações, uma vez que a imprevisibilidade e a demora na solução do conflito tornam desacreditada a Justiça e estimulam o não cumprimento das obrigações assumidas entre os contratantes ou participantes de demais relações interpessoais. (KOEHLER; BAPTISTA FILHO, 2021, p. 94).

Portanto, já fica claro que o objetivo do IRDR não é resolver apenas um conflito, de forma particular. É, a partir da análise de uma questão de direito, fixar uma tese jurídica que possa ser aplicada a todos os demais que possuem como ponto controvertido aquela mesma questão de direito. Sobre isso, todavia, é preciso fazer algumas reflexões, pois, no Brasil, a positivação do IRDR seguiu um modelo alemão, mas se concretizou de forma distinta.

Sobre essa questão, Sofia Temer (2017, p. 33) faz uma importante colocação sobre o modelo processual no Brasil. Para a autora, o processo civil brasileiro apresenta uma estrutura voltada para "uma completa e ampla cognição acerca de questões particulares, sobretudo de natureza fática, com o objetivo de entregar uma decisão para cada caso concreto." Portanto, do ponto de vista tradicional, "foi pensado para que houvesse atividade jurisdicional singularizada, individualizando-se uma norma para cada caso, para cada conflito, e não para que houvesse aplicação uniforme do direito." (TEMER, 2017, p. 33).

Essa situação demonstra, portanto, a necessidade de busca por instrumentos que auxiliassem o Judiciário a atender as demandas coletivas, pois esse viés tradicional de resolução de conflitos não era mais suficiente para acompanhar as relações processuais até então. Vale ressaltar, também, que apenas contar com os mecanismos de tutela coletiva não resolvia os problemas, pois a própria sistemática desse sistema é frágil e possui diversas restrições para sua total. (TEMER, 2017, p. 35).¹¹

O estudo sobre a resolução de demandas repetitivas perpassa pela compreensão de dois grandes sistemas: o da causa-piloto e o da causa-modelo. Didier Jr. e Leonardo Carneiro (2016, p. 315) escrevem que “no sistema da causa-piloto, o órgão jurisdicional seleciona um caso para julgar, fixando a tese a ser seguida nos demais. Já na causa-modelo, instaura-se um incidente apenas para fixar a tese a ser seguida, não havendo a escolha de uma causa a ser julgada”. Sobre a causa ou procedimento-modelo, é importante compreender que:

O procedimento-modelo é concebido como aquele instaurado com o escopo exclusivo de fixar tese jurídica, a qual dispensará a análise de aspectos subjetivos da causa a ser julgada, pautando-se nessa dessubjetivação para a formação de um modelo que representará a controvérsia, a ser estabelecido para a formação de um precedente para aplicação nos demais casos que com ele guardem semelhança. (NETO; FERREIRA, 2021, p. 26).

Como já abordado, o direito alemão foi a fonte inspiradora para a positivação do IRDR. O *musterverefahren* é um procedimento-padrão, ou seja, há a escolha de uma causa-modelo e a tese fixada deverá ser seguida nos julgamentos de causas repetitivas. Diferente, portanto, do que ocorre no Brasil. O legislador, com o CPC/2015, previu que seriam escolhidas causas-piloto e, a partir da análise de um processo, fixa-se a tese a ser aplicada a todos os demais que podem estar sobrestados em razão do julgamento desta causa específica. Formando-se, portanto, um precedente obrigatório a partir de um instrumento de análise de demandas repetitivas. (CUNHA; DIDIER JR., 2016, p. 316).

A partir desse ponto, pode-se extrair uma das principais características sobre o IRDR. O art. 978, CPC (BRASIL, 2015) previu que o Tribunal julgará o processo de onde se originou o incidente, deixando evidente que a escolha do legislador foi de instaurar uma causa-piloto, pois um dos requisitos para instauração do IRDR é a existência de um caso pendente de julgamento pelo Tribunal.

Aqui, cabe fazer uma ressalva que Didier Jr. e Leonardo Carneiro colocam em seu livro. É a hipótese do sistema de causa-piloto adotado no Brasil transformar-se em causa-modelo. Nos termos do art. 976, §1º do CPC: “§ 1º A desistência ou o abandono do processo não impede o exame de mérito do incidente.” (BRASIL, 2015). Nessa hipótese, a desistência atinge apenas a demanda individual do processo originário, vez que no procedimento da causa-piloto o tribunal tem uma dupla função: fixar uma tese jurídica e julgar a causa. Assim, com a desistência, pode abandonar apenas a segunda função, existindo a possibilidade de continuar com a definição da tese, servindo para “estabelecer o entendimento do Tribunal, a influenciar e repercutir nos outros processos pendentes e futuros” (CUNHA; DIDIER JR., 2016, p. 319).

¹¹ Para mais discussões sobre ações coletivas, ver: 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. In: *Revista de Processo*. 2016. p. 209-218.

Essa ressalva também traz uma importante discussão doutrinária, pois existem diversas pesquisas que, ao investigar a natureza jurídica do IRDR, afirmam que algumas características que foram alteradas no decurso da aprovação do CPC/15 fizeram com que o instituto adotasse, na verdade, uma postura de procedimento-modelo. Sobre isso, “o IRDR não se enquadra de forma consentânea com um modelo enviesado à resolução de uma demanda subjetiva, o que se afere a partir do próprio panorama de dimensionamento da litigiosidade repetitiva” (NETO; FERREIRA, 2021, p. 26).

Os autores, ao discordarem da ideia de que o IRDR adota o sistema de causa-modelo, elencam o fato do Ministério Público poder dar seguimento ao incidente nos casos de desistência da parte e a ampla legitimidade para instauração do IRDR como possíveis alterações no anteprojeto que confirmam que o referido instrumento tem o objetivo de fixar teses, portanto, a causa subjetiva é totalmente secundária – tanto que suscitam até eventual desnecessidade de processos tramitando no Tribunal para instauração do IRDR. Nesse ponto, “há de se considerar que a indicação legal do juízo de primeiro grau como legitimado para a instauração de ofício do IRDR reforça a desnecessidade de uma causa pendente em 2ª instância para a deflagração do incidente.” (NETO; FERREIRA, 2021, p. 33).

A visão não é imune de críticas, conforme se discute aqui, mas é preciso refletir sobre a natureza jurídica do IRDR para analisar sua adequação à sistemática processual e à realidade brasileira. É inegável que o objetivo do legislador foi de criar um instrumento que tivesse aptidão para a formação do precedente e que pudesse ser aplicado para as demandas repetitivas. Ainda falando sobre as características do IRDR, Neto e Ferreira (2021) colocam que:

A primeira delas diz respeito à legitimação do Ministério Público para prosseguimento do incidente nos cenários de abandono ou desistência da causa (art. 976, §1º). Os próprios autores que conferem natureza mista ao incidente reconhecem a ocorrência de existência paralela de dois procedimentos: um destinado a resolver questão subjetiva da parte e outro que persistirá para que ao final seja definida a tese jurídica. Vê-se que o sistema da causa-piloto, em decorrência da retirada da parte, não consegue se sustentar. Caso fosse o verdadeiro objetivo do incidente solucionar conflito subjetivo, estaria aquele prejudicado, pois não haveria a partir daí, qualquer causa a ser apreciada, resistindo apenas a questão pontual de direito. Por esse motivo, considera-se no mínimo forçoso admitir essa apriorística unidade cognitiva para que somente depois, como exceção a esta regra, houvesse a admissão dos aspectos do procedimento-modelo a fim de levar as questões de direito a julgamento posterior. (NETO; FERREIRA, 2021, p. 26).

Dessa forma, segundo os autores, “a partir de sua instauração, cria-se no âmbito processual um espaço alheio a toda subjetividade, com o intuito de se resolver a questão jurídica controvertida propriamente dita, resultando, em seguida, na aplicação da tese ao julgamento do caso” (NETO; FERREIRA, 2021, p. 31). Essa divergência, de todo modo, demonstra a necessidade de discutir esse instrumento e de compreender, de fato, quais suas finalidades e formas de atuação. Não parece crível que o legislador, ao reformar toda a lei processual para garantir mais efetividade ao Poder Judiciário, tenha criado um instrumento que se limite à análise de causas subjetivas.

Apesar das controvérsias, Sofia Temer e Aluísio Gonçalves (2015, p. 288) afirmam que “as características adotadas no Código permitem apontar, ao menos em uma primeira análise, tratar-se de procedimento incidental autônomo, de julgamento abstrato – ou objetivo – das questões de direito controvertidas, comuns às demandas seriadas, a partir da criação de um procedimento-modelo.”

Defendem, portanto, a impossibilidade de espaço para julgamento das causas, mas, tão somente a definição da questão jurídica controvertida. (DE CASTRO MENDES; TEMER, 2015, p. 288).

Ainda sobre o procedimento do IRDR, Sofia Temer (2017, p. 68) defende a tese que “o incidente de resolução de demandas repetitivas apenas resolve a questão de direito, fixando a tese jurídica, que será posteriormente aplicada tanto nos casos que serviram como substrato para a formação do incidente, como nos demais casos pendentes e futuros.” Portanto, o sistema a ser adotado é o de procedimento-modelo, pois inexistente julgamento direto da questão subjetiva.

É interessante reforçar, nesse sentido, que o instituto do IRDR não pretende exaurir a cognição subjetiva, “ocupando-se tão somente com as questões de direito surgidas nos processos repetitivos” (TEMER, 2017, p. 70). Assim, o Tribunal deve se preocupar apenas em definir, a partir das questões jurídicas, qual será a adequada compreensão daquele texto normativo. (TEMER, 2017, p. 72).

O procedimento, claro, perpassa pela análise de situações fáticas para delimitar as questões controvertidas que se repetem nos processos, até porque a análise quanto à interpretação de determinado direito também está diretamente relacionada com as circunstâncias fáticas que foram colocadas naquele processo. Portanto, é necessário balizar a abstração da análise com as concretudes do fato ao fixar uma tese que será replicada para diversos outros processos.

Quanto ao procedimento, por uma questão didática, utilizar-se-á a análise feita por Sofia Temer (2017, p. 101), que afirma que é possível dividir o processamento do IRDR em três etapas: a instauração, a instrução e o julgamento da tese. Nos termos do art. 976, CPC (BRASIL, 2015), a efetiva repetição de processos com a mesma questão jurídica que poderia causar risco à segurança jurídica é o requisito principal. Quanto aos legitimados, o CPC enumera a seguinte lista: juízes, partes, Ministério Público e Defensoria Pública, nos termos do art. 977, I a III. (BRASIL, 2015).

Quanto ao segundo requisito, há uma controvérsia em relação à pendência de julgamento de causa para análise do cabimento da instauração do IRDR. A autora Sofia Temer (2017, p. 106) contrapõe a referida ideia ao argumento de que “o CPC não impõe, embora seja aconselhável, que o IRDR apenas seja instaurado quando houver efetiva repetição de decisões sobre a mesma questão jurídica. Exige-se a efetiva repetição de processos, o que pode ocorrer sem que haja alguma causa pendente no tribunal”. Todavia, apesar da autora defender a desnecessidade de causa pendente, o que se observou na prática e será discutido adiante é que o IRDR foi entendido como um instrumento para auxiliar no julgamento de processos que estejam efetivamente sendo debatidos nos Tribunais, não sendo um incidente para ser usado de forma preventiva.

Caso existam diversos pedidos requerendo a instauração do IRDR em relação à mesma questão, o Tribunal tem o dever de reunir os pedidos para processamento em conjunto. Por outro lado, caso a questão já tenha sido afetada pelos tribunais superiores, o IRDR não deverá ser admitido.

Após o referido pedido de instauração, que deverá ser feito ao presidente do Tribunal de Justiça Estadual ou Tribunal Regional Federal, é necessária análise interna quanto ao cabimento do incidente e preenchimento dos demais requisitos. Nesse aspecto, Temer coloca que “o juízo positivo de

admissibilidade tem importantes consequências e efeitos, dentre as quais destacamos: a) definição provisória do objeto do IRDR; b) suspensão da tramitação dos processos que contenham tal questão repetitiva.” (2017, p. 120).

Quanto à referida decisão que faz esse primeiro juízo de admissibilidade, cabe ao órgão julgador analisar, primordialmente, a questão jurídica discutida. Temer (2017, p. 121) afirma que é preciso apreciar “os argumentos ou teses dissonantes apresentados até aquele momento e os dispositivos normativos relacionados à controvérsia.”

Após a decisão pela admissão do processamento do incidente, inicia-se uma etapa fundamental para garantir a efetividade do referido instrumento, qual seja: o sobrestamento. Nesse ponto, Temer defende que essa suspensão possui duas funções: “a) possibilita a atuação da parte para comprovar a distinção de seu caso; b) dá efetivo conhecimento à parte acerca da discussão do IRDR e faculta a sua participação no âmbito do incidente” (TEMER, 2017, p. 122).

Essa intimação, de fato, garante ampla defesa e contraditório, pois permite que a parte se manifeste e demonstre em que medida seu caso é diferente do que está sendo julgado como paradigma, inexistindo necessidade de suspender o feito. Com a ressalva de que, caso permaneça a decisão de sobrestamento dos autos, o trâmite processual pode continuar em relação à atos que não se relacionam diretamente com a questão afetada pelo IRDR em julgamento. E, por outro lado, pode garantir a ampliação da participação por meio de manifestações que podem auxiliar o órgão jurisdicional na instrução do feito. Sobre isso:

A oportunidade de externar a inaplicabilidade da tese jurídica que será apreciada pelo tribunal, embora não represente o exercício do contraditório diretamente no julgamento do incidente de coletivização, afigura-se como um importante expediente de proteção de cada litigante individual, que poderá demonstrar as razões pelas quais a solução do seu caso concreto não deve ser a mesma do caso-paradigma que ensejou o sobrestamento de sua demanda. Busca-se preservar, com isso, a zona de heterogeneidade dos direitos individuais homogêneos, a qual, evidentemente, não pode ser objeto de julgamento único a ser estendido aos demais casos. (SALOMÃO, 2018, p. 12).

Finalizada essa primeira etapa, inicia-se a afetação e instrução do incidente. Nesse ponto, após definição exata da questão de direito a ser solucionada pelo Tribunal, a referida decisão deverá ser publicada amplamente, inclusive em portais específicos para garantir amplo conhecimento sobre a questão a ser discutida. A fase de instrução pode admitir ampliação dos debates, seja por meio de audiências públicas, participação de *amici curiae* ou dos próprios legitimados para suscitar o referido incidente: Ministério Público e a Defensoria Pública. (TEMER, 2017).

Ao final, durante o julgamento, as discussões podem ser apresentadas, há possibilidade de sustentação oral e, após o encerramento, a decisão de mérito deve analisar todos os fundamentos apresentados e fixar a tese que deverá ser veiculada nas demandas repetitivas que versam sobre aquele caso. (TEMER, 2017, p. 195).

Em face dessa decisão que fixa a tese jurídica, nos termos do art. 987, CPC (BRASIL, 2015), cabe recurso extraordinário ou especial para os tribunais superiores, a depender da matéria constitucional ou infraconstitucional discutida. Dessa forma, “o cabimento dos recursos especial e

extraordinário é absolutamente relevante, por permitir a reavaliação da tese fixada pela corte superior e, assim, para viabilizar a uniformização em nível nacional, ampliando a esfera de aplicação da tese.” (TEMER, 2017, p. 236).

Um ponto interessante quanto à recorribilidade das decisões é trazido por Sofia Temer (2017, p. 246) ao se questionar quem seriam as partes legítimas para interpor tais recursos para os tribunais superiores, já que se trata de um processo objetivo essencialmente. Apesar de apontar divergências, a autora entende que as partes que podem requerer a instauração do incidente são legítimas para tal ato processual (Defensoria Pública, Ministério Público e até o *amicus curiae*). Defende igualmente que existe a possibilidade das partes que figuravam nos processos que foram sobrestados “intervirem no debate que precede a fixação da tese” (TEMER, 2017, p. 247) e, portanto, apresentarem eventuais recursos.

Além da questão recursal, outro fato relevante sobre o processamento do IRDR diz respeito à estabilidade da decisão. Transcorrido o prazo recursal, há “estabilidade da tese fixada” e ela poderá ser aplicada às demandas repetitivas. (TEMER, 2017, p. 250). Todavia, em algum momento, elas podem ser superadas ou revisadas, pois “apesar de desejada, a segurança jurídica decorrente da fixação da tese não pode ser um óbice intransponível para sua superação ou revisão, caso tal tese se torne inadequada ou inefetiva” (TEMER, 2017, p. 253).

Isso implica na possibilidade de, caso as condições que levaram à fixação daquela tese mudem de alguma maneira relevante, a decisão seja revisada ou superada. Tal feito pode ocorrer pelos mesmos legitimados à instauração do IRDR, assim como as partes nos processos em que a tese foi aplicada, pois diretamente interessados juridicamente no feito. O referido procedimento não encontra previsão específica no âmbito do CPC, o que sustenta a necessidade de cada tribunal regulamentar a questão de forma mais específica.

Quanto ao procedimento propriamente dito, entendemos que, na ausência de previsão expressa do Código, deve ser seguido aquele estabelecido para a instauração de IRDR para fixação da tese, instaurando-se um incidente-revisor. Todas as garantias estabelecidas para definição da tese devem ser seguidas para que haja novo juízo sobre sua permanência, notadamente os que dizem respeito à publicidade e participação dos envolvidos. Haverá, certamente, um requisito adicional de cabimento, que dirá respeito à comprovação das alterações políticas, econômicas, sociais, normativas, dentre outras, que justifiquem a revisão da tese. Tais elementos devem ser suficientes para provocar uma nova reflexão do tribunal sobre o tema e, por isso, devem ser relevantes e significativos. (TEMER, 2017, p. 255).

Analisadas as questões gerais e procedimentais do referido incidente, é importante retomar um ponto discutido no início do capítulo quanto ao fortalecimento dos precedentes a partir do CPC/2015. Isto porque a simples crença de que a tese fixada nos IRDRs se torna um precedente precisa de ressalvas pois, originariamente, como já discutido, na tradição do *common law*, “quem extrai um precedente de uma determinada decisão é o órgão ou juiz posterior, por ocasião da aplicação de seus fundamentos no julgamento de caso análogo” (TEMER, 2017, p. 201). Ou seja, o precedente é formado posteriormente. Mas, não é esse o caso do IRDR, que já foi instaurado com o intuito de ser um precedente, o objetivo dele já é notadamente funcionar como um padrão para todos os possíveis casos daquela matéria.

Sobre isso, Sofia Temer (2017, p. 202) discute que eventual ponderação reside no fato de que há um certo grau de abstração no IRDR que faz com a decisão ali fixada “não possa ser compreendida como a solução de um caso concreto de onde se extraem razões decisórias que podem ser aplicáveis a outros casos.” Assim, isso se contrapõe à ideia de precedente, pois não há, neste último, necessariamente uma tese fixada e sim uma “razão de decidir universalizável a partir da decisão ao caso concreto”. (TEMER, 2017, p. 202). Reforçando, portanto, que o incidente não foi criado para resolver casos, mas para fixar teses a partir da análise de “questões jurídicas repetidas”. (TEMER, 2017, p. 202).

Como visto, a cognição relevante no IRDR é predominantemente de direito, porque o objeto do IRDR será uma questão jurídica repetida. Como a atividade cognitiva e decisória do tribunal dar-se-á em torno da questão jurídica, as circunstâncias e peculiaridades fáticas concretas não terão o mesmo significado (para o julgamento) das decisões consideradas como precedentes no *common law*. O tratamento à matéria fática é bastante distinto, até porque não é possível ignorar que, além de ser uma decisão proferida em processo dessubjetivado, há outro aspecto essencial que em geral diferencia os sistemas sob influência do *civil law*, que diz respeito à prévia definição de uma moldura fática pelo legislador, o que configura uma pré-valorização dos fatos mediante a criação de uma hipótese de incidência, influenciando, por consequência, a atividade do julgador quanto à análise e definição dos fatos efetivamente ocorridos. (TEMER, 2017, p. 202).

Portanto, é possível se concluir que o Tribunal, ao fixar uma tese no IRDR, precisa se preocupar ainda mais com a universalização daquela decisão, pois, apesar de não julgar diretamente um conflito subjetivo, há uma moldura fática delineada que pode ser replicada e analisada em outros processos para aplicar a tese fixada. Compreende-se, dessa forma, que há eficácia vinculativa nas decisões de IRDR, desde que respeitado o dever de fundamentação e ampliação dos debates para legitimar a referida decisão. (TEMER, 2017, p. 203).

Quanto à eficácia vinculativa, é necessário deixar claro que a parte da decisão que pode se considerar precedente é a tese jurídica firmada, ou seja, “o raciocínio empreendido pelo tribunal para, diante de uma categoria fática, apreciar e resolver uma questão jurídica problemática, apontando para a melhor conclusão, em termos de racionalidade e universalidade” (TEMER, 2017, p. 204).

A aplicação da tese jurídica, por outro lado, não pode ser feita de maneira automática e meramente reprodutiva. Sobre isso, Temer afirma que “a aplicação de precedentes no julgamento dos casos concretos não dispensa, por óbvio, o respeito ao contraditório, de modo que o órgão julgador deverá em qualquer hipótese submeter a aplicação do padrão decisório à discussão”. (TEMER, 2017, p. 218). Essa ideia fortalece o sistema e, sobretudo, a intenção de adotar instrumentos que possam aprimorar a atividade jurisdicional¹¹. Não se trata de mera aplicação de teses firmadas, mas de confronto de argumentos e fundamentação adequada para garantir segurança jurídica na apreciação de questões jurídicas repetidas.

A partir desse contexto teórico, o próximo tópico se dedicará a apresentar os resultados da pesquisa feita nos Tribunais de Justiça de Médio Porte, cujo objetivo foi analisar, na prática, todos esses pontos teóricos a partir da instauração dos IRDRs nesses locais.

3.3 Política pública ou fortalecimento de precedentes? Uma análise da instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas nos tribunais de médio porte

A discussão de política pública no âmbito do Judiciário, sem dúvidas, perpassa pela análise da atuação do Conselho Nacional de Justiça enquanto um órgão que exerce o controle administrativo do Poder Judiciário. Conforme já abordado em capítulo anterior, o CNJ foi criado a partir da EC 45/2004 para realizar o controle externo e atuar no âmbito administrativo do Judiciário. Para esclarecer essa função, o art. 103-B, §4º, dispõe:

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

(...)

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004). (BRASIL, 2004).

Assim, a partir da interpretação do inciso VII, pode se constatar a atribuição de estabelecer diretrizes para, por meio de constatações aprofundadas sobre o funcionamento dos Tribunais do país, aprimorar as funções jurisdicionais. Entre essas questões, é possível afirmar também que, para melhorar a atividade administrativa e jurisdicional, é necessário regulamentar procedimentos específicos a fim de padronizar o tratamento de alguns instrumentos processuais.

O CPC/2015 trouxe para a conjuntura processual importantes mecanismos para otimizar a atuação do Poder Judiciário frente à litigiosidade excessiva que sempre esteve presente. A partir das inúmeras discussões que resultaram na promulgação de uma nova legislação processual, delimita-se a pesquisa nas regulamentações feitas para direcionar a atuação dos Tribunais de Justiça Estaduais em relação à formação de precedentes e organização dos incidentes de resolução de demandas repetitivas e assunção de competência.

Sobre isso, o CNJ editou a Resolução nº 235/2016, que determinou a criação dos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes (NUGEPs), nos tribunais superiores e de segunda instância, com o objetivo de organizar dados e uniformizar os procedimentos administrativos decorrentes de sobrestamento de processos em virtude de julgamento de repercussão geral e de casos repetitivos. (BRASIL, 2016).

Nos termos da Resolução nº 235/2016, no art. 6º, “O STJ, o TST, o TSE, o STM, os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os Tribunais Regionais Federais e os Tribunais Regionais do Trabalho devem organizar, como unidade permanente, o Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (NUGEP) no âmbito de suas estruturas administrativas”. (BRASIL, 2016). Dispõe, ainda, que tal determinação deveria ser cumprida no prazo de 90 dias e que serão vinculados à Presidência ou Vice-presidência do tribunal. O referido núcleo deverá ser supervisionado por uma Comissão Gestora

composta por Ministros ou Desembargadores, devendo ser regulamentado de acordo com o regimento interno de cada tribunal. (BRASIL, 2016).

Entre as principais atribuições do NUGEP, pode-se falar em: manter a página do tribunal na internet atualizada com todos os dados de seus integrantes e meios de contato, com intuito de garantir a integração entre os demais núcleos em outros estados; uniformizar os procedimentos administrativos decorrentes da aplicação da repercussão geral, de julgamentos de casos repetitivos e de incidente de assunção de competência e acompanhar os processos submetidos a julgamentos para formação de precedentes qualificados, publicizando todas essas informações na página do NUGEP. (BRASIL, 2016).

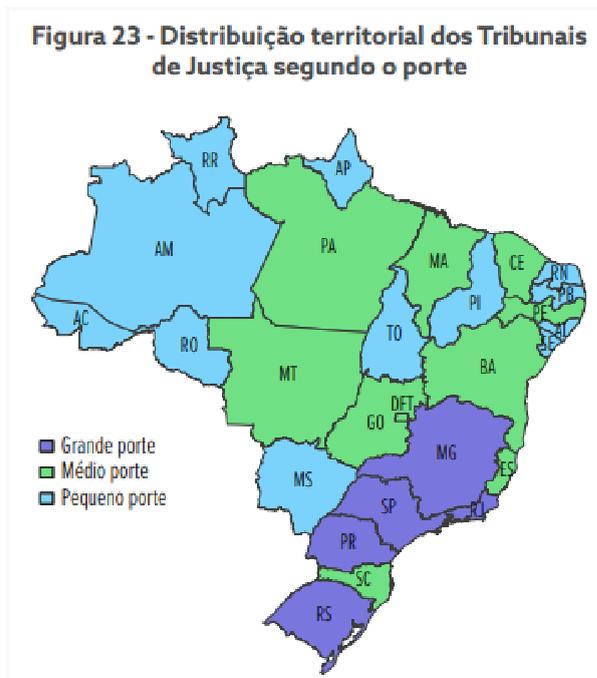
A partir dessas informações, a pesquisa utilizou-se do relatório anual elaborado pelo CNJ denominado de “Justiça em Números” em que o Conselho estabelece alguns critérios e parâmetros para realizar uma análise adequada entre os diversos Tribunais. Segundo o Relatório de 2022, “para permitir a obtenção de informações comparativas, faz-se necessário a criação de um índice que leve em consideração variáveis referentes à atividade administrativa e financeira do tribunal.” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022).

Dessa forma, a classificação dos tribunais por porte tem o objetivo de alinhar as características distintas e reunir em grupos de acordos com os seguintes pontos: “despesas totais; casos novos; processos pendentes; número de magistrados(as); número de servidores(as) (efetivos(as), requisitados(as), cedidos(as) e comissionados(as) sem vínculo efetivo); e número de trabalhadores(as) auxiliares (terceirizados(as), estagiários(as), juízes(as) leigos(as) e conciliadores(as)).” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022).

Assim, esses indicadores formam um “escore único”, que é calculado para cada tribunal e, com base no índice obtido, o relatório agrupou os tribunais em três categorias: tribunais de grande, médio ou pequeno porte. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022). Para fins da pesquisa, o recorte local será feito entre os tribunais de médio porte, pois, entre eles, encontra-se o TJ/MA, tribunal escolhido para a pesquisa anterior em monografia e dissertação de mestrado.

Em sequência, para fins de ampliação das pesquisas anteriormente feitas, analisar-se-á os demais tribunais que se equiparam ao do Maranhão a partir de alguns critérios, a fim de estabelecer certos parâmetros para comparação da atuação entre eles e verificação das hipóteses traçadas quanto ao cumprimento das resoluções do CNJ e da utilização dos IRDRs. As análises serão feitas a partir de implantação do NUGEP em cada estado e dos IRDRs que foram instaurados até maio/2023.

Para ilustrar a referida explicação, tem-se aqui dois gráficos que demonstram a divisão dos Tribunais Estaduais a partir dos critérios estabelecidos pelo CNJ e citados acima:



Fonte: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório Justiça em Números 2022. Brasília: CNJ, 2022, p. 50.

Tabela 5 - Classificação dos tribunais da Justiça Estadual segundo o porte, ano-base 2021

Porte	Tribunal	Score	Despesa total	Casos novos	Casos pendentes	magistrados(as)	Servidores
Grande	TJSP	4,338	12.789.545.880	5.590.146	21.683.126	2.661	61.846
Grande	TJRJ	1,128	6.280.115.352	1.811.896	7.160.923	872	24.221
Grande	TJMG	1,111	6.735.890.808	1.478.922	4.369.191	1.065	28.441
Grande	TJRS	0,501	3.790.309.808	1.322.659	3.718.711	742	16.107
Grande	TJPR	0,498	2.772.858.881	1.213.375	3.442.269	925	18.241
Médio	TJBA	0,371	3.872.431.337	1.266.430	3.159.792	666	11.876
Médio	TJSC	0,160	2.436.893.257	958.780	3.159.432	519	12.575
Médio	TJGO	-0,021	2.507.925.162	665.006	1.680.757	393	11.894
Médio	TJPE	-0,071	1.881.832.050	571.343	1.531.581	534	9.850
Médio	TJDFT	-0,119	3.059.455.779	357.314	736.542	374	10.180
Médio	TJCE	-0,213	1.324.333.183	444.734	1.140.800	460	8.105
Médio	TJPA	-0,287	1.390.791.800	308.639	1.119.935	371	7.028
Médio	TJMT	-0,288	1.603.056.205	427.286	866.389	275	7.695
Médio	TJMA	-0,312	1.301.219.305	385.448	974.953	334	6.364
Médio	TJES	-0,331	1.560.119.200	303.960	982.517	304	5.673

Fonte: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório Justiça em Números 2022. Brasília: CNJ, 2022, p. 51.

A partir desses dados, tendo como recorte os Tribunais de médio porte, foi feita uma análise que se dividiu em duas etapas, a primeira quanto ao cumprimento das determinações previstas na Resolução nº 235/2016 em relação à instalação dos NUGEPs e divulgação das informações pelos Tribunais Estaduais e, a segunda, quanto à instauração dos IRDRs a partir de algumas informações.

Em relação ao primeiro ponto, pesquisou-se todos os sites dos tribunais estaduais de médio porte, sendo eles: TJ/SC (Santa Catarina), TJ/GO (Goiás), TJ/ES (Espírito Santo), TJ/MA (Maranhão), TJ/DFT (Distrito Federal), TJ/BA (Bahia), TJ/PE (Pernambuco), TJ/CE (Ceará), TJ/MT (Mato Grosso) e TJ/PA (Pará), com o objetivo de analisar se existia uma aba ou parte específica para a página dos

NUGEPs, demonstrando, portanto, a implantação dos referidos núcleos em cada Tribunal. Aqui, válido ressaltar que o próprio STJ tem uma página com todos os links que direcionam para os sites de cada NUGEP estadual, o que facilitou o acesso às informações aqui analisadas.

De forma geral, todos os sites dos Tribunais de Justiça apresentam na página principal um link que conduz até a página dos NUGEPs, todavia, não há uma padronização e não é intuitivo, tendo que se abrir diversas abas até chegar na página própria de cada Núcleo. Em alguns deles, especificamente o TJ/MA e TJ/PA, as informações não foram complementadas porque os sites saíram do ar ou estavam em branco durante determinado período de realização dessa pesquisa, o que dificulta, de certa forma, a compreensão dos dados. Essa instabilidade aconteceu, em algum momento, durante a pesquisa em todos os sites dos Tribunais Estaduais, o que se deve, conforme questionamento feito por e-mail, às paralisações para ajustes ou inserção de informações.

Quanto aos critérios estabelecidos, a partir das referências teóricas sobre o IRDR, tentou-se traçar indicativos que auxiliam na compreensão do instituto, tanto em relação ao aspecto quantitativo quanto ao qualitativo. Dessa forma, buscou-se analisar as seguintes questões: quantidade de IRDRs, admissão/inadmissão, o nº do processo paradigma, tema central, as partes, grande área do direito, desembargador relator, tramitação, a quantidade de processos sobrestados e a tese que foi firmada a partir das discussões. Todos esses indicativos foram buscados durante a pesquisa em cada IRDR suscitado dentro dos 10 tribunais de justiça de médio porte analisados.

No 1º TJ analisado, o TJ/SC, o NUGEP foi instituído pela “Resolução GP n. 32, de 05 de julho de 2017, vinculado administrativamente à 2ª Vice-Presidência, e supervisionado por Comissão Gestora de Precedentes composta pelos 2º e 3º Vice-Presidentes e pelo Presidente da Turma de Uniformização, observadas as respectivas competências institucionais na fixação de diretrizes jurisdicionais.” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL DE SANTA CATARINA, 2017).

Neste tribunal, ao todo, foram feitos 78 requerimentos para instauração de IRDR, dividindo-se em três categorias: admitidos, cancelados e inadmitidos. Consideram o IRDR cancelado quando a análise de admissibilidade não foi submetida ao órgão colegiado competente, sendo determinado, em regra por decisão monocrática, o cancelamento da autuação do incidente. Tem a classificação de inadmitido quando o juízo de admissibilidade foi exercido pelo órgão colegiado competente, com resultado pela não admissão, ou seja, pela ausência de preenchimento dos requisitos.

Quanto aos admitidos, foram 26 ao total, sendo 2 cancelados posteriormente. Entre os 24 que tiveram tese fixada ou ainda estão em tramitação, discutiu-se temas de ordem civil ou processual civil (8 IRDRs), administrativa (11 IRDRs) e tributária (4 IRDRs) e apenas 1 versava sobre processo penal. Ao todo, foram 2.474 processos sobrestados para análise desses casos, o que demonstra, inicialmente, a força de instauração desses incidentes para auxiliar no gerenciamento processual. Para facilitar a visualização das informações citadas, há um gráfico temático no final deste subcapítulo.

Analisando o mérito dos IRDRs suscitados, percebeu-se uma grande utilização do incidente como uma espécie de consulta, tanto que na aba de “temas” das planilhas disponibilizadas no site,

consta a questão submetida à análise no IRDR em formato de pergunta, tais como “é possível a extensão de uma interpretação da norma...”; “é necessária a comprovação de hipossuficiência em determinada situação...”; “há dano moral presumido na situação...”. Essa consideração também foi vista em outros Tribunais Estaduais, porém, é importante compreender, desde logo, a forma como cada TJ vai se utilizar do referido incidente. Ademais, a maior quantidade de processos sobrestados teve como motivação dois temas: o primeiro foi sobre a cobrança de tarifa TUST e TUSD na base de cálculo de ICMS. Até 2023 eram 1.072 e, o segundo, em relação à substituição da CDA para inclusão de fundamento legal do débito, que gerou o sobrestamento de 851 processos até 2021.

Essas informações estão distribuídas em planilhas esclarecedoras como anexo no próprio site e os relatórios apresentam os dados de forma extremamente pontual e didática, o que demonstra o cumprimento das diretrizes do CNJ quanto à determinação de divulgação das informações pelos NUGEPs em relação aos IRDRs, o que pode ser considerado uma das nuances para ampliação do acesso à justiça em razão da facilitação de acesso das informações pelos cidadãos.

Quanto ao 2º tribunal, o TJ/GO, percebe-se que a implantação se deu de forma mais rápida, pois logo três meses depois da determinação do CNJ, o tribunal implantou seu núcleo, em outubro/2016, com a justificativa de “institucionalizar um canal de comunicação do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás com o CNJ e com os Tribunais Superiores (STF e STJ).” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, 2016).

De acordo com essas informações, constatou-se que foram suscitados 35 IRDRs, dos quais apenas 1 foi inadmitido, que tinha como assunto a ilegitimidade de secretário de Estado para figurar como autoridade contadora em ações mandamentais que contestavam resultados de concurso. Diferente do TJ/SC, não há divisão por temas ou dados quanto aos processos sobrestados, apenas o número do processo paradigma, a questão submetida a julgamento, a tese fixada e as referências legislativas.

Analisando o mérito, dos 34 IRDRs que foram admitidos, 4 ainda estavam pendentes de fixação de tese, mas os demais discutiram questões relacionadas ao direito civil/processual civil, como arbitramento de honorários e danos morais indenizáveis e direito administrativo, como garantias aos servidores públicos. Uma ressalva importante é que assim como constatado na análise anterior, no TJ/GO se verificou a mesma situação: questões suscitadas em caráter consultivo e não propriamente como uma questão jurídica controvertida, como, por exemplo, o IRDR nº 5488502-35.2020.8.09.0000 que buscava questionar a possibilidade dos Juizados Especiais terem competência para apreciar caso de empréstimo consignado, por meio de cartão de crédito, na modalidade saque, por envolver revisional de juros ou se deveria ser considerado causa complexa para fins de excluir essa competência. Ou do IRDR nº 5358719-94.2021.8.09.0051 que buscava fixar tese quanto à possibilidade de citação via aplicativo WhatsApp.

Por fim, um ponto importante sobre as informações disponibilizadas no NUGEP do TJ/GO é que consta a data de admissão, publicação e julgamento do tema, implicando na possibilidade de

acompanhar o tempo de tramitação dos incidentes instaurados, especificamente no âmbito dos que foram admitidos, percebeu-se uma duração de 1 a 3 anos até o trânsito em julgado.

Em relação ao 3º Tribunal, tem-se o TJ/ES, que é um dos Tribunais com maior quantidade de IRDRs suscitados, ao todo foram 74, dos quais 52 foram inadmitidos e, nesse ponto, há uma diferença em relação aos demais porque, apesar da grande quantidade de incidentes, mais da metade foram inadmitidos ou não conhecidos (não há uma explicação clara sobre a diferença entre ambas as nomenclaturas como no TJ/SC, por exemplo). Sobre isso, o que chamou atenção foi a fundamentação de boa parte das inadmissões, pois eram no sentido de que o mérito recursal do processo originário em que a requerente era parte havia sido julgado, portanto, perde-se o objeto e aí se questiona: não seria o IRDR um processo sem partes propriamente dito e sem análise casuística? Tal questionamento surgiu nessas primeiras análises e perdurou em alguns dos próximos IRDRs analisados em outros NUGEPs, levando a conclusão parcial de que há uma confusão quanto à natureza jurídica, se de causa-modelo ou causa-piloto.

Além disso, igualmente não constam informações específicas sobre os processos sobrestados, mas é possível realizar uma consulta pública por meio dos temas para saber quantos processos sobre aquele incidente foram sobrestados. Há, também, as referências legais, divisão por assuntos em um dos ramos do direito, bem como as datas de admissão, julgamento e trânsito em julgado.

Analisando o mérito dos IRDRs, dois pontos chamaram atenção: o primeiro é sobre um incidente instaurado sobre a possibilidade da taxa de uso do sistema de distribuição de energia elétrica TUSD e tarifa de uso do sistema de transmissão TUST integrarem a base de cálculo do ICMS (0030004-65.2016.8.08.0000), que se assemelha com o que foi instaurado em Santa Catarina. E, outra questão, é que há muitos IRDRs suscitados quanto à inconstitucionalidade de algum artigo ou legislação estadual e quanto à possibilidade de interpretação de alguma maneira específica determinado ato normativo, reforçando a ideia de consulta já encontrada anteriormente.

Continuando a análise, chegou-se ao TJ/MA, que é um tribunal com poucos IRDRs instaurados, apenas 7 incidentes foram admitidos, tendo todos já tese fixada, versando, de forma geral, sobre interpretação de Lei Estadual em relação à implantação de reajustes de caráter de revisão geral ou específica. Além desses, o tribunal teve um IRDR que foi amplamente discutido e considerado o mais relevante em razão da quantidade de processos afetados por essa análise e de longa tramitação, que versou sobre questões relacionadas aos empréstimos consignados, fixando teses sobre valoração da assinatura dos contratos bancários e inversão do ônus da prova.

Ainda, quanto às demais consultas feitas no próprio site, não consta a quantidade de processos que foram sobrestados e pode se perceber que todos os IRDRs foram suscitados por desembargadores no âmbito do 2º grau, não existindo, a priori, discussões sobre isso pelo 1º grau ou outros legitimados. Ainda, há um processo que consta informação de “em processo de revisão de tese”, mas não há maiores dados para explicar ao jurisdicionado o impacto que isso pode ter em termos processuais, tampouco se isso afetaria de alguma forma os processos que já foram julgados.

Em consulta direta com a equipe do NUGEP do Maranhão, não foi possível obter esclarecimentos sobre o procedimento de revisão de tese, mas, em análise quanto a esse procedimento junto a outros Tribunais de Justiça, encontrou-se o Manual do IRDR do TJ do Paraná que possui um tópico sobre o assunto e, na verdade, apenas retoma o disposto nos arts. 977, III e 986, ambos do CPC, no sentido de ser possível a revisão de tese jurídica firmada pelo mesmo Órgão Julgador, de ofício ou requerimento do Ministério Público ou Defensoria Pública. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ).

Aqui, em contraposição à facilitação de informações encontrada em outros NUGEPs, vale fazer a mesma ressalva: quanto mais didática e acessível são as questões jurídicas disponibilizadas, mais acesso é possível garantir aos jurisdicionados e demais partes processuais. O incidente envolve uma grande quantidade processos e é necessário que todos possam compreender os trâmites do referido incidente e como podem ser afetados nesse curso.

O 5º Tribunal foi o TJ/DFT, que, apesar de ocupar destaque no cenário nacional em razão da localização na sede dos 3 Poderes, conta apenas com 20 IRDRs admitidos, tendo todos já sido publicado acórdão de mérito ou encontram-se com teses fixadas já transitadas em julgado. Apesar da baixa quantidade de admissão, já foram suscitados 120 IRDRs ao total, mas os demais foram inadmitidos ou considerados prejudicados, não tendo mais informações sobre as motivações para tais decisões. O que, minimamente, fere o princípio da publicidade e informação que deveria nortear o referido Núcleo.

Ainda em análise das informações colhidas no referido TJ, é possível quantificar os processos sobrestados em razão dos referidos incidentes, que somavam mais de 5 mil em relação aos 20 que já tinham sido admitidos. Todavia, boa parte dos processos versavam sobre interpretação de questões contratuais, interpretação de ato normativo ou natureza jurídica de determinados artigos, não se evidenciando, mais uma vez, uniformização das questões jurídicas controvertidas.

O 6º NUGEP analisado foi o do TJ/BA que, ao total, contava com 16 IRDRs admitidos, constando informações sobre data de admissão, publicação e trânsito em julgado e as referências legislativas. Não há números de processos sobrestados, pois foi informado por e-mail que há um núcleo interno informatizado que gerencia esse aspecto.

Um ponto extremamente relevante sobre o NUGEP da Bahia foi a possibilidade de proposição de sugestão de matérias que possam contribuir com a instauração de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no âmbito do Poder Judiciário do Estado da Bahia. Há um formulário no site e, quando questionados sobre o assunto por e-mail, os servidores informaram que o intuito era incentivar o público interno e externo a apresentar sugestão de matérias/temáticas para análise pelo Núcleo, com vista a incrementar a instauração de IRDRs. Todavia, até o momento, não haviam recebido nenhuma proposta via formulários, o que pode ter como causa a simples falta de informação quanto ao procedimento por parte da população ou a ausência de compreensão da importância do referido incidente.

Quanto ao mérito dos incidentes, percebeu-se também um IRDR que tinha como discussão a questão do caráter de lei que veicula reajuste como geral ou específico (8013315-17.2018.8.05.0000), assim como o do TJ/MA. E, dos 16, 4 ainda estão sem tese firmada, sendo as demais discussões quanto à competência de juizado que versem sobre extinção de condomínios de bens, questões de concurso de ordem administrativa e algumas sobre pontos específicos de execução fiscal. Da mesma forma, verificou-se consultas quanto à interpretação de artigos ou extensão de benefícios determinados em face de alguma categoria específica.

Em relação ao 7º NUGEP analisado, do TJ/PE, foram instaurados 22 IRDRs, dos quais 14 foram extintos sem resolução de mérito ou inadmitidos, sem alguma fundamentação específica em grande parte deles. O que chama atenção nesses números é que só 5 tiveram teses formuladas e, os demais, apesar de alguns processos não terem informações sobre a razão da inadmissão, em dois deles (0006021-41.2022.8.17.9000 e 0003913-78.2019.8.17.0000) consta fundamentação no sentido de que o incidente não poderia ser utilizado como sucedâneo recursal, uma vez que foi instaurado sem uma causa pendente de julgamento, o que contraria a ideia discutida por Sofia Temer (2017) em seu livro, pois a autora defende a objetividade do processo, não tendo que existir, necessariamente, uma causa pendente de julgamento para análise do IRDR.

Nesse ponto, não se discorda da inadmissão, uma vez que, pela leitura dos casos, os IRDRs foram suscitados pelas partes envolvidas na tentativa de rediscutir a matéria processual já decidida nos autos, o que é inviável. Todavia, na fundamentação da decisão deveria constar também a ausência de cabimento em razão da não observância dos requisitos estabelecidos na legislação processual e não somente a via inadequada, até por uma questão de padronização do processamento do incidente.

Analisando o mérito dos IRDRs que tiveram tese fixada, há um deles (0016553-79.2019.8.17.9000) que discute a mesma temática do que foi discutido em um no TJ/MA quanto aos empréstimos consignados, formulando padrões de interpretação sobre a validade da contratação de empréstimos por pessoas analfabetas, possibilidade de dano moral presumido nesses casos e regulamentação do instituto da compensação financeira entre os valores descontados e os valores efetivamente recebidos.

Ainda, um IRDR no âmbito do processo penal também chama atenção, pois discute, basicamente, a suspensão dos efeitos práticos da contagem em dobro do tempo de prisão nas unidades integrantes do denominado Complexo do Curado. Ocorre que as teses fixadas versavam diretamente sobre a interpretação da Resolução de 28/11/2018 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), deixando, mais uma vez, aquele ponto de questionamento sobre o caráter consultivo dos IRDRs.

Ademais, há informação sobre as datas de admissão, publicação e as referências legislativas, mas não há possibilidade de conferir a quantidade de processos sobrestados por cada incidente. O que é um ponto interessante, assim como o do TJ da Bahia, é que há um bloco para sugestões de matérias a serem objeto de instauração de IRDR, há também uma aba de modelos de IRDR

e IAC, mas não consta nenhum arquivo específico que poderia auxiliar eventual requerimento nesse sentido.

Quanto ao NUGEP do TJ/PA, verificou-se que foram instaurados 23 IRDRs, dos quais 14 foram inadmitidos com base nas seguintes fundamentações: *(i)* ausência de cópia integral dos autos apontados como representativo, *(ii)* a matéria estava sendo discutida em sede de recurso especial repetitivo ou repercussão geral e *(iii)* inexistência de divergência sobre o tema apresentado.

Quanto ao mérito dos IRDRs que foram admitidos, existiu discussões sobre: *(i)* parâmetros de inspeção para apuração de consumo de energia não faturado e, conseqüentemente, a validade das cobranças de débito realizadas a partir dessas inspeções; *(ii)* interpretações sobre leis estaduais; *(iii)* sobre o Código de Trânsito e *(iv)* legalidade de cláusula contratual.

Sobre o NUGEP do TJ/PA, especificamente, é válido trazer uma informação muito importante sobre a forma como os dados foram apresentados no site eletrônico do tribunal. São apresentados relatórios com todas as informações e as referências legais no CPC, constando tempo de duração, porcentagem e até comparação com outros tribunais utilizando-se de gráficos. Possui uma cartilha com informações sobre o IRDR, formulários de sugestões de matérias a serem debatidas e modelos de petição e ofício, sendo o único tribunal de médio porte entre os analisados que apresentou tamanha didática.

Quanto ao penúltimo NUGEP, do TJ/CE, verificou-se que foram instaurados 19 IRDRs, tendo sido 12 inadmitidos em sua maioria pela seguinte fundamentação: ausência de demonstração de efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito, o que demonstra, na verdade, ausência de pressupostos processuais, nos termos do próprio CPC.

Quanto ao mérito dos que foram admitidos, observou-se que, assim como nos dois outros tribunais estaduais, há discussão quanto a incidência de ICMS sobre a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição/TUSD, a Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão/TUST e os encargos setoriais e, outros, mantendo o certo padrão semelhante aos demais de consulta sobre possibilidade jurídica de determinada atividade ou interpretação da norma e discussões sobre nulidade de cláusulas.

Quanto aos aspectos formais, no site é possível acompanhar as demandas pelos números, constam informações sobre os requerentes e as datas de admissão e julgamento, mas não é possível verificar quantos processos foram sobrestados em relação a cada temática.

Chegando ao último NUGEP analisado, do TJ/MT, tem-se um total de 44 IRDRs instaurados, sendo que 31 foram inadmitidos por ausência causa pendente de julgamento no Tribunal ou com fundamento na ausência de pressupostos previstos no art. 976, CPC. As informações sobre processos sobrestados constam em um ranking junto com os temas do STJ e STF que igualmente determinam o sobrestamento, fazendo com que a informação apresentada não seja tão clara para os jurisdicionados de forma geral. Apesar disso, igualmente possuem abas com modelos de instauração do referido incidente de modo a ampliar a instauração para toda a sociedade.

Quanto ao mérito dos IRDRs admitidos, verificou-se que entre os poucos temas que tiveram teses fixadas, a discussão foi no âmbito dos seguintes assuntos: competência de Juizado, legitimidade processual de sindicato e cabimento de pagamento de $\frac{1}{3}$ de férias para professores. Um ponto interessante é que foi feito requerimento para instauração de IRDR que discutia a mesma tese já apresentada em outros TJs quanto à inclusão das Tarifas de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e de Uso do Sistema de Transmissão (TUST) na base de cálculo do ICMS incidente sobre a energia elétrica, mas foi considerado que a controvérsia era suficiente para ser objeto do IRDR.

De forma geral, foram analisados um total de 415 IRDRs requeridos no âmbito dos Tribunais de Justiça de médio porte, tendo sido apenas 162 admitidos, o que não implica necessariamente na fixação de 162 teses distintas, pois nem todos já tiveram tese formada e eventualmente podem ter sido cancelados ou sobrestados por alguma determinação dos tribunais superiores. Conforme pode se observar no gráfico abaixo:

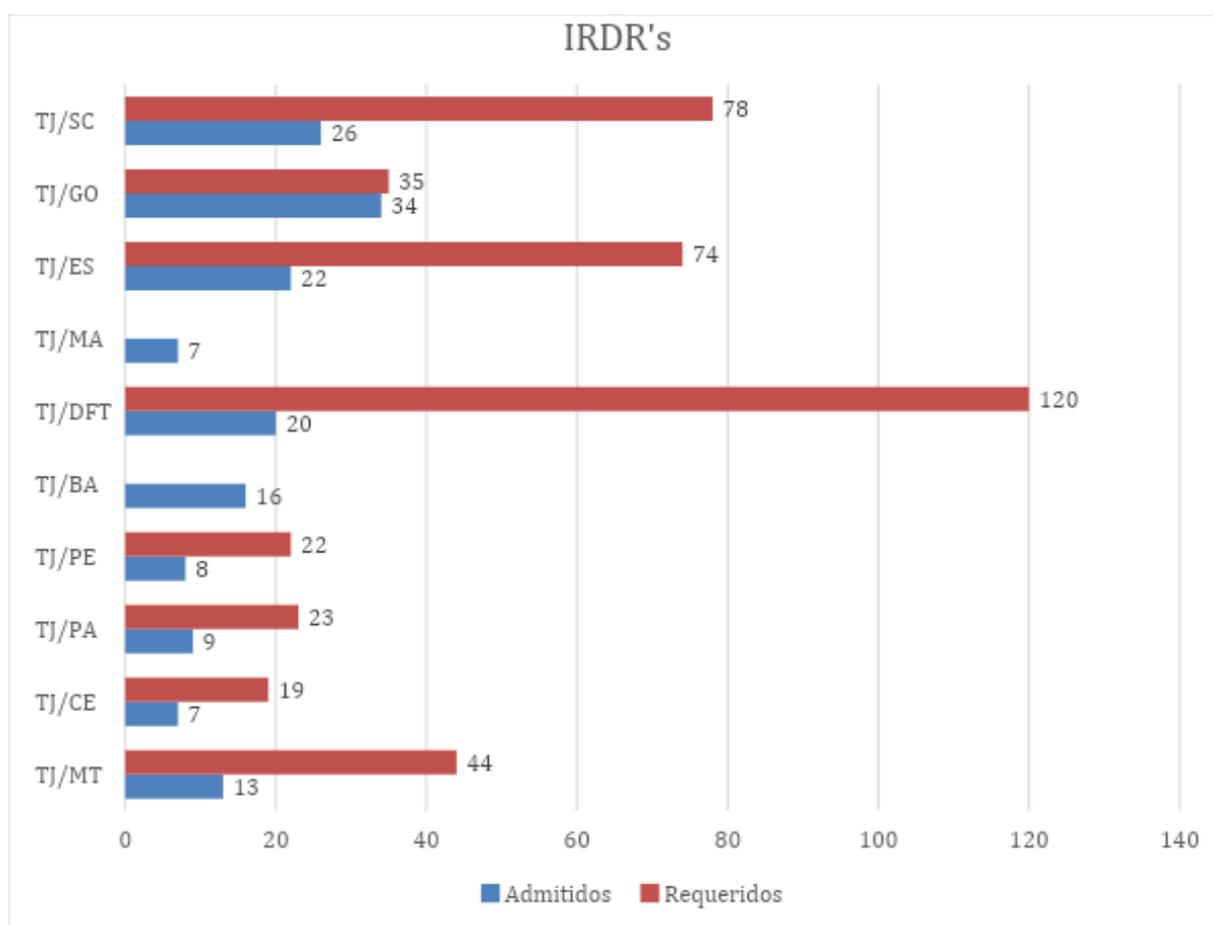


Gráfico 3: Quantidade de IRDRs instaurados e admitidos Fonte: elaborado pela autora (2023)

Essa percepção, portanto, demonstra que mais da metade dos IRDRs suscitados não são admitidos, o que leva a um ponto da pesquisa que não possui resposta objetivamente correta, pois não se encontrou um motivo determinante para tal resultado. Parte da dificuldade de encontrar resposta é justamente pela ausência de motivação para inadmissão de diversos incidentes em muitos TJs, impedindo a compreensão exata do porquê tantos IRDRs são suscitados e não admitidos.

Ao que se observa, as justificativas estão mais relacionadas a ausência de preenchimento dos requisitos processuais previstos no CPC, tais como: controvérsia jurídica não constatada ou falta de multiplicidade de processos sobre o respectivo assunto. Por outro lado, consta em alguns motivos como: ausência de processo pendente de julgamento ou processo com mérito julgado, implicando na perda do objeto. O que levanta a questão sobre a objetividade do IRDR e a possibilidade de suscitar sem necessariamente um processo subjetivo como pano de fundo.

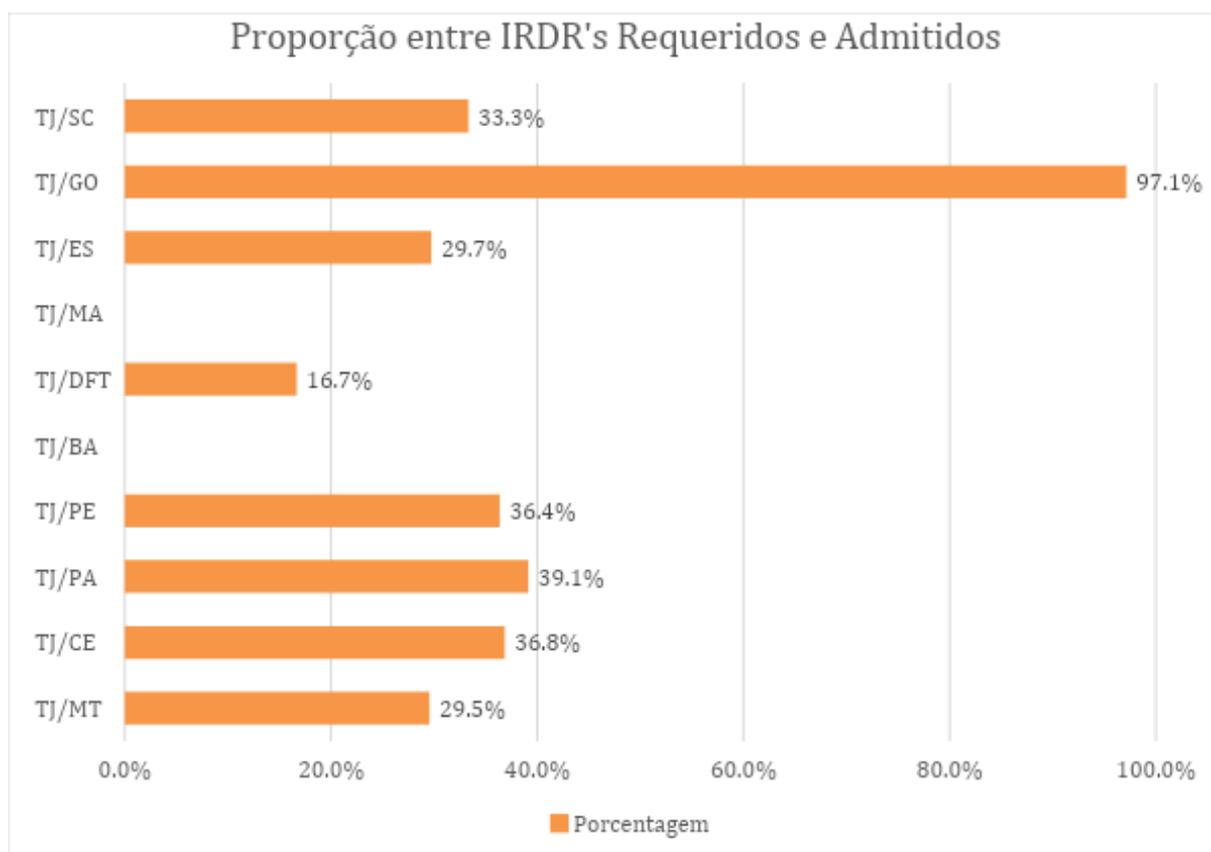


Gráfico 4: Proporção em percentual de IRDRs instaurados e admitidos Fonte: elaborado pela autora (2023)

Ainda, como exposto no gráfico abaixo, entre os temas discutidos nos IRDRs admitidos, percebeu-se uma preponderância de questões relacionadas com o direito processual civil e administrativo, o que traz a ideia de que são nessas matérias que residem os maiores litígios no âmbito desses Tribunais. E, da mesma forma, essa conclusão é justificada pela utilização do incidente como um instrumento para pacificar entendimentos sobre aplicação de determinados artigos ou extensão das normas, já que essas questões se inserem bem nessas áreas. O que, em contrapartida, aumenta a inquietude quanto ao que deveria ser, de fato, considerado uma controvérsia jurídica apta a instauração de um IRDR, conforme se discutirá a seguir.

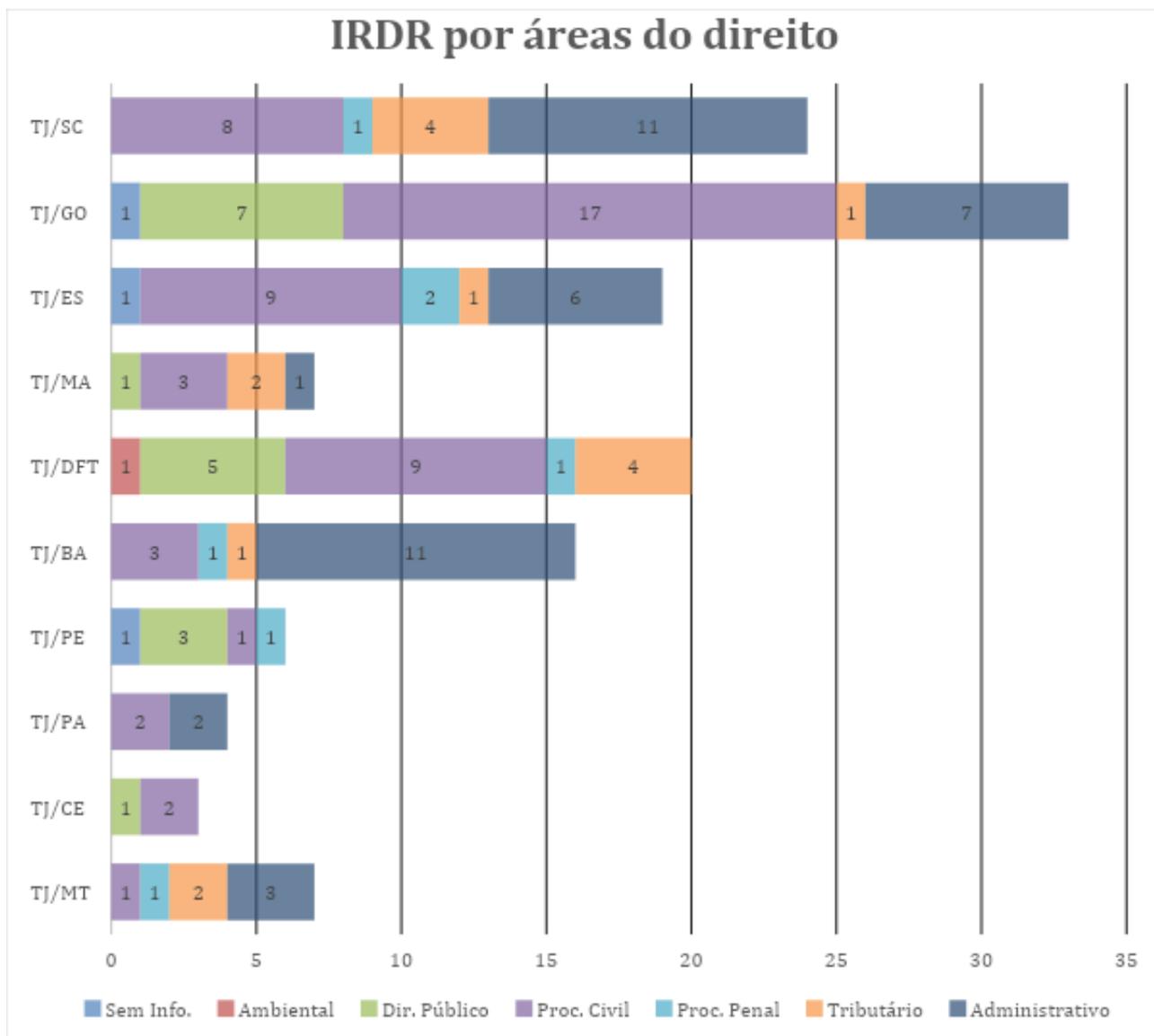


Gráfico 5: Divisão temática dos IRDRs admitidos Fonte: elaborado pela autora (2023)

A partir de todos os dados analisados, verificou-se algumas considerações importantes, principalmente sobre a compreensão do instituto e a utilização dele por meio dos Tribunais Estaduais. Inicialmente, é preciso ressaltar que, nos Tribunais de Justiça de médio porte, ainda não há uma grande quantidade de incidentes admitidos e teses fixadas, levando em consideração o lapso temporal de quase 8 anos de promulgação do CPC/2015 e 7 desde a determinação da criação dos NUGEPs por parte de cada Tribunal.

Em relação ao cumprimento da Resolução nº 235/2016, quanto à implantação dos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes, observa-se que foi amplamente cumprida, todos os Tribunais Estaduais já regulamentaram seus próprios núcleos e possuem um trabalho voltado para esse aspecto., sendo de fácil acesso à estruturação de cada NUGEP em cada Estado, a composição e informações básicas sobre o funcionamento.

Por outro lado, analisar pormenorizadamente os incidentes que foram instaurados e admitidos faz com que alguns questionamentos surjam quanto à efetividade e o alcance dos objetivos para os quais foram criados. Isto porque, conforme se analisou, na prática, não foi possível identificar,

majoritariamente, controvérsias jurídicas, mas sim divergências de interpretação sobre atos normativos e, por vezes, sequer restou demonstrado ambos os requisitos previstos no art. 976, CPC, quais sejam: a efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito e o risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. (BRASIL, 2015).

E, diante disso, questiona-se: o que, de fato, seria uma controvérsia jurídica? Muito se discute na doutrina sobre litígios coletivos e demandas repetitivas, em uma tentativa de caracterizar o cabimento do IRDR. Mas, para além da análise da quantidade de demandas, o que as torna comuns? O que é controvérsia sobre a mesma questão de direito que poderia justificar um incidente para encontrar um denominador comum apto a ser replicado para todas as demandas?

A autora Sofia Temer (2017, p. 70) ao defender que o IRDR não julga “causa”, apenas fixa tese, afirma que o IRDR não deve se limitar a analisar questões de fato ou de direito heterogêneas, mas “tão somente com as questões de direito surgidas nos processos repetitivos”, porém, analisando os IRDRs suscitados, não conseguiu se verificar conceitualmente o que seria uma questão de direito. Para a autora, nesse ponto:

Em termos gerais, se o aspecto problemático for predominantemente jurídico, por não compreender a aferição, em concreto, dos fatos alegados, estar-se-á diante de uma questão de direito. Desse modo, será possível falar em "questão de direito" se o julgamento pretender resolver temas tais quais: a) como deve ser entendido o texto normativo e quais as consequências jurídicas daí extraídas; b) qual a norma aplicável a uma determinada situação fática, e, c) a compatibilidade entre o texto normativo e outras normas e a Constituição. (TEMER, 2017, p. 71).

Dessa forma, por essa linha de raciocínio, “o tribunal apenas se ocupará de definir a compreensão dos textos normativos, considerando, para tanto, uma categoria fática pressuposta.” (TEMER, 2017, p. 72). A autora (TEMER, 2017, p. 72) coloca também que essa construção de entendimento sobre o que seria questões de direito acontece de forma paulatina e não deve impedir o manejo do referido instrumento.

A partir da pesquisa realizada, portanto, se percebeu, na verdade, que essa construção ainda precisa ser desenvolvida e discutida. Isto porque a constatação foi no sentido de que há uma multiplicidade de dúvidas interpretativas e não necessariamente um ponto controvertido que pudesse ser questionado de forma ampla a ponto de exigir o sobrestamento de milhares de processos e ampliação de debate sobre qual o melhor entendimento sobre aquele determinado ponto controvertido.

Essa ideia se reforça pela pluralidade de IRDRs que fixam teses exatamente iguais aos dispositivos legislativos, como se estivessem reforçando uma determinação que já se encontra em alguma norma legal. Parte dessa conclusão se fundamenta, por exemplo, nos incidentes instaurados para anular cláusulas contratuais ou discutir legalidade de uma taxa, pois é completamente possível discutir essas questões por meio de outras fontes do direito, sobretudo, relacionando essas possíveis controvérsias com outras áreas do direito, tais como direito civil ou do consumidor. Ora, não parece possível questionar a aplicabilidade de uma taxa prevista em lei em um incidente como o que está sendo estudado aqui, a via legal para isso poderia ser basicamente uma ação de controle de constitucionalidade.

Nesse ponto, portanto, há uma discordância parcial quanto ao que Sofia Temer (2017) conceitua como questão de direito apta a ser discutida em um IRDR. A importância desse instrumento não pode ser reduzida a questionar qual a norma aplicável a uma determinada situação fática. É preciso ir além. Ampliar a utilização do instrumento e, principalmente, fixar diretrizes sobre seu cabimento e requisitos objetivos, determinando o que seria uma questão jurídica para além de uma dúvida legislativa.

A partir desses questionamentos, para fins de adequar a utilização dos IRDRs, é possível compreender uma controvérsia unicamente de direito como a imprecisão que transcende as questões fáticas. É aquela que pode levar, definitivamente, se interpretada de forma equivocada, a um risco para isonomia e segurança jurídica. É uma questão que pode gerar problemas pela sua aplicação, que não se pode afirmar quem tem aquele direito ou como o titular deve utilizá-lo.

A ideia do IRDR, de forma geral, foi uniformizar a jurisprudência de modo a conseguir, a partir do julgamento de uma tese, replicar aquele entendimento jurídico para todos os casos semelhantes. Tal feito, na teoria, não restou evidenciado, principalmente porque, apesar da fixação de teses e da grande quantidade de processos que foram sobrestados para aguardar análise de um caso modelo, não há indícios, de fato, de uma diminuição do assobramento do Judiciário, tampouco de consolidação de precedentes a partir das teses fixadas.

De fato, se consegue perceber que há assuntos em comum entre os Tribunais, mas não há ampla participação popular, de modo a enriquecer os debates, pelo menos, não consta informação sobre audiências públicas ou ingresso de *amicus curiae* durante os debates para fixação de tese. Ainda, não fica evidente o modo como as teses deverão ser aplicadas ou sequer como podem ser universalizáveis a ponto de funcionarem para todas as demandas repetitivas sobre determinados assuntos.

Não suficiente, apesar de comprovadamente ser um mecanismo utilizado por todos os tribunais analisados, não há acesso facilitado às informações por parte dos jurisdicionados, assim como não é possível garantir em que medida a análise fática influenciou na fundamentação jurídica, pois a disponibilização de informações quanto essas decisões não são feitas de maneira padronizada.

Por fim, o que é mais significativo - e preocupante - é a utilização de um instrumento tão significativo como um meio para consultoria jurídica ou uniformização de procedimentos e não propriamente resolução de controvérsias jurídicas de forma objetiva e universalizável. Ao que parece, mais uma vez, a legislação inova na apresentação de mecanismos aptos a auxiliarem a prestação jurisdicional, mas, na prática, acontece um desvio de função de modo a tornar apenas a atividade dos magistrados mais prática, célere e baseada em modelos pré-estabelecidos que automatizam as decisões.

Ao fim, não há universalização de teses ou análises de forma objetiva, demonstra-se, por lógica, que os magistrados acabam por decidir sobre pontos específicos de controvérsias sem um adequado aprofundamento jurídico, esvaziando a ideia de um incidente apto a ser replicado em todas as demandas repetitivas. Essa constatação, na verdade, leva ao debate sobre o IRDR funcionar como um instrumento pelo qual o Judiciário concretiza uma política pública do CNJ. Tal política se traduz na

implantação de núcleos de análise de demandas repetitivas, ações coletivas e precedente para uniformização de dados e estatísticas sobre os Tribunais. E, na mesma medida que faz isso, também auxilia a própria política interna de gerenciamento de processos, sobrestando diversas demandas em razão de teses que serão apenas reaproveitadas em processos futuros.

Trata-se, portanto, de uma disposição legislativa que despertou a necessidade de uma regulamentação mais adequada por parte do CNJ, levando a criação e implantação dos NUGEPs como uma maneira de criar políticas públicas voltadas para a instrumentalização desse incidente. Todavia, por consequência, o que se verificou foi uma utilização dos IRDRs como instrumentos aptos a facilitar o gerenciamento de processos, sem, contudo, uma preocupação com a ampliação do acesso à justiça e a consolidação de precedentes.

Dessa forma, a partir da análise dos dados obtidos por cada NUGEP dos TJs, percebeu-se que a utilização de precedentes é algo incentivado dentro do ordenamento jurídico, mas a própria formação destes, por meio dos IRDRs, precisa ser aprimorada. Essa conclusão é justificada pela quantidade de IRDRs suscitados que são inadmitidos ou considerados prejudicados, concretizando a falta de informação sobre o mecanismo por parte da comunidade jurídica. Por parte dos Tribunais, falta compreensão sobre o instrumento, pois as informações poderiam ser repassadas de forma mais didática e as decisões precisam adequar a fundamentação ao próprio regramento legal previsto no CPC.

Esse cenário, portanto, demonstra que a intenção do legislador ao criar o IRDR pode não ter se concretizado na prática. Isto porque o incidente se tornou uma maneira dos Tribunais realizarem administração interna dos próprios processos, replicando decisões paradigma em todos que discutem questões semelhantes, não sendo, assim, um instrumento de uniformização de jurisprudência ou meio para efetivar segurança jurídica, mas uma política interna de gerenciamento processual.

Nesse ponto, por fim, não se pode adotar apenas uma ótica negativa sobre a postura do CNJ e dos Tribunais de Justiça, até porque a realização de política pública perpassa pela sua própria atuação e pode ser benéfica em diversas áreas. O que é preciso considerar, todavia, é que a constatação da subutilização do IRDR e da má compreensão do instituto é um obstáculo para o fortalecimento do acesso à justiça, pois o referido instrumento tem aptidão para ampliá-la e garanti-la de forma significativa.

E essa relação se estabelece à medida que é possível garantir a abertura dos Tribunais aos cidadãos por meio do referido incidente, seja por meio das discussões processuais para formação de uma tese quanto à questão jurídica controvertida, seja pelas informações divulgadas de forma didática e compreensível, seja garantindo que todos receberão o mesmo tratamento e a mesma decisão, independente de quem seja a parte. Isso é igualdade. E é por meio desses mecanismos que é possível garantir o fortalecimento da democracia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa tinha como principal objetivo apresentar uma discussão a partir da problematização do acesso à justiça, sob uma perspectiva de novas dimensões que surgem após as reformas ocorridas na América Latina. O foco foi compreender esse fenômeno no Brasil e relacioná-lo com os novos instrumentos processuais que foram positivados no CPC/15, entre eles, especificamente, o incidente de resolução de demandas repetitivas.

Em primeira análise, realizou-se um breve contexto histórico sobre as novas perspectivas de acesso à justiça no Brasil, buscando redimensionar esse direito para além das questões clássicas já abordadas por Cappelletti e Garth durante a pesquisa que resultou no “Projeto Florença”. A ideia foi, portanto, demonstrar a necessidade de ressignificar esse direito, previsto constitucionalmente no Brasil, por uma ótica de oportunidades e resultados, demonstrando, na verdade, que há certas atuações, na prática, que podem culminar com a limitação desse direito.

Para fundamentar a necessidade de redimensionar esse direito e traçar novas perspectivas, no segundo capítulo foi feita uma contextualização teórica necessária sobre as reformas que culminaram na transformação do Judiciário da América Latina e, sobretudo, no Brasil. Isso se deu em razão da ideia de que, para a formulação de uma tese, no presente, é preciso retomar alguns pontos que demonstram o ponto de partida e apontam, ainda que distante, para uma linha de chegada - ou várias delas.

A partir de um aprofundamento sobre o contexto das reformas na América Latina na década de 90, foi possível compreender como essa reforma culminou na CF/88 e, posteriormente, na EC 45/2004, isto porque essas reformas foram patrocinadas por órgãos importantíssimos na conjuntura mundial e justificam o aspecto econômico que elas acabaram por imprimir na legislação de certa forma. Finalizando esse ponto com uma importante consideração sobre o padrão das reformas no Brasil e necessidade de participação de alguns atores para legitimar as consequências dessas reformas, no caso, a própria legislação.

Especificamente no Brasil, não é possível falar em poder judiciário sem abordar a intensa busca por uma espécie de democratização, que não significa apenas participação, mas, sobretudo, participação de qualidade e com eficiência. Percebeu-se, portanto, que a atividade jurisdicional precisa de instrumentos que garantam o acesso à justiça, de fato, enquanto um acesso amplo e irrestrito às instituições jurídicas e suas atividades, com aptidão para garantir outros direitos, tais como: isonomia e segurança jurídica.

Após essa contextualização, a pesquisa se encaminha para seu último e talvez mais emblemático capítulo, pois é a partir dele que se inicia uma outra importante relação feita ao longo do trabalho: a verdadeira posição do judiciário enquanto um Poder que cria e fomenta políticas públicas.

Com isso, apresenta-se agora algumas conclusões pontuais sobre as principais discussões feitas:

- a) O Poder Judiciário tem aptidão interna e externa para discutir políticas públicas. No aspecto externo da atividade jurisdicional, enquanto órgão julgador, encontra limites na atuação e separação dos Poderes, nos termos da CF/88. Por outro lado, internamente, tem aptidão para criar suas próprias políticas públicas em prol do aprimoramento da jurisdição e da administração de seus próprios processos.
- b) O principal órgão do poder judiciário no quesito políticas públicas é, sem dúvidas, o Conselho Nacional de Justiça, criado a partir da EC 45/2004 para realizar, entre outras funções, o controle administrativo das atividades jurisdicionais em todos os graus e esferas.
- c) O conceito de política pública judiciária não é unânime e não encontra respaldo jurídico em uma resolução específica, mas, para fins dessa pesquisa, pode ser encarado como um conjunto de ações, discutidas a partir de um determinado contexto, com ou sem financiamento específico, cujo objetivo é garantir que os instrumentos processuais serão utilizados da forma correta.
- d) O CNJ, ao determinar a implantação dos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes, a partir da Resolução 235/2016 estava, na verdade, criando uma política pública que funcionaria como uma maneira de estruturar os Tribunais Estaduais para que cada um pudesse desenvolver sua própria política pública em relação à administração interna e externa de seus precedentes e demandas repetitivas.
- e) Os NUGEPs foram amplamente implantados pelos Tribunais de Justiça de cada estado e, de forma objetiva, obedeceram às diretrizes gerais do CNJ por meio da criação interna do órgão dentro dos tribunais e disponibilização das informações nos sites eletrônicos.
- f) Analisando especificamente um instrumento positivado no CPC/2015, o incidente de resolução de demandas repetitivas, foi possível constatar que se trata de um mecanismo pelo qual o legislador tentou garantir a uniformização da jurisprudência com a fixação de teses, pela análise de uma demanda específica, aptas a serem reproduzidas em todos os demais casos que fossem semelhantes.
- g) A presente pesquisa analisou todos os IRDRs que foram suscitados no âmbito dos Tribunais de Justiça de médio porte e constatou que, existem poucas admissões em relação à quantidade de requerimentos feitos; normalmente são suscitados pelos próprios magistrados ao verificarem a repetitividade dos casos e não há um certo padrão quanto à disponibilização dos dados em cada sítio eletrônico.
- h) O que se percebe, analisando o mérito dos IRDRs que foram admitidos, é que há uma utilização do instrumento para confirmar ou questionar interpretação de determinados dispositivos legais ou para uniformizar um entendimento sobre determinadas questões fáticas, não adentrando, especificamente, em questões de direito controvertidas.

- i) Para fins de aprimoramento da utilização dos IRDRs, sob a ótica da possibilidade de utilizar um instrumento enquanto uma verdadeira política pública que pode alavancar a prestação jurisdicional, é preciso delimitar o que seria uma questão de direito apta a sustentar a instauração desse incidente.
- j) O conceito de questões jurídicas controvertidas está ainda em construção no âmbito doutrinário e, de fato, precisa constantemente ser colocado em pauta para fins de adequação às necessidades, mas, aqui, pode ser encarado como uma controvérsia que ultrapassa o contexto fático e relaciona-se diretamente com aplicação do direito, interpretação, titularidade e, sobretudo, repercussões desse direito.
- k) A utilização do IRDR com os fins encontrados na presente pesquisa demonstra, na verdade, a aplicação do instrumento como uma política de gerenciamento de demandas repetitivas e não como meio para resolução dessas mesmas demandas de maneira uniforme a partir de uma análise jurídica pormenorizada.
- l) Enquanto a utilização do IRDR for limitada a dúvidas jurídicas de aplicabilidade de normas e não houver, de fato, um incentivo a cognição desse instrumento, um aprofundamento do seu cabimento e ampliação dos debates para fixação das teses não se poderá, certamente, relacionar o referido instrumento como um mecanismo apto a garantir o acesso à justiça, em todas as suas formas.

O IRDR, conforme amplamente discutido aqui, tinha como principal objetivo garantir que, por meio de demandas controvertidas que poderiam colocar em risco à isonomia e segurança jurídica, pudesse ser fixado teses que seriam universalizáveis e aptas a serem replicadas em outras demandas semelhantes. Por outro lado, a perspectiva de que o poder judiciário se encontra apto para fomentar e criar suas próprias políticas públicas mostra que se trata de mais um mecanismo que foi regulamentado para ampliar e qualificar a atividade jurisdicional, todavia, desencadeou em uma utilização para gerenciar processos, estabelecer metas quantitativas para tratamento das decisões, sem, contudo, garantir um padrão decisório com precedentes qualificados.

Nesse ponto, a agenda de pesquisa após a formulação da presente tese perpassa por, sem dúvidas, continuar discutindo e investigando meios para aprimorar a atividade desenvolvida pelo Poder Judiciário, aprofundando os estudos nos instrumentos legislativos e administrativos e, sobretudo, incentivando a utilização de políticas públicas nesse caminho. A continuidade da pesquisa também se fundamenta na necessidade de constantemente buscar as garantias fundamentais por meio da administração da Justiça e, entre elas, o acesso à justiça e suas implicações devem ser sempre uma prioridade.

O que se demonstrou, por fim, é que a atividade jurisdicional ganhou muito com a criação do CNJ enquanto órgão fiscalizatório e administrativo, todavia, é preciso, de fato, implementar políticas públicas que garantam a máxima eficiência dos instrumentos legislativos que já foram positivados. O

problema do Brasil nunca será ausência de lei, mas, a má utilização delas ou, para amenizar, a subutilização de instrumentos que possuem em sua essência ampla capacidade de atingir ambos os objetivos: uniformizar decisões e aprimorar a prática judiciária.

Percebe-se, portanto, que por meio de políticas públicas adequadas e aprofundamento da presente pesquisa é possível garantir um gerenciamento e contingenciamento de processos, com decisões isonômicas e que, sobretudo, concretizam o verdadeiro acesso à justiça, que deve ser, em todas as suas ondas, o acesso igualitário à um órgão jurisdicional que possa garantir uma decisão adequadamente fundamentada.

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges; CAVALCANTI, Marcos de Araújo. Inconstitucionalidades do incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) e os riscos ao sistema decisório. In: **Revista de processo**. 2015. p. 221-242.
- ANNONI, Danielle. ACESSO À JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS: A EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2004 E A GARANTIA A RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 2, n. 2, 2007. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/190>. Acesso em: 16 nov. 2022.
- ARANTES, Rogério Bastos. Jurisdição política constitucional. In: SADEK, Maria Tereza (2010). **Reforma do Judiciário**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf>> Acesso em Nov. 2022.
- BLANCO, Carolina Souza Torres. O direito de acesso à justiça nas jurisprudências interamericana e brasileira, uma análise comparativa. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 61, p. 85-126, 2012.
- BONAT, Débora. A Repercussão Geral e o Impacto no Acesso à Justiça. In: IGREJA, Rebecca, NEGRI, Camilo. **Desigualdades globais e justiça social: interfaces teóricas, acesso à justiça e democracia**. Brasília, DF: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2021. Disponível em: http://flacso.org.br/files/2021/07/Livro-1-Colegio-Latinoamericano_vers%C3%A3o23julho.p
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução CNJ nº 235, de 13 de julho de 2016**. Dispõe sobre a padronização de procedimentos administrativos decorrentes de julgamentos de repercussão geral, de casos repetitivos e de incidente de assunção de competência previstos na Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil), nos tribunais superiores e de segunda instância. Diário da Justiça eletrônico, CNJ, Brasília, DF, n. 120, p. 8-14, 14 jul. 2016.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: Nov. 2022.
- BRASIL. Código de Processo Civil de 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm> Acesso em 12 Jul. 2023.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números 2022**. Brasília: CNJ, 2022, p. 50.
- BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 45, de 30 de Dezembro de 2004**. Altera dispositivos de diversos artigos da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103B, dentre outros. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm> Acesso em Fev. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1550595 - AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA – POLÍTICAS PÚBLICAS – EDUCAÇÃO – JUDICIÁRIO – INTERVENÇÃO – EXCEPCIONALIDADE**. Ante excepcionalidade, verificada pelas instâncias ordinárias a partir da apreciação do quadro fático, é possível a intervenção do Judiciário na implantação de políticas públicas direcionadas à concretização de direitos fundamentais. Relator(a): MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 15-05-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe 134 DIVULG 28-05-2020 PUBLIC 29-05-2020. Disponível

em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=politica%20publica%20judici%C3%A1rio&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 05 Dez. 2023.

BUARQUE, Cristovam. A Constituição da Transição. In: Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Os Alicerces da Redemocratização. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2008.

BRASILIA. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Pacto Republicano: parceria entre os Três Poderes contribui para a democracia**. 2010. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=165751>. Acesso em: 02 jul. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006
CAMPOS, Helena Refosco. **Ação coletiva e acesso à Justiça: uma análise da Reforma do Judiciário à luz de estudos de caso**. 2017. 320 p. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**. Tradução e revisão de Ellen Gacie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARVALHO, Raphaelle Costa. O incidente de resolução de demandas repetitivas: breve análise de sua estrutura e de seu papel na realidade processual brasileira. **Revista de Processo**. vol. 250 ano 40. p.289-313. São Paulo: Ed. RT, dez. 2015.p.300.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2021. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/>> Acesso em Nov. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2022. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>> Acesso em Dez. 2023.]

COUTO, Mônica Bonetti. **A repercussão geral da questão constitucional e seus reflexos no âmbito do recurso extraordinário no processo civil brasileiro**. 2009. 254 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da; DIDIER JR, Fredie. Recursos contra decisão proferida em incidente de resolução de demandas repetitivas que apenas fixa a tese jurídica. **Julgamento de casos repetitivos**. 1ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2016.

CUNHA, Rosanne Gay. O direito fundamental do acesso à justiça. **Direito e democracia**, v. 2, n. 1, 2001. Disponível em: <<https://www.ulbra.br/canoas/graduacao/presencial/direito/bacharelado/revista-do-curso-direito-e-democracia>> Acesso em Set. 2022.

DA SILVA, Danielly Guia; JÚNIOR, Luiz Manoel Gomes; CARDOSO, Kelly. O incidente de resolução de demandas repetitivas e o microsistema de julgamento de questões repetitivas. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 15, p. e75101522774-e75101522774, 2021.

DA SILVA, José Afonso. Acesso à justiça e cidadania. **Revista de direito administrativo**, v. 216, p. 9-23, 1999.

DE CASTRO MENDES, Aluisio Gonçalves; TEMER, Sofia. O incidente de resolução de demandas repetitivas do novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo** | vol, v. 243, n. 2015, p. 283-331, 2015.

DIAS TOFFOLI, J. A.; PAE KIM, R. Políticas judiciárias transparentes, eficientes e responsáveis. *Revista CNJ*, Brasília, v. 7, n. 1, p. 99–108, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/454>. Acesso em: 3 jul. 2023.

DO PASSO, Lúcia Helena. **REFORMA DO JUDICIÁRIO QUESTÃO DE INDEPENDENCIA**. 2004. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp052359.pdf> Acesso em 08 Jul. 2022.

DOS SANTOS, André Luis Nascimento. Banco mundial e agenda de reforma do judiciário latino-americano: uma breve análise do binômio retórica-ação. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, v. 2, n. 8, p. 147-170, 2009

FRÜHLING, Cecília Hugo. Reforma judiciária e democratização na América Latina. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 1, p. 91-125, 1997.

FULLIN, Carmem. Acesso à justiça: a construção de um problema em mutação (2013). In: RODRIGUEZ, José Rodrigo; SILVA; Felipe Gonçalves. **Manual de Sociologia Jurídica**. São Paulo: Saraiva. Disponível em: https://www.academia.edu/25157707/Acesso_%C3%A0_Justi%C3%A7a_a_constru%C3%A7%C3%A3o_de_um_problema_em_muta%C3%A7%C3%A3o. Acesso em Set. 2022.

GABBAY, Daniela Monteiro; DA COSTA, Susana Henriques; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. Acesso à Justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 6, n. 3, 2019.

GALANTER, Marc. Why the “Haves” Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. **Law & Society Review**, v. 9, n. 1, 1974.

GARTH, Bryan (2021). Politics and Legal Politics: Access to Justice in Context. In: IGREJA, Rebecca, NEGRI, Camilo. Desigualdades globais e justiça social: interfaces teóricas, acesso à justiça e democracia

HERINGER, Mauro Brant. **Política judiciária nacional: resolução n. 125/2012 do CNJ e a sua efetividade como política pública para redução da judicialização dos conflitos**. 2012. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9791> Acesso em 06 Jul. 2023. IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Manual de Sociologia Jurídica. São Paulo: Saraiva. Disponível em **Suprema-Revista de Estudos Constitucionais**, v. 1, n. 2, p. 191-220, 2021.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita. Acesso à Justiça e Desigualdades: perspectivas latino-americanas. In: IGREJA, Rebecca Lemos; NEGRI, Camilo (org.). **DESIGUALDADES GLOBAIS E JUSTIÇA SOCIAL INTERFACES TEÓRICAS, ACESSO À JUSTIÇA E DEMOCRACIA**. Brasília: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2021. p. 214-240. Disponível em: <https://biblioteca.flacso.org.br/?publication=desigualdades-globais-e-justica-social-interfaces-teoricas-acesso-a-justica-e-democracia>. Acesso em: 11 jul. 2022.

JUNQUEIRA, Eliana Botelho. Acesso à Justiça, um olhar retrospectivo. *Revista Estudos Históricos*, n. 18, 1996. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2025> Acesso em 25 Jun. 2022

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; BAPTISTA FILHO, Sílvio Neves. O incidente de resolução de demandas repetitivas: análise da sua utilização após cinco anos de vigência do CPC/2015. **Revista Judicial Brasileira**, v. 1, n. 1, p. 91-109, 2021.

KOERNER, Andrei et al (2017). A reforma gerencial do Judiciário no Brasil: medidas, efeitos e impactos para os direitos dos cidadãos. **Acta Sociológica**, Volume 72, 2017, 13-42. Disponível em:

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S018660281730021X>> LUSTOSA, Luís Geraldo Soares. Incidente de resolução de demandas repetitivas: perspectivas econômicas implícitas na resolução de demandas repetitivas e de massa no projeto do novo código de processo civil. 2012. 85 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2012.

MADERS, Angelita Maria. ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL: para quem?. **Revista Direito em Debate**, v. 14, n. 23, 2005. Disponível em: <revistas.unijui.edu.br> Acesso em Set. 2022.

MARONA, Marjorie (2013). Reforma do Judiciário no Brasil. In: Avritzer, Leonardo et al. **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/MarjorieMarona/publication/349993077_Reforma_do_Judiciario_no_Brasil/links/604aa9d4afdcc4d3e596802/Reforma-do-Judiciario-no-Brasil.pdf> Acesso em: 16 nov. 2022.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Acesso à justiça: uma releitura da obra de Mauro Capelletti e Bryant Garth a partir do Brasil 40 anos depois / Access to justice: a relecture of the work of Mauro Cappelletti and Bryant Garth after 40 years, from Brazil. **REVISTA QUAESTIO IURIS**, [S. l.], v. 8, n. 03, p. 1827–1858, 2015. DOI: 10.12957/rqi.2015.19385. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/19385>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MENEZES, André Beckmann de Castro. O IRDR como política pública judiciária: a proteção ao princípio da igualdade a partir da adequada representação. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional) - Centro Universitário do Estado do Pará, Belém, 2018.

NALINI, José Renato. **A formação do juiz após a Emenda à Constituição no 45/04**. Revista da Escola Nacional da Magistratura, v. 1, n. 1, p. 17–24, 2006. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn:urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2006;10007943_02>. Acesso em 02 Jul. 2023.

NETO, Diogenes Baleeiro; FERREIRA, Paula Rayssa Estevam. IRDR COMO PROCEDIMENTO-MODELO: A DESSUBJETIVAÇÃO DAS DEMANDAS REPETITIVAS. **Dom Helder Revista de Direito**, v. 4, n. 8, 2021.

NOGUEIRA, Felipe Santana Mariz et al. A CONSTITUCIONALIDADE DA OBRIGATORIEDADE DO SISTEMA DE PRECEDENTES EM FACE DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DO JUIZ: UMA ANÁLISE DO MICROSSISTEMA DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS DO CPC. **Direito em Movimento**, v. 18, n. 3, p. 103-127, 2020.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade. **Revista da EMERJ**, v. 21, n. 3, p. 241-271, 2019.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. Metodologia da pesquisa em direito. **Editora Saraiva**, 2022.

RAMPIN, Talita Tatiana Dias. **Estudo sobre a reforma da justiça no Brasil e suas contribuições para uma análise geopolítica da justiça na América Latina**. 2018. 443 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

RAMOS, Adriana Monteiro. Artigo 07: REFLEXÕES SOBRE A JUDICIALIZAÇÃO E O ATIVISMO JUDICIAL NAS AÇÕES COLETIVAS. **Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**, v. 1, n. 02, p. 46-60, 2010.

REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. A administração da justiça para uma magistratura democrática. Orientador: Clèmerson Merlin Clève. 2015. 283 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/45658/R%20-%20D%20%20MAURICIO%20CORREA%20DE%20MOURA%20REZENDE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 Jun. 2020 RIBEIRO, Ludmila. A Emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. **Revista Direito GV**, v. 4, p. 465-491, 2008.

SADEK, M. T. A. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista USP, [S. l.]*, n. 101, p. 55-66, 2014. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i101p55-66. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814>. Acesso em: 26 set. 2022.

SADEK, Maria Tereza (2010). **Reforma do Judiciário**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf>

SADEK, Maria Tereza. Acesso à justiça: visão da sociedade. **Justitia**, v. 1, p. 271-280, 2009. SADEK, M. T. A. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista USP, [S. l.]*, n. 101, p. 55-66, 2014. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i101p55-66. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814>. Acesso em: 4 out. 2023.

SALOMÃO, Rodrigo Cunha Mello. O PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO NO ÂMBITO DA TUTELA PLURI-INDIVIDUAL. **Revista CEJ**, v. 22, n. 74, 2018.

DOS SANTOS, André Luis Nascimento dos. **A influência das organizações internacionais na reforma dos judiciários de Argentina, Brasil e México: o Banco Mundial e a agenda do acesso à Justiça**. 2008. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/7783>>. Acesso em 20 Fev. 2022.

SCHMIDT, J. P. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, n. 56, p. 119-149, 3 set. 2018.

SLONIAK, Marcos Aurélio. Acesso à justiça, direitos fundamentais e políticas públicas: uma análise do ativismo e garantismo processual. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=173>. Acesso em: 22 nov. 2015.

SINHORETTO, Jacqueline; AMEIDA, Frederico de. Reforma do Judiciário: entre legitimidade e eficiência (2013). In: RODRIGUEZ, José Rodrigo; SILVA; Felipe Gonçalves. **Manual de Sociologia Jurídica**. São Paulo: Saraiva. Disponível em: <https://www.academia.edu/25157707/Acesso_%C3%A0_Justi%C3%A7a_a_constru%C3%A7%C3%A3o_de_um_problema_em_muta%C3%A7%C3%A3o> Acesso em: 16 nov. 2022.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Uma concepção alargada de acesso e democratização da justiça. In: ESCRIVÃO FILHO, Antônio et al. **Justiça e direitos humanos: perspectivas para a democratização da justiça**. Curitiba: Terra de Direitos, 2015. p. 19-25.

SOUZA, Filipe Rodrigues de. O acesso à justiça pela via do litígio estratégico: enfrentando a litigiosidade habitual predatória. **REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, p. 109.

TEMER, Sofia. Incidente de resolução de demandas repetitivas. 2. ed., rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Resolução-GP n. 32/2017. Santa Catarina: TJ, 2017. Disponível em:

<<https://www.tjsc.jus.br/web/nucleo-de-gerenciamento-de-precedentes-e-acoes-coletivas>> Acesso em Dez. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. Decreto Judiciário nº 1772/2016.

Goiás: TJ, 2016. Disponível em:

<<https://www.tjgo.jus.br/index.php/institucional-menusuperior/nucleos/nugepnac>> Acesso em Dez. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Manual do IRDR. Disponível em: < m: <https://www.tjpr.jus.br/irdr-informacoes>> Acesso em 29 Fev. de 2024.

WORLD BANK. Judicial Reform in Latin America and Caribbean. Proceedings of a World Bank Conference. Edited by ROWAT, Malcom et al. **WORLD BANK TECHNICAL PAPER NUMBER 280**. Washington, D.C. June 1995.

WORLD BANK. The judicial sector in Latin America and the Caribbean. Elements of reform. Edited by DAKOLIAS, Maria. **WORLD BANK TECHNICAL PAPER NUMBER 319**. Washington, D.C. June 1996

WORM, Naíma; MENDONÇA, Mariama Rezende. IMPACTO DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004 NO PODER JUDICIÁRIO TRABALHISTA. **Vertentes do Direito**, v. 2, n. 2, p. 25-39.

