

A BUSCA PELO ACESSO EFICIENTE À JUSTIÇA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988¹

Érika de Paiva Duarte Tinôco²

Resumo: Apresenta análise do conceito de acesso à justiça sedimentado a partir da Constituição de 1988 e os seus reflexos no excesso de litigância, com o conseqüente comprometimento da eficiência da prestação jurisdicional. Aborda os dados estatísticos do Conselho Nacional de Justiça que evidenciam a crise do Poder Judiciário. Apresenta a doutrina da Análise Econômica do Direito que revela o comportamento dos litigantes diante da estrutura de incentivos gerada pelo próprio judiciário para o excesso de litígio e os custos para todo o sistema de Justiça. Objetiva investigar a existência de mecanismos limitadores da demanda predatória extraídos do Código de Processo Civil de 2015 e propõe uma nova visão sobre o princípio da inafastabilidade da jurisdição, além de um modelo interpretativo de algumas estratégias extraídas do sistema processual vigente, visando conter o abuso do direito de acesso.

Palavras-Chave: Acesso eficiente. Excesso de litigância. Análise Econômica do Direito.

THE PURSUIT FOR THE EFFICIENT ACCESS TO JUSTICE SINCE THE 1988 CONSTITUTION

Abstract: Features analysis of the concept of access to justice

¹ Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Direito Processual Civil pela Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte (Esmarn), sob a orientação do Prof. Me. Fillipe Azevedo Rodrigues.

² Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1997). Especialista em Processo Civil pela Escola da Magistratura do Estado do Rio Grande do Norte. Magistrada - Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte.

sedimented from the Constitution of 1988 and their reflections in excess of litigation, with the consequent impairment of the efficiency of judicial accountability. Discusses the statistical data from the National Council of Justice that highlight the crisis of the Judiciary. Presents the doctrine of Economic Analysis of law that shows the behavior of the litigants before the structure of incentives generated by the judiciary itself to the excess of litigation and the cost for the whole system of justice. Aims to investigate the existence of mechanisms of predatory demand limiters extracted from the Code of Civil Procedure of 2015 and proposes a new approach on the principle of unavoidably the jurisdiction, in addition to an interpretative model of some strategies drawn from the existing procedural system, aiming to contain the abuse of the right of access.

Keywords: Access to justice. Excess of litigation. Economic Analysis of Law.

1 INTRODUÇÃO



A partir da Constituição de 1988, o fomento ao acesso amplo à justiça no Brasil movimentou a doutrina, jurisprudência e todos os órgãos envolvidos na missão de assegurar a preservação de direitos, buscando raízes no chamado Projeto de Florença, que teve como principal nome o jurista italiano Mauro Capelletti.

Foram criados inúmeros mecanismos para facilitar o acesso, tais como o reforço da assistência judiciária gratuita, defensorias públicas, órgãos de defesa do consumidor e os juizados especiais, cíveis, criminais e de fazenda pública.

Embora o objetivo intrínseco dos preceitos constitucionais fosse possibilitar que o cidadão possuísse a plena consciência dos seus direitos e, diante da violação, pudesse buscar a

adjudicação destes perante o Poder Judiciário, percebe-se atualmente algumas externalidades no processo de garantia do acesso à justiça: (i) a ampliação do acesso foi acompanhada de uma litigância desmedida e frívola; (ii) há pequena efetividade dos mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos; (iii) evidencia-se uma diminuição da capacidade das partes de compor a lide sem a intervenção do judiciário; (iv) o abuso do direito de acesso e, por consequência, a progressão geométrica das lides com a ineficiência do judiciário para a entrega da prestação de forma célere. Todos esses fatores conjugados contribuem para a chamada “Crise do acesso à justiça eficiente”.

Vê-se, em resumo, a facilidade de ultrapassar a porta de entrada do judiciário, mas a extrema dificuldade de encontrar a porta de saída, com a efetivação dos direitos perseguidos.

Tornou-se indispensável, a partir de tal constatação, a revisão de conceitos, a análise dos custos do excesso de litigância, tanto para a sociedade, quanto para a própria credibilidade do judiciário, e a busca de mecanismos para melhor gestão dos processos e para coibir o abuso, com o estímulo ao protagonismo das partes na solução dos conflitos.

Com o advento do Novo Código de Processo Civil, algumas estratégias vieram à tona, tais como o maior incentivo à mediação e composição, inclusive com a audiência preliminar e comparecimento obrigatório da parte, possibilidade de reunião de processos quando houver risco de decisões conflitantes, o incidente de resolução de demandas repetitivas, incremento das sanções por litigância de má-fé e deslealdade processual, possibilidade de aumento dos honorários em fase recursal, realce do poder do juiz na aplicação das medidas necessárias para a efetivação da ordem judicial, além da obrigação de observância dos precedentes e os limitadores dos recursos aos Tribunais Superiores.

Sob essa perspectiva, o objetivo geral do trabalho é possibilitar a discussão e reflexão sobre a crise existente, suas

origens, seus custos, as perspectivas e estratégias criadas para a efetiva entrega do direito ao cidadão. Quanto aos objetivos específicos, busca-se revisitar o conceito de acesso à justiça, registrando que o modelo tradicional resulta em um acesso ineficiente; oferecer novo rumo interpretativo aos mecanismos processuais que possam limitar a litigância predatória; e facilitar a gestão dos processos.

Há intenso debate sobre a crise do judiciário, o seu descrédito, morosidade e custos. Um novo olhar sobre o conceito tradicional de acesso e sobre as estratégias extraídas do próprio sistema existente, em especial do Código de Processo Civil de 2015, poderá facilitar a formatação de parâmetros que norteiem os magistrados para uma postura ativa a fim de “encurtar” o caminho da adjudicação dos direitos, com menor custo.

Sobre a metodologia, o presente trabalho será desenvolvido pelo método hipotético-dedutivo, a partir de pesquisa doutrinária e documental, a exemplo de dados estatísticos extraídos da Justiça em Números, julgados do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, e o novo Código de Processo Civil, visando a identificar a evolução do sistema de caráter corretivo que tem por objeto a busca pelo uso racional da atividade judiciária, com foco na adjudicação dos direitos.

2 CONCEITO DE ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E SEUS CUSTOS: UMA ANÁLISE ECONÔMICA PARA A GARANTIA DO USO RACIONAL DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Na concepção enraizada com a proclamação da Constituição de 1988, o acesso à justiça deveria ter a maior amplitude possível a fim de assegurar que os direitos se tornassem efetivos.

A preocupação dos juristas à época residia inicialmente em dois aspectos: 1) assegurar aos cidadãos o conhecimento dos seus direitos e; 2) diante de uma violação, acesso universal ao

poder judiciário.

Os obstáculos a serem vencidos tratavam da necessidade de conferir às pessoas a aptidão de reconhecer um direito e de manejar a sua defesa em juízo.

Para diminuir os entraves existentes, surgiram com maior força instituições como a defensoria pública e os juizados especiais, bem como a assistência jurídica gratuita. Os custos de acesso ao judiciário foram repensados para que a universalidade garantisse a plenitude do art. 5º, XXXV (a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito), da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Essa visão de um acesso universalizado e sem limites gerou um volume exorbitante de ações, que esbarraram na falta de estrutura do Judiciário e na sua conseqüente ineficiência.

Passados 30 anos da Constituição Federal, não obstante a enorme massa de processos que abarrotou o judiciário, a justiça continua desconhecida para uma grande parte da população, tem custo elevado e é ineficiente quanto à entrega da tutela efetiva. O acesso proclamado pela Carta de 1988 revelou-se irreal. O modelo clássico, fundado especialmente na gratuidade para o acesso, perdeu substância diante do abuso de tal garantia. Uma vez instaurada a crise, impõe-se uma reflexão sobre o conceito de “Acesso à Justiça” e do “Princípio da Inafastabilidade”.

Vale registrar que o presente trabalho não pretende defender que se busque no sistema jurídico brasileiro barreiras que criem obstáculos indiscriminados ao acesso ao Judiciário. O que se pretende é fazer entender que os custos gerados pela litigância desnecessária importam em obstáculo à plena distribuição da justiça e a entrega efetiva da tutela, desvirtuando a função constitucional do Poder Judiciário, e buscar, dentro do processo civil brasileiro, técnicas que permitam o acesso eficiente com a distribuição mais igualitária e célere da prestação jurisdicional³.

³ Como bem observa Wolkart (2019, p. 63), “porque de nada adianta permitir que todos adentrem os portões da Justiça para logo em seguida trancafiá-los nos corredores

É certo que os avanços legislativos, em especial o Código de Processo Civil de 2015, não foram suficientes para a garantia de uma prestação jurisdicional mais eficiente, mas também é certo que a justiça brasileira vem tendo grande parcimônia com os maus litigantes. Continuar aplicando os institutos hoje existentes com o modelo interpretativo clássico, sem uma postura mais ativa para impor filtros na admissibilidade das demandas e controle do uso desvirtuado do processo, impede o manejo de instrumentos que tem importante efeito para impedir o avanço da crise.

Segundo Marcelino Júnior (2016, p. 216):

Diante do quadro de inchaço da máquina judiciária e de sua escassez de recursos, não é possível crer que essa fórmula tradicional de garantia de acesso, de perfil expansionista, possa ser efetiva e eficiente. O tempo razoável na tramitação e julgamento do processo também é garantia constitucional, que precisa ser levada a sério e que se torna balizadora para interpretação judicial.

Percebe-se que conceito de acesso à justiça tem sofrido transformações importantes nesses 30 anos de Constituição, especialmente porque o processo civil contemporâneo, ao aproximar o processo do direito material, traduzido como instrumental necessário para a entrega da tutela pretendida, exige o uso racional do Poder Judiciário, de forma a “encurtar” o caminho para a efetivação dos direitos.

Esse novo olhar obriga o direito e seus operadores a aproximarem-se de outros ramos da ciência, como a economia,⁴ para

empoeirados por lustros ou décadas, à espera do provimento jurisdicional efetivo. Acesso à Justiça não pode ser uma mera promessa”.

⁴ Para Aragão (2004, p. 2) “o Direito deixa de ser aquela ciência preocupada apenas com a realização lógica dos seus preceitos; desce do seu pedestal para aferir se esta realização lógica está sendo apta a realizar os seus desígnios na realidade da vida em sociedade. Uma interpretação/aplicação da lei que não esteja sendo capaz de atingir concreta e materialmente os seus objetivos, não pode ser considerada como a interpretação mais correta. Note-se que essas mudanças metodológicas evidenciam a queda do mito da interpretação como atividade meramente declaratória do que já estava na lei, da única interpretação possível, já que os resultados práticos desta ou

a análise do comportamento dos litigantes e da estrutura de incentivos criada pelo próprio judiciário, a exemplo da aplicação do conceito clássico do acesso à justiça, para o consequente aumento descontrolado de demandas judiciais. A finalidade é buscar alternativas que permitam o uso racional dos escassos recursos materiais e humanos disponíveis para absorver a carga de processos que compõe o acervo do judiciário e que aumentam em progressão geométrica.

Surge a Análise Econômica do Direito como um marco teórico relevante para pensar o modelo de acesso à justiça com um viés diferente daquele tradicional, partindo da pesquisa dos estímulos que levam as pessoas ao litígio, mesmo nas hipóteses onde o risco de insucesso é elevado e examinar de que forma os instrumentos hoje existentes permitem frear o abuso do direito de acesso. Essa redefinição de acesso ao Judiciário quanto à litigância despropositada é essencial para a eficiência da prestação jurisdicional e passa, obrigatoriamente, pela perspectiva de custo-benefício.

Importante registro é feito por Rodrigues e Mosselina (2013, p. 247):

Para a Economia, uma das leis – ou um dos direitos – mais irrefutáveis do universo é a lei das consequências não intencionais, da qual se extrai o enunciado a seguir: “as pessoas respondem a incentivos, embora não necessariamente de maneiras previsíveis” (LEVITT; DUBNER, 2010, p. XVI).

Esses incentivos existem porque as incontáveis necessidades das pessoas expandem-se indefinidamente, ao passo que os recursos para atendê-las são finitos ou, melhor dizendo, escassos. Por isso, com vistas a satisfazer suas demandas, cada um costuma reagir positivamente aos melhores incentivos e negativamente aos incentivos contrários a seus interesses, haja vista a escassez e iminência de conflito com interesses antagônicos de outros sujeitos em sociedade.

daquela forma de aplicação da norma terão relevante papel na determinação de qual, entre as diversas interpretações plausíveis existentes, deverá ser adotada, opção que, posteriormente, pode inclusive vir a ser alterada diante da comprovada mudança dos dados da realidade, que devam ser acompanhados de uma nova estratégia regulatória”.

Para bem contextualizar a questão dos custos da máquina judiciária e aumento progressivo das demandas, vale a análise do relatório do Justiça em Números apresentado em 2018 (BRASIL, CNJ, 2018, p. 11):

No ano de 2017, as despesas totais do Poder Judiciário somaram R\$ 90,8 bilhões, o que representou um crescimento de 4,4% em relação ao último ano, e uma média de 4,1% ao ano desde 2011.

[...]

Ressalte-se que nos últimos 6 anos (2011-2017), o volume processual também cresceu em proporção próxima às despesas com elevação média de 3,4% ao ano na quantidade de processos baixados e de 4% no volume do acervo, acompanhando a variação nas despesas.

[...]

No período de 2009 a 2017, a taxa de crescimento médio do estoque foi de 4% ao ano. O crescimento acumulado no período 2009-2017 foi de 31,9%, ou seja, acréscimo de 19,4 milhões de processos.

[...]

Em 2017, cada juiz brasileiro julgou, em média, 1819 processos, o que equivale a 7,2 casos por dia útil - esse é o maior índice de produtividade desde 2009. [...] Ainda que baixando casos em volume superior ao ingressado, com Índice de Atendimento à Demanda na ordem de 106,5%, o estoque manteve-se praticamente constante, e chegou ao final do ano de 2017 com 80,1 milhões de processos em tramitação aguardando alguma solução definitiva.

Os dados revelam que, mesmo com o progressivo aumento de gastos e a alta produtividade da justiça brasileira, o acervo só cresce. O Judiciário permanece em descrédito e ineficiente.⁵

⁵ Necessário alerta faz Wolkart (2019, p. 211): “Em resumo, a ineficiência do sistema recai simultaneamente sobre as partes e a sociedade. As partes sofrem porque a justiça deixa de resolver a crise do direito por elas trazida. A sociedade também padece porque arca com os custos sociais da ineficiência. Note-se, e isso é muito importante, que esses custos não se limitam ao subsídio social financeiro de custeio da máquina da justiça. É que, a partir do momento em que há a percepção social de que a justiça não funciona, as leis começam a ser descumpridas pelas pessoas, gerando danos de toda sorte”.

O modelo incentivado pelo Conselho Nacional de Justiça até agora baseado em metas de produtividade não obteve o sucesso desejado em face da “desordem” sistêmica geradora da crise, porquanto não atacou uma série de externalidades em seus planos estratégicos, tais como o abuso do direito de acesso, litigiosidade desnecessária, além da concessão indiscriminada do benefício da justiça gratuita. Chegou a hora de modificar o rumo do debate⁶.

Percebe-se o início de uma mudança de rumos a partir da análise dos macrodesafios do Poder Judiciário 2015-2020, que delinearão, dentro visão estratégica do Poder Judiciário, “ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social”, a racionalização do sistema de justiça no cenário desejado e, ainda, como um dos processos internos para atingir tal escopo, a gestão das demandas repetitivas e dos grandes litigantes, com o seguinte glossário (BRASIL, CNJ, 2014):

Refere-se à redução do acúmulo de processos relativos à litigância serial, advindos dos entes públicos, do sistema financeiro, das operadoras de telefonia, entre outros, por meio da gestão da informação e do uso de sistemas eletrônicos.

Visa reverter a cultura da excessiva judicialização, com a proposição de inovações legislativas, a criação e aplicação de mecanismos para penalizar a litigância protelatória e o monitoramento sistemático dos assuntos repetitivos e dos grandes litigantes.

Importante registrar que aqueles cidadãos que a Constituição de 1988 visava a proteger, os que detém menores recursos, são exatamente os que mais sofrem com a ineficiência do judiciário, haja vista que o custo marginal gerado pelo tempo de

⁶ Em recente ato o Conselho Nacional de Justiça, através da Portaria n. 71 de 09 de maio de 2019, “Institui Grupo de Trabalho para diagnosticar, avaliar e propor ao Conselho Nacional de Justiça políticas judiciárias e propostas de melhoria aos regimes de custas, taxas e despesas judiciais”, que tem entre os seus objetivos “II- realizar diagnósticos sobre a temática de acesso à justiça e sua relação com as custas judiciais; III- elaborar estudos com indicação de possibilidades de melhorias do sistema de acesso à justiça relacionadas a procedimentos de cobrança das custas, taxas e despesas judiciais” (BRASIL, CNJ, 2019).

tramitação do processo para eles é mais penoso devido à sua subsistência digna, muitas vezes, depender da entrega do direito pleiteado.

Marcelino Júnior (2016, p. 9) esclarece:

Mesmo reconhecendo a importância histórica da ampliação do acesso à justiça a partir das garantias constitucionais, é preciso também reconhecer que um problema “logístico” foi criado em decorrência do excesso de demandas judiciais. É o que vai se chamar *excesso de acesso* e que procura mostrar o lado perverso e nefasto de um modelo ilimitado de acesso ao judiciário.

E ainda o mesmo autor (MARCELINO JÚNIOR, 2016, p. 107):

O que se percebe é a ausência de se estabelecer um critério por parte do Poder Judiciário para que se possa minimamente filtrar o ingresso de ações no sistema, tendo em vista o custo-benefício para o Estado. Assim como o ingressante faz sua avaliação de custo-benefício de ingressar ou não com a ação, o Judiciário também deveria fazê-lo a partir de um critério objetivo, bem como dispor de instrumental de controle de base que pudesse conter o excesso e o abuso no ajuizamento de demandas de baixa probabilidade de êxito.

Precisa-se de um modelo em que se pesquise como o ambiente externo vem recebendo os incentivos gerados pelo Poder Judiciário para o litígio.

As medidas adotadas até agora definiram o problema correto? Os dados coletados oferecem as informações adequadas para o tratamento da crise? O modelo que cria a estratégia está baseado na realidade ou ainda se tem uma visão míope e pontual sobre os fatos geradores do excesso de litigância?⁷

⁷ Interessante paralelo faz Goleman (2013): “É insidioso”, diz Sterman. “Você obtém alívio no curto prazo, e então o problema volta, frequentemente pior do que antes” Engarrafamentos? A solução míope significa construir ruas mais largas e em maior número. A nova capacidade traz alívio de curto prazo nos congestionamentos. Mas, uma vez que se torna mais fácil se locomover, essas mesmas ruas significam mais pessoas, lojas e escritórios espalhados por toda a região. No longo prazo, o trânsito aumenta até que os engarrafamentos e atrasos ficam tão ruins ou piores do que antes – o trânsito continua aumentando até que se torna tão desagradável dirigir que o movimento para de crescer. “Respostas negativas regulam o congestionamento”

O Judiciário parece incapaz de perceber o caminho que previna as consequências adversas do abuso do direito de acesso, uma vez que gera incentivos que alimentam um círculo perverso de litigância. A gestão judiciária não tem se debruçado na análise de como os agentes se comportam em face da regra atual e como a mudança da regra jurídica alteraria a estrutura de incentivos.

Se não existe filtro para essa litigiosidade, se não há custo para o ingresso, como é o caso das demandas nos juizados especiais cíveis, se não existe ônus para a parte, mesmo em demandas de valor irrisório, qual o incentivo ofertado pelo sistema para que as pessoas resolvam os seus conflitos extrajudicialmente?

De que forma o indivíduo irá ponderar na hipótese de lesão ao seu direito? Deverá resistir, ceder ao seu adversário, procurar a autocomposição, buscar a solução extrajudicial do conflito, instando o “agressor” à reparação voluntária, ou buscar o judiciário? No caso da demanda ilegítima ou fadada ao insucesso, o autor apenas optará por deixar de ajuizar a demanda se os benefícios esperados superarem os custos avaliados. No caso da efetiva lesão ao direito, o lesado somente optará por oportunizar ao “agressor” a composição extrajudicial do litígio também caso a avaliação do custo-benefício penda em favor da solução do conflito sem a intervenção estatal.

Cavalcante e Gico Júnior (2014, p. 178) enfrentam a concessão indiscriminada da justiça gratuita e os custos gerados para todo o sistema diante da ausência de critérios objetivos que orientem o deferimento ou não do benefício:

Neste trabalho, partindo do pressuposto que o Estado não deve permitir que questões financeiras impeçam o cidadão de ajuizar uma ação para defender seus interesses, estudamos se o benefício da gratuidade de justiça instituído pela Lei no 1.060 está adequado para atingir esse objetivo.

Para tanto, o benefício deve: a) ampliar o acesso ao Judiciário para aqueles que não teriam condições financeiras para tanto; b) evitar que o benefício financeiro fosse concedido para quem não fosse de direito.

Entretanto, demonstramos que i) apesar de o benefício da gratuidade de justiça, tal como instituído pela Lei no 1.060, possuir instrumentos aptos a desestimular a dedução de alguns pedidos de má-fé, ii) a interpretação do instituto dada pelo Judiciário torna inócuos esses contrapesos e iii) o benefício será concedido a virtualmente qualquer pessoa que o pedir, sendo, portanto, iv) irracional não pedir o benefício, mesmo tendo certeza que ele não será concedido. Por derradeiro, v) a gratuidade de justiça não amplia, necessariamente, o acesso ao Judiciário ao juridicamente pobre, mas apenas reduz o risco de sucumbência das ações ajuizadas, vi) estimulando o ajuizamento de ações frívolas e temerárias.

É digno de observação que, mesmo com o aumento da arrecadação do Poder Judiciário ao longo dos anos, registrado pela análise dos dados colhidos em 2017 pelo Justiça em Números, o recolhimento das custas judiciais só corresponde a 20,3% das receitas, sendo, portanto, muito tímida a sua participação no custeio da atividade judiciária, como se observa abaixo:

Apesar da expressiva despesa do Poder Judiciário, os cofres públicos receberam durante o ano de 2017, em decorrência da atividade jurisdicional, cerca de R\$ 48,43 bilhões - retorno da ordem de 53% das despesas efetuadas. Esse foi o segundo maior montante auferido na série histórica, abaixo apenas do ano de 2015. Em quatro dos nove anos da série histórica a arrecadação superou o patamar de 50%, sendo 2017 um deles [...].

Computam-se na arrecadação os recolhimentos com custas, fase de execução, emolumentos e eventuais taxas (R\$ 9,8 bilhões, 20,3% da arrecadação), as receitas decorrentes do imposto causa mortis nos inventários/arrolamentos judiciais (R\$ 5,2 bilhões, 10,7%), a execução fiscal (R\$ 30,2 bilhões, 62,5%), a execução previdenciária (R\$ 2,7 bilhões, 5,5%), a execução das penalidades impostas pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho (R\$ 13,7 milhões, 0,%) e a receita de imposto de renda (R\$ 492,3 milhões, 1%) (BRASIL, CNJ, 2018).

Diante da análise dos dados realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, tem-se a visão do número de casos novos, seu crescimento ao longo dos anos, a taxa de produtividade dos

juízes, taxa de congestionamento, tempo de paralisação dos processos, quantidade de processos movimentados ao longo do ano, total de despesas e receitas, bem como o comparativo entre elas, contudo são escassos e pouco profundos os dados sobre a gratuidade da justiça.⁸ Não se buscou verticalizar a análise a respeito de saber se a concessão da gratuidade vem atendendo ao fim para o qual foi criada e se o instituto está alinhado à eficiência que se espera do serviço público, com a efetiva entrega da tutela.

E quais são os riscos que sofre o agente ao pedir, indevidamente, a gratuidade judiciária?

O parágrafo único do art. 100, do Código de Processo Civil, estabelece reprimenda para o litigante que pleitear o benefício indevidamente, desde que configurada a má-fé:

Art. 100. Deferido o pedido, a parte contrária poderá oferecer impugnação na contestação, na réplica, nas contrarrazões de recurso ou, nos casos de pedido superveniente ou formulado por terceiro, por meio de petição simples, a ser apresentada no prazo de 15 (quinze) dias, nos autos do próprio processo, sem suspensão de seu curso.

Parágrafo único. Revogado o benefício, a parte arcará com as despesas processuais que tiver deixado de adiantar e pagará, em caso de má-fé, até o décuplo de seu valor a título de multa, que será revertida em benefício da Fazenda Pública estadual ou federal e poderá ser inscrita em dívida ativa. (BRASIL, 2015).

Estariam os magistrados aplicando a sanção e, portanto, dando o realce devido à regra jurídica que desestimula o uso indiscriminado do benefício? Aparentemente não, embora inexis-tam dados estatísticos seguros que demonstrem a assertiva.

Desse modo, se o Judiciário sinaliza que não há consequência para o indeferimento do pedido, é esperado que o autor

⁸ No relatório do “Justiça em Números” de 2018, pela primeira vez, o Conselho Nacional de Justiça inseriu dados estatísticos sobre acesso à justiça e justiça gratuita, esclarecendo, quanto ao primeiro item, a quantidade de casos novos por cem mil habitantes e, quanto ao segundo, registrando que alguns Tribunais tinham índice de concessão de gratuidade próximos a zero, fazendo denotar a pouca confiabilidade dos dados fornecidos pelos diversos ramos da justiça (BRASIL, CNJ, 2017).

sempre pleiteie a gratuidade de justiça. Mesmo quando a parte tiver certeza que seu pedido deveria ser indeferido, ela arriscará.

O Código de Processo Civil de 2015 não estabeleceu parâmetro objetivo para a sua concessão da justiça gratuita, disciplinando apenas que contarão com a isenção aqueles “com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios” (art. 98) (BRASIL, 2015).

Se não há um referencial objetivo para o deferimento do benefício e a concessão tem sido a regra, a lacuna gerada pela isenção das custas, que serviriam para a remuneração do serviço prestado, terá que ser arcada por alguém. Os custos serão divididos pela sociedade em geral, litigantes e não litigantes.

Seria preciso, em um primeiro momento, fixar algum critério objetivo para a concessão da gratuidade, seja através de norma, ou, pelo menos, por decisão de uniformidade extraída pelo próprio Poder Judiciário. Um exemplo emblemático e que poderia servir como norte é a definição conferida pelas defensorias públicas, em especial a Defensoria Pública da União através das Resoluções 133 (art. 2º)⁹ e 134 (art. 1º),¹⁰ ambas de 7 de

⁹ Resolução 133/2016: Art. 2º - Presume-se economicamente necessitada a pessoa natural integrante de núcleo familiar cuja renda mensal bruta não ultrapasse valor fixado pelo Conselho Superior da Defensoria Pública da União para atuação do órgão. § 1º - Considera-se núcleo familiar o grupo de pessoas composto pelo requerente, seus parentes, consanguíneos ou por afinidade, cônjuge, companheiro ou convivente, desde que possuam relação de dependência econômica, ainda que não convivam sob o mesmo teto. § 2º - Renda familiar mensal é a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros do núcleo familiar, incluindo-se os valores percebidos a título de alimentos. § 3º - Admite-se a existência de núcleos familiares distintos vivendo sob o mesmo teto. § 4º - São indícios de hipossuficiência econômica do núcleo familiar a percepção de rendimentos decorrentes de: I - programas oficiais de transferência de renda; II - benefícios assistenciais e previdenciários mínimos pagos a idoso ou deficiente; § 5º - Deduzem-se da renda familiar mensal na aferição da hipossuficiência econômica: I - gastos extraordinários com saúde decorrentes de moléstia ou acidente; II - outros gastos extraordinários, entendidos como aqueles indispensáveis, temporários e imprevistos. § 6º - Os critérios estabelecidos neste artigo não excluem a aferição pelo Defensor Público da vulnerabilidade no caso concreto, por meio de decisão devidamente fundamentada, quer quanto ao deferimento, quer quanto ao indeferimento da assistência jurídica integral e gratuita (BRASIL, DPU, 2016a).

¹⁰ Resolução 134/2016: Art. 1º. O valor de presunção de necessidade econômica para

dezembro de 2016, emanadas do seu Conselho Superior, sobre os critérios de atuação em favor do hipossuficiente.

Repise-se: as pessoas respondem a incentivos e mudarão seu comportamento se a orientação mudar, a depender de uma racionalização no estabelecimento e aplicação da regra de conduta a partir do próprio Judiciário.

O que se pretende é a oferta dos serviços jurisdicionais para aqueles que realmente deles necessitam e, dessa forma, tornar o acesso à justiça mais eficiente e isonômico.

3 O PRINCÍPIO DA INAFSTABILIDADE E O SISTEMA DE CARÁTER CORRETIVO DO EXCESSO DE LITIGÂNCIA

O ponto de partida para a discussão sobre a amplitude do conceito de acesso à justiça que deve ser extraído da Constituição Federal e do Processo Civil contemporâneo passa, obrigatoriamente, por uma revisão dos paradigmas que sustentaram as bases do conceito de inafastabilidade da jurisdição desde o início da vigência da Carta de 1988.

São comuns as decisões judiciais que, amparadas no artigo 5º, XXXV, da Constituição, reduzem o escopo da análise das condições da ação, em especial, do interesse de agir, ao afirmar que pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição, o prévio requerimento administrativo não deve ser exigido como condição para a propositura da demanda.

Essa linha interpretativa não foi somente dirigida às demandas que envolvem a Fazenda Pública, mas foi aplicada nas mais variadas ações de direito privado, em especial de Direito do Consumidor.

Nesses casos, com os mecanismos facilitadores do acesso, tais como a gratuidade judiciária e a porta aberta dos juizados especiais, os litígios que poderiam ter uma solução dentro

fim de assistência jurídica integral e gratuita, na forma do art. 2º da Resolução CSDPU 133/2016, será de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) (BRASIL, DPU, 2016b).

do ambiente de negócio das partes foram facilmente transportados para o Judiciário, sem ônus ou riscos para os demandantes. Questiona-se: haveria realmente a lide em todos os casos, se não houve a oportunidade de o demandado resolver a pendência, sanar a falha ou conceder o pedido antes de sofrer o ônus do processo judicial? Qual é realmente o conceito de pretensão resistida? Certamente a resposta perpassa a ideia de imprescindibilidade da prestação jurisdicional. O acesso ao Judiciário é inafastável quando o seu pronunciamento é imprescindível para assegurar o direito da parte.

O manejo da ação de forma desnecessária viola o dever de proporcionalidade¹¹, pois, dentre os elementos balizadores de tal princípio, estão a indispensabilidade da medida pleiteada. Pensar de outro modo seria desestimular a solidariedade e a cooperação entre as partes, olvidando o ideal de elevá-las a verdadeiros protagonistas dos seus direitos para a resolução dos conflitos independentemente da intervenção do Judiciário. Se a entrega da prestação poderia ser resolvida sem a medida judicial, a movimentação da máquina, com recursos já tão escassos e de custos tão elevados, violaria também o princípio da eficiência.

Para a reflexão sobre o assunto vale aprofundar a análise dos fundamentos da decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 631.240 – Minas Gerais, que deu início à ruptura do paradigma até então existente sobre a exigência de prévio requerimento administrativo nas demandas propostas

¹¹ Ávila (1999, p. 159) bem contextualiza o princípio da proporcionalidade: ‘A caracterização dos princípios como deveres de otimização implica regras de colisão, cujo estabelecimento depende de uma ponderação. É que se há dois princípios em relação de tensão, a solução escolhida deve ser aquela que melhor realize ambos os princípios.³⁶ Isso só será possível, se a solução adotada for adequada e necessária à realização do fim perseguido. Daí a conclusão: as possibilidades fáticas de realização dos princípios implicam o dever de adequação e de necessidade. Se o meio escolhido não for adequado nem necessário, é proibido. E das possibilidades normativas resulta a necessidade de proporcionalidade em sentido estrito: se o meio escolhido para a realização de um princípio significar a não-realização de outro princípio, ele é vedado, por excessivo.’”

contra o INSS.

O Ministro Luiz Fux inicia os fundamentos do voto com a seguinte questão: “a exigência de alguns requisitos para o regular exercício do direito de ação é compatível com a garantia de amplo acesso ao Poder Judiciário?”.

Após sustentar a constitucionalidade das condições da ação, arremata o Relator (BRASIL, STF, 2014):

Como se percebe, o interesse em agir é uma condição da ação essencialmente ligada aos princípios da economicidade e da eficiência. Partindo-se da premissa de que os recursos públicos são escassos, o que se traduz em limitações na estrutura e na força de trabalho do Poder Judiciário, é preciso racionalizar a demanda, de modo a não permitir o prosseguimento de processos que, de plano, revelem-se inúteis, inadequados ou desnecessários. Do contrário, o acúmulo de ações inviáveis poderia comprometer o bom funcionamento do sistema judiciário, inviabilizando a tutela efetiva das pretensões idôneas.

Embora o alcance da decisão seja voltado para pretensões onde a concessão original da vantagem jurídica dependa de uma postura ativa do interessado, como é o caso das demandas previdenciárias e, como citado no acórdão, também o exemplo da averbação por tempo de serviço, vê-se importante sinal oferecido pelo Supremo de que o princípio da inafastabilidade nasce quando o direito de ação é exercido de forma regular e necessário. Entretanto, o tema ainda merece debate.

Difícilmente qualquer diploma normativo infraconstitucional vai reduzir a litigiosidade verificada em nosso país sem que seja ressignificada a cláusula do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, segundo a qual toda lesão ou ameaça de lesão pode ser veiculada perante o Poder Judiciário.

Nas palavras de Fábio Tenenblat ‘Do total de 1.223 ações propostas por pessoas físicas, a gratuidade foi concedida em 767 (62,71%). Isto significa que, em apenas 37,29% dos processos, houve recolhimento de custas e os autores se dispuseram a correr os riscos da sucumbência’ (TENENBLAT, 2011 apud ALVES, 2016, p. 135).

A visão clássica do princípio da inafastabilidade, que indica um acesso ilimitado ao Judiciário, antes mesmo que o

pretensão violador do direito tenha a oportunidade de sanar ou até mesmo minorar, espontaneamente, os eventuais danos causados, e sem a avaliação sobre a imperatividade da intervenção estatal traduz um estímulo à litigiosidade e enfraquece a missão própria do Judiciário que é a pacificação social. Esse viés induz à dependência do Poder Judiciário e da forte necessidade de chancela do Estado para o reconhecimento dos direitos.

4 O NOVO PROCESSO CIVIL E OS CAMINHOS PARA O ACESSO EFICIENTE

A Constituição de 1988, ao reconhecer o devido processo legal como direito fundamental, acabou por eleger o princípio da eficiência como norteador do processo civil, firmando a premissa de que o acesso à justiça somente é substancial quando é célere, adequado e eficiente¹².

O acesso, a partir de tal perspectiva, deixa de ser apenas um facilitador da possibilidade de levar a violação do direito ao Judiciário, alcançando a percepção de que não basta o reconhecimento da existência do direito, mas a sua própria efetivação. O compromisso do juiz agora é com a tutela efetiva, de resultado, e não com a antiga noção de prestação jurisdicional (dizer o direito).

Segundo Bedaque (2011, p. 61), não mais se recomenda

¹² Aragão (2004, p. 4) diz: "O Princípio da Eficiência se vê ainda mais reforçado pelo conflito positivo que possui com o Princípio da Proporcionalidade, já que também por força deste, em seus elementos "adequação" e "necessidade", não se poderia impor a adoção de meio (normalmente uma interpretação) inadequado ou desnecessariamente oneroso ao atingimento das finalidades legais, pelo simples apego a uma legalidade formal, impondo-se uma legalidade material, cujo substrato encontrar-se-ia na eficiente e menos onerosa possível realização dos objetivos constitucionais que estiverem em jogo. "Na Administração de resultado, o Princípio da Legalidade implica na indefectível aplicação das normas que geram bons resultados; mas também implica na impossibilidade de aplicar normas que geram maus resultados. [...] 'O Princípio da Legalidade relacionado com o resultado impõe, sobretudo, que o bem seja reivindicado no plano substancial': tal legalidade exclui 'a operatividade de previsões irrelevantes em relação ao resultado administrativo'".

a proclamada autonomia do direito processual em relação ao direito material, ao contrário, aquele existe a serviço deste, assegurando-se com o resultado do processo a “máxima coincidência possível” entre a pretensão de direito material com o processo (adequação).

Nessa linha, ensina o citado doutrinador (BEDAQUE, 2011, p. 61):

Mas, para conferir ao processo a natureza de instrumento eficaz de acesso à justiça, não basta assegurar o ingresso em juízo, isto é, a mera possibilidade de utilização desse método de solução de litígios. Exige-se a viabilização de determinado resultado, representando pela efetividade da proteção judicial, com a conseqüente manutenção do ordenamento constitucional e infraconstitucional. Trata-se de acesso à ordem jurídica justa mediante a tutela jurisdicional, a que se refere prestigiosa doutrina nacional.

[...]

Acesso efetivo ao sistema processual não significa, necessariamente, acesso à justiça, à ordem jurídica justa, que somente um sistema dotado de técnicas processuais adequadas proporciona. Efetividade e eficiência não são sinônimos. Quanto mais eficiente o método adotado pelo Estado para solução das controvérsias, maior a possibilidade de o resultado dessa atividade, consubstanciado na tutela jurisdicional, ser efetivo.”

Gico Júnior (2010, p. 28) faz interessante apontamento quanto à aproximação do conceito de eficiência e justiça, útil, portanto, para se exigir um processo mais racional:

Como dito, se os recursos são escassos e as necessidades potencialmente ilimitadas, todo desperdício implica necessidades humanas não atendidas, logo, toda definição de justiça deveria ter como condição necessária, ainda que não suficiente, a eliminação de desperdícios (i.e. eficiência).

Não sabemos o que é justo, mas sabemos que a ineficiência é sempre injusta, por isso, não consigo vislumbrar qualquer conflito entre eficiência e justiça, muito pelo contrário, uma é condição de existência da outra.

Em suma, segundo Taruffo (1990, p. 78), as regras processuais devem adaptar-se às necessidades do direito material.

Reconhecendo esse norte, o Novo Código de Processo

Civil inseriu importantes diretrizes na parte geral, visando a envolver todos os atores do processo em um objetivo comum na busca pela prestação eficiente e célere. Nessa linha, reafirmou o princípio da duração razoável do processo, inclusive da atividade satisfativa, a exigência de boa-fé processual, que não se limita à imposição de impedir a deslealdade, mas a ponto de exigir uma postura ativa dos atores do processo para o seu deslinde final, o que é reforçado pelo princípio da cooperação¹³.

Essa postura, alinhada com as premissas ditadas no art 6º, do Código de Processo Civil, é qualificada por Wolkart (2019, p. 547) como “litigância cooperativa”, em oposição ao abuso do direito de litigar, como violação dos deveres de boa-fé objetiva.

Um olhar mais atento e impregnado do novo modelo de interpretação proposto neste trabalho passa a valorar tais dispositivos de modo a entendê-los como orientadores de uma postura ativa seja do juiz, seja dos advogados, seja das partes, para que o processo possa tramitar de forma eficiente, conduzindo-o para a justa solução e adjudicação do direito em menor tempo e com menor custo.

Nessa linha, espera-se, especialmente do Magistrado, que adote conduta que induza à cooperação das partes para que o processo tenha tramitação regular, sendo seu dever podar a má-fé em quaisquer atos do processo, assim entendida como toda conduta que crie obstáculos desarrazoados à entrega da tutela, identificando e coibindo a atividade temerária, sob pena de inviabilizar todo o sistema, alimentando a sua ineficiência.

Em resumo, se o processo é instrumento para a realização do direito material e se a ineficiência da prestação jurisdicional

¹³ Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa

Art. 5º Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé.

Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva (BRASIL, 2015).

gera custos para toda a sociedade, os atos que importem em aumento desnecessário desses custos ou que retardem a adjudicação do direito devem ser coibidos. É dever do juiz velar pela observância do princípio da eficiência no processo.

Exige-se ainda que o Juiz, além de estar atento para identificar e frear a litigância temerária, possa identificar nos mecanismos existentes no próprio sistema, as estratégias necessárias para que o processo seja eficiente.

Não se pretende neste trabalho debruçar-se sobre todos os institutos trazidos no Código de Processo Civil de 2015 que, se bem utilizados, poderiam ajudar a coibir o abuso do direito de acesso e encurtar o caminho para a “porta de saída”, com a entrega do direito tutelado. Merece recorte, pela sua importância, o incremento das sanções por litigância de má-fé e deslealdade processual, inclusive quanto ao pedido ilegítimo de justiça gratuita, cujos fundamentos para aplicação foram acima delineados e a aplicação do § 3º, do art. 55, que trata da reunião de processos, quando existir risco de decisões conflitantes, consagração da teoria materialista da conexão, que será analisada adiante.

Dispõe o art. 55, § 3º, do Código de Processo Civil que "serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles" (BRASIL, 2015).

Os ditames acima incorporam ao ordenamento a noção de que uma causa pode guardar vínculos de identificação com outra que, juntas, tornem imperativo o julgamento uno, garantindo a coerência das decisões judiciais, sem esquecer da consequente economia de custos do processo com a tramitação compartilhada de atos, mesmo que não se “enquadre” no conceito clássico de conexão.

O Superior Tribunal de Justiça já adotava tal teoria muito antes da entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015,

como se extrai do Resp 1221941 RJ¹⁴ e do Resp 1.001.820 RJ¹⁵,

¹⁴ RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. COMPETÊNCIA. CONEXÃO. REUNIÃO DE AÇÕES. RELAÇÃO DE PREJUDICIALIDADE ENTRE AS CAUSAS. PROCESSO DE CONHECIMENTO E DE EXECUÇÃO. POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO CONJUNTO. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADO. 1. Uma causa, mercê de não poder ser idêntica à outra, pode guardar com a mesma um vínculo de identidade quanto a um de seus elementos caracterizadores. Esse vínculo entre as ações por força da identidade de um de seus elementos denomina-se, tecnicamente, de conexão. (FUX, Luiz. Curso de direito processual civil. Rio de Janeiro: Forense, 2001). 2. *A moderna teoria materialista da conexão ultrapassa os limites estreitos da teoria tradicional e procura caracterizar o fenômeno pela identificação de fatos comuns, causais ou finalísticos entre diferentes ações, superando a simples identidade parcial dos elementos constitutivos das ações.* 3. É possível a conexão entre um processo de conhecimento e um de execução, quando se observar entre eles uma mesma origem, ou seja, que as causas se fundamentam em fatos comuns ou nas mesmas relações jurídicas, sujeitando-as a uma análise conjunta. 4. O efeito jurídico maior da conexão é a modificação de competência, com reunião das causas em um mesmo juízo. A modificação apenas não acontecerá nos casos de competência absoluta, quando se providenciará a suspensão do andamento processual de uma das ações, até que a conexa seja, enfim, resolvida. 5. O conhecimento do recurso fundado na alínea c do permissivo constitucional pressupõe a demonstração analítica da alegada divergência. A demonstração da divergência não se satisfaz com a simples transcrição de ementas, mas com o confronto entre trechos do acórdão recorrido e das decisões apontadas como divergentes, mencionando-se as circunstâncias que identifiquem ou assemelhem os casos confrontados, caso contrário não se terá por satisfeito o disposto no § 2º do art. 255 do RISTJ. 6. Recurso especial a que se nega provimento. (grifos acrescentados) (BRASIL, STF, 2015).

¹⁵ DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE OU OMISSÃO. INEXISTÊNCIA, TENDO A CORTE LOCAL APENAS PERFILHADO ENTENDIMENTO DIVERSO DAQUELE DEFENDIDO PELA PARTE. AÇÕES DE INDENIZAÇÃO DECORRENTE DE REPORTAGEM JORNALÍSTICA, JULGADAS POR JUIZOS DIVERSOS. PREVENÇÃO DE ÓRGÃO JULGADOR QUE JULGOU UMA DAS AÇÕES. INEXISTÊNCIA.

1. A conexão ou a continência, por decorrência da identidade da causa de pedir ou pedido, torna conveniente o julgamento conjunto, *não só por medida de economia processual, mas também para evitar a possibilidade de prolação de decisões contraditórias, que trariam desprestígio à Justiça.*

2. É conveniente a reunião de feitos na mesma fase processual por efeito de conexão, não o sendo quando já foram julgador por Juízos de primeira instância distintos, pois orienta a Súmula 235/STJ que a conexão não determina a reunião dos processos, se um deles já foi julgado, não sendo também cabível se tiver o condão de ocasionar tumulto ao Juízo, caso venha a receber todas as demandas.

Precedentes do STJ. 3. De qualquer modo, mesmo havendo afinidade jurídica entre as demandas e ponto fático em comum, a reunião de processos é faculdade do juiz, por isso só cabe ser efetivada se for oportuna e conveniente e, ainda assim, para

onde foi reconhecida, a propósito, a aplicação da teoria materialista da conexão como solução de maior eficiência à prestação jurisdicional.

Cabe realçar a importância do uso adequado de tal dispositivo, em especial em face das demandas repetitivas ou de massa, pulverizadas em ações individuais e derivadas inclusive da mesma relação jurídica base, notadamente quando, mesmo após a provocação do artigo 139, X, do CPC, o legitimado para a ação coletiva permanecer inerte.

A reunião dos processos em demandas repetitivas que estejam enquadradas na hipótese do parágrafo 3º, do artigo 55, além de garantir a isonomia entre as partes, a coerência e a segurança nas decisões, traduz evidente economia na prática dos atos processuais, com colheita unificada das provas, evidenciando ainda um maior filtro quando ao abuso do direito de ação, presente a possibilidade de identificar a multiplicação de demandas idênticas ou até mesmo fraudulentas.

Caso comum no Estado do Rio Grande do Norte é retratado nas demandas em que a parte pleiteia a declaração de inexistência de débito contra uma mesma instituição financeira ou concessionária de serviço público, fazendo um ajuizamento para cada inscrição, alegando tratar-se de contratos ilegítimos diversos, prevendo que o somatório dos valores concedidos para a indenização por danos morais, por juiz, separadamente, importará em valor bem maior do que o que seria concedido caso ajuizasse um processo único. Deixar de reunir os processos no caso citado importa criar um estímulo à multiplicidade de demandas, gerando maiores custos, em prejuízo de todo o sistema de justiça. Registre-se que a grande maioria destas demandas contam com a concessão da justiça gratuita.

Outro aspecto a ser observado consiste na hipótese de

juízo conjunto das causas. 4. Recurso especial parcialmente provido para anular o acórdão recorrido para que outro seja prolatado, dando por superado o entendimento de haver prevenção de outro Órgão julgador. (grifos que não constam do original) (BRASIL, STJ, 2012).

que a existência do incidente de resolução de demandas repetitivas não seria suficiente para gerir as ações de massa nos casos sob análise, pois é aplicável apenas quanto às questões que digam respeito à matéria unicamente de direito.

De toda forma, percebe-se que, até mesmo quanto ao Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), a provocação realizada pelos magistrados (legitimados pelo artigo 977 I, do CPC), pelo menos no Estado do Rio Grande do Norte, ainda é bastante tímida, como é possível atestar através de pesquisa no GPSjus¹⁶, sistema de gerenciamento da estatística do Tribunal de Justiça potiguar, cujos registros apontam para apenas 08 (oito) incidentes interpostos desde a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, sendo que nenhum deles foi provocado por juízes. Esses dados revelam a deficiência da política do Judiciário para o tratamento das demandas repetitivas.

Interessante é o exemplo trazido por Gubert e Bordasch (2016) quando às demandas que tratavam sobre o sistema de pontuação para a análise do risco e conseqüente concessão de crédito, ferramenta oferecida pelas empresas arquivistas, onde, com a reunião dos processos, foi possível constatar a existência de demandas artificialmente criadas, identificar procedimentos simplificados, padronização dos fluxos de andamento dos processos e julgamento isonômico.

Segundo os autores citados (GUBERT; BORDASCH, 2016, p. 211):

A par do referido, estima-se que a tramitação individualizada de uma demanda com julgamento antecipado, em toda a sua circulação, atinja, no I Grau, R\$ 1.500,00. A reunião, a

¹⁶ O projeto GPS-Jus é um portal Estatístico criado com o objetivo de concentrar todas as informações dos sistemas judiciários do 1º e do 2º grau do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (SAJ, PROJUDI, PJE e SAJ-SG). São disponibilizados Relatórios Estratégicos para a gestão das Unidades, Dashboards, Vídeos Tutoriais, Glossários, Folders com material consolidado que auxilia nas movimentações de informações diversas. [...] O GPS-Jus é executado com a parceria da Secretaria de Gestão Estratégica, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação e a Corregedoria Geral de Justiça (TJRN, 2019).

concentração e a simplificação de atos podem reduzir o custo a aproximadamente 10% desse valor.

[...]

Por uma questão de administração judiciária e em observância ao princípio da economicidade, pelo qual qualidade e celeridade devem se somar ao desempenho pelo menor custo possível (art. 70, CF/88), sem descuidar o permissivo legal ao litisconsórcio facultativo, a hipótese é de reunião dos processos supra especificados.

Nominada por Didier Júnior (2017, p. 265) como conexão por afinidade, a hipótese trataria de causas “em que os autores poderiam ter sido litisconsortes por afinidade, mas, por variadas razões, optaram por demandar isoladamente”¹⁷. E ainda leciona (DIDIER JÚNIOR, 2017, p. 265):

De acordo com o modelo tradicional de conexão previsto nos arts. 55-58 do CPC, essas causas não poderiam ser consideradas conexas: não há pedido nem causa de pedir iguais. Também não há entre elas relação de prejudicialidade ou preliminaridade: a solução de uma em nada afeta a solução da outra. Trata-se de causas que se relacionam pela *afinidade* de algumas questões de fato ou de direito.

As causas repetitivas têm exigido do legislador e da doutrina uma atenção especial. Elas são as grandes responsáveis pela crise do Poder Judiciário. São milhões (sem exagero) de demandas ajuizadas com questões idênticas (a correção dos expurgos inflacionários causados pelos planos econômicos governamentais de 1989 e 1990 nas contas do FGTS é o principal exemplo)

Uma visão sistêmica do Novo CPC, a partir da redação de seu art. 69,¹⁸ desperta a noção clara de que o tratamento das

¹⁷ Importante pontuar que a conexão na hipótese não necessariamente implicaria em reunião dos processos no mesmo juízo, mas a adoção de sistema inteligente de processo e julgamento das lides: Sucede que, em vez de essa conexão determinar a reunião das causas para processamento e julgamento simultâneos (como ocorre com a conexão para fim de modificação de competência, art. 58, CPC), outros são os efeitos jurídicos desta nova modalidade de vínculo entre as causas: a) escolha de alguns “casos-piloto”, que funcionam como amostras; e b) sobrestamento dos demais processos, à espera da fixação de tese jurídica a ser aplicada a todos os casos.” (DIDIER JÚNIOR, 2017, p. 265).

¹⁸ Art. 69. O pedido de cooperação jurisdicional deve ser prontamente atendido,

demandas repetitivas, a ideia de isonomia, coerência e segurança nas decisões, além da economia de atos e racionalização do processo deve reger a atividade jurisdicional inclusive através de cooperação nacional para a centralização de processos repetitivos e a unificação da produção da prova (conexão probatória).

5 CONCLUSÃO

Por meio da análise do modelo de produtividade avançado pelo Conselho Nacional de Justiça, o número crescente de processos e os custos da atividade judiciária, constata-se que é imperativo repensar o conceito de acesso à justiça, objetivando construir um caminho que traduza maior eficiência do sistema, ante a escassez de recursos que alimentam o Judiciário.

Percebe-se que, não obstante ao aumento da estrutura e da produtividade dos magistrados, a Justiça permanece em descrédito e com grandes obstáculos para a adjudicação dos direitos de forma célere.

A universalidade de acesso pensada a partir da Constituição de 1988 revelou-se irreal, afinal uma grande parte das

precinde de forma específica e pode ser executado como:

I - auxílio direto;

II - reunião ou apensamento de processos;

III - prestação de informações;

IV - atos concertados entre os juízes cooperantes.

§ 1º As cartas de ordem, precatória e arbitral seguirão o regime previsto neste Código.

§ 2º Os atos concertados entre os juízes cooperantes poderão consistir, além de outros, no estabelecimento de procedimento para:

I - a prática de citação, intimação ou notificação de ato;

II - a obtenção e apresentação de provas e a coleta de depoimentos;

III - a efetivação de tutela provisória;

IV - a efetivação de medidas e providências para recuperação e preservação de empresas;

V - a facilitação de habilitação de créditos na falência e na recuperação judicial;

VI - a centralização de processos repetitivos;

VII - a execução de decisão jurisdicional.

§ 3º O pedido de cooperação judiciária pode ser realizado entre órgãos jurisdicionais de diferentes ramos do Poder Judiciário.

pessoas que necessitam da prestação jurisdicional ainda não alcançam o judiciário, enquanto o seu aparato é exaurido por litigantes habituais, demandas desnecessárias ou até especulativas.

As custas judiciárias cobrem pouco mais de 20% das despesas do Judiciário, enquanto que as despesas geradas pela concessão da gratuidade judiciária, sem critério e por vezes concedida àqueles que não merecem o benefício, é suportada por toda a sociedade, litigantes e não litigantes.

Encontra-se na atividade jurisdicional uma estrutura de incentivos para a propositura de demandas temerárias, frívolas ou desnecessárias, diante dos baixos custos para o ingresso, seja pela porta dos juizados especiais, seja pela gratuidade judiciária concedida desordenadamente.

De outro pórtico, a conduta parcimoniosa dos juízes na aplicação das penalidades por litigância de má-fé, pedido de justiça gratuita sem lastro, atentado à dignidade da justiça, inclusive pela falta de postura colaborativa das partes e advogados, dificulta o uso racional do aparelho judicial, alimentando a crise.

Propõe-se que o princípio da inafastabilidade da jurisdição seja avaliado em consonância com os princípios, também constitucionais, da eficiência e da proporcionalidade, para que a provocação da Justiça seja feita apenas quando imprescindível, incentivando as partes à adoção de mecanismos pré-processuais de solução de conflitos, inclusive através do requerimento prévio na via administrativa.

Nessa linha, o estudo revisita o conceito de acesso e de inafastabilidade da jurisdição, além de localizar no próprio sistema alguns institutos que favorecem a adjudicação do direito (a porta de saída), com mais eficiência, a partir da análise de custo-benefício, fundada no modelo teórico nascido na Análise Econômica do Direito.

Encontra no Código de Processo Civil importantes diretrizes gerais tendentes a envolver todos os atores do processo em um objetivo comum na busca pela prestação eficiente, célere e

uso racional do Poder Judiciário, bem como reafirma o princípio da duração razoável do processo até a efetiva adjudicação do direito, além da exigência de boa-fé processual.

Permitiu o estudo identificar, ainda, além dos princípios gerais, a relevância do § 3º, do art. 55, do novo Código de Processo Civil, que consagra a chamada “Teoria Materialista da Conexão”, como importante estratégia para a economia de atos processuais, segurança e coerência das decisões e importante filtro quanto ao abuso do direito de ação, com a possibilidade de visualizar a multiplicação de demandas idênticas ou até mesmo fraudulentas.

A conclusão central do trabalho revela o dever de o Magistrado adotar uma postura ativa na condução do processo, abandonando uma visão míope, para induzir a cooperação entre as partes e o uso racional do processo, podando a má-fé e os atos que elevem desnecessariamente os custos da atividade judiciária, alcançando a eficiência que se espera de tal serviço público.



REFERÊNCIAS

- ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta. Sistema Brasileiro de Precedentes: uma promessa não cumprida de redução da litigiosidade?. In: MORAES, Vânia Cardoso André de Morais (Coord.). *As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro*. Brasília: Enfam, 2016.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 237, p. 1-6, jul. 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/4436>. Acesso em: 22 fev. 2019.

- doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v237.2004.44361>.
- ÁVILA, Humberto Bergmann. Redefinição do dever de proporcionalidade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 215, p. 151-179, jan. 1999. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47313/45714>. Acesso em: 16 fev. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v215.1999.47313>.
- BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo: Influência do Direito Material sobre o processo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Estratégia judiciário 2020*. Brasília: CNJ, 2014. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/03/7694a9118fdabdc1d16782c145bf4785.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2018: ano-base 2017*. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/da64a36ddee693ddf735b9ec03319e84.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Portaria 71 de 9 de maio de 2019*. *Diário Oficial da União*, 10 junho 2019, Edição 89, p. 2. Disponível em <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2019/05-maio/douinforme-10-05.2019>, Acesso em: 05 de agosto de 2019.
- BRASIL. Conselho Superior da Defensoria Pública da União (DPU). Resolução n. 133, de 7 de dezembro de 2016a. *Diário Oficial da união*, 2 maio 2017, Edição 82, Seção 1, p. 122.
- BRASIL. Conselho Superior da Defensoria Pública da União (DPU). Resolução n. 134, de 7 de dezembro de 2016b. *Diário Oficial da união*, 2 maio 2017, Edição 82, Seção 1, p. 122.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de

1988. Emendas Constitucionais de Revisão. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htmAcesso em: 13 mar 2019.
- BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015: Código de Processo Civil. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, Poder Legislativo, Seção 1, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 13 mar 2019.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). 4. Turma. REsp 1001820/RJ, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, julgado em 15/05/2012, *DJe* 29/05/2012. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/446925720/recurso-especial-resp-1660820-pb-2017-0057769-2/decisao-monocratica-446925730?ref=serp>. Acesso em: 22 mar 2019.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). 4. Turma. REsp 1221941 RJ 2010/0209046-6, Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, Data de Julgamento: 24/02/2015, Data de Publicação: *DJe* 14/04/2015. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/181592028/recurso-especial-resp-1221941-rj-2010-0209046-6/relatorio-e-voto-181592034>. Acesso em: 22 mar 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Recurso Extraordinário 631240/MG*. Repercussão Geral. Prévio requerimento administrativo e interesse em agir Recorrente: Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS. Recorrido: Marlene de Araújo Santos. Relator: Ministro Roberto Barroso, 3 de agosto de 2014. Disponível em: <http://re-dir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?do-cTP=TP&docID=7168938>. Acesso em: 22 mar 2019.

- CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1998.
- CAVALCANTE, Henrique H. A.; GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. De graça, até injeção na testa: análise juseconômica da gratuidade de Justiça. *Economic Analysis of Law Review*, v. 5, p. 166-178, 2014.
- DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 19. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.
- DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Curso de Direito Processual Civil: execução*. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.
- GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. *Economic Analysis of Law Review*, v. 1, p. 7-32, 2010.
- GOLEMAN, Daniel. *Foco: a atenção é o seu papel fundamental para o sucesso*. [Recurso eletrônico – Kindle]. São Paulo: Objetiva, 2013.
- GUBERT, Jerson Moacir; BORDARSCH, Rosane Wanner da Silva. Processamento e Gestão das ações de massa: a experiência do projeto de gestão e racionalização das ações de massa (PROGRAM) da Comarca de Porto Alegre/RS no processamento de mais de 72.000 ações versando sobre o sistema de pontuação ou score. In: MORAES, Vânia Cardoso André de Morais (Coord.). *As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro*. Brasília: Enfam, 2016.
- MARCELINO JÚNIOR, Júlio César. *Análise econômica do acesso à justiça: a tragédia dos custos e a questão do acesso inautêntico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

- RODRIGUES, Filipe Azevedo; MOSSELINA, Gindre Maíse. Análise Econômica da Crise do Judiciário: O Juízo de admissibilidade a quo como Incentivo à litigância recursal. In: KNOERR, Fernando Gustavo; NEVES, Rubia Carneiro; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo (Coords.). *Justiça e o Paradigma da eficiência na contemporaneidade [Recurso eletrônico on-line]*. Organização CONPEDI/UNINOVE. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 241-261.
- TARUFFO, Michelle. A atuação executiva dos direitos: perfis comparatísticos. *Revista de Processo*, Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 59, p. 78, 1990.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE (TJRN). *GPSJus*. Disponível em: <http://gps-jus.tjrn.jus.br/>. Acesso em: 27 abr. 2019.
- WOLKART, Erik Navarro. *Análise econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.