

A contribuição dos Juizados Especiais para a evolução da sociedade brasileira e seus desafios atuais

Ricardo Cunha Chimenti¹

Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo

Sumário: Introdução. 1. Os princípios que regem os Juizados Especiais e os aproximam da sociedade brasileira. 1.1 Algumas das ferramentas da conciliação. 2. Avanços trazidos pelos Juizados Especiais para o exercício da cidadania. 2.1 O primeiro avanço social trazido pelos Juizados Especiais. 2.2 O segundo avanço social. 2.3 O terceiro avanço social. 3. O desafio da harmonização entre o universo tecnológico e a pessoa comum. 4. O uso e o abuso do processo judicial. 4.1 Distinções entre demanda de massa, demanda predatória e demanda repetitiva. Conclusão.

Introdução

O processo judicial, no início da década de 80 do século passado, era cercado de regras e formalidades ainda mais complexas do que o processo atual. Utilizava-se uma linguagem culta pouco acessível e rituais que dificultavam o acesso da pessoa média aos meios legais de solução dos conflitos, mesmo em se tratando de litígios do cotidiano e de menor complexidade probatória.

Os mecanismos legais de conciliação também eram escassos, em que pesem experiências valiosas como a dos Conselhos de Conciliação e Arbitramento instituídos no estado do Rio Grande do Sul, em 1982.

Felippe Augusto de Miranda Rosa, na pesquisa denominada “Justiça de Paz - uma instituição desperdiçada”, cujo trabalho de campo foi desenvolvido nas cidades fluminenses de Campos, Nova Friburgo, Nova Iguaçu e Volta Redonda e que pode ter esbarrado na semente de organizações criminosas como o Comando Vermelho (CV), após destacar que nos locais marginalizados ou distantes geograficamente dos tribunais os conflitos são resolvidos por mecanismos outros que não o aparelho judicial, relata que

a virtual inexistência ou virtual inoperância de certos mediadores que se suponha serem muito atuantes, constituiu um dado relevante, cuja interpretação adequada exige e aguarda novos estudos específicos.

Nesse caso está a Justiça de Paz. Em momento algum da coleta de dados, no trabalho de campo realizado nas quatro localidades referidas e região circunvizinha, foi percebida qualquer referência à ação conciliatória dos juizes de paz. Ora, mesmo diante da constatação

¹ Professor de Direito Tributário e da disciplina Magistratura: vocação e desafios, da Universidade Presbiteriana Mackenzie, vice-diretor da Escola Paulista da Magistratura (EPM), coordenador-geral dos cursos de formação inicial e de aperfeiçoamento para fins de vitaliciamento da EPM, mestre em Processo Civil e autor de obras jurídicas.

de que o quadro de juízes de paz está desfalcado em todo o Estado, da não renovação oportuna dos mandatos periódicos dos que existiram e não nomeação de novos, seria de se supor que na referência a fatos passados, algumas observações remetessem os pesquisadores a intervenções de juízes de paz, no exercício justamente dessa função pacificadora que é um pressuposto de sua denominação, e que se constitui numa conciliação dos interesses divergentes (que configura mediação no sentido estrito. O fato chamou a atenção precisamente pela sua contradição ao que seria razoável esperar.

Em 1984, ano da criação dos Juizados de Pequenas Causas, precursor do Sistema dos Juizados Especiais, o jurista Theotonio Negrão² lecionou: “Para que o povo tenha confiança no Direito e na Justiça, é preciso que esta seja onipresente; que as pequenas violações de direito, tanto quanto as grandes, possam ser reparadas”.

Em síntese, se não há meios legais para a solução dos conflitos, a sociedade acaba sendo conduzida a métodos que podem se mostrar absolutamente nocivos no curso da história, a exemplo do crime organizado, dos esquadrões da morte e das milícias.

Em artigo publicado no jornal Folha de S. Paulo³, o professor Walter Ceneviva cita lição da ministra Fátima Nancy Andrighi (STJ), que remete à China do século VII, no curso das dinastias Manchus, do seguinte teor:

À época, o então imperador Hang Hsi teria baixado um decreto ordenando que todos aqueles que se dirigissem aos tribunais fossem tratados sem piedade ou consideração, a fim de que seus súditos se apavorassem com a ideia de comparecer perante os magistrados (os quais, além de pedantes, eram venais, corrompidos e submetiam os jurisdicionados a múltiplas humilhações).

Hang Hsi tinha por objetivo evitar que seus súditos concebessem a ideia de que tinham à sua disposição uma Justiça acessível e ágil, o que ocorreria se pensassem que os juízes eram sérios e competentes. Para o imperador, tal crença seria um desastre, pois os litígios surgiriam em número infinito e a metade da população seria insuficiente para julgar os litígios da outra metade.

Os treze séculos que se passaram desde então, porém, acabaram por ensinar o contrário, já que foi justamente na Dinastia dos Manchus que a China enfrentou crises internas, forte declínio e inúmeras revoltas, com a destituição do último imperador, o fim da monarquia milenar e a proclamação da República da China. Ou seja, um dos maiores fatores de desestabilização social é justamente a litigiosidade reprimida ou resolvida fora dos limites legais, litigiosidade esta que os Juizados Especiais e seus princípios específicos visam a solucionar.

Em sentido oposto caminhou a Inglaterra. No ano de 1185, o Rei Henrique II instituiu os Juízes Itinerantes, a fim de que as normas do reino fossem aplicadas em todo o país por meio de julgamentos devidamente registrados (a fim de os precedentes

² Juizado Especial de Pequenas Causas (Lei n. 7.244, de 7-11-84), RT Legislação, nota preliminar.

³ Seção Letras Jurídicas, 7 out. 1995.

formadores da Common Law fossem conhecidos e difundidos). Em 2025 o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Reino Unido, que mantém a monarquia como forma de governo, é 0,91, ou seja, classificado como muito alto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Preconiza o preâmbulo da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 24, X, dispõe sobre os Juizados de Pequenas Causas e cujo artigo 98 traz a regra matriz do Sistema dos Juizados Especiais:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (grifo nosso).

Dita o artigo 98, I, da CF/1988:

Art. 98 da CF. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

I - juizados especiais, providos por juizes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juizes de primeiro grau.

Os Juizados Especiais incentivam o exercício da cidadania, emancipam o cidadão e fomentam a cultura da solução civilizada dos litígios, consensual (preferencialmente) ou não.

Conforme leciona Tônia de Oliveira Barouche⁴,

O principal mentor do anteprojeto de lei de criação dos Juizados de Pequenas Causas no Brasil foi o Desembargador Kazuo Watanaabe. Como já mencionado, foi na experiência da Small Claims Court, de Nova Iorque, que se inspirou a criação desses Juizados, visto que aquele havia sido apontado como o mais próximo da realidade brasileira, a despeito das diferenças que caracterizam a estrutura do Poder Judiciário de cada um desses países.

⁴ BAROUCHE, Tônia Oliveira. O juizado especial e a proposta de acesso à justiça. *Revista Jus Navigandi*. ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 2.979, 28 ago. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19873>. Acesso em: 1 jul. 2025.

1. Os princípios que regem os Juizados Especiais e os aproximam da sociedade brasileira

De acordo com o artigo 2º, da Lei nº 9.099/95, que é secundada pelas Leis nº 10.259/2001 (que institui o Juizado Especial Federal) e 12.153/2009 (instituidora dos Juizados Estaduais da Fazenda Pública), “o processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação”.

Sobre o princípio da oralidade, a magistrada paulista Maria do Carmo Honório⁵, ex-presidente do Fórum Nacional de Juizados Especiais (Fonaje), cita a seguinte lição do professor italiano Mário Pagano:

Na viva voz fala também a fisionomia, os olhos, a cor, o movimento, o tom da voz, o modo de dizer, e tantas outras pequenas circunstâncias diversas, as quais modificam e desenvolvem o sentido das expressões gerais e lhes subministram outros tantos indícios a favor ou contra a afirmação da palavra (...) Todos os sinais indicados se perdem na escrita muda, e faltam ao juiz os mais claros e seguros argumentos.

A simplicidade, a informalidade, a economia processual e a celeridade integram a própria logística da lei nº 9.099/1995, revelando-se, dentre outras hipóteses, nos seguintes critérios: o pedido inicial pode ser oral e será reduzido a termo (procedimento por vezes denominado atermção) pela secretaria do Juizado, ou pode ser apresentado por meio de modelos disponibilizados nos sites dos tribunais (art. 14, § 3º); há balcões virtuais para os analfabetos digitais; a contestação e o pedido contraposto podem ser orais (art. 30); a prova oral (depoimento das partes e das testemunhas e de técnicos) pode ser gravada em meio eletrônico, não é reduzida a escrito e os técnicos podem ser inquiridos em audiência, com a dispensa de laudos escritos (arts. 35 e 36); o início da execução pode dar-se por simples pedido verbal do interessado (art. 52, IV); os embargos de declaração poderão ser interpostos oralmente (art. 49) etc.

Exitosos programas, a exemplo da Justiça na Escola, Justiça no Litoral, Justiça Itinerante Terrestre, Justiça Fluvial, Mutirões de Conciliação, Semana da Conciliação, Pontos de Inclusão Digital e Citação Inclusiva, desenvolvidos por juízes das diversas unidades da nossa federação, revelam o perfil empático do Sistema dos Juizados, o qual possui mecanismos capazes de adaptá-lo às necessidades sociais de cada época.

A busca permanente da conciliação, que no sistema judicial brasileiro já era destacada na Constituição do Império (art. 161, da Constituição de 1.824), no mundo digital se revela por meio do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc) Virtual⁶, de plataformas criadas pelo Governo Federal após o sucesso dos mutirões de conciliação realizados pelos Juizados Especiais (a exemplo do consumidor.gov.br) e até mesmo de plataformas privadas credenciadas pelos tribunais de Justiça.

O desembargador aposentado e ex-deputado federal Régis Fernandes de Olivei-

⁵ Os critérios do processo no Juizado Especial Cível. São Paulo: Fiuza, 2007, p. 43.

⁶ Em São Paulo um dos acessos se dá por meio do endereço eletrônico https://eproc1g.tjsp.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=FormularioAtermacao/CadastrarAtermacao.

ra⁷, a respeito dos primeiros acordos noticiados no Velho Testamento, leciona:

Deus, posteriormente, quando a terra já estava populosa, fez um acordo com Noé (acordo significa confluência de vontades para formação de um vínculo). Como a terra estava totalmente corrompida (6.11), Deus mandou o dilúvio e dizimou a todos. Prometeu que nunca mais mandaria dilúvio (9.9/11). Há sempre a manifestação de vontade e a coisa sobre que se acorda. No caso, houve acordo volitivo entre Deus e Noé; e a coisa foi o compromisso de Deus de não mandar mais dilúvio. Deus, inclusive, comprometeu-se por um sinal (9.16/17) que era o arco-íris. Quando os céus enchem-se de nuvens, Deus lembrava-se do seu compromisso e punha o arco no céu.

Na sequência, Deus celebra outro acordo com Abraão, ou seja, seria ele para sempre, o Deus da nação judaica e seus membros nunca adorariam outro Deus. Ai, afirma o contratante que ‘você terá de obedecer aos regulamentos do contrato’ (17.9/10) e exige um sinal que seria a circuncisão (17.11) e a prova de que os descendentes aceitam o contrato (17.11). A circuncisão (operação da película que envolve o pênis) é a prova do contrato. Prova é o documento, a fita, a testemunha, enfim, alguma circunstância que identifica a ocorrência de um fato.

Mesmo no Direito muçulmano, a conciliação (*sulh*) é vista como um valor fundamental para o bem-estar e a harmonia dos cidadãos.

De fato, independentemente da cultura ou da religião, mediante concessões recíprocas, obtêm-se soluções que muitas vezes a própria sentença de mérito não poderia trazer. Contudo, nem sempre as partes envolvidas em um litígio conseguem superá-lo sem a cooperação de um terceiro.

Na conciliação, verifica-se uma participação ativa do terceiro (o conciliador), que fornece subsídios e propostas para a solução dos litígios.

A mediação também pode ser citada como instrumento extrajudicial hoje adotado para a solução dos litígios com a cooperação de terceiros. Ao contrário do conciliador, o mediador estimula as partes a fornecer propostas para a solução dos litígios, mas evita apresentá-las.

1.1 Algumas das ferramentas da conciliação

Da primeira apostila de treinamento de conciliadores do Tribunal de Justiça de São Paulo, elaborada pelos servidores Fábio Pacheco Dutra e Nelson Gonçalves e por mim revisada, extraímos as seguintes ferramentas para o incentivo da conciliação e da mediação:

Recontextualização - repetir o que a pessoa disse, usando outras palavras, enfatizando os pontos positivos, incluindo todas as pessoas, permitindo que ouçam suas histórias contadas por um terceiro neutro e imparcial. Exemplos: “então você está me

⁷ O Direito na Bíblia. p. 8 (não consta editora, local ou ano da edição).

dizendo que (...)", "deixe-me ver se eu lhe entendi bem (...)";

Audição de propostas implícitas - as partes de uma disputa normalmente propõem soluções sem perceber que, na verdade, estão fazendo isso; busca o conciliador tornar essas propostas mais explícitas às partes;

Afago ou reforço positivo

Silêncio (quando a resposta for insatisfatória faça perguntas e espere - não ação) - o silêncio muitas vezes cria a impressão de um impasse, que o outro lado sente-se compelido a romper, seja respondendo a sua pergunta, seja formulando uma nova sugestão;

Troca de papéis (gerar percepções recíprocas das razões do outro) - "como é que você se sentiria se alguém procedesse assim com você?", "como você teria agido se estivesse no lugar dele?". Esclarece-se que essa ferramenta, quando utilizada, deve ser explicada às partes;

Geração de opções de ganho mútuo (para facilitar o recuo das posições) - amplia significativamente o campo de análise do conflito e abre aos interessados outras opções para solucioná-lo;

Normalização (demonstração implícita de que conflitos são naturais);

Organização de questões e interesses (concentrar-se nos interesses, não nas posições) - um interesse pode ser definido como algo que a parte almeja alcançar ou obter. No processo de conciliação, serão apresentados os mais variados interesses - independentemente de estes serem ou não juridicamente tutelados ou protegidos. O conciliador, diante de tantas informações, terá de fazer o possível para conciliar os interesses de modo a possibilitar um consenso. Os interesses, antes de iniciada a conciliação, estão em conflito (divergência);

Enfoque prospectivo (gerar visualização de condições de construir o futuro) - as partes devem olhar para frente e não para trás, pois atenderão melhor seus interesses se falarem sobre onde gostariam de chegar, em vez de discutir com a outra parte sobre o passado;

Possibilidade de sessões individuais - são sessões privadas que, às vezes, poderão ser importantes para que a parte exprima fortes interesses sem aumentar o conflito, ou para eliminar uma comunicação improdutiva (seja por timidez, ânimos acirrados, entre outros);

Perguntas orientadas a soluções - no processo de conciliação, o conciliador deve buscar apenas as informações que precisa para compreender quais são os pontos controvertidos, quais são os interesses das pessoas envolvidas e quais sentimentos precisam ser endereçados, para que as questões possam ser resolvidas a contento. De igual forma, o conciliador deve ter cautela na formulação de perguntas. Em determinadas situações, ser direto ou indireto demais pode dar causa a uma desconfiância quanto à sua parcialidade ou mesmo competência na compreensão do problema;

Validação - a validação de sentimentos consiste em inicialmente aceitar que alguém tenha determinado sentimento. Em seguida, busca-se compreender a causa do sentimento - em regra, os interesses reais (examinados logo em seguida). Validar significa reconhecer a individualidade das partes e indicar que estas são apreciadas na mediação. Por outro lado, a invalidação consiste na rejeição ou desprezo aos sentimentos da parte ou daqueles com quem se interage.

Ao final de uma boa sessão de conciliação, espera-se que, além da pacificação no caso concreto, as partes se apoderem da cultura consensual. Esse mecanismo de empoderamento permite às partes, que solucionam um litígio de maneira consensual, que passem a multiplicar as estratégias de solução pacífica dos conflitos.

2. Avanços trazidos pelos Juizados Especiais para o exercício da cidadania

2.1 O primeiro avanço social trazido pelos Juizados Especiais

Além da solução dos litígios comuns entre pessoas físicas, seja por meio de homologação de acordos ou da prolação de sentenças de conteúdo declaratório ou constitutivo de direitos, os Juizados Especiais propiciaram a efetivação do Direito do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990) no Brasil.

Conforme o boletim Justiça em Números (CNJ), de 2024, p. 350,

Os assuntos de Direito do Consumidor também aparecem com alta frequência na Justiça Estadual no que se refere às indenizações por danos morais e danos materiais, ocupando o segundo e quarto maior percentuais de processos ingressados em 2023.

Os sistemas de juizados especiais e das turmas recursais também possuem grande fluxo destes processos, sendo responsáveis pelos dois maiores quantitativos de processos em ambas as instâncias.

Em síntese, é por meio dos Juizados Especiais, alguns dos quais atuam em parceria com os Procons, que o consumidor comum encontra um caminho viável para a responsabilização dos fornecedores de produtos ou serviços, tudo a gerar uma cultura de maior respeito e responsabilidade por parte da indústria e do comércio.

2.2 O segundo avanço social

O segundo avanço social surgiu com a Lei nº 10.259/2001, a Lei dos Juizados Federais. Foi a primeira lei que, em um país cuja história é de imperadores classificados como invioláveis e sagrados pela sua primeira Constituição (art. 99, da Constituição de 1824), possibilitou que um cidadão comum, mesmo que desassistido de advogado, processasse o Estado (no caso a União, autarquias, fundações e empresas públicas federais), inclusive com a possibilidade de formalização de acordos e do recebimento de obrigações de quantia certa por meio de Requisições de Pequeno Valor (e não dos complexos precatórios), no prazo de 60 dias (art. 17, da Lei nº 10.259/2001).

2.3 O terceiro avanço social

O terceiro avanço social trazido pelo Sistema dos Juizados decorre da Lei nº 12.153/2009 (que criou o Juizado Especial da Fazenda Pública - Jefaz), claramente ins-

pirado na Lei nº 10.259/2001 (que, por sua vez, surgiu em decorrência do êxito da Lei nº 9099/1995). No Jefaz, as pessoas físicas, as microempresas e as empresas de pequeno porte, assim definidas na Lei Complementar nº 123/2006, podem ser autoras de ações contra os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.569 municípios brasileiros, bem como autarquias, fundações e empresas públicas, tudo a consolidar o amplo exercício da cidadania no Brasil.

3. O desafio da harmonização entre o universo tecnológico e a pessoa comum

Há que se cuidar para que a tecnologia sirva a todos, inclusive àquelas pessoas mais simples cujo acesso facilitado ao Poder Judiciário é a razão de ser dos Juizados Especiais.

Em 2025, ano da elaboração deste artigo, o analfabetismo funcional atinge 29% da população brasileira, um valor que se manteve inalterado desde 2018, indicando estagnação no combate a esta condição. Ou seja, 29% dos brasileiros estão no nível de analfabetismo funcional, incluindo aqueles considerados “analfabetos” (7%) e “rudimentares” (22%), de forma que a capacidade de compreender e utilizar textos e números de forma funcional continua um desafio para muitos brasileiros.

Ao contrário do que rege a crença popular, entre jovens o analfabetismo funcional cresceu nos últimos anos. Em 2018, 14% dos jovens de 15 a 29 anos estavam na condição de analfabetos funcionais, e o percentual aumentou para 16% em 2024.

Exemplo da necessidade de se conscientizar os nativos digitais (indivíduos que cresceram em um ambiente onde a tecnologia digital, como computadores, internet e dispositivos móveis, sempre esteve presente e acessível) ao complexo universo da população brasileira foi a solução inicialmente encontrada para garantir a restituição aos segurados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) dos valores indevidamente debitados em suas contas. Os caminhos inicialmente disponibilizados foram o acesso ao aplicativo “Meu INSS” (que exige saberes ainda distantes de grande parcela dos segurados, especialmente o que é um aplicativo, como e onde baixá-lo), o acesso a um site e suas diversas abas ou a utilização do sobrecarregado número telefônico 135, que é a Central Geral de Atendimento do INSS.

O valor médio da aposentadoria no Brasil, especificamente no regime geral da Previdência Social (INSS), gira em torno de R\$ 1.863,38 para aposentadorias urbanas (70% não ultrapassam um salário-mínimo). Já as aposentadorias rurais têm um valor médio menor, de R\$ 1.415,06, tudo a sugerir que os beneficiários são pessoas de pequeno poder aquisitivo e menor acesso ao conhecimento dos meios tecnológicos.

No que pertine ao acesso aos Juizados Especiais, há um exitoso trabalho do Tribunal de Justiça de Goiás, denominado Central Estadual de Atermação dos Juizados Especiais (Ceaje), o qual demonstra de forma inequívoca a relevância e a viabilidade da implementação de serviços de atermação remota em âmbito estadual.

Criada para suprir a ausência de atendimento presencial nas comarcas do interior, a Ceaje viabilizou o acesso à Justiça de maneira inclusiva e eficiente, principalmente para os cidadãos em situação de vulnerabilidade que, muitas vezes, encontram dificuldades para comparecer fisicamente aos fóruns. O programa é referido na Moção do 55º Fonaje, realizado em Fortaleza no primeiro semestre de 2.025.

Dentre outros destaques relevantes, a Carta de Fortaleza, aprovada por unanimidade por representantes de tribunais de 26 unidades da federação presentes no encontro do Fórum, extraem-se os seguintes:

Uso da tecnologia: reconhecimento do papel transformador da inovação tecnológica, com destaque para a inteligência artificial, e a necessidade de sua rápida incorporação nas estratégias institucionais;

Inclusão digital: reforço da importância da implantação e aprimoramento de serviços de inclusão digital, especialmente aqueles de atermação e consulta remotas;

Acesso à Justiça: a busca por uma Justiça mais humanizada, eficiente e acessível para todos, com a simplificação da linguagem jurídica.

4. O uso e o abuso do processo judicial

Ao mesmo tempo em que se garanta amplo acesso aos Juizados Especiais, hoje se trabalha para que sejam evitados abusos ou má-fé. Dia a dia são implementadas novas sistemáticas para se desestimular o acesso desnecessário ao sistema judiciário e também para se coibir a litigância predatória.

Quanto ao uso desnecessário do Poder Judiciário, verifica-se que há inúmeros estudos sobre formas de se condicionar o acesso ao Poder Judiciário à demonstração do interesse processual (na modalidade interesse-necessidade).

O art. 161 da Constituição do Império já preconizava que, “sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará processo algum”.

O Projeto de Lei nº 533/2019 visa dar nova redação ao art. 17, do Código de Processo Civil, com a inserção de um parágrafo único do seguinte teor: “em caso de direitos patrimoniais disponíveis, para haver interesse processual é necessário ficar evidenciada a resistência do réu em satisfazer a pretensão do autor”.

O Tema 350 de Repercussão Geral, do C. STF, Tese 350, oriundo de um recurso extraordinário contra acórdão do Juizado Especial Federal, discutiu, à luz dos artigos 2º e 5º, XXXV, da Constituição Federal, a exigibilidade do prévio requerimento administrativo, perante o INSS, órgão especializado, como requisito para o exercício do direito à postulação jurisdicional.

A tese firmada, naquilo que interessa ao presente artigo, dispõe que:

Tese 350, do STF:

I - A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o esgotamento das vias administrativas;

II - A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado.

[...]

Ao julgar o Tema 1.184 de Repercussão Geral, em 19 de dezembro de 2023, o C. STF, mais uma vez analisando o acesso ao Poder Judiciário sob a luz do interesse processual na modalidade interesse-necessidade, estabeleceu a seguinte tese:

1 [...].

2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.

[...]

A tese foi regulamentada pela Resolução CNJ 547, de 22 de fevereiro de 2024, sendo que a eficácia das medidas pode ser medida pela drástica redução do número de execuções fiscais ajuizadas em 2024. Embora os Juizados Especiais não processem execuções fiscais, os fundamentos da tese são relevantes para os processos em geral.

A fim de colaborar com a evolução do Sistema dos Juizados, o Fonaje, criado em 1997 e que já realizou 55 encontros de juizes em todas as regiões do País (o último deles em 2025, conforme noticiado acima), encaminhou para o Congresso Nacional anteprojeto de lei sugerindo que o artigo 14, da Lei nº 9.099/1995, fosse acrescido de dois parágrafos, do seguinte teor:

§ 4º São cabíveis tutelas provisórias nos Juizados Especiais, exceto as antecedentes.

§ 5º Ressalvados os casos urgentes, a parte deverá comprovar, quando da apresentação do pedido inicial, que buscou previamente a auto-composição do litígio por qualquer meio idôneo e que, decorridos trinta dias, não obteve êxito, dispensada essa prova na hipótese de:

I - iminente periclitamento do direito ou da pretensão pela decadência ou pela prescrição;

II - dificuldade de comunicação pela falta de contato telefônico ou eletrônico da outra parte ou pela inoperância deste.

Do mesmo anteprojeto consta que a isenção das custas valerá apenas para as causas de até 20 salários-mínimos e que o vencido somente não arcará com honorários advocatícios nas causas em que a participação do advogado não for obrigatória. Eis o teor das propostas de alteração da Lei nº 9.099/1995 e que visam, simultaneamente, preservar o amplo acesso aos Juizados àqueles que possuem demandas de valor até 20 salários-mínimos (R\$ 30.360,00 em 2025) e desestimular as lides temerárias que colocam em risco o funcionamento do Sistema:

Art. 54. O acesso ao Juizado Especial, nas causas de até vinte salários mínimos, independência, em primeiro grau de jurisdição, do pagamento de custas, taxas ou despesas.” (NR)

Art. 55. A sentença somente condenará o vencido em custas e honorários quando a assistência do advogado for obrigatória ou nos casos

de litigância de má-fé, ressalvadas as regras atinentes à gratuidade de justiça.

§ 1º

§ 2º *Em segundo grau, o vencido, nas causas de até vinte salários mínimos, pagará custas e honorários advocatícios; e nas causas de valor superior a esse patamar, será observado o disposto no § 11, do art. 85, do Código de Processo Civil (NR).*

4.1 Distinções entre demanda de massa, demanda predatória e demanda repetitiva

Sobre o tratamento das demandas repetitivas, demandas abusivas e demandas de massa, merecem destaque a Resolução CNJ 349, Recomendação CNJ 159/2024, Nota Técnica CIJESC nº 4, de 2023 (TJSC), Nota Técnica CIJMG 12/2004, Núcleo 4.0 do TJSP, o Comunicado CG 424/2024 (por meio do qual a Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo divulgou os 17 enunciados aprovados no curso “Poderes do juiz em face da litigância predatória”) e a tese do Tema 1.198 do C. STJ.

Conforme notícia publicada pelo escritório Mattos Filho em 17 de março de 2025⁸,

ao julgar o Recurso Especial nº 2.021.665-MS (Tema 1198), a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça definiu, por unanimidade, que “Constatados indícios de litigância abusiva, o juiz pode exigir de modo fundamentado e com observância à razoabilidade do caso concreto a emenda da petição inicial a fim de demonstrar o interesse de agir e a autenticidade da postulação, respeitadas as regras de distribuição do ônus da prova”.

O caso julgado deriva de recurso interposto contra acórdão proferido em incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR), analisado pelo Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, que estabeleceu que o juiz pode exigir a apresentação de novos documentos que entender pertinentes para a averiguação da existência de eventual litigância abusiva.

O julgamento teve início em fevereiro de 2024, com o voto do relator, o Ministro Moura Ribeiro, que diferenciou o fenômeno da litigância de massa, verificada pelo alto número de ações distribuídas como consequência natural da sociedade massificada, da litigância predatória, caracterizada pelo uso abusivo do direito de ação. O relator defendeu que, diante de situações abusivas, os magistrados devem adotar medidas para assegurar a regularidade do processo, de forma a observar os princípios da duração razoável, da proteção do consumidor, da cooperação e da primazia do julgamento de mérito.

Em outubro de 2024, o Min. Humberto Martins apresentou voto divergente, delimitando a atuação do magistrado à determinação de apre-

8 Disponível em: <https://www.mattosfilho.com.br/unico/tese-averiguacao-litigancia-abusiva/>.

sentação de documentos “de identificação e/ou probatórios previstos na lei processual”. Na sequência, o Min. Luis Felipe Salomão pediu vista, salientando que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estava tratando do tema - à época, o Min. Salomão atuava como Corregedor Nacional de Justiça.

De fato, em 23 de outubro de 2024, o CNJ publicou a Recomendação nº 159, por meio da qual estabeleceu medidas para a identificação, o tratamento e a prevenção da litigância abusiva no Judiciário. A Recomendação prevê diretrizes para que juízes e tribunais possam identificar comportamentos que caracterizam o abuso do direito de litigar, tais como a propositura de ações sem lastro jurídico, a fragmentação de demandas e o uso de ações judiciais para fins de procrastinação ou obtenção de acordos indevidos.

O ato normativo também indica a adoção de medidas preventivas, como a triagem de petições iniciais e o estímulo à resolução consensual de conflitos. Ele ainda sugere a criação de painéis de monitoramento nos tribunais, o desenvolvimento de sistemas de inteligência de dados para detectar padrões de litigância abusiva e o compartilhamento de informações entre as diversas instâncias judiciais, respeitando as normas de proteção de dados.

Em seu voto-vista, o Ministro Salomão acompanhou a tese proposta pelo Ministro Moura Ribeiro, com a ressalva de ajuste da nomenclatura para litigância abusiva (o Min. Moura utilizava a expressão “litigância predatória”) e a inclusão do seguinte trecho final na tese proposta: “respeitadas as regras de distribuição do ônus da prova”.

O julgador sugeriu, também, que a tese fixada trouxesse a ressalva de que “a evolução do processo da fase de conhecimento para a fase de cumprimento de sentença, em regra dispensa procuração atualizada ou reconhecimento de firma, salvo se houver previsão no mandato em sentido contrário”.

O Ministro aponta que este é um caso de política judiciária e ressalta que a Recomendação do CNJ é o “reconhecimento de que, apesar de excepcional, o fenômeno da litigância abusiva permeia os Tribunais brasileiros e deve ser combatido de forma fundamentada pelo magistrado na condução do processo e no exercício de seu poder geral de cautela, não apenas porque constitui abuso ao regular exercício do direito de litigar em juízo, mas porque, se não evitado, pode inviabilizar o exercício do próprio direito de acesso à justiça em igualdade de condições para todos, com potencial de colapsar o sistema de Justiça.

Como todos os ministros foram favoráveis à adoção de tese única e às fundamentações utilizadas tanto pelo Min. Moura Ribeiro quanto pelo min. Salomão, a Corte passou a discutir apenas o teor da tese a ser fixada.

O Ministro Herman Benjamin ressaltou em seu voto que o número de ações propostas por um advogado não é, per si, característica de litigância abusiva. Desse modo, acompanhou o Ministro Moura Ribeiro, com as alterações sugeridas pelo Ministro Salomão, afastada a ressalva quanto à desnecessidade de nova procuração na fase de cumprimento de sentença. Com essas considerações, o Ministro Moura

Ribeiro retificou seu voto para fazer constar as sugestões do Ministro Herman Benjamin e foi acompanhado pelos Ministros Francisco Falcão, Humberto Martins, Mauro Campbell, Benedito Gonçalves, Antonio Carlos Ferreira, Sebastião Reis e Nancy Andrighi.

A Ministra Maria Isabel Gallotti discordou da expressão “respeitadas as regras de distribuição do ônus da prova”, por entender não ter relação com a tese da litigância abusiva, já que, em regra, o autor sempre terá que provar o alegado. Os Ministros João Otávio de Noronha, Raul Araújo e Ricardo Villas Bôas Cueva acompanharam essa discordância. O Ministro Og Fernandes não votou, por não ter participado do julgamento anterior. A Ministra Maria Thereza de Assis presidiu o julgamento.

Conclusão

O maior desafio do momento para o Sistema dos Juizados Especiais é fazer com que os sofisticados meios tecnológicos hoje disponíveis beneficiem a todos e que os Juizados mantenham sua natureza humanizada, de forma que advogados e juízes robôs, como o Arbitrus, tenham legitimidade junto aos cidadãos apenas para auxiliar os juízes, advogados e servidores humanos, e não para substituí-los.

Os obstáculos hoje presentes não são maiores ou menores do que aqueles enfrentados pelo Sistema dos Juizados desde a proposta de sua criação. Apenas são diferentes.

Certamente, a racionalização e a otimização dos serviços, o aprimoramento dos juízes e servidores, o bom uso da informática e as medidas administrativas e legislativas implementadas ou em fase de debates para a contenção das lides predatórias ou abusivas serão capazes de fazer com que o cidadão possa contar com uma Justiça próxima, célere e eficiente.