

# **DESAFIOS DOS QUASE TRINTA ANOS DE EXISTÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS: as demandas repetitivas e os litigantes habituais**

*CHALLENGES OF THE ALMOST THIRTY YEARS OF  
EXISTENCE OF SPECIAL COURTS: repetitive demands and  
habitual litigants.*

**Sulamita Bezerra Pacheco**

Mestra em Direito e Poder Judiciário pela ENFAM/STJ; Pós-graduada em Poder Judiciário pela FGV (MBA); Especialista em Criminologia pela UFRN, Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte; Juíza Auxiliar da Vice-presidência do TJRN  
e-mail: bezerra.sulamita@gmail.com

**RESUMO:** O artigo objetiva apresentar um dos principais desafios enfrentados pelo sistema e juizados especiais, nos seus quase trinta anos de existência, que é se manter célere em meio ao turbilhão de demandas repetitivas, que passou a receber. Lidar com tantas demandas, em sua maioria com litigantes habituais, traduzidos em grandes empresas, no polo passivo, quando possui um fluxo legal e uma estrutura criada para lidar com causas de pequena complexidade, transformou o sistema em um repetidor desconexo de decisões, resultando na realimentação de demandas. Nesse cenário, é premente uma reavaliação no tratamento pensado a essas demandas, previsto na Lei nº 9.099/95, sob pena de se perceber um sistema envelhecido e ineficiente, no auge de seus trinta anos.

**Palavras-chave:** juizados especiais; demandas repetitivas; litigantes habituais; restruturação do sistema.

**ABSTRACT:** The article aims to present one of the main challenges faced by the system and special courts, in its almost thirty years of existence, which is to remain fast amidst the whirlwind of repetitive demands, which it began to receive. Dealing with so many demands, mostly from regular litigants, translated into large companies as defendants, when it has a legal flow and a structure created to deal with causes of small complexity, transformed the system into a disconnected repeater of decisions, resulting in feedback of demands. In this scenario, it is urgent to reevaluate the treatment considered for these demands, provided for in Law No. 9,099/95, under penalty of perceiving an aged and inefficient system, at the height of its thirty years.

**Keywords:** special courts; repetitive demands; habitual litigants; system restructuring.

Submetido em: 27/05/2024 - Aprovado em: 14/06/2024

## **SUMÁRIO**

**1 INTRODUÇÃO; 2 DEMANDAS REPETITIVAS E LITIGANTES HABITUais;  
CONTEXTUALIZAÇÃO E CONCEITOS; 3 IMPACTOS DA LITIGÂNCIA  
REPETITIVA E HABITUAL NO SISTEMA JUDICIAL BRASILEIRO; 4 JUIZADOS  
ESPECIAIS: INCUBADORAS DAS DEMANDAS REPETITIVAS; 5 CONCLUSÃO;  
REFERÊNCIAS.**

## 1 INTRODUÇÃO

O sistema de juizados especiais surgiu como uma das consequências do movimento renovatório de acesso à justiça, com a missão de aproximar a população do Poder Judiciário, especialmente por meio da gratuidade e concessão do poder de litigar sem advogado, em alguns casos. Ademais, surgiu como uma solução promissora à diminuição do congestionamento nas varas comuns.

Aquele era outro momento socioeconômico, quando ainda não havia tamanha intensidade de consumo e de tutela aos direitos do consumidor, os quais ainda estavam em implantação.

Quem atua no sistema especial desde o seu nascimento assiste, incrédulo, à sua transformação num repetidor desnorteado de decisões, o que leva, na maioria das vezes, a uma retroalimentação de lides e processos.

A cada ano, os juízes do sistema batem recordes de julgamentos, mas esses altos índices de produtividade<sup>1</sup> não têm diminuído a litigância. Também a cada ano, milhões de novos processos<sup>2</sup> entram nos juizados especiais Brasil afora, dando azo ao que se chama de caos da eficiência.

Muito foi feito nos últimos anos, em busca de melhorias, mas ainda se está longe de um sistema que atue com a celeridade que se pensou<sup>3</sup> e que esteja com seu alicerce conciliador sólido. O sistema foi criado para ocupar-se com lides menos complexas, levando o Judiciário ao cidadão que não tem acesso, vendo-se, hoje, mergulhado em um mar de demandas repetitivas, que aparentemente são simples, mas que possuem uma complexidade nessa repetitividade. Cada uma dessas lides que se repetem são, em verdade, pontas de um grande novelo que se chama sistema de justiça, e, se manuseadas de maneira inadequada ou no momento equivocado, podem gerar um grande e indissolúvel nó.

O chamado microssistema, que imaginou sobreviver como tal, apenas solucionando “pequenas causas” e assim cumprindo seu papel de pacificador social dentro dessa esfera, começa a compreender que não tem como estar totalmente alheio e/ou afastado do sistema maior, nem mesmo em questões procedimentais do seu núcleo.

Não é fácil admitir que muito do que está disposto na Lei nº 9.099/95, a qual dispõe sobre os Juizados Cíveis e Criminais, não faz mais sentido. Por isso, nesse momento um tanto quanto nostálgico, ou quiçá evolutivo, faz-se importante refletir sobre o atual momento desse jovem, chamado juizado especial, que logo comemorará seus trinta anos.

O trabalho objetiva registrar dois dos maiores desafios vividos pelo sistema especial, nessas três décadas: as demandas repetitivas e a litigância habitual, iniciando uma reflexão acerca do tratamento dessas demandas.

## 2 DEMANDAS REPETITIVAS E LITIGANTES HABITUais: CONTEXTUALIZAÇÃO E CONCEITOS

No início do século XXI, com o processo de industrialização, surgiu um novo ciclo no capitalismo mundial, quando ocorreu uma padronização nos relacionamentos sociais, tendo em vista que os interesses se tornaram semelhantes, o que resultou em produções massificadas. Nesse momento, surgiu a chamada sociedade de massa, que ansiava por consumir cada vez mais, gerando um grande impulso nas relações comerciais e consumeristas.

---

<sup>1</sup> Em 2023 os juízes de juizados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte proferiram 103.321 decisões e 312.646 despachos, além de cerca de 51.000 audiências, segundo dados do DATAJUD (Brasil, 2024a).

<sup>2</sup> Em 2023 o sistema recebeu 7.500.347 novos processos, segundo dados do DATAJUD (Brasil, 2024a).

<sup>3</sup> Em sua criação, imaginou-se que, de cada 100 processos ajuizados, 70 seriam extintos logo no seu nascença, mediante acordos.

Por outro lado, a Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF) (BRASIL, 1988), em seu cerne, trouxe uma ampla tutela dos direitos dos cidadãos, prevendo uma proteção específica para os consumidores<sup>4</sup>, fortemente firmada no princípio do acesso à justiça, que se externou também por meio da criação dos juizados especiais.

Ao passo que as relações de consumo ganharam estímulo, os consumidores passaram a assegurar os seus direitos. O resultado disso foi o surgimento de uma litigiosidade em massa, ou seja, de várias ações semelhantes, relativas às mesmas questões e em face dos mesmos tipos de demandados. Esse movimento ocasionou um grande impacto em todo o sistema judiciário.

Como se não bastasse, o poder público não cumpria o seu papel previsto na CF, pois, ao se tornar ineficiente, violava os direitos dos cidadãos, gerando uma abundância de demandas repetidas para o Judiciário, em geral referentes a relações de consumo ou que envolvessem entes públicos.

Diante desse cenário, ficou clara a incapacidade do Estado em lidar com as mudanças contextuais. A crescente procura aumentou a ineficiência dos serviços, o que resultou na ideia de mais ampliação e aperfeiçoamento do acesso à justiça, que acabou sendo confundido com o acesso ao Judiciário.<sup>5</sup> Era como se se caminhasse em círculos: quanto mais se ampliava o acesso, mais os serviços se mostravam ineficientes, mais demandas surgiam e, consequentemente, mais se buscava melhorar o acesso. Além desses fatores, outros influenciaram o aumento e a repetição de demandas no sistema judicial, como o amplo acesso ao crédito.

Guilherme Rizzo Amaral (2011, p. 249), ao reportar-se às causas da alta repetição de litígios, afirma ser “uma realidade assombrosa e nefasta”, que surgiu também devido à massificação da economia, à privatização e à universalização dos serviços públicos. Ele cita ainda outros fatores, como a ampliação do acesso ao crédito e as falhas no exercício do papel do Estado, o aumento descontrolado do número de faculdades de direito e o assistencialismo da justiça gratuita. Por fim, ele conclui que há uma quase “inimputabilidade dos litigantes contumazes e de má-fé”.

Os fatores apresentados pelo autor parecem ter levado o Judiciário a enfrentar um excesso de processos recorrentes. Os processos que tinham objeto e pedido semelhantes passaram a ser denominados litigância de massa, também chamada de litigância repetitiva ou demandas repetitivas.

Fala-se que as expressões “judicialização repetitiva” e “processo repetitivo” surgiram no mundo jurídico brasileiro, a partir da discussão do projeto que deu origem à Lei nº 11.277/2006 (BRASIL, 2006), a qual inseriu o art. 285-A no Código de Processo Civil (CPC/2015) (BRASIL, 2015). A primeira redação do projeto (Projeto de Lei nº 4.728/2004)<sup>6</sup> (BRASIL, 2004) dizia que, havendo matéria controvertida de direito, poderia já haver

---

<sup>4</sup> Os art. 5º, XXXII, e 170, V, da CF levaram à edição da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

<sup>5</sup> A ampliação do acesso deveria ser abordada como ampliação de todos os serviços de atendimento aos cidadãos, não apenas ao Judiciário, como é o foco.

<sup>6</sup> Uma primeira emenda de caráter supressivo foi apresentada pelo deputado Roberto Magalhães (Partido da Frente Liberal [PFL-PE]) no seguinte sentido: “Suprime-se no texto, proposto pelo art. 1º do projeto para constituir o caput do art. 285-A, da Lei 5.869, de 11 de janeiro de 24, de 1973, a expressão: ‘em processos repetitivos e sem qualquer singularidade’”. A justificativa do congressista foi que a falta de singularidade exigida seria inviável, “pois em algum ponto os processos serão diferenciados, como por exemplo, na diferenciação das partes, valores, etc.” A redação final, aprovada pela Câmara dos Deputados, foi a do substitutivo apresentado pelo relator, que acolheu a emenda supressiva e substituiu a expressão “casos análogos” por “casos idênticos”, e a expressão “cassar”, encontrada no § 1º, do art. 1º, por “não manter”. Essas alterações foram propostas mediante alegação: “com vistas à adequação de sua redação às normas legais em questão e ainda ao uso correto de vocabulário jurídico e de técnica de redação” (BRASIL, 2004).

sentença, sem nem mesmo se citar a parte contrária, quando os processos fossem repetitivos, sem singularidade.

Ocorre que, após as discussões, o projeto foi aprovado com a supressão da expressão “em processos repetitivos e sem qualquer singularidade”. Na época, argumentou-se que seria difícil detectar processos sem singularidades, já que raramente um processo é idêntico ao outro. No entanto, mesmo com a retirada do termo, a expressão passou a ser usada no sistema de justiça, até porque o art. 285-A do CPC sinalizava uma busca por tratamento diferenciado para essa demanda (ASPERTI, 2014).

No portal do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), demandas repetitivas foram conceituadas como:

Processos nos quais a mesma questão de direito se reproduz de modo que a sua solução pelos Tribunais Superiores ou pelos próprios Tribunais locais pode ser replicada para todos de modo a garantir que essas causas tenham a mesma solução, ganhando-se, assim, celeridade, isonomia e segurança jurídica no tratamento de questões com grande repercussão social. (BRASIL, 2022)

Já o art. 976 do CPC/2015, ao criar o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), refere-se a esse tipo de demanda como: “processos em torno de uma igual questão de direito” (BRASIL, 2015). Essas lides, na maioria das vezes, têm grandes empresas, detentoras de alto poder econômico, em um dos polos. A repetitividade tem forte ligação, portanto, com os chamados litigantes habituais.

Os litigantes habituais são geralmente as grandes empresas que demandam constantemente no sistema de justiça. A classificação dos litigantes em eventuais e habituais foi originada na obra do pesquisador Marc Galanter (2014), da Universidade de Wisconsin. Em seu livro, *Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change*, cuja primeira edição foi lançada em 1974, o autor distinguiu os tipos de litigantes, a partir do número de vezes que eles estão presentes nos processos judiciais. Se os litigantes forem com maior frequência a juízo, eles podem ser classificados como litigantes habituais (*repeat players*), mas, se a frequência for menor, podem ser classificados em litigantes eventuais (*one shot player*).

A diferenciação feita pelo pesquisador americano, alerta os sistemas democráticos para a desigualdade processual criada e alimentada, quando litigam grandes empresas, com domínio dos procedimentos e caminhos a seguir, já que elas vêm diversas vezes a juízo. Esses litigantes, chamados pelo professor de artificiais, partem na frente durante uma disputa judicial, porque litigam muito mais e possuem maior poder econômico.

Tais características dos *repeat players* favorecem a capacidade de planejar cada passo de maneira antecipada, principalmente na fase conciliatória. Isso porque, nesse momento, eles podem contratar serviços especializados, utilizar tecnologia, desenvolver alguma competência em relações facilitadoras e atuar com agentes bem-preparados. As grandes empresas geralmente utilizam a jurimetria<sup>7</sup> para guiar os seus passos no processo.

Do outro lado da lide, estão os litigantes eventuais, que normalmente são pessoas físicas que procuram o Poder Judiciário raras vezes. Por isso, poucos conhecem como a engrenagem jurídica funciona e não possuem especialização suficiente para enfrentar os grandes litigantes com igualdade.

Ressalte-se que era com litigantes eventuais e demandas corriqueiras que os juizados especiais estavam aptos a lidar, antes dessas mudanças sociais e culturais atravessarem a prática dos serviços judiciais.

---

<sup>7</sup> Jurimetria é a utilização de dados numéricos no Direito.

### **3 IMPACTOS DA LITIGÂNCIA REPETITIVA E HABITUAL NO SISTEMA JUDICIAL BRASILEIRO**

Um dos grandes impactos da repetitividade e consequente litigância habitual no sistema de justiça é exatamente a desigualdade processual advinda desse fenômeno.

Não é à toa que a obra de Galanter (2014) é conhecida no Brasil pela expressão de seu título, “Por que quem tem mais sai na frente”, sendo uma das teorizações mais referenciadas nessa questão. Ela trouxe uma contribuição substancial para a análise do funcionamento do sistema de justiça brasileiro, alertando para o fato de que as grandes empresas que litigam com habitualidade possuem mais chances de sucesso do que aqueles que não vão a juízo com frequência.

O autor (GALANTER, 2014) aponta que essa vantagem poderia ser amenizada e quebrada não apenas pela lei, mas por todo o aparato institucional, que envolve os serviços jurídicos e a organização das partes, em uma clara atuação sistêmica de todos os que atuam no entorno dos conflitos. Por isso, a obra é importante não apenas para conceituar os litigantes e entender o papel deles nas disputas, mas também para refletir sobre a função do Judiciário na gestão dessa litigiosidade, bem como a sua atuação diante da disparidade entre os litigantes. A obra aponta o que hoje pode ser chamado de gestão estratégica da litigiosidade, termo utilizado para apontar um tratamento dos conflitos via análise e estudos prévios de sua origem e repercussão.

O fenômeno da litigância habitual por grandes empresas e a preocupação com as vantagens delas no sistema se iniciam nos anos 70, nos Estados Unidos. Foi nesse contexto que emergiu tão marcante obra. No Brasil, embora seja um fenômeno recente, ele já recebe a atenção de vários estudiosos, principalmente os que se dirigem a uma cultura de justiça mais distributiva que não fira a igualdade entre os litigantes.

Na visão de Rodolfo de Camargo Mancuso (2010), os litigantes habituais têm maior afinidade com os procedimentos e aproximação com os magistrados. O autor afirma ainda que eles “em geral, contratam grandes escritórios de advocacia com estrutura específica de gestão de conflitos de massa, e por isso sabem como protelar os feitos, sempre encontrando formas de agir, evitando ao máximo os riscos financeiros das lides” (MANCUSO, 2010, p. 6).

No mesmo viés, Orsini, Reis e Moreira (2015a, p. 30) conceituam litigantes habituais como:

Os litigantes habituais, também conhecidos como litigantes organizacionais ou litigantes economicamente estruturados, consistem, regra, em pessoas jurídicas que participam de um número considerável de processos e que, em razão disso, possuem maior domínio para analisar estrategicamente os procedimentos judiciais.

Registre-se que a existência da litigância de massa, aqui citada como sinônimo da litigância repetitiva, não é propriamente um mal em si. Em uma sociedade de massas, é comum que existam pessoas que, pelo risco da atividade e do papel que desempenham, tenham mais conflitos do que outras, desaguando-os perante o Judiciário. É preciso avaliar se o fluxo imposto por lei é adequado para o tratamento desse tipo de demanda, ou se beneficia o litigante habitual, causando a demora e ineficiência do sistema judicial; e, sobretudo, se o próprio sistema tem alimentado esse comportamento, tornando a disputa desigual e criando inacessibilidade aos mais vulneráveis. Pode ser este o caso do Poder Judiciário brasileiro, aqui representado pelo sistema de juizados especiais, espaço do estudo.

A busca pela “justiça” é infinita e tem se mostrado cada vez mais intensa, mas há uma finitude de recursos para atendê-la. Depara-se, assim, com um sério questionamento: todo e qualquer conflito deve chegar ao sistema judicial? A resposta passa a ser vital para a garantia da sobrevivência de um adequado acesso.

Esse parece ser o primeiro e maior desafio a ser enfrentado pelo sistema: atender a tantas demandas repetitivas, sem se tornar mero repetidor desenfreado de decisões. É que outro grande impacto observado com essas ações é a inevitável repetitividade descontrolada e desconexa de decisões.

Sendo o Judiciário um grande sistema, composto por uma enorme variedade de estruturas e agentes, para que possa funcionar bem, precisa agir em boa conexão. Nesse contexto, cada decisão acaba sendo uma ponta de um grande novelo, pertencente a um problema complexo e muitas vezes estrutural. Se as decisões forem desconexas, passarão não a solucionar contendas, mas sim a retroalimentar lides e processos.

Ao passo que várias decisões relativas ao mesmo fato e aos mesmos demandados são emitidas por juízos diversos e em tempos diversos, certamente haverá uma diversidade de entendimentos, causadora de outros processos. Essa é uma realidade vivida hoje pelo sistema de justiça brasileiro.

É chegada a hora de se repensar esse alcançado amplo acesso, para se voltar os olhos a uma acessibilidade mais igualitária aos serviços de justiça. Nesse contexto, o estudo de um adequado tratamento à litigância repetitiva é de suma importância para assegurar a proteção desse direito constitucional.

#### **4 JUIZADOS ESPECIAIS: INCUBADORAS DAS DEMANDAS REPETITIVAS**

Inspirada nas *Small Claims Courts* (Tribunais de Pequenas Causas) estadunidenses, a ideia da criação dos juizados especiais chegou ao Brasil por volta de 1980. A “nova justiça” surgiu circunvalada por princípios como celeridade, oralidade, informalidade e simplicidade, acrescendo-se a esse rol o da conciliação (art. 2º da Lei nº 9.099/1995). Nasceu para cuidar de problemas cotidianos, como cobranças, acidentes de trânsito e pequenas problemáticas advindas de contratos, além das questões criminais de pequeno potencial ofensivo. Eram questões que não chegavam ao Poder Judiciário, em face da dificuldade de acesso da população, em especial os mais vulneráveis, aos fóruns de justiça.

Ocorre que os juizados acabaram por ser usados como disseminadores de demandas individualizadas repetidas, em face exatamente de sua missão de ser célere, desburocratizado, priorizar a gratuidade e poder receber ações sem a necessidade de representação técnica por advogados, ampliando o acesso da população ao sistema de justiça.

Essas características dos juizados especiais, atreladas à evolução tecnológica, especialmente o surgimento do processo eletrônico, que facilitou o ajuizamento de ações de qualquer lugar do país, tornaram as unidades do sistema verdadeiras incubadoras de demandas repetitivas; uma vez que foi difundida a cultura do ajuizamento do conflito, como única alternativa de defesa dos direitos dos cidadãos, em especial os consumidores, com seus direitos preteridos por tantos anos.

Ao passo que instalou-se no Brasil a ideia do Judiciário como única porta de solução de conflitos, confundindo-se a necessidade de ampliação do acesso à justiça com acesso ao Judiciário, o recém criado sistema simplificado de solução de demandas se viu quase que imediatamente abarrotado de processos, especialmente consumeristas, referentes aos serviços de telecomunicações, de energia elétrica e do sistema financeiro, o que acabou por resultar em morosidade processual, realçando uma inacessibilidade de parte da população. Aliás, foi exatamente isso o que a lei se propunha a evitar.

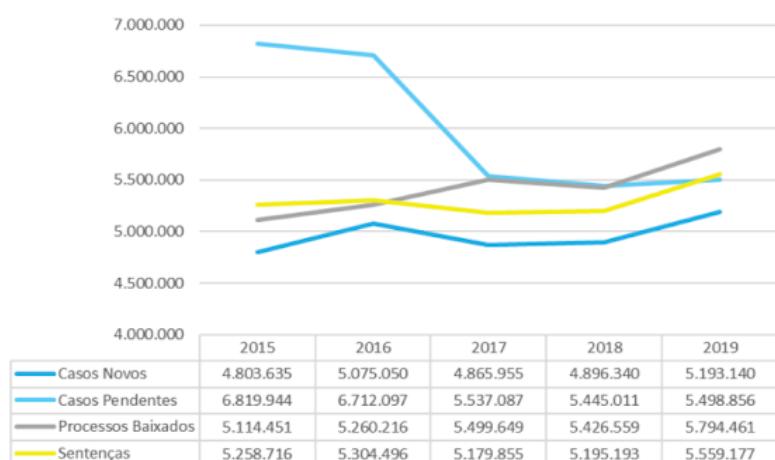
O sistema criado para diminuir as desigualdades e tornar o Judiciário acessível a todos viu-se diante da possibilidade de gerar uma acessibilidade desqualificada, externada na desigualdade entre os demandantes; até porque, para todas as demandas, a lei previa um único rito, mesmo com partes muito díspares nos polos e com demandas que suplantaram a simplicidade que a lei previu.

Orsini, Reis e Moreira (2015-b), ao se reportarem às dificuldades, promessas e expectativas dos juizados especiais no século XXI, mencionam que eles enfrentaram sérios problemas estruturais, ao passo que receberam um alto número de demandas consumeristas. Para eles, é necessário refletir sobre o futuro do sistema, para que não venha a se tornar o “fracasso do sucesso”, utilizando-se a expressão de Gilmar Mendes (MENDES, *apud* ORSINI; REIS; MOREIRA, 2015b).

A pesquisa realizada em 2013 pelo CNJ, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), apresenta algumas questões estruturais do sistema que, à época, serviram de alerta para vários estudos. Segundo o diagnóstico (BRASIL, 2013), no estado do Rio de Janeiro, as ações relativas a relações de consumo nos juizados especiais chegavam a 92,89%. Desses ações, a maioria era de empresas de telefonia, energia elétrica e financeiras, sendo exatamente os maiores litigantes habituais do Brasil.

Outro diagnóstico dos juizados especiais, realizado pelo CNJ em 2020, detectou que o sistema possuía uma taxa de congestionamento de 49% em 2019. Como expresso na Figura 1, os juizados especiais do Brasil receberam, em 2019 (ano anterior à pandemia), mais de cinco milhões de processos. Em que pese ter julgado mais de 5 milhões e meio, ainda restaram mais de cinco milhões de processos pendentes de julgamento (BRASIL, 2020).

**Figura 1:** Série histórica de casos novos nos juizados especiais (2015–2019)



**Fonte:** CNJ (BRASIL, 2020)

O Justiça em Números 2021 demonstra o impacto numérico e a natureza da repetitividade no sistema especial (BRASIL, 2023). Conforme apresentado na Figura 2, há uma predominância da matéria consumerista no sistema de juizados especiais.

**Figura 2:** Assuntos mais demandados nos juizados estaduais brasileiros em 2022

Federal	1. DIREITO PREVIDENCIÁRIO (195) – Benefícios em Espécie (6094) / Auxílio por Incapacidade Temporária (6101)	1.458.570 (4,70%)	
	2. DIREITO PREVIDENCIÁRIO (195) – Benefícios em Espécie (6094) / Aposentadoria por Incapacidade Permanente (6095)	853.441 (2,75%)	
	3. DIREITO PREVIDENCIÁRIO (195) – Benefícios em Espécie (6094) / Aposentadoria por Idade (Art. 48/51) (6096)	736.184 (2,37%)	
	4. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO (9985) – Aplicação INPC/PCA – Atualização FGTS (15066)	595.835 (1,92%)	
	5. DIREITO ASSISTENCIAL (12734) – Benefício Assistencial (Art. 203, V,C/F/88) (6114) / Pessoa com Deficiência (11946)	556.133 (1,79%)	
Estadual	1. DIREITO DO CONSUMIDOR (1156) – Responsabilidade do Fornecedor (6220) / Indenização por Dano Moral (7779)	1.628.866 (5,25%)	
	2. DIREITO DO CONSUMIDOR (1156) – Responsabilidade do Fornecedor (6220) / Indenização por Dano Moral (7779)	1.226.308 (3,95%)	
	3. DIREITO DO CONSUMIDOR (1156) – Responsabilidade do Fornecedor (6220) / Indenização por Dano Material (7780)	1.107.413 (3,57%)	
	4. DIREITO CIVIL (899) – Obrigações (7681) / Espécies de Contratos (9580)	1.068.431 (3,44%)	
	5. DIREITO CIVIL (899) – Obrigações (7681) / Espécies de Títulos de Crédito (7717)	1.010.698 (3,26%)	

**Fonte:** Brasil, 2023

Os dados apontam a tendência nacional de superioridade da matéria consumerista no sistema especial dos estados brasileiros. Vê-se, no gráfico da Figura 2, que os processos dos juizados especiais estaduais foram divididos em cinco categorias, das quais três são sobre direitos do consumidor (1 a 3). As demandas relativas à responsabilidade do fornecedor/indenização por danos morais (1 e 2) correspondem ao maior número de ações, representando 9,2% da totalidade das demandas da justiça brasileira. Já as relativas à responsabilidade do fornecedor/indenização por dano material (3) perfazem 3,57% do total de processos que tramitam no Judiciário brasileiro, assumindo a terceira colocação no sistema de juizados. Se somados os itens (1 a 3), chega-se a quase quatro milhões de processos de consumo (3.962.587).

Hoje, tramitam nos juizados especiais brasileiros mais de 6 milhões de feitos (6.041.716), sendo que na esfera cível esse número cai para 4.600.000, dos quais quase 4 milhões são de relações consumo, significando quase 90% dos processos dos juizados cíveis, o que demonstra uma enorme representatividade dessa demanda no sistema (BRASIL, 2024-b).

Observa-se que os juizados especiais, criados para ampliar o acesso ao Judiciário e resolver o problema de congestionamento das varas cíveis, também ficaram sobrecarregados e com dificuldades de dar vazão a tantos feitos. Isso porque passaram a receber processos em sua maioria relativos às demandas de consumo com grandes empresas no polo passivo, embora dispondo de um fluxo único que parece mais adequado a outro tipo lide, para a qual foram inicialmente pensados.

Avalia-se que os impactos do tratamento equivocado das lides de massa são devastadores à sociedade brasileira. Causam não só a ineficiência do sistema judicial, mas de todo o sistema de justiça, atingindo a gestão das políticas públicas e ferindo os direitos fundamentais dos cidadãos, inclusive o próprio acesso à justiça. Conduzem ainda o Estado Democrático de Direito a um cenário impensado e espantoso, em que o Judiciário retroalimenta demandas, tornando-se um pseudopacificador, abrindo, inclusive, as portas ao oportunismo, fazendo nascer as chamadas demandas predatórias, que se tornaram um dos maiores males atuais do sistema Judiciário.

Muitos litigantes têm usado excessivamente o sistema para postergar a outorga de direitos. O uso indiscriminado dele atinge a dignidade da justiça, ferindo os princípios da lealdade, boa-fé processual e cooperação. Os juizados especiais são manipulados de maneira estratégica, cavando-se a tutela de direitos fabricados e originando as chamadas demandas agressoras ou fabricadas, que se multiplicam no sistema. Essas causas são confeccionadas em blocos, trazidas por poucos escritórios de advocacia que praticam captação de clientela em massa. Elas referem-se a uma tese jurídica “fabricada” para enriquecer ilicitamente partes e advogados, independentemente da plausibilidade do pedido (RIO GRANDE DO NORTE, 2021).

Tal metodologia de fabricação e ajuizamento em massa é utilizada para dificultar a defesa dos demandados, em face da abundância de ações na localidade. Isso impacta nos serviços, levando o Judiciário a emitir julgamentos favoráveis aos pedidos, devido à defesa deficitária, que utiliza muitas vezes a regra processual da inversão do ônus da prova, prevista no Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990, art. 6º, VIII).

O sistema passou a receber milhões de ações individuais que deveriam receber um tratamento coletivo e até estrutural<sup>8</sup>. Essa fragmentação se revela como um problema, gerando resultados negativos em todo o sistema de justiça. Esses julgamentos apartados podem alimentar a desigualdade entre os litigantes, na perspectiva trazida por Galanter (2014),

---

<sup>8</sup> Uma análise que envolve valores de repercussão social, atingindo não apenas as partes do processo, mas também um grupo de pessoas em situações idênticas ou semelhantes.

frustrando um olhar sistêmico e prospectivo do problema (CHAYES, 1976) e às vezes dificultando as iniciativas políticas governamentais de abordagem da questão.

A análise disseminada da problemática em juízo privilegia os litigantes que têm melhores condições de acesso à justiça, dificultando tal acesso para os menos abastados e ao mesmo tempo criando oportunismos aos predadores. Além disso, a pulverização dificulta o alcance da desconformidade causadora do estado de coisas que levou os litigantes a juízo, resultando em uma análise afastada da situação global e da perspectiva do fenômeno (REFOSCO, 2018). Um olhar inadequado.

Ao escrever sobre o impacto da análise inadequada das demandas, Edilson Vitorelli (2019, p. 73-74) apresenta uma pesquisa realizada por Daniel Brinks e Varun Gauri. Eles fizeram um estudo comparativo das demandas de saúde pública envolvendo cinco países (Índia, Brasil, África do Sul, Indonésia e Nigéria), e concluíram que o Poder Judiciário brasileiro apresenta o segundo pior resultado (atrás apenas da Nigéria) quanto aos impactos das decisões na solução efetiva da problemática trazida a juízo. Com isso, o estudo demonstra que os demais países, ao analisarem o problema posto em juízo de maneira coletiva, conseguiram atingir o seu cerne, com maiores chances de sucesso; enquanto a abordagem individualizada tornou mais distante uma solução.

A importância de um tratamento adequado das demandas de natureza coletiva pelo Judiciário foi externada nos escritos de Kazuo Watanabe (1988, p. 41):

Exceção feita a algumas demandas coletivas (v. g., as chamadas ações civis públicas e ação popular), as demais são tratadas como se tivessem configuração interindividual e as técnicas processuais a elas aplicadas são as tradicionais, consistentes em atomização e solução adjudicada dos conflitos. Sem dúvida alguma, a organização da Justiça em nosso País está, em muitos pontos, dissociada dessa realidade social que nos cerca.

Para o mesmo autor, há uma dissonância entre a organização da justiça brasileira e a realidade social, quanto ao tratamento das demandas que chegam ao Judiciário.

Ao se considerar que o Judiciário julga a cada mês, de maneira disseminada, milhares de ações repetitivas advindas de um mesmo fenômeno socioeconômico que atinge políticas governamentais, o sistema judicial pode não tutelar os direitos dos cidadãos, mas sim impedir ou dificultar o seu exercício. Julgar milhões de ações de maneira pulverizada, atendendo aos pleitos de um sem-número de litigantes, pode não ampliar o acesso, mas sim ser uma armadilha que impede o exercício do direito de acesso à justiça em seu sentido amplo.

A litigância repetitiva é uma forma de o cidadão alertar sobre um possível problema estrutural existente na sociedade, não podendo o sistema judicial estar desatento a isso. É necessário que o localize e o encaminhe para uma solução adequada. Ao se tentar solucionar questões complexas com instrumentos processuais inadequados, pode-se estar a gerar desestruturações ainda mais graves.

Este cenário preocupa a todos os que atuam no sistema, os quais, não é de hoje, têm buscado meios para amenizar a situação, assunto que será abordado em artigo ulterior.

Por aqui, deixa-se a sugestão de reflexão acerca de meios de tratamento das demandas individualizadas repetitivas de maneira coletiva, sem comprometer a celeridade nem a credibilidade do sistema.

Talvez tenha chegado o momento de se pensar em uma maneira de simplificação do trâmite das demandas coletivas, advindas de questões que se repetem no sistema de juizados especiais. Uma tutela coletiva especial?

## 5 CONCLUSÃO

O sistema de juizados especiais tem recebido alto número de demandas repetitivas com os mesmos litigantes no polo passivo, muitas delas de natureza coletiva, em que pese ter sido criado para lidar com pequenas causas, sem maiores complexidades.

Essa situação tem levado a um tratamento inadequado desse tipo de demanda, até porque a lei dos juizados especiais traz um fluxo único de tramitação dos feitos, que parece mais adequado às causas justificadoras de sua criação.

Como se não bastasse esse tratamento dado às demandas de natureza coletiva revelar-se prejudicial à exteriorização dos problemas estruturais e ao tratamento das questões de natureza pública, a exaurida desse tipo de processo tem levado também a um uso predatório do sistema de juizados especiais e gerado muitas desigualdades processuais.

Essa abertura do sistema e tramitação de todas as ações que lhe chegam de maneira individualizada tem gerado sérios problemas a todo o sistema de justiça, já que há uma diversidade de decisões, em que pese o trâmite do mesmo tema.

A celeridade prevista na Lei nº 9.099/95 tem muitas vezes mascarado sérios problemas estruturais. Por isso, ressalta-se como importante tarefa aos atores do sistema de juizados especiais que seja repensada a indiscriminada abertura desse sistema, e que se pondere sobre uma maneira de tratar as demandas individualizadas de natureza coletiva, de acordo com essa natureza, sem impactar a celeridade nem comprometer sua credibilidade.

Sugere-se que se reflita acerca de, quem sabe, um sistema especial de tutela dos direitos coletivos.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, G. R. Efetividade, segurança, massificação e a proposta de um incidente de resolução de demandas repetitivas. In: WAMBIER, T. A. A. (org.). **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ASPERTI, M. C. Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário. 2014. **Dissertação (Mestrado em Direito Processual Civil)** – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 10/ abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4.728/2004**. Situação: Transformada na Lei Ordinária 11.277/2006. Acresce o art. 285-A à Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, relativo à racionalização do julgamento de processos repetitivos. Nova Ementa da Redação Final: Acresce o art. 285-A à Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=274442>. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **DATAJUD** – Base Nacional de Dados do Poder Judiciário. Atualizado em: 17 maio 2024-a. Disponível em: Estatísticas do Poder Judiciário ([cnj.jus.br](http://cnj.jus.br)) Acesso em: 22 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **DATAJUD** - Base Nacional de Dados do Poder Judiciário. Grandes Litigantes: Maiores Litigantes. Atualizado em: 2 abr. 2024-b. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Demandas repetitivas**. Brasília-DF: CNJ, 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico dos Juizados Especiais**. Brasília-DF: CNJ, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2021**: ano-base 2022. Brasília-DF: CNJ, 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990.

BRASIL. **Lei nº 11.277, de 7 de fevereiro de 2006**. Acresce o art. 285-A à Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 185, 8 fev. 2006.

BRASIL. **Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 194, 17 mar. 2015.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Diagnóstico sobre os Juizados Especiais Cíveis**: Relatório de pesquisa. Brasília-DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Conselho Nacional de Justiça (CNJ), 2013.

CHAYES, A. *The role of the Judge in Public Law Litigation*. **Harvard Law Review**, Massachusetts, v. 89, n. 7, 1976.

GALANTER, M. **Por que quem tem mais sai na frente**: especulações sobre os limites da transformação no direito. Trad. Ana Carolina da Matta Chasin. São Paulo: Saraiva, 2014.

MANCUSO, R. de C. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2010, p. 6.

ORSINI, A. G. de S.; REIS, L. S. V.; MOREIRA, L. B. D. R. Juizados Especiais: 20 anos da Lei 9.099/95: reflexões, desafios e propostas de políticas judiciais. **Revista CNJ**, Brasília-DF, v. 1, n. 1, p. 29-34, 2015-a.

ORSINI, A. G. de S.; REIS, L. S. V.; MOREIRA, L. B. D. R. Os Juizados Especiais Cíveis no século XXI: dificuldades, promessas e expectativas para a efetividade do acesso à Justiça enquanto Política Pública no território brasileiro. **Revista CNJ**, Brasília-DF, v. 1, n. 1, p. 29-34, 2015-b.

REFOSCO, H. C. **Ação coletiva e democratização do Acesso à Justiça**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2018.

RIO GRANDE DO NORTE. Centro de Inteligência do Poder Judiciário do Rio Grande do Norte. Centro de Inteligência dos Juizados Especiais. **Nota Técnica 1/2020**. Tema 1, Causas repetitivas: litigância agressora e demandas fabricadas. Relator: Juiz Paulo Luciano Maia Marques. Natal, 20 jan. 2021.

VITORELLI, E. **O devido processo legal coletivo:** dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed. São Paulo: RT, 2019.

WATANABE, K. Acesso à justiça e sociedade moderna: participação e processo. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1988.