



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL
INTERDISCIPLINAR EM PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E DIREITOS
HUMANOS**

RODRIGO DE MENESES DOS SANTOS

**DESAFIOS NA GESTÃO PROCESSUAL DA PROCURADORIA DO
ESTADO DO TOCANTINS: A ESTRUTURAÇÃO DO NÚCLEO
SETORIAL DE GESTÃO PROCESSUAL COMO ESPAÇO
INTERDISCIPLINAR E POSSIBILIDADE DE SOLUÇÃO DA
HIPERJUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS CONTRA O
ESTADO DO TOCANTINS**

Palmas/TO
2023

RODRIGO DE MENESES DOS SANTOS

**DESAFIOS NA GESTÃO PROCESSUAL DA PROCURADORIA DO
ESTADO DO TOCANTINS: A ESTRUTURAÇÃO DO NÚCLEO
SETORIAL DE GESTÃO PROCESSUAL COMO ESPAÇO
INTERDISCIPLINAR E POSSIBILIDADE DE SOLUÇÃO DA
HIPERJUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS CONTRA O
ESTADO DO TOCANTINS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Mestrado Profissional Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense – Linha de Pesquisa – Efetividade das Decisões Judiciais e Direitos Humanos, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Tarsis Barreto Oliveira.

Palmas/TO
2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

S237d Santos, Rodrigo de Meneses dos.

Desafios na gestão processual da Procuradoria do Estado do Tocantins: A estruturação do núcleo setorial de gestão processual como espaço interdisciplinar e possibilidade de solução da hiperjudicialização de demandas repetitivas contra o Estado do Tocantins. / Rodrigo de Meneses dos Santos. – Palmas, TO, 2023.

88 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2023.

Orientador: Tarsis Barreto Oliveira

Coorientador: Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira

1. Gestão processual. 2. Hiperjudicialização de Demandas. 3. Análise Econômica do Direito e Direito Processual Civil. 4. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas. I. Título

CDD 342

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FOLHA DE APROVAÇÃO DO EXAME DE QUALIFICAÇÃO

RODRIGO DE MENESES DOS SANTOS

DESAFIOS NA GESTÃO PROCESSUAL DA PROCURADORIA DO ESTADO DO TOCANTINS: A ESTRUTURAÇÃO DO NÚCLEO SETORIAL DE GESTÃO PROCESSUAL COMO ESPAÇO INTERDISCIPLINAR E POSSIBILIDADE DE SOLUÇÃO DA HIPERJUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS CONTRA O ESTADO DO TOCANTINS

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Mestrado Profissional Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense – Linha de Pesquisa – Efetividade das Decisões Judiciais e Direito Humanos, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Tarsis Barreto Oliveira.

Data de submissão à Banca Examinadora: 12 de julho de 2023

Banca Examinadora

Professor Doutor Tarsis Barreto Oliveira – Universidade Federal do Tocantins – UFT
Orientador

Professor Doutor Marcelo Bezerra Ribeiro – Universidade da Amazônia – UNAMA
Examinador Externo

Professor Doutor Vinícius Pinheiro Marques – Universidade Federal do Tocantins – UFT
Examinador Interno

**Palmas/TO
2023**

À Deus pela força diária e por me acompanhar sempre em todos os momentos, principalmente naqueles em que estive de joelhos. Hoje eu tenho muito mais do que pedi, silenciosamente, em oração.

Aos meus pais, Francisco Rodrigues dos Santos e Êdes Maria de Meneses Costa dos Santos, por sempre acreditarem em mim e por terem abdicado de suas vidas em prol das realizações e da felicidade de seus filhos: Geórgia e Breno. Não poderia deixar de mencioná-los, pois mesmo distantes continuam nutrindo diariamente o amor fraterno e admiração mútua.

AGRADECIMENTOS

A realização desta dissertação de mestrado contou com importantes apoios e incentivos diários sem os quais não teria se tornado realidade.

Ao Prof. Dr. Tarsis Barreto Oliveira, pela sua orientação, apoio, incentivo, disponibilidade, pelo conhecimento transmitido, pelas opiniões, críticas e colaboração ao longo da realização deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Marcelo Bezerra Ribeiro e ao Prof. Dr. Vinícius Pinheiro Marques pelas valiosas considerações e sugestões apresentadas por ocasião do exame de qualificação do projeto de pesquisa que originou esse trabalho.

À Procuradoria Geral do Estado do Tocantins pelo fomento à qualificação em Programa de Mestrado Profissional no Estado do Tocantins, contribuindo para a construção de práticas profissionais voltadas à melhoria da qualidade de seus serviços.

Aos colegas da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins pelo apoio que tive para o cumprimento das atividades do Programa de Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins, em parceria com a Escola Superior de Magistratura Tocantinense.

Aos professores e colegas do Programa de Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins pela participação e colaboração na execução do presente trabalho.

RESUMO

O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas se apresenta no ordenamento brasileiro como mecanismo processual eficaz para lidar com as inúmeras demandas sobre uma mesma questão de direito, culminando no fenômeno da hiperjudicialização. Por meio deste incidente busca-se a fixação de uma tese jurídica *in abstracto* para resolver uma série de conflitos individuais ou coletivos em curso e futuros. Contudo, sua utilização ainda precisa ser otimizada, considerando, notadamente, o impacto que a hiperjudicialização acarreta no Poder Judiciário e em toda sociedade reflexamente. É nesse contexto que a presente dissertação se propõe a analisar a adoção do IRDR, pela Procuradoria do Estado do Tocantins, órgão de representação jurídica do estado do Tocantins, como um dos mecanismos aptos a enfrentar o fenômeno da hiperjudicialização de demandas. O presente trabalho, a partir de uma análise teórico exploratória, por meio do raciocínio analítico dedutivo, se debruçou na pesquisa sob um viés interdisciplinar para proposição de estratégia que levasse em conta a natureza complexa do tema. Buscando atingir o objetivo geral proposto, a dissertação foi desenvolvida em três capítulos. O primeiro, dedicou-se a apresentar o tratamento interdisciplinar dos mecanismos de solução de conflitos em um contexto de hiperjudicialização de casos repetitivos. O segundo, buscou analisar a técnica processual do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, apresentando seus aspectos conceituais, origens, natureza jurídica e finalidades. Por fim, o terceiro capítulo realizou uma análise da importância da implementação de mecanismos de gestão processual-administrativa nas organizações jurídicas, seguindo com uma abordagem exploratória e descritiva do atual estado da gestão processual na Procuradoria do Estado do Tocantins. Finalmente, foi apresentada a proposta de produto de natureza técnica-profissional, um Projeto de Resolução da Procuradoria do Estado do Tocantins destinado à criação do Núcleo avançado de Estudos de Gestão Processual, inserido na estrutura da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos do estado do Tocantins, voltado ao estudo, gestão e sistematização especializada no tratamento das demandas repetitivas que envolvam o estado do Tocantins.

Palavras-chave: Direito Processual Civil. Gestão processual. Hiperjudicialização. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas. Procuradoria Geral do Estado do Tocantins.

ABSTRACT

The Incident of Resolution of Repetitive Demands is presented in the Brazilian legal system as an effective procedural mechanism to deal with repetitive demands and the phenomenon of hyperjudicialization. Through the IRDR we seek to establish a legal thesis in the abstract to resolve a series of individual or collective conflicts in progress and future. However, its use still needs to be optimized, notably considering the impact of those demands that have as one of the parties the so-called great litigants. It is in this context that this dissertation proposes to analyze the adoption of the IRDR, by the State Attorney's Office, the legal representation body of the State of Tocantins, as a mechanism capable of facing the phenomenon of hyperjudicialization of demands. The present work, from an exploratory theoretical analysis, through deductive analytical reasoning, focused on the research under an interdisciplinary bias to propose a strategy that considered the complex nature of the theme. Seeking to achieve the general objective proposed, the dissertation was developed in three chapters. The first chapter was dedicated to presenting the interdisciplinary treatment of conflict resolution mechanisms in a context of hyperjudicialization of repetitive demands. The second chapter was dedicated to analyzing the procedural technique of the Incident of Resolution of Repetitive Demands, presenting its conceptual aspects, its origins, its legal nature, and purposes. The third chapter analyzed the importance of implementing procedural-administrative management mechanisms in legal organizations, following an exploratory and descriptive approach to the current state of procedural management in the Attorney General's Office of the state of Tocantins. Finally, the proposal for a product of a technical-professional nature was presented, a draft resolution of the Attorney General's Office of the State of Tocantins for the creation of the Center for Studies in Procedural Management, inserted in the structure of the Sub-Prosecutor's Office of the Chamber of Prevention and Administrative Resolution of Conflicts of the State of Tocantins, focused on the study, management and systematization specialized in the treatment of repetitive demands involving the state of Tocantins.

Keywords: Civil Procedural Law. Procedural management. Hyperjudicialization. Repetitive Demand Resolution Incident. Attorney General's Office of the State of Tocantins.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADR	<i>Alternative Dispute Resolution</i>
AED	Análise Econômica do Direito
CEJUSC	Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania
CE	Conselho da Europa
CF/88	Constituição Federal Brasileira de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
<i>GLO</i>	<i>Group Litigations Order</i>
IAC	Incidentes de Assunção de Competência
IGPREV-TO	Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins
IRDR	Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
NGPDR	Núcleo de Gestão e Prevenção de Demandas Repetitivas
NUGEPAC	Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas
NUPEMEC	Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflito
PGE-BA	Procuradoria Geral do Estado da Bahia
PGE-PR	Procuradoria Geral do Estado do Paraná
PGE-TO	Procuradoria Geral do Estado do Tocantins
RITJTO	Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
STF	Supremo Tribunal Federal
TJTO	Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	O TRATAMENTO INTERDISCIPLINAR DOS MECANISMOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS: UMA ABORDAGEM NO ÂMBITO DO DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO.....	14
2.1	A INTERDISCIPLINARIDADE E SEU LUGAR METODOLÓGICO EM PESQUISAS JURÍDICAS DIANTE DE UM CONTEXTO DE COMPLEXIDADE	14
2.2	FUNDAMENTOS E ELEMENTOS DO DIREITO PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO NO CONTEXTO DA HIPERJUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS	20
2.3	OS FUNDAMENTOS DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E SUA RELAÇÃO DIALÓGICO-INTERDISCIPLINAR COM O DIREITO PROCESSUAL CIVIL	29
3	O INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS COMO MEIO DE ENFRENTAMENTO À HIPERJUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS EM UM CONTEXTO DE COMPLEXIDADE.....	36
3.1	ASPECTOS CONCEITUAIS, ORIGENS, NATUREZA JURÍDICA E FINALIDADES DO IRDR.....	37
3.2	ASPECTOS PROCEDIMENTAIS DO IRDR	46
3.3	A FEIÇÃO GERENCIAL DO IRDR COMO MEIO DE ENFRENTAMENTO DA LITIGIOSIDADE REPETITIVA	51
4	A HIPERJUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS E A NECESSÁRIA SISTEMATIZAÇÃO DA GESTÃO PROCESSUAL NA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS COMO PRESSUPOSTO DE TRANSFORMAÇÃO E EFETIVIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA E DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL	53
4.1	IMPORTÂNCIA DA GESTÃO PROCESSUAL-ADMINISTRATIVA NAS ORGANIZAÇÕES JURÍDICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIANTE DE UM CENÁRIO COMPLEXO DE DEMANDAS REPETITIVAS.....	54

4.2	ESTADO ATUAL DA GESTÃO JURÍDICO-PROCESSUAL DA PROCURADORIA DO ESTADO DO TOCANTINS E A NECESSÁRIA CRIAÇÃO DO NÚCLEO DE ESTUDOS DE GESTÃO PROCESSUAL COMO ESPAÇO INTERDISCIPLINAR DESTINADO À SOLUÇÃO DA HIPERJUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS CONTRA O ESTADO DO TOCANTINS.....	59
4.3	PROPOSTA DA ESTRUTURA DO NÚCLEO DE ESTUDOS DE GESTÃO PROCESSUAL E SUA CENTRALIDADE NO DESENVOLVIMENTO DE SOLUÇÕES DE DEMANDAS REPETITIVAS	68
5	CONCLUSÕES.....	73
	REFERÊNCIAS.....	77

1 INTRODUÇÃO

A efetividade das decisões judiciais é uma preocupação moderna de todos que atuam no sistema de justiça, bem como da sociedade em geral, que busca no Poder Judiciário um comando eficaz, célere e isonômico aos interesses contrapostos submetidos à sua apreciação.

As discussões jurídicas que gravitam em torno de propostas e perspectivas dirigidas a uma maior efetividade das decisões judiciais têm se tornado cada vez mais frequentes, uma vez que o exercício da jurisdição com a efetiva prestação jurisdicional aos cidadãos é imprescindível à proteção e à afirmação concreta dos direitos humanos, sendo essencial à manutenção do próprio Estado Democrático de Direito.

Incumbe fundamentalmente ao Poder Judiciário a resolução dos conflitos de interesses não solucionados pelos envolvidos e qualificados por pretensões resistidas, remanescendo ao referido poder estatal, por conseguinte, a função de promover a manutenção da ordem jurídica autêntica, a garantia das liberdades individuais e públicas, a costura hígida de direitos lesionados, a estabilização e a pacificação social.

De tal sorte, a adequada proteção e afirmação concreta de muitos direitos humanos violados ou transgredidos depende, efetivamente e em muitos casos, de uma resposta jurisdicional que se afigure oportuna e justa, tendo como parâmetro o direito moderno à efetiva prestação jurisdicional.

Assim, mostra-se imprescindível a existência e o desenvolvimento de um processo judicial eficaz, com duração razoável e que ao promover a resolução de um conflito, confira estabilidade e segurança jurídica às relações jurídicas.

A situação vivenciada pelos jurisdicionados deve ser reestruturada pelo sistema judicial brasileiro, tendo em vista que ostenta um conjunto sistêmico de dificuldades que leva a uma morosa solução das lides, por vezes até simples, de respostas tardias que não atendem aos anseios dos jurisdicionados eficientemente.

Com base nesse cenário, se intensificam os estudos que buscam identificar as barreiras ou obstáculos que impedem uma prestação jurisdicional célere, bem como os fatores que limitam a eficaz e razoável duração do processo, não só pelo Poder Judiciário, mas, também, pelos demais Poderes da República, principalmente pelo Poder Executivo, pois ele figura como um dos principais litigantes do sistema de justiça nacional.

Sendo assim, a temática proposta na presente pesquisa centrou-se no desafio da Administração Pública, no âmbito da Procuradoria do Estado do Tocantins, em criar mecanismos de gestão processual eficazes para enfrentar o fenômeno da hiperjudicialização

de casos repetitivos e viabilizar soluções que proporcionem segurança, isonomia e previsibilidade das decisões judiciais.

Como Procurador do Estado do Tocantins, o pesquisador constatou que a ausência de uma gestão processual integrada, dinâmica e coordenada gera empecilhos à prestação jurisdicional mais célere. Situação que não ocorre apenas no Poder Judiciário, mas, também, no Poder Executivo, tornando necessária a presente pesquisa para buscar novas possibilidades instrumentais no plano da gestão processual que viabilizem a concretização dos direitos pleiteados pelos jurisdicionados.

Ocorre que, para tal missão, é necessário o aprofundamento teórico-conceitual pelo agente do Estado. Por isso, o pesquisador propôs a presente pesquisa, alinhando aspectos de natureza eminentemente teórico-conceitual, sem perder de vista a sua perspectiva empírica, interdisciplinar e técnico-profissional.

Ademais, outra motivação que demanda exposição encontra-se delineada no interesse institucional, de forma específica, no Poder Executivo do Tocantins, representado pela Procuradoria do Estado do Tocantins, que há muito tempo tem empreendido esforços para o desenvolvimento sistemático de medidas administrativas, mas não sem alcançar o êxito indispensável.

No início do desenvolvimento da pesquisa, vislumbrava-se a criação de uma Subprocuradoria para o tratamento das possibilidades extrajudiciais e judiciais de soluções das demandas repetitivas ou de massa.

Desse modo, o produto iria visar ações que potencializassem as medidas administrativas e jurídico-processuais, de forma coordenada, interligando estudos, atos de gestão e ações judiciais para a produção de soluções que gerassem os fins esperados, qual seja, a diminuição de processos, a celeridade nos julgamentos das ações e a eficiência na solução de controvérsias que envolvessem o Estado do Tocantins.

Uma parte do que se pretendia realizou-se no ano de 2022, com a criação da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos.

Ocorre que, em razão de sua recente instituição, ainda carece de uma implantação eficiente, além do que sua estrutura clama por um centro de estudos voltados às medidas judiciais de demandas repetitivas, o que manteve a atualidade da pesquisa e do produto entregue pelo pesquisador, após a elaboração do embasamento teórico-profissional.

Vinculada à breve justificativa pessoal e profissional, a justificativa social situa-se principalmente no papel e nos resultados que podem advir da criação de um Núcleo Setorial no âmbito das Procuradorias Gerais dos Estados e do Distrito Federal direcionado para a

gestão processual (*case management*) que viabilize a utilização otimizada de técnicas processuais tendentes à redução do número de processos, dentre os quais pode-se destacar os Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR's.

O intuito buscado pela inserção no CPC/2015 de mecanismos que gerem incremento quantitativo e qualitativo de demandas processuais, traduz-se em contemplar maior eficiência e efetividade à prestação jurisdicional, tentando reduzir o número de demandas perante o Poder Judiciário.

Ainda deve-se salientar a importância acadêmica, pois a consolidação dos resultados da pesquisa proposta, além de servir a propósitos técnicos-profissionais, atenderá ao aprimoramento teórico-conceitual, estando totalmente aderente à linha de pesquisa “*Efetividade das Decisões Judiciais e Direitos Humanos*” do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Mestrado Profissional Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos.

Por essa razão, diante do aumento progressivo das demandas direcionadas em face do Estado do Tocantins, a temática pesquisada circunscreve-se no aperfeiçoamento da gestão processual de forma a otimizar o uso de medidas processuais (como o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas) como instrumento para o enfrentamento da hiperjudicialização.

Diante da apresentação temática, a sua síntese pode ser apresentada da seguinte forma: “Desafios na gestão processual da Procuradoria do Estado do Tocantins: a estruturação do núcleo setorial de gestão processual como mecanismo de enfrentamento da hiperjudicialização de demandas repetitivas contra o estado do Tocantins”.

Destarte, considerando a delimitação temática apresentada, a problematização do tema se circunscreve nos seguintes termos: quais estratégias administrativas de gestão, que viabilizem a ampliação dos usos de medidas processuais como o IRDR, podem ser implementadas pela Procuradoria Geral do Estado do Tocantins para gerir o elevado número de processos envolvendo o estado do Tocantins contribuindo para o aperfeiçoamento e melhoria da relação entre o administrado e a Administração Pública?

Delimitado o tema e apresentado o problema de pesquisa, o objetivo geral pretendido consistiu em demonstrar que a criação do Núcleo Setorial de Gestão Processual no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, na estrutura da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, alinhado com as mudanças propostas pelo CPC/2015, mostra-se necessária à ampliação da eficiência e à promoção de solução das demandas repetitivas que destaca o estado do Tocantins como o principal litigante tocantinense.

Com relação ao quadro metodológico proposto, esse tem como ponto de partida uma

análise teórico exploratória, utilizando como matriz teórica, no âmbito do direito processual, a tese defendida sobre o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas de Sofia Orberg Temer, muito embora outras bases teóricas relacionadas à temática tenham sido analisadas para estabelecer uma relação dialógica com a obra principal, como as apresentadas por Aluísio Gonçalves de Castro Mendes, Luiz Guilherme Marinoni, Fredie Didier Jr. e Marcos de Araújo Cavalcanti.

Ademais, foi utilizado o método de abordagem qualitativo, diante da necessidade de verificação da adoção de mecanismos que possibilitem uma maior eficiência na resolução de conflitos envolvendo a administração pública do estado do Tocantins.

O raciocínio analítico utilizado foi o dedutivo, pois inicialmente foram verificados os aspectos gerais dos mecanismos de natureza teórico-profissional relacionados aos meios processuais que otimizassem a análise e o tratamento dos processos no âmbito da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins.

Diante disso e da natureza interdisciplinar da pesquisa foram demandados estudos de diferentes ramos do direito e áreas conhecimentos, entre elas: filosofia, gestão, análise econômica do direito e tecnologia da informação.

A interação de caráter interdisciplinar não ficou restrita ao conteúdo, pois foram trazidos métodos das áreas mencionadas com vistas ao aprofundamento do conhecimento teórico, bem como à criação de instrumentos técnicos que resolvessem o problema que se constitui no centro desta pesquisa.

O método de procedimento consistiu no diálogo das estratégias pertinentes ao estudo de caso, pois a aplicação de medidas de gestão processual para demandas contra o Estado configura caso específico, com o procedimento de análise de dados e formulação de proposta legislativa (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO, 2020, p. 205-2010).

Com relação ao tratamento das fontes foi realizada revisão de literatura, com pesquisa a referências bibliográficas, concomitante ao levantamento de fontes primárias de natureza documental, voltado a subsidiar as conclusões quanto à necessidade da criação do Núcleo Setorial de Gestão Processual no âmbito da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos do estado do Tocantins, que possibilite uma nova forma de tratamento de gestão da multiplicidade de demandas processuais.

Assim, buscando atingir o objetivo geral proposto neste trabalho, a dissertação foi desenvolvida em três capítulos.

O primeiro, dedicou-se a apresentar o tratamento interdisciplinar dos mecanismos de solução de conflitos em um contexto de hiperjudicialização de demandas repetitivas, a partir

de uma abordagem teórica inicial sobre a interdisciplinaridade e seu lugar metodológico em pesquisas jurídicas em um contexto de complexidade. Na sequência foram apresentados os fundamentos e os elementos do direito processual civil diante do contexto de hiperjudicialização de demandas, discorrendo sobre os movimentos de efetivação do acesso à justiça e as transformações do sistema processual brasileiro destinadas a uma maior efetividade na resolução de conflitos.

Por fim, foram apresentadas noções teóricas fundamentais de análise econômica do direito a fim de que sua metodologia possibilite o aprimoramento da gestão da litigância no contexto do sistema judicial brasileiro.

O segundo, dedicou-se a analisar a técnica processual do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, apresentando seus aspectos conceituais, suas origens no direito alienígena, sua natureza jurídica e finalidades.

Após, foram apresentados os aspectos procedimentais do IRDR e, por fim, foi realizada uma breve análise de sua feição gerencial como forma de enfrentamento da litigiosidade repetitiva.

O terceiro capítulo de desenvolvimento realizou uma análise da importância da implementação de mecanismos de gestão processual-administrativa nas organizações jurídicas, seguindo com uma abordagem exploratória e descritiva do atual estado da gestão processual na Procuradoria do estado do Tocantins.

Por fim, foi apresentada proposta de produto de natureza técnico-profissional, um Projeto de Resolução da Procuradoria do Estado do Tocantins destinado à criação do Núcleo de Estudos de Gestão Processual, inserido na estrutura da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos do estado do Tocantins, voltado ao estudo, gestão e sistematização especializada no tratamento das demandas repetitivas que envolvam o estado do Tocantins.

Tal medida, além de atender aos requisitos dos produtos do Mestrado Interdisciplinar Profissional, nos termos da Portaria CAPES 171/2018, visa apresentar soluções que diminuam a judicialização, bem como a viabilização de um tratamento que propicie uma prestação jurisdicional mais eficiente, célere, isonômica, concretizando efetivamente o acesso à justiça.

2 O TRATAMENTO INTERDISCIPLINAR DOS MECANISMOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS: UMA ABORDAGEM NO ÂMBITO DO DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

Neste milênio, as transformações nas relações sociais e econômicas, a partir das alterações significativas nas formas de viver, de trabalhar e de se relacionar, intensificadas pela ampliação ao acesso aos mais diversos recursos tecnológicos e pela virtualização dos espaços de relacionamento interpessoal geraram uma sociedade hiperconectada, com repercussão direta sobre o volume de vínculos jurídicos e de conflitos de interesses que surgem a cada instante.

Essa hiperconexão também acarreta efeitos sobre a mobilização por direitos, de forma que a população busca o aparato estatal para obter a resolução de seus conflitos, provocando, por sua vez, um aumento exponencial de demandas levadas à apreciação do Poder Judiciário, ou a denominada hiperjudicialização.

Esse fenômeno, agregado aos meios tradicionais de solução de conflitos concebidos em um sistema judicial tradicional, gerou o agravamento de problemas na prestação jurisdicional no Brasil, sintomas que sempre busca-se afastar como a morosidade, a elevação dos custos de litigar, a falta de previsibilidade das decisões judiciais, a insegurança jurídica, o déficit na proteção às relações jurídicas com obstáculo ao efetivo acesso à justiça e o descrédito no sistema de justiça brasileiro.

A necessidade de adequação do ordenamento jurídico processual brasileiro a essa realidade foi se impondo e culminou com a reforma do direito processual civil brasileiro a partir da instituição do Código de Processo Civil de 2015.

Acontece que a mudança legislativa não é suficiente para promover uma transformação efetiva e eficaz ao problema de crise no sistema judiciário. Trata-se de um problema com diversas faces, agravado pela complexidade da sociedade tecnológica, e que por isso demanda uma análise teórico-prática diferenciada a partir de uma perspectiva interdisciplinar.

2.1 A INTERDISCIPLINARIDADE E SEU LUGAR METODOLÓGICO EM PESQUISAS JURÍDICAS DIANTE DE UM CONTEXTO DE COMPLEXIDADE

A ampliação dos campos de pesquisa e a abertura a novas possibilidades de construção do conhecimento, a partir do aprofundamento da relação entre a teoria e a prática, tem

produzido um conhecimento diferenciado, mais próximo dos aspectos empíricos, sem perder de vista a dimensão teórica e conceitual.

Com as múltiplas formas de produção do saber, o conhecimento produzido ganhou natureza distinta levando a conexões de saberes e estratégias metodológicas, a partir das necessidades conjunturais e circunstanciais nas quais está mergulhado, seja no espaço acadêmico ou no espaço prático-profissional.

A interação entre pensar e realizar o saber científico fora dos limites disciplinares, ao romper com a departamentalização científica, gerou movimentos interativos entre as disciplinas deslocando não só conteúdos, conceitos e objetos de pesquisa, mas, também, os métodos utilizados para o seu desenvolvimento que transmutaram a natureza do conhecimento produzido, criando aquilo que se denomina multidisciplinaridade, interdisciplinaridade e transdisciplinaridade.

Embora ainda persistam incertezas quanto aos usos das estratégias metodológicas situadas fora das clássicas técnicas modernas da disciplinaridade, principalmente na forma dos usos e validações dos resultados obtidos em áreas das Ciências Sociais e Humanas e mais especificamente na área jurídica, a complexidade dos fenômenos sociais que repercutem na esfera jurídica exigem a superação da análise simplesmente disciplinar e dirige a uma abordagem interdisciplinar para compreender os fenômenos de maneira interligada e orgânica, sem divisões lineares e cartesianas.

Tendo em vista a existência de incertezas e temores quanto à cientificidade do conhecimento não disciplinar, impõem-se algumas ponderações sobre as causas e as possíveis soluções a esses aparentes problemas.

Com efeito, para compreender suas origens e a necessidade de superá-los também se faz necessária rápida digressão contextual quanto ao desenvolvimento dos paradigmas de produção científica, os seus lugares de atuação e os processos de sua superação.

De forma retrospectiva, os padrões dominantes de desenvolvimento das pesquisas validadas hoje como científicas remontam à modernidade e se estruturam a partir da disciplinarização do conhecimento, com alto nível de especificidade do objeto em estudo e especialização do conteúdo e do modo de sua produção (SANTOS, 2006, p. 20-21).

Os fundamentos da racionalidade cartesiana e o engessamento dos procedimentos próprios das ciências naturais, a partir do século XIX, passaram a pautar as pesquisas das Ciências Sociais e das Humanidades, mas a sua adaptabilidade à dinâmica própria dos objetos pesquisados por essas áreas deu origem a situações paradoxais, que levaram ao questionamento quanto à cientificidade dos conhecimentos por elas produzidos. Tais

questionamentos elevaram o nível do encastelamento e especialização, abrindo caminho para o distanciamento da teoria produzida e a realidade das práticas sociais (SANTOS, 2006, p. 33).

Em contraposição ao modo de fazer científico do paradigma dominante, preponderantemente estabelecido na academia e nos espaços oficiais de produção do conhecimento, paradigmas emergentes passaram a questionar o modo de conhecimento disciplinar e demonstrar a necessidade de repensar os métodos de produção do conhecimento científico.

Tal como ocorrido na Modernidade, que gerou a racionalidade moderna cartesiana, os questionamentos ao paradigma dominante se deram inicialmente no plano das Ciências Naturais. As Revoluções Científicas do século XX e as que se estendem ao século XXI, ultrapassaram as fronteiras das Ciências Naturais e migraram para as Ciências Sociais e Humanidades, chegando a espaços, até então, cristalizados, como o do conhecimento jurídico (SANTOS, 2006, p. 59-60).

Paralelamente à consolidação do modelo hegemônico de produção científica, em processo de coexistência e resistência a ele, apresentam-se diversas formas de produção do saber que promovem questionamentos e mudanças na perspectiva do olhar dos cientistas.

O conflito entre paradigmas existentes e o surgimento de novos em oposição aos modelos hegemônicos de conhecimento se originam de crises dos processos resolutivos do conhecimento, pois, ao surgirem problemas não resolvidos pelos modelos padronizados e normatizados pelo paradigma hegemônico, como a ineficiência do sistema de justiça e a inefetividade da prestação jurisdicional intensificadas pelo fenômeno da hiperjudicialização de demandas, emerge a necessidade de novas estruturas científicas que viabilizem a produção de novas soluções não produzidas pelos padrões de desenvolvimento científico vigente e tido como válido.

O modelo hegemônico de produção do conhecimento tem no paradigma dominante a sua validade oficial, tida como a prevalente, posto que normalizada e normatizada pela comunidade científica, pelos órgãos oficiais do Estado, pelo sistema de educação.

Em resistência aos processos oficiais de produção científica há o paradigma emergente, que consiste em formas alternativas, muitas tidas como legítimas, mas não elevadas à normalidade dos padrões científicos oficiais. Muitos interesses, para além da resolução dos problemas científicos, regem a normalização do fazer/saber científico, determinando o lugar de validade e legitimidade no plano hegemônico. O que se chama aqui de *paradigma dominante* e *emergente*, Thomas Kuhn (2006) denominou de *ciência normal* e

ciência extraordinária.

Kuhn (2006, p. 29-30), ao tratar das estruturas que promovem a manutenção e a alteração do que é conhecimento científico, demonstra como a Ciência Normal se fundamenta nos métodos de pesquisa consolidados no passado. A previsibilidade de soluções de problemas a partir de métodos já testados consolida e reforça a legitimidade e validade da estrutura científica tida como normal.

Mas, paralelamente ao desenvolvimento das técnicas normais, novos problemas surgem e não são resolvidos pela estrutura normalizada, gerando crises sistêmicas que levam ao questionamento da validade dos métodos utilizados e, conseqüentemente, à sua alteração, oportunizando o surgimento dos paradigmas extraordinários que coexistem à margem daquela cuja normalidade encontra respaldo oficial.

A coexistência de paradigmas científicos, dominantes e emergentes, não os tornam desconectados, um influencia mudanças no outro, e os processos de fissura, restauração e mutação determinarão o êxito revolucionário. Os resultados dos processos de crise do paradigma dominante determinam a superação por meio do deslocamento do lugar hegemônico de um em relação ao outro, ou a manutenção do modelo de normalidade com a permanência marginal dos demais paradigmas.

A interdisciplinaridade se constitui em um dos modelos de produção de conhecimento que pode ser situado no campo do paradigma das Ciências Extraordinárias ou paradigma emergente (NICOLESCU, 1999, p. 47-49). Cada vez mais utilizada, a interdisciplinaridade se apresenta de forma pluridimensional, corporificando diversas funcionalidades; qualificando o seu produto, diferenciando-o daqueles produzidos no âmbito da disciplinaridade clássica desenvolvida pela Ciência usual.

A abordagem interdisciplinar de fenômenos multifacetados, ao promover uma abertura a diversas formas de conhecimento presentes em áreas distintas, põe de lado o pensamento simplificador, redutor e unidimensional da disciplinaridade, pois esse, além de desintegrar a complexidade do real, não conduz a uma clareza e precisão do conhecimento.

A noção de complexidade de Edgar Morin (2005) pode ser trazida como fundamento para a adoção de estratégia de construção do conhecimento interdisciplinar diante dos fenômenos sociais próprios de uma sociedade tecnológica. Assim, para Morin (2005, p. 13) a “complexidade é um tecido [...] de constituintes heterogêneas inseparavelmente associadas: ela coloca o paradoxo do uno e do múltiplo”. É o tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações, acasos que constituem nosso mundo fenomênico. Desse modo, a complexidade se apresenta com traços do emaranhado, do inextricável, da desordem, da

ambiguidade e da incerteza (MORIN, 2005, p.13).

O mundo atual marcado pela evolução tecnológica é conhecido como mundo VUCA¹ – volátil, incerto, complexo e ambíguo (GONZALES, 2022, p. 166). A volatilidade diz respeito à rapidez com que as mudanças ocorrem na sociedade; a incerteza se refere a imprevisibilidade diante de um cenário de mudanças constantes; a complexidade se verifica na multiplicidade de variáveis presentes em um fenômeno; e a ambiguidade se estabelece diante da possibilidade da diversidade de resultados interpretados de diferentes formas.

A realidade dos fenômenos constituídos no mundo VUCA, que integram um tecido, cujas partes são inseparavelmente associadas, é incompatível com o pensamento simplificador e disciplinar, pois esse é incapaz de conceber a conjunção entre o uno e o múltiplo (MORIN, 2005, p. 12). Assim, não compreender a complexidade do real, leva a ações incompatíveis com essa realidade.

Outras considerações diferenciadoras devem ser feitas sobre a interdisciplinaridade e os demais modos de fazer científico. Ao colocá-la em comparação com a multidisciplinaridade, ela se destaca no tocante à amplitude interacional.

A multidisciplinaridade, diferentemente da interdisciplinaridade, coloca-se como uma opção de complexização anterior a ela. A sua atuação promove o estudo de objetos que não são tipicamente estudados por um determinado campo científico. O olhar, portanto, é deslocado do objeto tipicamente analisado, mas sobre ele atuarão os métodos próprios de análise daquela ciência que se propõe estudar o objeto externo (NICOLESCU, 1999, p. 50).

Tal empreendimento científico, ao analisar objetos externos, tem como finalidade o aprofundamento do conhecimento dos objetos de estudo típico de um determinado campo do conhecimento. Nesse aspecto, ele amplia a possibilidade de compreensão das variáveis que se relacionam a um objeto típico e aprofunda o conhecimento sobre ele.

No aspecto metodológico, os instrumentos utilizados não são externos, são típicos do campo científico que se apropriou do objeto externo.

A título de exemplo, a análise do fenômeno da hiperjudicialização, que é um objeto tipicamente estudado pela sociologia, será submetido no campo do estudo jurídico ao método de análise estrutural da ordem jurídica, o que levará a um enquadramento do fenômeno social em tela, a uma decodificação normativa que lhe subjugará, controlando ou modificando a sua

¹ Mundo VUCA é uma expressão que foi criada no universo militar norte americano, no período pós-guerra fria, nos anos 1990, para descrever os cenários e contextos de guerras possíveis. VUCA é uma sigla em inglês, formada pela primeira letra das palavras: *Volatility* (volatilidade), *Uncertainty* (incerteza), *Complexity* (complexidade) e *Ambiguity* (ambiguidade). Esses conceitos são utilizados para descrever a sociedade que vivemos atualmente, de constantes mudanças e imprevisibilidade (GONZALES, 2022, p. 166).

existência no sistema jurídico.

Portanto, no plano multidisciplinar o protagonismo é de um personagem, aquele que sempre esteve presente e se coloca como central num determinado campo de conhecimento. O objeto cooptado à análise aprofunda o conhecimento do principal, mas sobre ele outros métodos não são aplicados para não desconstituir, numa perspectiva da normalidade científica moderna e cartesiana, a sua natureza específica.

No caso da interdisciplinaridade, algumas questões novas são trazidas ao processo de pesquisa e o produto decorrente desse processo perde parte da sua pureza e o nível de aprofundamento do conhecimento sobre o objeto se amplia de tal forma que as composições de definição do conhecimento produzido tendem a ser expressas de forma complexa, através da designação conjunta de áreas distintas do conhecimento.

Na interdisciplinaridade a marca que a distingue da multidisciplinaridade se dá, a priori, na apropriação de métodos de análise distintos dos praticados.

Nesse primeiro plano diferenciador há novas perspectivas analíticas externas sobre um objeto de uma ciência específica. Os múltiplos tratamentos metodológicos redimensionam o objeto em estudo, abrindo espaço para o conhecimento específico de dimensão antes desconsideradas, posto que a sua análise era desenvolvida a partir de um viés metodológico específico (NICOLESCU, 1999, p. 50-51).

Com a apropriação de métodos e instrumentos de pesquisas distintos, há, sim, a necessidade de conhecimento de outros objetos de pesquisa que servem de coadjuvantes no processo de pesquisa. Logo, percebe-se que um modelo de produção do conhecimento não exclui o outro, mas o redimensiona.

As camadas de dimensões ou graus de análise na interdisciplinaridade se dão no processo de pesquisa. O primeiro grau se dá com a aplicação de métodos externos, que, ao possibilitar novas perspectivas analíticas, geram novas formas de tratamento do objeto em estudo. O segundo grau impacta no plano epistemológico: o conhecimento produzido sobre o objeto rompe as barreiras do conhecimento anterior e abre novas conexões a outras possibilidades de interações do conhecimento produzido. Em terceiro grau, a geração de novos conhecimentos produz o surgimento de novas especialidades, de novos campos do conhecimento disciplinar.

Esse processo no campo do Direito se faz necessário, pois a velocidade das mudanças sociais, econômicas, culturais, tecnológicas e políticas demandam soluções construídas num tempo-espaço paralelo às práticas sociais, não havendo mais espaço para o direito como último o último agente de transformação, ele deve estar junto e não atrás do conhecimento.

Considerando o exame realizado sobre a adoção de uma perspectiva interdisciplinar, na próxima subseção serão apresentados os elementos teórico-conceituais do direito processual civil que servirão para delimitar o objeto de estudo que sofrerá, dentre outras perspectivas analíticas externas, a proposta pela análise econômica do direito.

2.2 FUNDAMENTOS E ELEMENTOS DO DIREITO PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO NO CONTEXTO DA HIPERJUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS

A sociedade pode ser vista como uma arena em que diversos fenômenos emergem e passam a criar, alterar, aperfeiçoar ou extinguir as mais diversas conexões interpessoais. Todos esses movimentos produzem reflexos para o Direito, uma vez que esse é produzido pelo homem e opera sobre a realidade em concreto da convivência humana.

Tais reflexos atuam não apenas no âmbito da aplicação do Direito, na forma de decisão para solucionar os conflitos que se avolumam de forma exponencial no âmbito dos tribunais, mas também no sistema judiciário e na produção de normas que possam alcançar toda a evolução produzida pelo avanço da tecnologia no meio social e que garantam institucionalmente os fins estabelecidos pela ordem jurídica na Constituição.

A aplicação do direito na resolução de conflitos de interesses pressupõe, numa primeira análise e sob o ponto de vista funcional, o estabelecimento da distinção entre as normas de direito material e as normas de direito processual.

O direito material, em princípio, atribui bens jurídicos a certos sujeitos, grupos de sujeitos e à coletividade, regulando a maneira através da qual deve ocorrer a convivência social diante da possibilidade de proveito desses mesmos bens. O direito processual também confere bens jurídicos a determinados sujeitos, contudo, de forma diferente do direito material, uma vez que sua função está em regular as diferentes interações que podem ocorrer no âmbito do processo. Desse modo, diante da ameaça de crise ou de efetivo empecilho ao exercício do direito material, o direito processual atua para possibilitar a tutela do direito material, garantindo seu atendimento, representando um instrumento de tutela de direitos (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2019, p. 28-29).

De acordo com Didier Jr. (2019, p. 45), há uma relação circular entre o direito material e o processo, de forma que o processo é um método pelo qual a jurisdição é exercida. E esta, a jurisdição, é caracterizada por tutelar as situações jurídicas substanciais afirmadas no processo, que constituem o direito material. Com isso, o “processo deve ser compreendido,

estudado e estruturado tendo em vista a situação jurídica material para a qual serve de instrumento de tutela. A essa abordagem metodológica do processo pode dar-se o nome de instrumentalismo, cuja principal virtude é estabelecer a ponte entre o direito processual e o direito material” (DIDIER, 2019, p. 45).

A natureza instrumental do direito processual, segundo Bedaque (2006, p. 17-19) pressupõe que seus institutos sejam concebidos de acordo com as necessidades do direito substancial, de forma que a eficácia do sistema processual será aferida em virtude de sua utilidade para o ordenamento jurídico material e para a pacificação social. A tutela de direitos proposta pelo direito processual deve ser eficaz não apenas para assegurá-los, mas também para garantir sua satisfação.

À luz da natureza instrumental das normas processuais, conclui-se não terem elas um fim em si mesmas. Estão, pois, a serviço das regras substanciais, sendo esta a única razão de ser do direito processual. Se assim é, não se pode aceitar um sistema processual não sintonizado com seu objeto (BEDAQUE, 2006, p. 19).

O instrumentalismo, utilizado como método para relacionar o direito processual e o direito material não representa uma espécie de hierarquia entre essas categorias de direitos. Neste sentido, merece ser destacada a crítica expressa nas lições de Calmon de Passos sobre a instrumentalidade do processo.

A relação entre o processo de produção do Direito e o direito produzido, seja como enunciado, seja como decisão (dizer o Direito e aplicar o Direito) não é de caráter instrumental, meio-fim, sim de natureza substancial, integrativa. O Direito é o que dele faz o processo de sua produção. Isto nos adverte de que nunca é algo dado, pronto, preestabelecido ou pré-produzido, cuja aplicação é possível, mediante simples utilização de determinadas técnicas e instrumentos, com segura previsão das consequências. O Direito, em sua verdade, é produzido a cada ato de sua produção, concretiza-se com sua aplicação e somente é enquanto está sendo produzido ou aplicado (PASSOS, 2000, p. 68).

Calmon de Passos (2000, p. 68), ao afirmar que o Direito somente é depois de produzido e que a produção tem caráter integrativo, orgânico e substancial, quis ressaltar o papel do processo na construção do direito, pois o produto, que é a efetivação do direito material, é indissociável do processo de produção e é por ele influenciado em termos de resultado.

O processo, no âmbito do jurídico, não é, portanto, algo que opera como simples meio, instrumento, sim um elemento que integra o próprio ser do Direito. A relação entre o chamado direito material e o processo não é uma relação meio/fim, instrumental, como se tem proclamado com tanta ênfase, ultimamente, por força do prestígio de seus arautos, sim uma relação integrativa, orgânica, substancial (PASSOS, 2000, p. 68).

Nesse passo, embora o direito processual tenha uma função integrativa na consolidação do direito material, ele somente será invocado quando não houver a realização

espontânea do direito material, momento em que, em virtude da negativa de vinculação à ordem jurídica pelo sujeito obrigado a determinado comportamento a favor de outrem, o destinatário do direito poderá buscar a sua efetivação por meio do processo, provocando os órgãos estatais por meio da jurisdição.

Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2019, p. 45) defendem que o movimento pelo acesso à justiça teve um papel fundamental para a restauração dos laços entre o direito material, o direito processual e a realidade social, pois buscou dimensionar o processo como efetivo instrumento de tutela de direitos:

A partir da metade dos Novecentos, principalmente por força da doutrina italiana, inicia-se um movimento destinado a promover o acesso à justiça, promovendo-se justamente uma grande abertura para o direito material e para a realidade social, principalmente a partir de pesquisas envolvendo o direito comparado - e dentre os quadros de comparação, o cotejo entre o *common law* e a tradição romano-canônica (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2019, p. 45)².

A Constituição de 1988 estabelece em seu art. 5º, XXXV que “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”. Assim, verifica-se como princípio e direito constitucional fundamental o acesso à justiça, que pode ser compreendido como condição essencial para que o sistema jurídico garanta de forma igualitária os direitos de todos por meio da prestação jurisdicional.

Na concepção de Cappelletti e Garth (1988, p. 12), o acesso à justiça pode ser visto como o mais básico dos direitos humanos e como requisito fundamental de um sistema jurídico moderno e igualitário que almeje garantir e não somente declarar os direitos de todos.

A Resolução n°. 2.656, de 7 de julho de 2011, da Organização dos Estados Americanos (OEA), ao ressaltar o papel dos defensores públicos oficiais reafirmou o acesso à justiça como direito humano:

1. Afirmar que o acesso à justiça, como direito humano fundamental, é, ao mesmo tempo, o meio que possibilita que se restabeleça o exercício dos direitos que tenham sido ignorados ou violados.
[...]
3. Afirmar a importância fundamental do serviço de assistência jurídica gratuita para a promoção e a proteção do direito ao acesso à justiça de todas as pessoas, em especial daquelas que se encontram em situação especial de vulnerabilidade (OEA, 2011).

Neste sentido, o acesso à justiça serve para delimitar duas finalidades básicas do sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e resolver seus conflitos por meio do Estado: a primeira, que o sistema jurídico deve ser acessível a todos igualmente; a

² Considerando essa afirmação dos autores, merece destaque a obra dos doutrinadores Mauro Cappelletti e Bryant Garth – Acesso à Justiça, que ao apresentar as ondas de acesso à justiça fazem um estudo comparado da adoção de medidas de acesso à justiça nos países de tradição romano-canônica e de *common law*.

segunda, que ele deve gerar resultados que sejam individual e socialmente justos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 8).

Não basta garantir a todos o acesso aos serviços jurídicos com o fito de obter o provimento jurisdicional, esse deve ser apto com os valores da sociedade e possibilitar a efetivação de direitos.

Considerando esse propósito, diversas barreiras precisam ser transpostas para um efetivo acesso à justiça.

Cappelletti e Garth (1998, p. 15-29) identificaram diversos obstáculos a serem transpostos: os custos para litigar, que envolve não somente o valor das custas judiciais, mas também os honorários advocatícios e de sucumbência, os custos decorrentes da demora do processo e a desproporção dos custos em relação às pequenas causas; a possibilidade das partes, considerando que algumas delas possuem vantagens estratégicas como recursos financeiros, aptidão para reconhecer um direito e utilizar a medida mais adequada para a satisfação desse direito e a habitualidade em litigar ao lado de litigantes que enfrentam a carência de recursos financeiros, a falta de compreensão sobre a possibilidade de tutela de um direito e o contato eventual com o sistema de justiça; e as barreiras para obter a tutela de interesses difusos ou coletivos.

Os esforços em buscar a solução para os problemas apontados foram denominados pelos países do mundo ocidental de “ondas renovatórias do acesso à justiça” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31).

A primeira onda refere-se à assistência judiciária para os pobres, pretendendo proporcionar serviços jurídicos àqueles que não possuem recursos financeiros para arcar com os custos do processo.

No Brasil, a Constituição de 1988 em seu art. 5º, LXXIV estabeleceu que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

Nesse sentido foi criada a Defensoria Pública³ e determinada sua organização nos Estados e Distrito Federal no sentido de viabilizar o acesso aos necessitados à orientação jurídica integral e à assistência judiciária gratuita.

³ O Art. 134 da CF/88, que define o papel da Defensoria Pública, teve sua redação modificada pela Emenda Constitucional n. 80/2014 passando a ter a seguinte redação: “Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.”

Ao lado da atuação das Defensorias Públicas a ordem jurídica brasileira prevê a concessão da gratuidade da justiça⁴ à pessoa que não tenha recursos para pagar as custas processuais e honorários advocatícios, podendo se estender a todos os atos processuais.

A segunda onda decorreu de limitações dos sistemas de assistência judiciária, tendo sido identificada a necessidade de representação em juízo dos interesses difusos e coletivos. A concepção tradicional do processo judicial, voltado a solucionar conflitos individuais, não possibilitava a efetiva proteção de direitos difusos. “As regras determinantes da legitimidade, as normas de procedimento e a atuação dos juízes não eram destinadas a facilitar as demandas por interesses difusos intentadas por particulares” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 40).

Este quadro levou a uma série de reformas no sistema de justiça desde a modificação da legitimação ativa, passando pela transformação do papel do magistrado diante da tutela de um direito difuso até a ação governamental por meio da atuação do Ministério Público.

O Ministério Público possui papel fundamental na representação dos interesses difusos no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Ministério Público a posição de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Ele possui como uma de suas atribuições institucionais a de titular da ação civil pública para a proteção dos interesses difusos, sociais, públicos e coletivos, sendo nuclear para a concretização da segunda onda de acesso à justiça.

A terceira onda de acesso à justiça, além de agregar as medidas das duas primeiras, engloba o “conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 67-68).

⁴ As normas para a concessão de assistência judiciária gratuita estão contidas na Lei n. 1.060/1950 e no CPC/15 arts. 98 a 102. O Art. 98 do CPC/15 e seu §1º apresentam a seguinte previsão: Art. 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios têm direito à gratuidade da justiça, na forma da lei. § 1º A gratuidade da justiça compreende: I - as taxas ou as custas judiciais; II - os selos postais; III - as despesas com publicação na imprensa oficial, dispensando-se a publicação em outros meios; IV - a indenização devida à testemunha que, quando empregada, receberá do empregador salário integral, como se em serviço estivesse; V - as despesas com a realização de exame de código genético - DNA e de outros exames considerados essenciais; VI - os honorários do advogado e do perito e a remuneração do intérprete ou do tradutor nomeado para apresentação de versão em português de documento redigido em língua estrangeira; VII - o custo com a elaboração de memória de cálculo, quando exigida para instauração da execução; VIII - os depósitos previstos em lei para interposição de recurso, para propositura de ação e para a prática de outros atos processuais inerentes ao exercício da ampla defesa e do contraditório; IX - os emolumentos devidos a notários ou registradores em decorrência da prática de registro, averbação ou qualquer outro ato notarial necessário à efetivação de decisão judicial ou à continuidade de processo judicial no qual o benefício tenha sido concedido.

Esse conjunto de providências abrange reformas no sistema judiciário, com alterações nas formas de procedimentos, mudança nas estruturas dos tribunais, criação de novos tribunais, modificações no direito substantivo destinadas a prevenir litígios ou favorecer sua resolução, utilização de meios privados ou informais de solução de conflitos, adaptação do processo civil ao tipo de conflito (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 71).

Visando a efetivação dos objetivos da terceira onda de acesso à justiça, no Brasil, nas últimas décadas, o sistema processual foi reestruturado de forma significativa diante da necessidade de uma nova sistematização e de um conjunto de normas que fossem capazes de contribuir para a superação dos obstáculos para assegurar uma tutela jurisdicional célere, adequada e efetiva. Esses obstáculos foram e são muitos e tiveram seus efeitos ampliados diante da complexidade da sociedade contemporânea.

A longa duração dos processos foi uma das barreiras enfrentada pelo legislador do código de processo civil (FUX, 2022, p. 25).

Dentre suas causas destacaram-se: o excesso de formalidades, refletido na quantidade de etapas até a obtenção da solução judicial; a elevada recorribilidade, decorrente da previsão legal de inúmeros meios de impugnação das decisões judiciais; as falhas na organização judiciária; as deficiências na formação profissional dos agentes da justiça; a precariedade de condições sob as quais se realiza a atividade judicial em grande parte do país; e o aproveitamento ineficiente de recursos tecnológicos, que ampliava o grau de ineficiência da prestação de justiça, gerando insatisfação do jurisdicionado e descrédito no sistema jurisdicional.

A cultura da litigância também representou um desafio importante e complexo ao legislador do Código de Processo Civil vigente. A importância e a complexidade desse fenômeno devem-se às suas várias dimensões, pois são diversos os elementos que o tornam um agravante à eficiência do sistema de justiça.

A ampliação dos direitos verificada nas últimas décadas, a conscientização e a ampliação da percepção dos direitos pela população a partir da Constituição de 1988, foi responsável pelo surgimento de uma cultura cotidiana da busca pela tutela judicial de direitos supostamente lesados ou ameaçados de lesão (FUX, 2022, p. 26).

A concretização de algumas medidas de acesso à justiça, como: a assistência judiciária gratuita, a ampliação do número de advogados, a facilitação do acesso ao sistema de justiça por meio da informatização do processo, tornaram-se pressupostos inafastáveis da efetivação de todos os demais direitos e representaram incentivo ao crescimento exponencial de demandas perante o Judiciário.

Todos esses movimentos no âmbito da sociedade precisaram ser enfrentados pelo legislador para que fosse possível redesenhar o sistema processual civil de forma que as garantias processuais constitucionais fossem preservadas e, ao mesmo tempo, o processo civil brasileiro fosse modernizado para enfrentar com maior eficiência e efetividade uma nova dimensão da crise do acesso à justiça.

Um dos recursos adotados pelo Código de Processo Civil de 2015 para a solução de litígios foi a criação de uma estrutura de fortalecimento dos métodos alternativos de resolução de conflitos, já previstos na legislação extraordinária, uma vez que a cultura da litigância, ainda se encontra concentrada numa ideia presente desde a consolidação dos Estados Modernos, de que todas as formas de composição de crises na realização do direito material limitam-se à forma jurisdicional estatal (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2019, p. 35).

O fim do litígio entre as partes envolvidas por meio de outros mecanismos de solução extrajudiciais que atendam às necessidades das partes de maneira mais adequada, representa uma via importante diante do volume de litígios acumulados nos tribunais.

Desse modo, cabe apresentar sinteticamente como esses meios foram sendo estabelecidos no Direito Processual Brasileiro.

Os meios alternativos de solução de conflitos, que também recebem a denominação de Tribunal Multiportas (*multi-door courthouse*), têm suas origens a partir de uma proposta realizada em 1976, pelo professor da Faculdade de Direito de Havard, Frank Sander, em que o jurisdicionado, ao buscar o Estado para resolver um conflito de interesses, pudesse acessar outros mecanismos de solução de controvérsias, que não só a jurisdição, tais como a mediação, a conciliação e a arbitragem (FUX; BODART, 2021, p. 51).

O Sistema Multiportas é o nome que se dá ao complexo de opções, envolvendo diferentes métodos, que cada pessoa tem à sua disposição para tentar solucionar um conflito. Este sistema pode ser articulado ou não pelo Estado, envolvendo métodos heterocompositivos ou autocompositivos, adjudicatórios ou consensuais, com ou sem a participação do Estado (LORENCINI, 2019, p. 44).

No Brasil, entre 2010 e 2015, diversas medidas normativas foram responsáveis pelo impulsionamento de uma política nacional dirigida a uma adequada sistematização dos mecanismos de resolução de conflitos que contribuísse não somente com a redução do volume de demandas processuais no sistema de justiça, como também, possibilitasse uma maior efetividade e eficiência na resolução de controvérsias.

Em 2010, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução nº. 125 de 29

de novembro de 2010, instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, buscando atender à necessidade de resolução de conflitos em larga escala, reduzir a excessiva judicialização e a quantidade de recursos e execuções de sentenças, bem como organizar e uniformizar os serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos que servissem de base para a criação de juízos de resolução alternativa de conflitos.

Desse modo, foi atribuída a responsabilidade aos Tribunais de planejar e implantar localmente a política e a estruturação dos órgãos de solução de conflitos nos juízos: os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemec) e os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc)⁵.

Com a promulgação do CPC/2015, verificou-se a consagração do princípio da prioritária solução consensual, por meio do estímulo ao uso dos métodos consensuais de resolução de conflitos, em seu art. 3º, § 2º⁶.

A arbitragem⁷, como método heterocompositivo e espécie de jurisdição privada em que as partes confiam a um terceiro imparcial (uma pessoa ou um órgão colegiado) a decisão a respeito da controvérsia, é um desses métodos.

O CPC confere ao árbitro (art. 485, VII) o poder para decidir primeiramente sobre sua própria competência, cabendo a ele analisar a validade do contrato e da cláusula compromissória.

Após a promulgação do CPC a Lei de Arbitragem (Lei nº. 9.307/1996) foi alterada pela Lei nº. 13.129/2015, que realizou aprimoramentos pontuais no sentido de expandir o uso da arbitragem e melhorar alguns de seus mecanismos funcionais.

Além da arbitragem, o CPC também se dirigiu às soluções autocompositivas na fase pré-processual ou após a judicialização, como a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos, atribuindo o dever a todos os agentes do processo de

⁵ Resolução CNJ n. 125/2010: Art. 7º Os Tribunais deverão criar, no prazo de 30 dias a contar da publicação desta Resolução, Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Núcleos), coordenados por magistrados e compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores [...]; Art. 8º Os tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão.

⁶ CPC/2015, Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. [...] § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

⁷ CPC/2015, Art. 3º [...] § 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

promover a pacificação negociada pelas partes⁸.

O Código também articulou as funções e atividades dos mediadores e conciliadores aos atos processuais voltados à resolução de conflitos (SALLES; LORENCINI; SILVA, 2019, p. 6).

Em relação à mediação deve-se destacar o advento da Lei nº. 13.140/2015, que regulamentou a mediação judicial, extrajudicial e regulou o procedimento de autocomposição para os casos de conflitos envolvendo a administração pública.

Para fazer frente ao chamado contencioso de massa, em que milhares de ações em trâmite nos tribunais brasileiros versam sobre a mesma questão jurídica, o CPC promoveu mecanismos de coletivização do julgamento de demandas originalmente individuais.

Nos tribunais superiores esse mecanismo é realizado por meio do recurso extraordinário e do recurso especial repetitivos. Nos tribunais locais é realizado pelo Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR).

O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, que será objeto de análise no próximo capítulo, deve ser instaurado em cada unidade federativa perante o primeiro grau de jurisdição para o tribunal, ou nos tribunais superiores, em processos de competência originária, ou em recursos que não sejam o especial e o extraordinário (TEMER, 2022, p. 120), possibilitando aos agentes do processo provocarem uma manifestação dos tribunais sobre as ações com identidade de questões jurídicas. Sua principal vantagem se dá pela possibilidade de solucionar diversas demandas com idêntica questão jurídica, por meio de uma única solução, que terá observância obrigatória (FUX, 2022, p. 28).

Também a jurisprudência assumiu destaque no Código de Processo Civil, na medida em que a adoção dos precedentes de eficácia vinculante, os juízes ficam obrigados a decidir de acordo com a jurisprudência das instâncias superiores como forma de evitar o aumento de recursos e viabilizar a previsibilidade das decisões, respeitando as justas expectativas dos jurisdicionados (FUX, 2022, p. 29).

No Brasil, embora os preceitos constitucionais e as alterações legislativas analisadas tenham se direcionado em prol da expansão do acesso à justiça, estreitando os laços entre o direito material, o direito processual e a realidade social, a realidade do sistema de justiça brasileiro, mesmo com alterações na forma de procedimentos e implantação de políticas visando conferir eficiência à atuação do Poder Judiciário, ainda exterioriza retrocessos para a

⁸ CPC/2015, Art. 3º [...] § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

efetivação dessa garantia.

O Relatório Justiça em Números 2022, produzido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2022), aponta que a cada grupo de cem mil habitantes, 11.339 ingressaram com uma ação judicial no ano de 2021, representando um aumento de 9,9% no número de novos casos por mil habitantes em 2021 (CNJ, 2022, p. 112).

O levantamento realizado pelo CNJ demonstra que o Poder Judiciário finalizou o ano de 2021 com 77,3 milhões de processos em tramitação aguardando uma solução definitiva.

No mesmo ano, em todo o Poder Judiciário, ingressaram 27,7 milhões de processos e foram baixados 26,9 milhões, havendo um aumento de novos casos em 10,4% e um aumento de casos solucionados em 11,1% (CNJ, 2022, p. 104-105).

No que diz respeito aos julgamentos, em 2021 foram julgados 27 milhões de processos, com aumento de 2,7 milhões em relação a 2020. Isso representa um crescimento acumulado de 12,1% na produtividade em 13 anos.

Assim, considerando o nível de produtividade de magistrados e servidores, o número de processos pendentes e o volume de novos processos que ingressa a cada ano, seria necessário aproximadamente 2 anos e 10 meses para zerar o estoque (CNJ, 2022, p. 105-106).

Esses dados revelam, que mesmo após quase sete anos de vigência do atual Código de Processo Civil, o fenômeno da hiperjudicialização de demandas, em função de suas múltiplas faces, persiste e mantém, em outras dimensões, a crise do acesso à justiça.

Isso indica que todas as transformações promovidas no âmbito legislativo, tanto em âmbito constitucional, como no âmbito infraconstitucional, e ainda os esforços dos agentes envolvidos no sistema de justiça, no plano intrainstitucional, não têm sido suficientes e adequados para o enfrentamento desse fenômeno que reflete a complexidade da sociedade contemporânea.

Nesse sentido, evidencia-se a relevância do estabelecimento de uma relação dialógico-interdisciplinar com esforços de outros agentes envolvidos no sistema de justiça, no plano interinstitucional, com novas formas relacionais entre os Poderes, e soluções advindas de outros campos do conhecimento, como do Direito Processual Civil com a Análise Econômica do Direito para a implementação de novas formas de solução de conflitos.

2.3 OS FUNDAMENTOS DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E SUA RELAÇÃO DIALÓGICO-INTERDISCIPLINAR COM O DIREITO PROCESSUAL CIVIL

A interdisciplinaridade, em sua face teórico-metodológica de produção de pesquisas científicas, em um contexto de complexização do conhecimento teórico, tem a potencialidade de encontrar soluções para os problemas de natureza prático-profissional-operacional a partir do estabelecimento de uma relação dialógica entre esses e as construções teórico-conceituais de diversos campos do conhecimento (MORIN, 2005).

Neste sentido, a análise econômica do direito é um exercício de interdisciplinaridade que traz para o mundo jurídico as influências da ciência econômica, possibilitando novas perspectivas analíticas e novas formas de tratamento do objeto estudado⁹.

A interdisciplinaridade, nesse contexto, impõe-se para conectar conteúdos e métodos distintos de áreas do conhecimento que, outrora, não se comunicavam diretamente.

No plano da presente pesquisa, a conexão entre a análise econômica e o sistema processual tem por objetivo central possibilitar o aprimoramento da gestão da litigância no contexto do sistema judicial brasileiro.

Antes de apresentar esse movimento interdisciplinar a partir dos fundamentos da análise econômica, cabe apresentar o que se compreende por economia.

A economia, segundo Mankiw (2013, p. 4), compreende o estudo de como a sociedade administra seus recursos escassos, abrangendo a análise de todas as questões correlatas ao problema da alocação eficiente de recursos limitados para a melhor satisfação dos interesses dos integrantes do grupo social, dentre elas o modo como agentes tomam decisões e a forma como interagem entre si.

Desse modo, o objeto da moderna ciência econômica abrange toda forma de comportamento humano que requer tomada de decisão e que envolve escolhas dos agentes. Considerando a possibilidade de analisar um amplo espectro de atividades humanas, os fenômenos jurídicos, como a instituição de regras jurídicas e as previsões a respeito dos efeitos prováveis de uma regra específica no mundo fático, além do comportamento provável de um agente diante de determinada regra jurídica, são passíveis de apreciação pelo método econômico.

Assim, a análise econômica do direito consiste na análise do direito à luz dos princípios econômicos, ou seja, é a aplicação do instrumental analítico e empírico da economia para buscar compreender, explicar e prever as implicações fáticas do ordenamento

⁹ A partir da década de 1960 a análise econômica do direito se expandiu, especialmente a partir dos estudos de Ronald Coase, Gary Becker e Guido Calabresi, os quais além de introduzir a nova teoria econômica do direito, enfatizaram a aplicação da economia às instituições centrais do sistema jurídico, como a propriedade, os contratos, a responsabilidade civil, o direito penal, o direito de família, o direito processual civil e penal, o direito marítimo, dentre outros (POSNER, 2009, p. 462).

jurídico, bem como da lógica do ordenamento jurídico. É “a utilização da abordagem econômica para tentar compreender o direito no mundo e o mundo no direito” (GICO JR, 2009, p. 926).

A análise econômica do direito, portanto, é o campo do conhecimento humano que tem por objetivo empregar os variados ferramentais teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências (GICO JR, 2021, p. 1).

Rodrigues (2007, p. 12) elenca três princípios fundamentais do método econômico, cuja compreensão é necessária para a análise econômica do direito e que serão detalhados a seguir.

O primeiro princípio é o da escolha racional, por meio do qual as pessoas que fazem escolhas atuam de forma racional.

O segundo princípio é o do equilíbrio, pelo qual os comportamentos coletivos se deduzem das escolhas individuais.

O terceiro princípio é o de que a eficiência é o critério fundamental para avaliar a ação humana no plano normativo.

O princípio da escolha racional parte do pressuposto de que os recursos da sociedade são escassos e essa escassez leva a sociedade a realizar escolhas entre alternativas possíveis e excludentes.

A realização da escolha pressupõe um custo, um *trade off*, que representa justamente a segunda alocação possível, interessante para o recurso, mas que foi preterida. Esse custo é denominado de custo de oportunidade, ou seja, a utilidade que se gozaria como a alternativa que não foi escolhida (GICO JR, 2021).

Neste sentido, Posner (2010, p. XII) ao analisar a teoria das escolhas racionais destaca que as pessoas reagem a incentivos para realizar as escolhas dentre as alternativas disponíveis:

[...] desde a publicação das obras de Jeremy Bentham, no século XVIII, existe uma corrente da ciência econômica que concebe a economia não como o estudo de fenômenos “econômicos” particulares, mas como a teoria das escolhas racionais – de como os seres racionais moldam seu comportamento em face dos incentivos e restrições com que se defrontam, incentivos e restrições que nem sempre tem uma dimensão monetária.

A partir desses incentivos e restrições é possível verificar a utilidade que determinada escolha irá proporcionar ao agente e considerando um critério de racionalidade, ele consegue ordenar as alternativas disponíveis em virtude da utilidade que lhe proporcionam. Neste plano

é possível afirmar que a utilidade é maximizada porque os benefícios esperados superam os custos (RODRIGUES, 2007, p. 13).

Considerando que as pessoas respondem a incentivos qualquer alteração dessa estrutura pode levar um sujeito a adotar uma ou outra conduta, pois ao ponderar os custos e benefícios, avaliará a alternativa que confira maior utilidade.

No direito é possível aplicar essa mesma ideia, pois todo o direito é construído sob a premissa de que as pessoas responderão a incentivos.

Nesse passo, fenômenos econômicos, sociais, políticos e culturais permeiam o jurídico e influenciam a tomada de decisão. Por exemplo, as pessoas tomarão mais cuidado se forem responsabilizadas pelos danos causados a terceiros; magistrados serão mais cautelosos se tiverem que motivar mais suas decisões; litigantes tendem a evitar recursos se o custo para os manejar for desvantajoso etc.

No plano do direito processual civil, verifica-se a relevância de promover uma análise do comportamento dos sujeitos no âmbito do processo a partir de um sistema de incentivos que conduzam a determinadas escolhas e que permitam um espaço adequado de estratégias a serem adotadas para obter maior eficiência da prestação jurisdicional.

O princípio do equilíbrio (RODRIGUES, 2007, p. 19) refere-se à maneira como, em certos tipos de situações, a interação social determina as alternativas que serão escolhidas. Nesse cenário, compreender o comportamento dos agentes implica identificar se ação é tomada em um contexto mercadológico e de livre negociação ou hierárquico, pelo exercício de autoridade.

O contexto de livre negociação se dá no âmbito do mercado, a partir de livre interação e por meio de barganhas. Ao se falar de mercado, cabe esclarecer que o resultado de sua dinâmica, não requer como condição necessária uma avaliação em valores pecuniários, mas uma avaliação de interesses que tem o poder de interferir no comportamento dos agentes envolvidos. A noção de mercado aqui se estabelece pelo contexto social, onde a interação entre os agentes é livre, permitindo estabelecer trocas por meio de barganhas e num ambiente de cooperação (GICO JR, 2021)¹⁰.

Na interação social no âmbito do livre mercado, o comportamento racional maximizador da utilidade da escolha conduzirá os agentes a realizarem trocas até o instante em que os custos associados a cada troca se equiparem aos benefícios obtidos, momento em

¹⁰ No plano processual, é possível identificar o contexto de livre negociação no ambiente da resolução de conflitos por autocomposição, como se dá na mediação, na conciliação e na negociação.

que não ocorrerão mais trocas. Nesse ponto se estabelece o equilíbrio.

Equilíbrio é um conceito técnico utilizado para explicar qual será o resultado provável de uma alteração na estrutura de incentivo dos agentes. Modificada a regra em um contexto em que a barganha é possível (mercado), os agentes realizarão trocas enquanto lhe for benéfico até que o equilíbrio seja alcançado [...] O padrão de comportamento da coletividade se depreende da ideia de equilíbrio das interações dos agentes individuais.

Como o equilíbrio decorre da livre interação dos agentes até que todas as possibilidades de trocas benéficas se esgotem, diz-se que um mercado em equilíbrio tem uma propriedade socialmente valiosa; o seu resultado eliminou todos os desperdícios, ou seja, é eficiente (GICO JR, 2021, p. 20).

O exercício da autoridade se estabelece por meio de regras de comando, como na relação do Estado com os cidadãos, numa relação familiar ou de emprego. Assim, as regras de comando representam uma imposição unilateral que limita as condutas, embora não elimine o poder de escolha dos agentes envolvidos, por determinar o resultado da interação (RODRIGUES, 2007, p. 19)¹¹.

No exercício de autoridade verifica-se uma modificação no sujeito da escolha, que é aquele que exerce a autoridade sobre o outro e direciona o resultado da interação. Contudo, para a ciência econômica, o próprio exercício da autoridade é dirigido pelo princípio da escolha racional. Nesse plano, os indivíduos que exercem os poderes públicos, por exemplo, exercem a escolha racional e direcionam o comportamento do Estado (RODRIGUES, 2007, p. 23).

Nem sempre esses contextos se estabelecem de forma isolada, assim, tanto no âmbito da livre negociação, como no âmbito da hierarquia é possível verificar que a concorrência de variáveis e a observação dos processos técnicos e hierárquicos conjugados com a livre negociação entre indivíduos que defendem os seus interesses, geram resultados eficientes tanto no seu aspecto espacial como no temporal.

A eficiência, foco do terceiro princípio que fundamenta a análise econômica, implica em definir o que é melhor. Contudo, definir o que é melhor pode gerar posições controversas, em virtude dos valores pessoais de quem avalia determinada situação, o que determina a necessidade de adoção de instrumentos teóricos que permitam responder o que é melhor de forma positiva. Neste sentido são utilizados os conceitos de melhoria de Pareto e de ótimo de Pareto (RODRIGUES, 2007, p. 26).

¹¹ Numa relação hierárquica a autoridade que decide quem trabalha, em que e qual rendimento usufrui; decide o que se fabrica ou não; qual conduta pode ser adotada, qual a destinação de determinado espaço entre outras. (RODRIGUES, 2007, p. 19).

A melhoria de Pareto ocorre diante de uma modificação numa situação existente, que beneficia, pelo menos uma pessoa, mas que não causa prejuízo a ninguém. Assim, depois de uma sucessão de melhorias de Pareto, se alcançaria uma situação em que não é mais possível aumentar a utilidade de mais ninguém sem prejudicar outrem. Esta situação é um ótimo de Pareto (RODRIGUES, 2007, p. 27).

O padrão ótimo de equilíbrio é representado pela teoria do ótimo de Pareto, o qual é alcançado quando é impossível a melhora de alguém sem que outro seja prejudicado.

A eficiência Paretiana ao representar uma situação que amplia a utilidade de alguém sobre outra situação sem que isso diminua a utilidade de ninguém, origina uma metáfora ideal de difícil cumprimento no plano prático, diante da dificuldade em coordenar todas as ações dos envolvidos, de obter-se todas as informações, de implementar transações de custo zero ou com externalidades nulas (ROSA; LINHARES, 2009, p. 70).

Diante desse contexto, um aprimoramento do ótimo de Pareto é estabelecido com o Princípio da Compensação de Kaldor-Hicks, segundo o qual a transição de uma situação para outra implica em uma melhoria se os agentes econômicos por ela beneficiados estivessem interessados na sua concretização mesmo que tivessem que arcar com a compensação necessária para conseguir a anuência dos prejudicados (RODRIGUES, 2007, p. 26-29).

A partir desses princípios e considerando que o equilíbrio competitivo é impossível e o ótimo de Pareto é uma meta imaginária, tem-se a necessidade da intervenção corretiva do Estado para garantir que as relações voluntárias possam se realizar de forma livre e com o menor custo possível.

Nesse cenário, a eficiência como critério de avaliação da economia ganha importância também no contexto jurídico, pois determina a melhor alocação de recursos sob a perspectiva macro e micro do sistema judiciário.

Na perspectiva macro, da estrutura, da organização e da administração da Justiça, mais especificamente no plano legislativo e organizacional do ordenamento jurídico e, numa perspectiva micro da decisão judicial, no contexto do discurso jurídico, voltado a resolução de conflitos de natureza individual ou coletiva (ROSA; LINHARES, 2009, p. 59).

Ainda sobre a questão da eficiência e de se definir o que é melhor, importa destacar que a análise econômica prescreve que os institutos jurídicos devem ser desenhados e direcionados à maximização do bem-estar social, deles se extraindo a maior eficiência e potencialidade possível. Assim, as políticas públicas serão boas ou ruins, a partir de suas consequências para a sociedade.

A noção de bem-estar social, embora se apresente como conceito de contornos

indeterminados refere-se à “satisfação das necessidades dos agentes sociais, mediante uma distribuição adequada, eficiente e racional das utilidades dos recursos escassos disponíveis ao homem nos *trade-offs* que inevitavelmente se apresentam, ante à escassez de recursos e infinidade de necessidades” (FUX, 2022, p. 32).

Assim, compreende-se que o Direito se materializa como um sistema que possibilita por meio da normalização dos comportamentos e através da normatização das condutas humanas a ação do Estado em relação aos conflitos sociais. Logo, o papel do Estado, por meio do Direito, a partir da AED seria o de minimizar as externalidades ao máximo, mediante regulamentações, restrições ou sanções para aumentar o bem-estar social (ROSA; LINHARES, 2009, p. 71).

A prestação jurisdicional, ao ser apreciada sob o âmbito da análise econômica como uma das faces de ação do Estado, demanda que este intervenha por meio de incentivos e restrições que direcionem o comportamento social para reduzir as externalidades negativas e ampliar a eficiência do sistema de justiça.

Em um contexto de hiperjudicialização de demandas a abordagem da análise econômica do direito fornece relevantes ferramentas aos sujeitos envolvidos no sistema judicial. Assim, considerando que o processo de resolução de conflitos envolve diversas decisões de todos os seus participantes, a partir da verificação de que esses agentes processuais se encontram sujeitos a influxos sociais e psicológicos que interferem na racionalidade de suas decisões, o Estado, ao criar normas processuais, necessita desenvolver mecanismos que possibilitem, de maneira realista, o intercâmbio de informações entre os indivíduos e a realidade. Desse modo, por intermédio de incentivos adequados para o agir racional, busca-se maximizar a eficiência do sistema de justiça e o bem-estar social (FUX, 2022, p. 33).

A introdução pelo atual ordenamento jurídico processual de mecanismos que se direcionam à redução do número de litígios, à celeridade processual e a um incremento na segurança jurídica das decisões geram, naturalmente, a preservação e aumento da eficiência da prestação jurisdicional.

Ao lado dessa transformação, no tratamento do atual quadro normativo, a análise econômica também deve ser uma metodologia introduzida pelos agentes do processo nos diversos momentos da relação jurídica processual: na decisão sobre a propositura ou não de uma ação; na fixação dos honorários advocatícios; na utilização de medidas alternativas de solução de litígios; na interposição ou não de recursos, dentre tantas outras decisões.

Evidencia-se, portanto, que setores e órgãos jurídicos que intervenham em uma

grande quantidade de demandas e dentro de um contexto complexo, o estabelecimento de uma estrutura de gestão processual competente para analisar e adotar as decisões mais adequadas e eficientes considerando os *trade-offs* é fundamental e contribui para a eficiência do sistema de justiça como um todo.

3 O INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS COMO MEIO DE ENFRENTAMENTO À HIPERJUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS EM UM CONTEXTO DE COMPLEXIDADE

O crescente aumento de conflitos levados ao Poder Judiciário sem a agregação de recursos operacionais e humanos para solucioná-los de forma célere e eficiente foi uma das principais causas para as sucessivas alterações legislativas do Código de Processo Civil de 1973 e para a reforma do ordenamento processual civil com a promulgação do Código de Processo Civil de 2015.

Dentre a multiplicidade de processos que tramitam nos tribunais brasileiros, uma parte significativa é de demandas derivadas de situações fáticas ou jurídicas similares, refletindo um cenário de massificação de demandas individuais idênticas ou demandas repetitivas¹², quando se revelam homogêneas por versar sobre a mesma questão jurídica (MENDES, 2021, p. 48).

O Direito Processual Civil tradicional foi concebido para resolver conflitos de natureza individual, sendo insuficiente e inadequado para tutelar os conflitos contemporâneos manifestados pela repetitividade. A inadequação do sistema processual tradicional se revelava tanto pela perspectiva das técnicas processuais presentes na legislação, como pela própria estruturação do sistema judiciário, que não tinha sua estrutura organizada e preparada para resolver a multiplicidade de processos repetitivos de forma célere e eficaz. Como resultado desse cenário se evidenciam as deficiências de proteção às relações jurídicas e o obstáculo ao efetivo acesso à justiça (TEMER, 2022, p. 30-32).

Os instrumentos processuais coletivos, embora tenham um papel relevante para o sistema de justiça ao possibilitar a tutela de direitos difusos e coletivos representando um instrumento importante para o aperfeiçoamento do acesso à Justiça, ao eliminar os entraves

¹² Sofia Temer (2022, p. 62) considera que demandas repetitivas, para o direito brasileiro são processos que contêm questões jurídicas homogêneas. Não é requerida relação substancial padrão, nem uniformidade em relação à causa de pedir e pedidos. Relevante é a identificação de controvérsia sobre matéria de direito que se repita em vários processos.

relacionados com os custos processuais e o desequilíbrio entre as partes, não se demonstraram efetivos para solucionar problemas relacionados à litigiosidade repetitiva. Isso porque as ações coletivas não se adequam a todos os conflitos considerados repetitivos, além de terem sido evidenciadas fragilidades na proteção coletiva de direitos individuais homogêneos (TEMER, 2022, p. 33).

O Código de Processo Civil de 2015, a partir da complexidade do sistema de justiça brasileiro, e da inadequação dos modelos do processo individual e coletivo do ordenamento processual anterior para fazer frente ao fenômeno da litigiosidade repetitiva disciplinou mecanismos processuais como forma de enfrentamento da multiplicidade de casos semelhantes. “A feição repetitiva dos conflitos tornou premente a necessidade de adequação da técnica processual e reinvenção do processo judicial. O devido processo legal, pensado para os processos individualizados e únicos, mostrou-se inadequado para as demandas repetitivas” (AMARAL, et. al, 2019, p. 243).

O fenômeno das demandas repetitivas gera deformações no sistema processual como a ofensa à isonomia e à segurança jurídica, por aumentar a possibilidade de que conflitos idênticos tenham soluções e tratamentos distintos.

Como um círculo vicioso, a aplicação do Direito de forma diferente aos jurisdicionados diante de uma mesma situação produz como efeito a multiplicação de demandas e a adoção de comportamentos distintos pelos jurisdicionados em virtude da incerteza de como a situação pode ser apreciada pelo Judiciário, até que, definitivamente, ocorra a decisão singular em relação a cada um dos sujeitos.

Abelha (2016, p. 1375) igualmente destaca duas situações graves decorrentes da pulverização de ações individuais que se baseiam na mesma tese jurídica: a primeira é a inevitabilidade de inúmeras e diversas interpretações diferentes de uma mesma questão de direito em que cada juízo julga de modo diverso teses jurídicas idênticas decorrentes da mesma conduta fática praticada em massa; a segunda, decorrente da primeira, é a violação ao princípio da isonomia do jurisdicionado em relação ao Poder Judiciário, que constitui um só poder e deve interpretar de maneira uniforme o direito federal e o constitucional.

3.1 ASPECTOS CONCEITUAIS, ORIGENS, NATUREZA JURÍDICA E FINALIDADES DO INCIDENTE EM ESTUDO

O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) representa uma técnica

dirigida ao contingenciamento de demandas repetitivas, introduzida pelo Código de Processo Civil de 2015, que objetiva a prolação de uma decisão única que fixe tese jurídica sobre uma determinada controvérsia de direito que se repita em diversos processos (TEMER, 2022, p. 37).

Trata-se de uma técnica processual introduzida com a finalidade de auxiliar no dimensionamento da litigiosidade repetitiva mediante uma cisão da cognição por meio do procedimento-modelo ou procedimento padrão, ou seja, um incidente no qual são apreciadas somente questões comuns de direito (material ou processual) para definição de uma tese (AMARAL, et. al, 2019, p. 243-244).

O IRDR tem sua origem inspirada em experiências do Direito Alemão, com o *Musterverfahren* e do Direito Inglês, com a *Group Litigations Order* (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2019, p. 597).

O *Musterverfahren* foi introduzido em 1991 por meio de uma reforma do Código de Justiça Administrativa Alemã (VwGO)¹³ e consiste no julgamento de uma causa-piloto a partir da qual se verifica o posicionamento da jurisdição alemã a respeito daquele tipo de controvérsia.

No referido procedimento, após admitido o processamento do procedimento-modelo no juízo de primeiro grau são destacadas as questões comuns a várias demandas individuais para serem processadas de forma conjunta por um Tribunal de segundo grau e, após esse julgamento, cada processo é apreciado por seu juízo natural, aplicando a solução da questão comum, em conformidade com o entendimento firmado no julgamento da causa-piloto (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2019, p. 598).

Assim, o *Musterverfahren* é um instrumento de resolução de conflitos coletivos a partir do julgamento de ações-modelo. Por meio dele, é instaurado o processamento do incidente processual coletivo com o intuito de obter uma decisão-modelo hábil a resolver uma expressiva quantidade de litígios em que as partes estejam na mesma situação. Para garantir o contraditório, todas as partes devem ser ouvidas, mas a decisão sobre a adoção do procedimento padrão é irrecorrível. Após o trânsito em julgado, os julgadores dos demais

¹³ Cabe destacar que de acordo com a Lei Fundamental Alemã (*Grundgesetz*), o Poder Judiciário na Alemanha é dividido, em função das matérias da seguinte forma: Justiça Comum ou Ordinária, Justiça do Trabalho, Justiça de Fianças, Justiça Administrativa e Justiça Previdenciária ou Social. Assim, o procedimento-modelo *Musterverfahren*, foi disciplinado inicialmente apenas no âmbito da Justiça Administrativa em 1991. Em 2005, foi editada a Lei de introdução do Procedimento-Modelo para os Investidores em Mercado de Capitais (*KapMuG*) e em 2008 o *Musterverfahren* foi introduzido no âmbito da Justiça Previdenciária ou Social (*SGG*) (CAVALCANTI, 2016, p. 56-60).

processos que foram suspensos proferem suas decisões, podendo as partes, nestes processos recorrer por meio de apelação (MEDEIROS, 2022, p. 68-69).

Desse modo, embora inspirado no procedimento-modelo alemão – *Musterverfahren*, o IRDR distanciou-se dele após diversas e substanciais mutações ocorridas durante seu processo legislativo. Com um desenho estrutural próprio, diferente do processo coletivo e semelhante ao processo objetivo, o IRDR trabalha com a abstração de norma e fato, restringindo-se à análise de questões unicamente de direito, ao passo que o *Musterverfahren*, destina-se à resolução de questões fácticas e de direito (TEMER, 2022, p. 98-99).

A *Group Litigations Order* foi inserida no direito inglês, no ano de 2000, por meio de emenda ao Código de Processo Civil de 1999 (*Rules of Civil Procedure* – CPR), para o País de Gales e para a Inglaterra, como mecanismo processual dirigido à resolução coletiva de litígios coletivos. A *Group Litigations Order* é definida como “uma determinação (ordem) conferida nos termos da Rule 19:11, por meio da qual se estabelece um gerenciamento (*case management*) coletivo de demandas que versam sobre questões comuns ou relacionadas, de fato ou de direito, denominadas ‘questões de ordem de litígio em grupo’” (CAVALCANTI, 2016, p. 87).

A *GLO* tem o objetivo de permitir que demandas semelhantes tenham tramitação conjunta para conferir um tratamento eficiente e efetivo, gerando eficiência da gestão de processos, no interesse do Poder Judiciário. O mecanismo pode ser provocado pelo interessado, ou de ofício pelo magistrado, sendo direcionado para um Tribunal designado para examinar a questão comum e pode envolver questões de fato ou de direito comuns a determinado grupo (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2019, p. 598).

Embora a *GLO* não tenha sido mencionada na exposição de motivos do projeto do CPC/2015, o seu procedimento possui similaridades que se aproximam da regulamentação do IRDR, além de representar uma técnica processual criada para solucionar adequadamente o fenômeno das demandas repetitivas (CAVALCANTI, 2016, p. 81-84).

No Brasil, o IRDR é uma técnica processual que faz frente à realidade da litigância repetitiva, favorecendo para reduzir a sobrecarga do sistema de justiça, para proporcionar uma maior celeridade, isonomia, redução de custos e segurança jurídica. Ele integra, conforme o Enunciado nº 345 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis e parcela da doutrina como Ribeiro (2023), Mendes (2021)¹⁴, Côrtes (2020)¹⁵ Didier (2019)¹⁶, juntamente com o

¹⁴ Bruno Mendes (2021, p. 59) afirma que o microssistema de gestão e julgamento de casos repetitivos integra o microssistema de formação e aplicação de precedentes vinculantes.

incidente de assunção de competência, os recursos extraordinários e especiais repetitivos, um microssistema de solução de casos repetitivos.

Ribeiro (2023, *epub*) explica que as disposições que regulam o IRDR juntamente com o regime destinado ao julgamento dos recursos repetitivos, a partir de uma análise sistemática, estruturam um microssistema de solução de casos repetitivos, cujas normas se complementam:

Esse microssistema processual se afirma pela necessidade de entregarmos decisões judiciais pautadas pela coerência e integridade que, como vetores hermenêuticos, afetam o exercício da jurisdição. Em termos práticos, isso implica dizer que causas semelhantes devem ter respostas semelhantes. Para tanto, instaura-se no tribunal esse incidente processual, originariamente ou em grau de recurso, para julgar o caso e fixar a tese a respeito de uma questão jurídica, suscitada em diversos processos, que aqui não são mensurados com precisão pelo legislador, exigindo-se, apenas, que sejam múltiplos processos (RIBEIRO, 2023, *epub*).

Mendes (2021, p. 34), ao destacar a integração do IRDR ao microssistema de solução de casos repetitivos, destaca sua função gerencial, passando a denominá-lo microssistema de gestão e julgamento de casos repetitivos, esclarecendo que o termo gestão se justifica em virtude das medidas de fundo organizacional presentes nos momentos anterior e posterior à decisão judicial que conduz à formação da tese jurídica. Esse intenso aspecto gerencial evidencia que o tratamento das demandas repetitivas não comporta tão somente uma solução de simples modificação da ordem processual.

Como uma técnica processual que visa contribuir para os efeitos negativos da litigância de massa, o manejo do IRDR precisa ser acompanhado de medidas de natureza estrutural, como a organização do sistema judicial, a capacitação de pessoal e o suporte a novas tecnologias e principalmente de ações de gestão, que apoiadas em uma visão estratégica e não simplesmente burocrática do processo, sejam capazes de conduzir a uma padronização decisória e à difusão da interpretação acerca do direito (MENDES, 2021, p. 58-59).

No que diz respeito à finalidade do IRDR, ele se destina à proteção do direito objetivo quando busca afastar a injusta desigualdade de tratamento judicial de casos semelhantes. Isso quer dizer: o IRDR visa à prolação da decisão que defina tese jurídica sobre determinada controvérsia de direito (material ou processual) que se replique em numerosos processos, incidindo naqueles em curso e futuros.

A inserção do IRDR em um microssistema jurídico de solução de casos repetitivos

¹⁵ Osmar Côrtes (2020, p. 187) por outro lado, considera que a sistemática das demandas repetitivas é peculiar e que as decisões geradas por elas não são precedentes no sentido técnico.

¹⁶ Fredie Didier e Leonardo Cunha também asseveram que o IRDR, o Incidente de Assunção de Competência e os recursos repetitivos integram o microssistema de formação de precedente obrigatório (2019, p. 673).

possibilita integrações normativas entre os institutos que o compõem, desde que sejam observados os princípios informadores do microssistema (MENDES, 2021, p. 60).

Desse modo, destacam-se como pilares do IRDR que o legitimam como técnica processual diferenciada, justificam sua existência e norteiam sua aplicação: os princípios da isonomia, da segurança jurídica, da duração razoável do processo e da economia processual.

A isonomia entre os jurisdicionados, é concretizada por meio do IRDR, na medida em que o tratamento uniforme de questões comuns assegura que a mesma questão jurídica tenha idêntica interpretação e aplicação. A disparidade da prestação jurisdicional a casos idênticos representa uma das mais graves violações à isonomia (TEMER, 2022, p. 37-38).

A previsibilidade e estabilidade da prestação jurisdicional, ao mesmo tempo que concretizam a segurança jurídica, se relaciona com a isonomia. Por meio do IRDR, o Judiciário ao fixar uma tese jurídica aplicável às mesmas questões, consolida seu entendimento e permite o estabelecimento de padrões de conduta confiáveis aos jurisdicionados (TEMER, 2022, p. 38).

A partir de uma abordagem positiva da análise econômica do direito é possível apresentar uma breve análise dos efeitos gerados pela segurança jurídica obtida com a utilização do IRDR.

Pelo princípio da escolha racional, por meio do qual as pessoas que fazem opções atuam de forma racional, a alternativa de iniciar uma demanda deve considerar a utilidade proporcionada e o custo de oportunidade. Desse modo, o jurisdicionado irá avaliar o caso que pretende levar ao Judiciário e as chances de sucesso.

Uma demanda cuja matéria foi objeto de um IRDR, pode representar para uma série de jurisdicionados a alternativa de buscar o Judiciário diante da chance de obter êxito na resolução do conflito. A segurança jurídica, diante da estabilização da matéria decidida, representa um incentivo para a realização da escolha. Assim, essa escolha pressupõe um menor custo de oportunidade diante da alternativa de não demandar, por exemplo.

As teses fixadas em sede de julgamento de casos repetitivos, ao promover a resolução concentrada de questões repetitivas, tem o potencial de diminuir o tempo de tramitação de todos os outros processos em que se verifica a questão comum, pela adoção da tese fixada, restringindo a rediscussão do tema. A resolução concentrada ainda representa uma medida dotada de eficiência, pois possibilita o descongestionamento do Judiciário, que poderá dedicar-se a outras demandas que exijam um contraditório prolongado (MENDES, 2021, p. 61).

A economia processual também é privilegiada pelo IRDR, uma vez que a atividade

jurisdicional é racionalizada pela abreviação dos processos em virtude da incidência de tese jurídica que a ele se amolda.

Desse modo, embora a segurança jurídica possa gerar uma tendência de elevação no número de casos relacionados à mesma matéria, na medida em que o julgamento do IRDR fixa a tese apresentando todos os fundamentos da decisão, estes e a amplitude de debates no bojo do processamento do incidente, geram economia processual de forma que o juízo ao se deparar com a referida questão não terá que formular nova tese, mas apenas seguir o precedente que possui eficácia vinculante.

Assim, ao formar precedente com eficácia vinculante a decisão proferida no IRDR é aplicada aos casos afetados (presentes) e futuros, de forma que se determinada demanda não for favorável para uma série de jurisdicionados, esse fenômeno altera a estrutura de incentivos e possibilita a diminuição de questionamentos judiciais, pois implicaria para o jurisdicionado um custo que superaria os benefícios esperados.

No tocante à natureza jurídica do IRDR, cumpre identificar o que ele representa no direito processual brasileiro sob dupla perspectiva: sob o aspecto formal, como incidente processual; e sob o aspecto material, se é adotado o modelo de caso-piloto ou de procedimento-modelo (MENDES, 2021, p. 62).

Em relação ao aspecto formal, o incidente processual depende da existência de um processo em curso para que seja instaurado, representando manifestação estabelecida no bojo do próprio processo em que surge a questão incidental¹⁷ que demanda um procedimento específico para seu exame. Marcelo Abelha define incidente processual como:

Neste passo, considera-se incidente processual no Código de Processo Civil o fato jurídico novo, voluntário ou involuntário, que cai sobre o processo em curso formando um procedimento lateral, típico e exclusivo para a sua resolução. Conquanto este fato jurídico possa ser uma demanda, uma questão ou um ponto incidental, para o Código os incidentes processuais são apenas as questões incidentes que dependem de procedimento próprio e lateral para serem resolvidas. O incidente processual tanto pode ser suspensivo ou não da marcha processual na qual ele incide, como, por exemplo, a exceção de suspeição e impedimento do juiz e o incidente de desconsideração da personalidade jurídica, respectivamente (ABELHA, 2016, p. 134).

Sob esse prisma o IRDR configura-se como incidente processual¹⁸, uma vez que é

¹⁷ A questão incidental não se confunde com incidente processual. As questões incidentais são aquelas relacionadas com o desenvolvimento do processo que podem envolver matérias de mérito, preliminares ou prejudiciais (CAVALCANTI, 2016, p. 175). Antonio Scarance Fernandes (1991, p. 52) considera que “para que uma questão seja incidental é preciso que ela acarrete uma alteração no desenvolvimento do processo, resulte esta num prolongamento do processo principal ou na instauração de um procedimento colateral”.

¹⁸ Marcelo Abelha destaca que o CPC adotou o conceito procedimentalista dos incidentes processuais, na medida em que representam as questões incidentais que ocasionam a formação de um procedimento próprio, lateral ao

instaurado mediante um pedido e não por meio de petição inicial, não se tratando de processo autônomo, demandando sempre um processo judicial antecedente, além de dispensar o pagamento de custas¹⁹ e/ou sucumbência.

Cavalcanti (2016, p. 179-180), reforça a natureza de incidente processual do IRDR, apresentando suas principais características: a) acessoriedade múltipla, pois depende da existência de múltiplos processos repetitivos sobre a mesma questão exclusivamente de direito; b) acidentalidade, pois representa um desvio ao desenvolvimento natural dos processos repetitivos, os quais serão suspensos até a fixação da tese jurídica sobre as questões comuns de direito discutidas no IRDR; c) incidentalidade, pois o IRDR cai, incide e surge não apenas sobre os processos repetitivos existentes, mas também sobre as causas futuras; d) procedimento incidental, pois o CPC cria um procedimento específico para o exame das questões comuns de direito.

Sob o aspecto material, verifica-se na doutrina processualista brasileira uma divergência em torno da circunstância de existir, por meio do incidente, uma cisão cognitiva e decisória ou não: se o IRDR compreende o julgamento da causa, do conflito subjetivo que levou à sua instauração ou se apenas haverá a resolução da questão de direito, em abstrato, fixando-se a tese jurídica sem a resolução de conflitos subjetivos.

Em torno dessa discussão verifica-se a referência ao modelo da causa-piloto²⁰, que gera uma unidade cognitiva e decisória, com a resolução do conflito subjetivo e a definição da tese, e a referência ao procedimento-modelo²¹, em que o IRDR apenas fixa a tese sobre a questão de direito não abrangendo a análise do conflito subjetivo. Uma terceira corrente

principal. Diferente do processo incidental, resolvido por sentença, onde se tem uma relação jurídica processual nova, que incide sobre outra preexistente, podendo ou não se utilizar da base procedimental existente no processo sobre o qual incidiu. Assim incidente processual e processo incidental não mecanismos diferentes embora derivem do mesmo fenômeno (2016, p. 134).

¹⁹ CPC/2015, Art. 976, § 5º Não serão exigidas custas processuais no incidente de resolução de demandas repetitivas.

²⁰ Esse é o entendimento de Alexandre Câmara (2015), que entende que o IRDR somente pode ser instaurado a partir de processo em trâmite perante os tribunais. Assim, o tribunal que tiver a competência para conhecer do incidente julgará o caso concreto como uma causa-piloto, devendo o julgamento ser um precedente que figurará como padrão decisório para outros casos pendentes e futuros (CAMARA, 2015, p. 479). Esse também parece ser o entendimento de Fredie Didier e Leonardo Cunha ao afirmarem que: “Instaurado o incidente, transfere-se a outro órgão do mesmo tribunal a competência funcional para julgar o caso e, igualmente, fixar o seu entendimento a respeito de uma questão jurídica que se revela comum em diversos processos” (DIDIER JR; CUNHA, 2019, p. 757).

²¹ Nesse sentido é a posição de Aluísio Mendes e Roberto Rodrigues: “O procedimento-modelo idealizado no Projeto de novo Código de Processo Civil (LGL\197315) reveste-se da natureza de processo objetivo, uma vez que tem por escopo não a resolução da lide individual na qual surge, mas sim a elaboração de uma “decisão-quadro”, de uma tese jurídica aplicável às questões de direito comuns que dão origem à multiplicidade de demandas idênticas” (MENDES; RODRIGUES, 2012). No mesmo sentido, José Miguel Garcia Medina (2017, p. 1440) e Sofia Temer (2022, p. 69).

afirma que o IRDR é híbrido ou misto²², configurando o modelo de julgamento de causa-piloto ao exigir a pendência de causa no tribunal para sua instauração e julgamento e ao mesmo tempo podendo figurar como procedimento-modelo em virtude do desmembramento do IRDR e da causa pendente, por eventual desistência conjunta das partes de prosseguir com a causa originária (TEMER, 2022, p. 66-67).

Neste trabalho, considera-se como opção mais coerente, tendo em vista que o objetivo principal da técnica processual do IRDR é a fixação da tese jurídica, a natureza de procedimento-modelo.

Nesse modelo, o órgão julgador do IRDR decide somente a questão comum de direito, fixando a tese jurídica, e os demais órgãos julgadores responsáveis originariamente por cada processo, dão sequência ao julgamento e aplicação da tese. Há, assim, cisão cognitiva e decisória, com a divisão das competências entre o órgão que decide o incidente e aquele responsável pelo julgamento do processo.

Cavalcanti (2016, p. 228) ao tratar da natureza do IRDR explica que o CPC estabeleceu um desmembramento no julgamento do incidente e da causa pendente, não se verificando unidade decisória, como ocorre no regime jurídico dos recursos repetitivos. Assim, o tribunal irá proferir decisões específicas em cada julgamento. Primeiramente, o órgão competente do tribunal julgará o IRDR e fixará a tese que será aplicada aos casos concretos, e na sequência, julgará a causa pendente com a aplicação do resultado da decisão do mérito do incidente à causa pendente, analisando inclusive as demais questões não apreciadas no bojo do IRDR.

E, assim, enfatiza que o parágrafo único do art. 978 do CPC não estabelece a necessidade de julgamento conjunto do IRDR com a causa pendente:

O dispositivo mencionado apenas estabeleceu que o órgão colegiado encarregado do julgamento do incidente também tem competência para resolver a causa de onde se originou o incidente. O próprio dispositivo deixa claro que há um desmembramento de julgamento ao dizer que o órgão colegiado incumbido de julgar o incidente julgará igualmente a causa pendente. "Julgar igualmente" não é mesmo que "julgar simultaneamente". Não se estabeleceu um julgamento unificado, portanto. São duas as decisões, uma abstrata, que julga e fixa a tese no IRDR, e outra concreta e posterior, que decide a lide posta no processo pendente no tribunal. Essa divisão cognitiva fica evidente quando o NCPC permite a interposição autônoma de recurso especial ou extraordinário contra a decisão de mérito do IRDR, sem,

²² Seguindo essa corrente, pode-se destacar Ribeiro (2023, e-pub) o qual afirma que: “[...] o sistema brasileiro adota o modelo de causa piloto para o julgamento. Com isso, quer-se informar que o julgamento da tese – e sua consecutiva aplicação – pressupõe a existência de uma demanda, na qual a questão jurídica é evocada. [...] Há, todavia, uma possibilidade de adoção da causa modelo. Para tanto, basta imaginar que as partes envolvidas nas demandas representativas da repetição desistam, conjuntamente, de prosseguir com o processo, já afetado pelo IRDR. Nessa hipótese, as demandas não serão julgadas, mas, mesmo assim, a tese será fixada pelo tribunal, afinal, há interesse público na adoção de padrões decisórios”.

necessariamente, ter havido recurso contra decisão que aplica a tese ao caso pendente no tribunal (CAVALCANTI, 2016, p. 228).

Para consolidar a posição de que o IRDR formará um procedimento-modelo, Sofia Temer (2022, p. 69) apresenta três fundamentos: a) que no IRDR somente haverá a resolução de questões de direito, limitando a cognição e impedindo o julgamento da demanda no bojo do incidente; b) a desistência da causa originária (que seria a causa-piloto) não impede o prosseguimento do incidente, que tramita independentemente da existência de um conflito subjetivo, em decorrência de seu caráter objetivo; c) a natureza objetiva do incidente para que seja possível aplicar a tese às demandas fundadas na mesma questão.

Em relação ao primeiro fundamento, Temer (2022, p. 70-72) esclarece que o IRDR não julga causa, apenas fixa tese, visto que seu objeto se restringe a questões de direito material ou processual. Entende-se questão de direito como aquela em que o aspecto problemático é predominantemente jurídico por não abranger a verificação, em concreto, dos fatos alegados. Assim, envolverá uma questão de direito se o julgamento buscar resolver: a forma de compreensão de um texto normativo; a norma aplicável a uma da situação fática e a compatibilidade entre o texto normativo e outras normas e a Constituição²³. Fredie Didier Jr. destaca a dificuldade de distinção entre questão e fato e de direito e apresenta alguns parâmetros:

É muito difícil a distinção entre questão de fato e questão de direito. Toda questão de direito pressupõe a ocorrência de um fato. Pode-se, de todo modo, dizer que questão de fato é aquela relacionada com a causa de pedir ou com a hipótese prevista no texto normativo, enquanto a questão de direito é aquela relacionada com as consequências jurídicas de determinado fato ou com a aplicação da hipótese de incidência prevista no texto normativo, com as tarefas de subsunção do fato (ou conjunto de fatos) à norma ou de concretização do texto normativo (DIDIER JR., 2019, p. 439).

Quanto ao segundo fundamento evidencia-se que no momento da instauração, o incidente separa-se do processo originário ocorrendo uma dessubjetivação necessária para a fixação da tese jurídica. Assim, em caso de desistência ou abandono da causa originária, o IRDR tem prosseguimento (TEMER, 2022, p. 80).

No que se refere ao terceiro fundamento, o incidente não visa ao julgamento da lide. Seu objetivo é fixar um único entendimento sobre questão de direito, atendo-se “preponderantemente com a tutela do direito objetivo, com a resolução de um conflito

²³ Sofia Temer (2022, p. 73-74) esclarece que a fixação de teses jurídicas não desconsidera de forma absoluta as circunstâncias fáticas. Os fatos estarão presentes não como fatos ocorridos efetivamente em uma situação concreta, mas como “fatos pressupostos, projetados e generalizados”. Assim, o tribunal adotará uma situação fática padrão, ou fato-tipo por meio da extração de um modelo da repetição de padrões nas situações fáticas concretas descritas nas demandas repetitivas.

normativo, com a coerência do ordenamento jurídico”. Com isso, considera-se que o incidente é meio processual objetivo por que não visa diretamente à tutela de conflitos subjetivos (TEMER, 2022, p. 82, 89).

3.2 ASPECTOS PROCEDIMENTAIS DO INCIDENTE EM ESTUDO

Em relação aos requisitos de admissibilidade, o CPC (art. 976) prevê a possibilidade de instauração quando houver uma efetiva multiplicação de processos que acarrete risco de ofensa à isonomia, à segurança jurídica e à racionalidade do sistema encarregado da administração da justiça; e quando a questão levada ao incidente seja exclusivamente de direito.

Sobre o requisito da multiplicidade de casos é preciso que se verifique a efetiva repetição de uma mesma questão de direito, material ou processual. Não basta a potencialidade de multiplicação de processos, pois não cabe a instauração preventiva do incidente.

Ademais, importante destacar também que a lei não definiu um número específico, certo de casos necessários para instauração do incidente.

Nesse sentido, o Enunciado 87 do Fórum Permanente de Processualistas Civis previu que “a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas não pressupõe a existência de grande quantidade de processos versando sobre a mesma questão, mas preponderantemente o risco de quebra da isonomia e de ofensa à segurança jurídica”.

Logo, considera-se que um quantitativo que se mostre razoável para verificar o caráter repetitivo e que demonstre o risco de quebra da isonomia e de ofensa da segurança jurídica preencheria esse requisito.

Marinoni (2019, p. 599) assevera que a expressão *casos repetitivos* ou *demandas repetitivas* pode dar uma impressão errônea sobre o objeto do incidente, pois este não se destina a discutir controvérsias resultantes de um fato comum ou de uma mesma gênese – a identidade tão somente fática não permite a instauração do incidente, mas somente a mesma questão unicamente de direito repetida em vários processos.

Desse modo, é necessário que em relação aos fatos eles sejam sempre incontroversos, podendo a questão de direito, repisa-se: ser de natureza material ou processual.

Ainda em relação ao requisito das demandas repetitivas, Medina (2017, p. 1394) destaca que o termo *demandas*, ao se referir à primeira manifestação do direito de ação no

processo, quando o autor provoca a jurisdição, poderia levar a uma compreensão inadequada do instituto, pois, em verdade, o requisito refere-se a uma questão de direito que venha a se repetir em uma variedade de processos, podendo essa questão de direito ser levantada não somente pelo autor em sua exordial, mas também na contestação ou ao longo de qualquer fase processual, inclusive a recursal.

Também a efetiva repetição não se refere apenas às demandas em tramitação em órgãos jurisdicionais de primeira instância. Os processos de competência originária dos tribunais locais e regionais podem ensejar a instauração do IRDR (CAVALCANTI, 2016, p. 229).

No que pertine à matéria de direito, é necessário que os tribunais superiores não tenham afetado a referida matéria para julgamento em recursos extraordinário ou especial repetitivos, pois nesse caso não caberá o IRDR. Nessa hipótese, há uma preferência do recurso repetitivo sobre o IRDR, visto que uma vez julgado o recurso que representa a controvérsia, a tese fixada será aplicada em âmbito nacional, abrangendo, inclusive, o Tribunal que poderia instaurar o IRDR (DIDIER; CUNHA, 2019, p. 761).

Com efeito, sobre o risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica é necessário que a controvérsia relativa à questão de direito em discussão em diversos casos, seja relevante de forma a implicar no perigo que, diante da mesma controvérsia a respeito de uma questão de direito, os jurisdicionados recebam tratamento jurisdicional distinto que gere repercussão no grau de cognoscibilidade, estabilidade e confiança a respeito de como aquela questão será tratada pelo Judiciário (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2019, p. 598).

Mendes (2017, p. 169), ao tratar do requisito de risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica, defende que este risco deve ser atual, de modo que deve ser verificada uma efetiva repetição de processos e decisões proferidas em contraposição ao entendimento predominante, com a capacidade de reiteração.

Desse modo, diante da pluralidade de demandas e da diversidade de pontos de vista sobre uma mesma questão de direito, emerge o risco de serem julgados em sentidos antagônicos. Daí decorre a necessidade de provocar o IRDR para que sejam examinados todos os pontos de vista e o maior número possível de argumentos para fixar o direcionamento em relação à questão de direito que se apresenta comum.

Neste ponto cabe destacar que, embora parte da doutrina se posicione de forma diversa²⁴, a multiplicidade de processos decididos com argumentações e decisões, que indiquem uma divergência considerável, não precisa estar tramitando em segunda instância²⁵. Em verdade, não há a necessidade de existir um caso tramitando no tribunal, seja através de recurso, de remessa necessária ou de processo de competência originária do tribunal.

Essa é a posição adotada no presente trabalho, pois para que se evite o risco à isonomia e à segurança e seja conferida efetividade desta técnica processual, não teria razão aguardar que o tribunal venha enfrentar a questão de direito, enquanto no âmbito do primeiro grau o fenômeno da multiplicação de entendimentos, decisões e demandas sobre a mesma questão de direito se intensifica de modo a comprometer a coerência e a unidade na interpretação e aplicação do direito (TEMER, 2022, p. 114).

Nesse ponto, cabe evidenciar mais uma vez que um dos objetivos dessa técnica processual é fazer frente à litigiosidade repetitiva que agrava o fenômeno da hiperjudicialização de demandas.

Desse modo, para contribuir com a eficiência do sistema de justiça, sob o prisma da análise econômica do direito, a sua instauração e processamento devem ocorrer em momento que possibilite obter maior eficiência da prestação jurisdicional.

A parcela da doutrina que defende a necessidade de causa pendente no tribunal para admissibilidade do IRDR, funda-se na impossibilidade de o legislador ordinário criar competências originárias para o tribunal, por violar a distribuição de competências previstas na Constituição Federal.

Segundo Fredie Didier e Leonardo Cunha (2019, p. 757), o legislador ordinário pode criar incidentes processuais para causas originárias e recursais que tramitem nos tribunais, mas não pode criar competências originárias para os tribunais²⁶.

Sofia Temer (2022, p. 113) considera que no IRDR, em virtude da cisão decisória que faz com que o tribunal aprecie no incidente apenas a controvérsia de direito, sem julgar o

²⁴ Para uma parcela da doutrina e da jurisprudência a instauração do IRDR precisa de uma situação jurídica preexistente, em curso no âmbito dos tribunais, seja a partir de um processo de competência originária ou em sede de recurso. No sentido da necessidade de existir uma causa pendente no Tribunal como requisito de admissibilidade do IRDR encontramos o posicionamento de Didier Jr. (2019, p. 757), Abelha (2016, p. 1376); Câmara (2015, p. 479); Cavalcanti (2016, p. 229). Esse posicionamento se apresenta sob o fundamento de que seria inconstitucional atribuir ao Tribunal competência para solucionar questão de direito sem que exista causa sob sua apreciação, por violar a distribuição de competência prevista na Constituição Federal (DIDIER; CUNHA, 2019, p. 757).

²⁵ Esta discussão relaciona-se com a definição sobre a natureza do IRDR, se de causa-piloto ou procedimento-modelo.

²⁶ Neste sentido também o Enunciado 344 do Fórum Permanente de Processualistas Civis “A instauração do incidente pressupõe a existência de processo pendente no respectivo tribunal”.

conflito subjetivo que continuará pendente no juízo originário, não há deslocamento da competência nem violação da constituição nesse sentido.

De forma complementar, Temer (2022, p. 117) ainda entende que é possível extrair a competência para o julgamento do IRDR de nosso sistema processual, como uma competência implícita dos tribunais, como órgãos ordenados em nível superior aos juízos de primeiro grau, com poder de revisão em relação às decisões inferiores, adicionado ao dever de manter a coerência e unidade na interpretação e aplicação do direito.

Quanto à legitimidade, podem requerer a instauração do incidente o juiz ou o relator da causa em que a questão controvertida surja, as partes da demanda, o Ministério Público e a Defensoria Pública. O juiz ou relator encaminham o pedido de instauração por ofício e as partes, o Ministério Público e a Defensoria Pública, por petição, que deve ser endereçada ao órgão competente, devendo ser instruído com os documentos que demonstrem a presença dos pressupostos exigidos na legislação processual civil.

Além dos legitimados a instaurar o incidente, a legislação processual prevê a intervenção obrigatória do Ministério Público (art. 976, § 2º), a participação como ouvintes de pessoas e entidades com interesse na controvérsia e de pessoas com experiência e conhecimento na matéria, além do *amici curiae* (art. 138, CPC/2015).

No plano procedimental, o pedido ou ofício para a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas deve ser dirigido ao presidente do tribunal estadual, regional ou do tribunal superior (art. 977, CPC/2015). Ao presidente cabe receber o pedido e encaminhá-lo ao órgão indicado no regimento interno do respectivo tribunal para apreciação da questão.

Requerida a instauração do incidente, compete ao órgão colegiado do tribunal realizar o juízo de admissibilidade²⁷, após o qual o relator deverá determinar a suspensão de todos os processos individuais ou coletivos em que se debata exclusivamente a questão de direito a ser examinada no âmbito da competência territorial do Tribunal²⁸.

A decisão que define a admissibilidade do IRDR, que consiste na presença concomitante dos requisitos de cabimento da medida, também identifica o seu objeto, devendo delimitar sobre o que se refere o incidente, indicando a questão jurídica, os

²⁷ CPC/2015, Art. 981. Após a distribuição, o órgão colegiado competente para julgar o incidente procederá ao seu juízo de admissibilidade, considerando a presença dos pressupostos do art. 976.

²⁸ CPC/2015, Art. 982. Admitido o incidente, o relator: I - suspenderá os processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitam no Estado ou na região, conforme o caso; II - poderá requisitar informações a órgãos em cujo juízo tramita processo no qual se discute o objeto do incidente, que as prestarão no prazo de 15 (quinze) dias; III - intimará o Ministério Público para, querendo, manifestar-se no prazo de 15 (quinze) dias.

argumentos dissonantes apresentados até aquele momento e os dispositivos normativos relacionados ao conflito (TEMER, 2022, p. 134).

A decisão sobre a delimitação definitiva do objeto deve constar no cadastro dos tribunais e ser informada ao CNJ, bem como ser informado aos juízos inferiores.

Dessa forma, os tribunais devem manter seus bancos eletrônicos de dados atualizados com informações específicas sobre as questões de direito.

Marcelo Abelha (2016, p. 1382) destaca que os cadastros eletrônicos são importantes para identificar os processos abrangidos pela decisão do incidente, bem como os registros eletrônicos das teses jurídicas devem ter, no mínimo, os fundamentos determinantes da decisão e os dispositivos normativos a ela relacionados.

A suspensão dos processos repetitivos perdurará enquanto não for julgado o IRDR, muito embora a legislação processual defina o prazo de um ano para o julgamento do incidente (Art. 980, CPC/2015). Este prazo pode ser prorrogado por decisão fundamentada do relator.

Essa suspensão abrange todos os processos limitados ao âmbito de jurisdição do tribunal onde for instaurado o IRDR. A suspensão pode ser nacional, se requerida aos tribunais superiores. Os processos com cumulação de pedidos, que tratem de outras questões além da que foi afetada pelo IRDR podem continuar tramitando em relação à matéria não afetada e até ocorrer o julgamento parcial do mérito relacionada àquela não afetada.

Uma vez admitido o IRDR e suspenso os processos pendentes, o relator poderá requisitar informações ao juiz ou relator de quaisquer das causas e que se discuta a questão de direito (art. 982, II, CPC/2015).

Na sequência, o relator deve determinar a intimação das partes do processo que deu origem à instauração do incidente, dos demais interessados, que são as partes dos processos repetitivos suspensos; dos *amici curiae*, que são pessoas, órgãos e entidades com interesse na controvérsia (art. 138, CPC); do Ministério Público, que funciona como parte ou fiscal da ordem jurídica (art. 983, CPC/2015), para que possam participar das discussões, podendo ainda requerer a juntada de documentos e a realização de diligências necessárias à elucidação da questão jurídica a ser apreciada pelo tribunal.

Para ampliar o debate e concretizar o contraditório, o relator poderá designar audiência pública para colher depoimentos de pessoas com experiência e conhecimento na matéria (art. 983, §1º, CPC/2015).

Na sessão de julgamento do IRDR, a sustentação oral observará o disposto no art. 984 do CPC, de forma que o relator fará a exposição do objeto do incidente, sendo seguida das

sustentações orais do autor e do réu do processo originário e do Ministério Público, pelo prazo de trinta minutos, podendo também os demais interessados apresentarem sustentação oral no prazo de trinta minutos, desde que inscritos com dois dias de antecedência da realização da sessão.

A complexidade das discussões e o número de interessados ou de *amici curiae*, podem levar o colegiado a ampliar o tempo para a sustentação oral (art. 984, §1º).

O julgamento proferido no IRDR representa decisão de mérito, sendo aplicada aos casos afetados e os processos futuros que tratem da mesma questão.

O acórdão fixará a tese a ser seguida, apresentando todos os fundamentos determinantes da decisão. Assim, “A tese jurídica é a norma gerada pelo tribunal em relação à interpretação, alcance ou constitucionalidade de uma determinada questão de direito” (TEMER, 2022, p. 240). Aqui cabe destacar que o objeto do julgamento é apenas a questão de direito com a formulação da tese jurídica e não da causa em concreto, que será apreciada pelo julgador de origem conforme entendimento adotado neste trabalho.

3.3 A FEIÇÃO GERENCIAL DO IRDR COMO MEIO DE ENFRENTAMENTO DA LITIGIOSIDADE REPETITIVA

Com a apresentação dos principais pontos doutrinários e procedimentais do incidente de resolução de demandas repetitivas é possível verificar que sua eficácia e eficiência, visando atingir os objetivos pretendidos pelo texto legal, bem como a salvaguarda do direito subjetivo e dos valores que justificaram sua concepção, demanda uma intervenção prático-profissional de natureza interdisciplinar que permita a conciliação de fenômenos de natureza jurídica com os de natureza extrajurídica, como os relacionados com o manejo de recursos de tecnologia da informação e de gestão da administração da justiça.

A feição gerencial que envolve a sistemática do IRDR, no âmbito do sistema processual brasileiro, é evidenciada antes da decisão judicial quando: a partir da instauração do IRDR deve ocorrer a mais ampla e específica divulgação, por meio de registro eletrônico no CNJ; se estabelece a obrigação dos Tribunais de manter banco eletrônico de dados atualizados com informações específicas sobre questões de direito submetidas ao incidente e com o registro eletrônico das teses cadastradas contendo, no mínimo, os fundamentos determinantes da decisão e os dispositivos normativos a ela relacionados para possibilitar a

identificação dos processos abrangidos pela decisão do incidente²⁹.

A gestão no momento posterior à decisão judicial verifica-se na obrigação imposta aos tribunais em conferir publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os de preferência na internet³⁰.

Em 2016, a Resolução nº 235/2016 do CNJ, que possui a natureza gerencial, foi editada considerando a conveniência de agregar às estruturas orgânico-funcionais existentes nos Tribunais Superiores, nos Tribunais Regionais Federais, nos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal para estabelecer o gerenciamento de processos, estabelecendo a organização dos procedimentos administrativos decorrentes dos incidentes de resolução de demandas repetitivas, bem como a uniformização dos procedimentos administrativos decorrentes de sobrestamento de processos em virtude de julgamento de casos repetitivos e a organização do Núcleo de Gerenciamento de precedentes no âmbito das estruturas administrativas dos tribunais.

Conforme assevera Mendes (2021, p. 59) a organização dos mecanismos que envolve a técnica processual do IRDR tem em vista o atingimento de suas funções e tem dupla perspectiva: a de racionalizar, conferir eficiência, celeridade e economia processual no funcionamento do Judiciário; e a de viabilizar a aplicação da tese por todos os órgãos jurisdicionais, atendendo aos valores de igualdade, estabilidade, coerência e integridade do direito.

Neste sentido, evidencia-se a importância da estruturação de núcleos de gestão processual em todas as organizações jurídicas envolvidas com o sistema de justiça a fim de que técnicas processuais como o IRDR, criadas com o escopo de “esfriar” o fenômeno da hiperjudicialização de demandas, cumpram seu escopo de forma eficaz e eficiente, propiciando a isonomia e a segurança jurídica dos jurisdicionados em relação ao Poder Judiciário e contribuindo para uma efetiva proteção das relações jurídicas.

²⁹ CPC/2012, Art. 979. A instauração e o julgamento do incidente serão sucedidos da mais ampla e específica divulgação e publicidade, por meio de registro eletrônico no Conselho Nacional de Justiça. § 1º Os tribunais manterão banco eletrônico de dados atualizados com informações específicas sobre questões de direito submetidas ao incidente, comunicando-o imediatamente ao Conselho Nacional de Justiça para inclusão no cadastro. § 2º Para possibilitar a identificação dos processos abrangidos pela decisão do incidente, o registro eletrônico das teses jurídicas constantes do cadastro conterà, no mínimo, os fundamentos determinantes da decisão e os dispositivos normativos a ela relacionados. § 3º Aplica-se o disposto neste artigo ao julgamento de recursos repetitivos e da repercussão geral em recurso extraordinário.

³⁰ CPC/2015, Art. 927, § 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores.

4 A HIPERJUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS E A NECESSÁRIA SISTEMATIZAÇÃO DA GESTÃO PROCESSUAL NA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS COMO PRESSUPOSTO DE TRANSFORMAÇÃO E EFETIVIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA E DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

De acordo o Relatório Justiça em Números 2022 do CNJ, o ano de 2021 se encerrou contando com mais de 77 (setenta e sete) milhões de processos em tramitação, pendentes de julgamento (CNJ, 202, p.104).

Assim, considerando que a população no mesmo ano (2021) era de 213.317.639 (duzentos e treze milhões, trezentos e dezessete mil, seiscentos e trinta e nove) brasileiros, segundo Portaria nº PR-268, de 26 de agosto de 2021, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021), é possível concluir que a proporção de processos para número de habitantes chega próximo de um quarto, demonstrando uma grande judicialização ou hiperjudicialização.

O fenômeno da hiperjudicialização de demandas perante o Judiciário é objeto de atenção e estudo em diversos campos do conhecimento, visto que resulta de um processo crescente de complexização das relações sociais.

Neste trabalho foi destacado o papel do IRDR como técnica processual inserida no ordenamento jurídico com o objetivo expresso de conferir celeridade e constituir meio de solução de litígios de massa, decorrentes de uma sociedade globalizada, complexa que mantém relações jurídicas incessantes.

A afirmação de que através da jurisdição o Estado procura a realização do direito material precisa estar alinhada com outro anseio social, determinante, inclusive nas demandas contra o Estado, qual seja, a efetivação de objetivos sociais, prevalecendo, pois, o interesse da sociedade. São diversos os motivos e os conflitos que demandam respostas do Judiciário, destacando aqueles que demandam necessariamente a presença do Estado.

Ocorre que nas demandas em face do ente público estatal diversos casos podem ter causas de pedir semelhantes, que geram processos coincidentes, os quais devem ser assim tratados para fins de efetivação de segurança e justiça. Tratar as demandas de forma dissociada não conseguiria alcançar a complexidade das demandas repetitivas.

Desse modo, cabe ao Estado, no papel de litigante (ativo ou passivo), envidar esforços para possibilitar a resolução mais célere, efetiva e igualitária das demandas, o que será

discutido a partir de estratégias e medidas trazidas ao longo do presente capítulo.

4.1 IMPORTÂNCIA DA GESTÃO PROCESSUAL-ADMINISTRATIVA NAS ORGANIZAÇÕES JURÍDICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIANTE DO CENÁRIO OBSTRUTIVO DAS DEMANDAS REPETITIVAS

No resultado do Relatório da Justiça em Números de 2022 realizado pelo CNJ (2022, p. 32), pode ser verificado que as demandas que têm a administração pública como parte, em todas as esferas da federação, representam fatia substancial dos litígios que compromete a capacidade do Poder Judiciário de solucionar o exponencial número de processos que se avolumam naquele âmbito.

A multiplicidade de demandas que se direcionam ao sistema de justiça buscando a resolução de conflitos produz consequências não somente na esfera intrainstitucional do Poder Judiciário. Os demais agentes que atuam no sistema de justiça e que por meio de sua atuação também produzem repercussões para a efetiva prestação jurisdicional são igualmente afetados por esse cenário.

Conforme discutido no capítulo anterior, o sistema processual brasileiro tem estruturado e disciplinado mecanismos processuais dirigidos à solução do fenômeno da multiplicação de demandas judiciais idênticas que se repetem nos órgãos do Poder Judiciário.

O IRDR constitui um desses mecanismos, que para alcançar as suas finalidades demanda uma série de medidas de natureza gerencial, que não se restringem às atribuições dos autores integrantes do sistema, mas se estende às partes, especialmente aquelas que figuram como os grandes litigantes das demandas repetitivas.

Partindo deste quadro fático e do pressuposto de que é possível conceber autoridades administrativas independentes no seio da administração pública com condições de auxiliar na realização dos direitos e na redução do ajuizamento desnecessário de ações judiciais, evidencia-se a necessidade de adoção de um sistema de gestão processual-jurídico-administrativo adequado ao contexto de complexidade que envolve a atuação da advocacia pública em torno das demandas repetitivas.

Gonzalez (2022, p. 167-170) ao analisar a teoria da complexidade no contexto das organizações³¹, explica que as organizações de advogados, incluindo departamentos jurídicos

³¹ Gonzalez (2022, p. 174) explica que: “Com a majoração extrema da complexidade do ambiente em que estão inseridas as organizações de advogados, como decorrência das mudanças exponenciais do século XXI, houve

e advocacia pública, representam sistemas complexos que não apresentam um comportamento linear ao longo do tempo. Essa complexidade se verifica em virtude da sua composição por seres humanos e pela natureza intelectual do trabalho desempenhado pelos grupos jurídicos.

Assim, numa estrutura complexa, o modelo de gestão e a estrutura do trabalho a ele subjacente devem ser definidos com base na habilidade de manejar a complexidade e não como um sistema linear, como se verifica na gestão jurídica tradicional. Em um sistema complexo, as suas estruturas são imprevisíveis, incertas e em desequilíbrio, além de requererem uma grande capacidade de adaptação e flexibilidade, tudo isso como reflexo de uma era em que as transformações são rápidas e intensas, além de descontínuas, não seguindo uma relação de causa e efeito (GONZALEZ, 2022, p. 174).

Neste contexto, Gonzalez propõe uma estrutura de trabalho capaz de gerenciar a complexidade organizacional baseada em uma estrutura ágil de trabalho, com times jurídicos pequenos que trabalhem da mesma forma, com planejamento de ciclo curto, em um ambiente de transparência.

Essas equipes devem ser sincronizadas diariamente para que todos os objetivos sejam alcançados pela organização e para que possam ser feitas as adaptações necessárias:

Uma organização de advogados, portanto, para bem administrar a complexidade crescente, deve ser capaz de atuar como um time ágil, o que significa trabalhar em sprints, com planejamento de ciclo curto, em um ambiente de transparência radical e ser capaz de inspecionar continuamente como a complexidade está sendo administrada, para fazer as adaptações necessárias e permanecer sincronizada. E os times jurídicos, dentro dessa organização de advogados, trabalharão da mesma forma (GONZALEZ, 2022, p. 182).

Ao lado da gestão organizacional, a gestão do contencioso, que atinge parte significativa do fluxo de trabalho de departamentos jurídicos, demanda uma série de medidas, especialmente de natureza preventiva, a fim de que os processos sejam conduzidos e solucionados adequadamente.

Nesse sentido destaca-se a importância do estabelecimento de programas de gestão da informação e de gestão do conhecimento. A gestão da informação compreende um conjunto de estratégias visando identificar as necessidades informacionais, os fluxos de informações da organização, bem como a coleta, análise, organização, armazenagem e disseminação, objetivando dar suporte às atividades institucionais. A gestão do conhecimento representa um conjunto de estratégias para criar, adquirir, compartilhar e utilizar ativos de conhecimento,

uma mudança interna a essas mesmas organizações, que se viram submetidas a uma hipercompetitividade, "comoditização" e hiperconexão. A antiga forma de trabalhar já não trazia os mesmos resultados e atualmente isso é facilmente constatado".

bem como estabelecer fluxos que garantam informação necessária no tempo e formato adequado para contribuir na geração de ideias, solução de problemas e tomada de decisão (MEDEIROS NETO, 2021, p. 224-225).

Em um contexto de incerteza, complexidade e multiplicidade de demandas que envolve departamentos jurídicos de setores da administração pública o estabelecimento de programas de gestão da informação e de gestão do conhecimento são fundamentais para possibilitar um fluxo de trabalho eficaz e eficiente.

Contribuindo com esses mecanismos, pode-se destacar a utilização de recursos tecnológicos como a jurimetria, que se refere à aplicação de métodos estatísticos e numéricos à realidade jurídica podendo ser utilizados como ferramenta importante para gestão processual e de informações em um contexto de demandas repetitivas:

A jurimetria converge o Direito e a estatística (enquanto ciência), sob o palio de mensurar os fatos sociais que deram origem aos conflitos e, dessa forma, permite antecipar hipóteses e projetar condutas na elaboração das leis, no estabelecimento de políticas públicas, nas estratégias de administração, na racionalização da eficácia das decisões (LOUZADA, 2022, p. 141).

A jurimetria representa um recurso que possibilita reunir e analisar dados processuais de forma objetiva, tornando possível aprofundar o conhecimento sobre os elementos de determinadas demandas. No âmbito da gestão jurídica de processos repetitivos, a jurimetria possibilitaria selecionar e analisar as questões de direito que venham a se repetir em muitas demandas, subsidiando a instauração do IRDR.

Os dados obtidos através da jurimetria, perpassam a necessária implementação das ferramentas de Inteligência Artificial (IA) para a tomada de decisão. A IA, embora seja programada para reproduzir parcialmente ações cognitivas humanas, jamais substituirá o cérebro multitarefas humano. Sendo programada com uma determinada finalidade pode auxiliar na construção de soluções, inclusive, aprimorando estratégias, considerando o fenômeno do *machine learning* (HARTMANN PEIXOTO, 2020, p. 18).

A estrutura de *machine learning* está associada ao tratamento de volume de dados e seu processamento para a possibilidade de identificação de padrões que possibilitam a predição e recomendação de ações (HARTMANN PEIXOTO, 2020, p. 18), o que pode ser especialmente útil enquanto ferramenta relacionada à gestão de processos.

A inteligência artificial vem sendo utilizada em plataformas, *startups* e sistemas que facilitam a advocacia e também a organização de demandas no âmbito do Poder Judiciário. Nessa linha, merece destaque as ferramentas de Inteligência Artificial adotadas pelo STF.

Atualmente, o STF opera com duas ferramentas: o “Victor”, utilizado desde 2017 para

análise de temas de repercussão geral na triagem de recursos e a “Rafa”, que classifica os processos de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos pelas Nações Unidas.

O site do Supremo Tribunal anuncia ainda uma nova funcionalidade de aprimoramento em breve, tendo em vista que já está em fase de testes e de integração, a “Vitor-IA”, que pretende ampliar o conhecimento sobre o tratamento conjunto de temas repetidos ou similares, o que está diretamente alinhado com a discussão proposta no presente trabalho (STF, 2023).

A gestão de grandes volumes de processos demanda também uma estrutura tecnológica de organização de dados de forma a otimizar a atuação de núcleos jurídicos. Neste sentido, evidencia-se a denominada cultura *data-driven* ou cultura orientada por dados, que existe quando uma organização adota em seus processos dados reais deixando de tomar decisões baseadas em intuições, exemplos passados ou dados desestruturados, o que torna a atividade jurídica mais segura, ágil e eficiente (LOUZADA, 2022, p. 143).

Ter acesso à massa de dados presente no mundo jurídico de forma rápida e estruturada representa um recurso poderoso para as diversas frentes de trabalho em departamento jurídicos como a automação de documentos, a implantação de plataformas de acordo, a estruturação dos fundamentos de uma tese, a identificação e demandas repetitivas, o acompanhamento legislativo e processual, a jurimetria, a criação de cenários de risco e outras aplicações (LOUZADA, 2022, p. 143).

Por meio da utilização de metodologias diversas e recursos tecnológicos o *data-driven* contribui com diversos benefícios, dentre os quais pode-se citar: maior segurança jurídica, maior capacidade de planejamento e de estabelecimento de estratégias, qualificação no desenvolvimento dos serviços, maior adaptabilidade e reações rápidas às mudanças, maior eficiência e agilidade na tomada de decisão, redução de custos e fomento à inovação (LOUZADA, 2022, p. 143).

Assim, a partir de uma abordagem interdisciplinar é possível construir soluções para a gestão processual nas organizações jurídicas da administração pública por meio da adoção de tecnologias do conhecimento e da informação.

Considerando a necessidade de promoção de mecanismos de gestão processual e administrativa que busquem a efetivação das medidas processuais destinadas à solução de demandas repetitivas, merece destaque a iniciativa do Projeto Resolução de Demandas Repetitivas – “Paz Judicial” – em que se buscou promover e acompanhar os mecanismos processuais de resolução de demandas repetitivas através da Procuradoria Geral do Estado da

Bahia.

No total, foram 8 (oito) Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas perante o Tribunal de Justiça da Bahia no ano de 2016, os quais resultaram no sobrestamento de 8.482 (oito mil, quatrocentos e oitenta e dois) processos cadastrados e identificados no PGENET (software de gestão utilizado pela PGE-BA). Dados: PGE-BA, 2016, p.77.

Entre os objetivos pretendidos com a execução do referido projeto foram destacados: a redução da cultura de litigiosidade; a segurança jurídica; a redução de demandas judiciais; a possibilidade de atuação estratégica do contencioso judicial; a possibilidade de reverter jurisprudência desfavorável ao estado; o aumento da qualidade do serviço prestado pela PGE; a otimização do uso dos recursos da PGE; e a melhora na qualidade de vida dos procuradores e servidores (PGE-BA, 2016, p. 79).

Como medidas para cumprir os objetivos propostos verificou-se a necessidade de estabelecer um fluxo de atividades concentradas em três fases: estruturação, implantação e acompanhamento e avaliação.

A fase de estruturação se iniciou com a etapa da capacitação da equipe para lidar adequadamente com a nova técnica processual; na sequência foi realizada a etapa de mapeamento do processo com objetivo de elaborar um fluxograma, definir indicadores, elaborar modelo padrão de petição do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e um Manual de Procedimentos, bem como o levantamento das necessidades de adaptação do PGENET (software de gestão, distribuição e acompanhamento de processos da PGE) e implementadas essas adaptações (PGE-BA, 2016, p. 81-83).

Na fase de implantação foi necessário pensar e regular o tema através de normas internas no âmbito da Procuradoria e foram promovidas comunicações entre os núcleos e grupos responsáveis, competentes para propor e acompanhar os Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas e Incidentes de Assunção de Competências, permitindo-se uma habilitação e integração dos seus membros.

Numa segunda etapa da fase de implantação verificou-se a criação e a proposição de Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas “Pilotos”, que seguissem o padrão de rotinas e procedimentos estabelecidos. Para isso, foram definidos temas que pudessem se enquadrar como suscetíveis de proposição dos referidos incidentes dentro do banco de dados de processos das Procuradorias Judicial e Fiscal (PGE-BA, 2016, p. 84).

Por fim, na fase de acompanhamento e avaliação dos processos pilotos ajuizados, buscou-se avaliar o correto andamento e ajustes do fluxograma, bem como o

acompanhamento processual-jurídico de tais incidentes (PGE-BA, 2016, p. 84).

A iniciativa de gestão processual de Resolução de Demandas Repetitivas, foi concebida na forma de projeto em virtude da metodologia de gestão estratégica adotada pela PGE-BA, denominada Metodologia de Gerenciamento de Projetos implementada pelo Escritório de Projetos da PGE.

O estabelecimento de um planejamento estratégico e a implementação de uma gestão com esse objetivo, organizado por processos e projetos tem contribuído não somente para a gestão administrativa de uma organização complexa, que é uma procuradoria do estado, mas também para a gerir adequadamente sua atividade fim, de natureza jurídica.

Tal modelo poderia ser utilizado como parâmetro para as procuradorias de Estados que ainda não possuem medidas efetivas e estratégicas para lidar com a complexidade de sua organização interna e das demandas processuais que envolvem sua atuação.

4.2 ESTADO ATUAL DA GESTÃO JURÍDICO-PROCESSUAL DA PROCURADORIA DO ESTADO DO TOCANTINS E A NECESSÁRIA CRIAÇÃO DO NÚCLEO DE ESTUDOS DE GESTÃO PROCESSUAL COMO ESPAÇO INTERDISCIPLINAR DESTINADO À SOLUÇÃO DA HIPERJUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS CONTRA O ESTADO DO TOCANTINS

A morosidade do sistema judicial é um fenômeno que decorre de várias causas e limitações, dentre as quais, destaca-se, o acúmulo de processos nos tribunais e a baixa utilização de instrumentos de unificação de jurisprudência para litigância de massa. Sem que esses instrumentos sejam efetivados, as demandas idênticas são apreciadas como ações individuais e não como litígio de natureza recorrente: “Esse procedimento leva ao aumento no número de demandas repetitivas, além de contribuir para a insegurança jurídica, com a distribuição dessas ações em diferentes varas, possibilitando distintos entendimentos na apreciação do mérito” (SADEK, 2014, p. 63).

Foi evidenciado neste trabalho que a técnica processual do IRDR possui um papel de destaque, como um mecanismo com potencialidade de assegurar a isonomia e a segurança jurídica em um contexto de litigância repetitiva. No entanto, apenas a propositura de IRDR (e a sua consequente admissão) não é a única medida a ser utilizada para a prevenção e atuação em sede de hiperjudicialização.

A complexidade que envolve o fenômeno da litigiosidade repetitiva torna evidente que

os mecanismos e os meios de participação dos agentes processuais que possibilitam a plena eficácia do IRDR como meio de efetiva prestação jurisdicional da litigiosidade em massa não podem ser os mesmos que propiciam a efetividade da prestação jurisdicional de demandas singulares.

A gestão de dados, de informações, de decisões e de procedimentos administrativos decorrentes do manejo dos incidentes de resolução e demandas repetitivas reclama adequações gerenciais não somente no âmbito do sistema de justiça, conforme disposto na Resolução 235/2016 do CNJ, mas também no âmbito da atuação interna de todos aqueles que figurem como parte ou interessados no incidente.

Interessante destacar a iniciativa de um grupo de pesquisa formado por alunos dos programas de graduação e pós-graduação da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, sob a orientação do Professor Doutor Camilo Zufelato, destinado ao estudo do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas.

Como traz no próprio site daquela instituição³² o objetivo principal do grupo é “formar e manter um observatório dos Incidentes de Demandas Repetitivas submetidos aos diversos tribunais brasileiros, de maneira a mapear os incidentes suscitados, admitidos ou não, e com o mérito julgado, além de pedidos de suspensão encaminhados ao Superior Tribunal de Justiça ou Supremo Tribunal Federal, nos termos do artigo 982, §3º, do CPC”.

No tocante à gestão de demandas repetitivas por parte da procuradoria do Estado do Tocantins não existe ferramenta específica com o objetivo de lidar de maneira direta com a gerenciamento/mapeamento de demandas repetitivas passíveis de instauração do IRDR. Tal informação demonstra a necessidade de uma organização interna para lidar com as questões em massa marcadas com a feição da repetitividade.

O Ofício nº 594/2023, encaminhado pelo Presidente do Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins (IGPREV-TO) ao Procurador-Geral do Estado do Tocantins, em 24 de fevereiro de 2023, ilustra tal realidade, na medida em que solicita manifestação da autoridade competente no sentido de se posicionar sobre as garantias concedidas em ordem judiciais, após diversas demandas de militares inativos assegurarem tutelas judiciais para redução da alíquota da contribuição previdenciária, determinando a aplicação da medida nos moldes do art. 16, da Lei estadual nº 1.614/2005.

Tal ofício foi acompanhado de listagem que contém próximo de mil demandas

³² <http://observatorioirdr.direitorp.usp.br/banco-de-dados/>

envolvendo a matéria, a qual conta com entendimentos diversos com relação à aplicação da alíquota de contribuição previdenciária (IGPREV-TO, 2023).

O mencionado documento demonstra a necessidade de se debruçar sobre possíveis estratégias para lidar com demandas múltiplas.

Afinal, percebe-se que mil demandas (número subestimado tendo em vista o afloramento de outras centenas de milhares de ações nos meses seguintes) sobre determinada temática obviamente acarretam uma sobrecarga na Procuradoria considerando o número de processos designados, por vezes, para procuradores distintos, quando poderiam ser mais bem geridos caso fossem previamente identificados e encaminhados para uma solução que pudesse observar a questão tratada de maneira coletiva e sistêmica, como por exemplo o agrupamento e análise dessas questões por meio de grupos de trabalho em apenas um núcleo interno.

Durante a pesquisa, observou-se também em outra Subprocuradoria (Fiscal e Tributária), uma avalanche ações notadamente sobre a mesma questão de direito consistente no recolhimento denominado de Diferencial de Alíquota de ICMS – “DIFAL” (arquivo anexo).

Somente acerca dessa questão, centenas de milhares de processos foram levados ao Poder Judiciário questionando a cobrança da exação do ICMS nas operações interestaduais envolvendo consumidores finais não contribuintes do imposto, nos termos da EC 87/2015. Sobre essa questão, atualmente, o Supremo Tribunal Federal fixou o Tema nº 1093.

A pesquisa realizada encontrou na Subprocuradoria Judicial diversas ações, inclusive coletivas (mando de segurança coletivo, ação civil pública, ação coletiva), de alto impacto, que repetiam-se reiteradamente sem que houvesse uma política de gestão adequada para o aprofundamento do estudo conjunto dessas situações para se viabilizar a utilização do incidente destacado neste trabalho (relação anexada a essa dissertação).

Nesse sentido, destaca-se a iniciativa da Procuradoria do Estado do Paraná que regulamentou, a partir da Resolução nº 166/2021– PGE, comissões denominadas Grupos Permanentes de Trabalho – GPT, constituídas por Procuradores do Estado responsáveis pela emissão de pareceres, estudos e informações, submetidas pelo Gabinete da PGE, relacionadas às principais áreas de questionamentos jurídicos oriundos da Administração Pública a partir das demandas mais comuns na PGE (PGE-PR, 2021).

A Procuradoria do Estado de São Paulo criou o Núcleo de Gestão e Prevenção de Demandas Repetitivas – NGPDR, vinculado à Subprocuradoria Geral do Estado do Contencioso Geral. Criado pela Resolução PGE nº 10, de 20.05.2015, o NGPDR tem, dentre

outras, a atribuição de acompanhar, na fase de conhecimento, as demandas repetitivas, elaborando as teses de defesa e respectivas peças processuais, inclusive daquelas que ordinariamente seriam de atribuição de unidades regionais (PGE-SP, 2015).

O rito e a necessidade de conferir um tratamento gerencial às demandas de natureza repetitiva pressupõe, para que cumpra suas finalidades, uma ação conjunta e coordenada de diversos setores. Assim, além de restarem previstos no Código de Processo Civil, na parte em que disciplina o IRDR e na Resolução nº 235/2016 do CNJ, como maneira de uniformizar o procedimento nacionalmente no âmbito do sistema de justiça, tem no âmbito do estado do Tocantins, previsão de seu processamento e rito, no âmbito daquela Corte, nos artigos 297 ao 305 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO, 2018).

Assim, consoante conduz o mencionado regimento, a competência para o julgamento do incidente no TJTO foi atribuída ao Tribunal Pleno, na forma do art. 7º, inciso I, “m”, do RITJTO, devendo sua apreciação atingir, necessariamente, todos os processos individuais e coletivos que versem sobre questão idêntica de direito, bem como aos casos futuros sobre mesma matéria e que venham a tramitar no território de competência do Tribunal (TJTO, 2018).

Desse modo, no âmbito do sistema de justiça do TJ-TO existe um aparato regimental e processual, uma estratégia de gestão para a efetivação do instituto. Nesse sentido, merece destaque o NUGEPAC (Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas).

Inicialmente denominado Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (NUGEP-TJTO), foi criado por meio da Resolução nº. 16/2017 TJ-TO, de 22 de junho de 2017 que é um órgão vinculado à Presidência do Tribunal, supervisionado pela Comissão Gestora, gerenciado pela Diretoria Judiciária e coordenado por um juiz de direito.

Com efeito, sua criação ocorreu em virtude de determinação da Resolução nº 235/2016 do CNJ, que estabeleceu uma padronização dos procedimentos administrativos decorrentes do julgamento de demandas repetitivas e incidentes de assunção de competência, bem como a padronização de procedimentos administrativos destinados à aplicação desses precedentes nos processos judiciais pendentes e futuros.

Em 2021, por meio da Resolução nº 33, de 24 de novembro daquele ano, promoveu-se alteração no nome do órgão, passando a se chamar Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas (NUGEPAC).

Assim, trata-se de importante iniciativa para a padronização de procedimentos administrativos e assessoramento dos órgãos julgadores na gestão dos processos de

repercussão geral, dos casos repetitivos, dos incidentes de assunção de competência e das ações coletivas.

Como gestor administrativo dos incidentes de resolução de demandas repetitivas (IRDR), dos incidentes de assunção de competência (IAC), instaurados no âmbito de sua competência e das ações coletivas, o Tribunal de Justiça do Tocantins, por meio do NUGEPAC, criou o banco de dados de casos repetitivos, dos incidentes de assunção de competência e das ações coletivas, que alimenta o banco de dados nacional no mesmo segmento de forma contínua, o que decorre da própria determinação do CNJ.

Nessa linha, merecem destaque os dados apresentados pelo próprio NUGEPAC, os quais apontam para a admissão pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, até o presente momento, de 4 (quatro) Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas.

Desses, apenas um atravessa temática de Direito Administrativo que deriva de discussão com a participação da Procuradoria do Estado, qual seja, o IRDR4, referente ao pagamento retroativo de diferenças de data base aos servidores públicos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Tocantins, ativos e inativos³³.

Os demais IRDR's referem-se a saques indevidos e pela incorreta remuneração dos valores depositados nas contas do PASEP (IRDR3), contratação de mútuo por idosos analfabetos (IRDR2) e a possibilidade de desfazimento dos contratos de compromisso de compra e venda de lotes urbanos em contratos de adesão (IRDR 1).

Destarte, as matérias indicadas para os referidos Incidentes foram: Direito Tributário, Direito do Consumidor e Direito Civil.

Um dos problemas que tais demandas atravessam (IRDR's) é que elas não alcançam uma representação direta dos interessados.

Nessa linha, destaca-se a importância da legitimidade para a propositura do IRDR, o que é inegável do tocante às Procuradorias estaduais nas demandas em que o ente público respectivo figure como parte, mas é necessária atenção para que esta representação leve em consideração os interesses daqueles que serão excluídos dessa condição (parte), manifestando-

³³ Sobre o IRDR4 do TJTO: Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº. 0005566-19.2021.8.27.2700. Questão submetida a julgamento: Possibilidade de pagamento retroativo de diferenças de data base aos servidores públicos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Tocantins, ativos e inativos, com base nas Leis Estaduais nº. 2.985/2015, 3.174/16, 3.371/18 e 3.370/18. Tese fixada: É devido o pagamento retroativo de diferenças de data base aos servidores públicos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Tocantins, ativos e inativos, com base nas Leis Estaduais nº. 2.985/2015, 3.174/16, 3.371/18 e 3.370/18, devendo ser considerado como marco inicial para apuração o dia 1º de maio de cada ano. Relatora: Des. Ângela Prudente. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Data da Publicação do Acórdão: 05/09/2022. Ramo do Direito: Direito Administrativo e Outras Matérias de Direito Público.

se efetivamente no processo.

Embora a concentração da manifestação dos titulares se justifique pela natureza da demanda, é preciso evidenciar os interesses daqueles afetados pela decisão, notadamente quando se trata de discussão que envolve bem público ou erário.

Uma importante discussão trazida por Cintia Guedes (2020, p. 763) diz respeito aos múltiplos interesses, inclusive conflitantes em algumas situações, dentro de um mesmo grupo, o que dificulta a representação, podendo ser necessário a inclusão de um novo representante que agregue novos argumentos e novas informações importantes ao julgamento.

Assim, para além das discussões jurídicas, importante pensar em estratégias processuais que possam ser observadas para fins de celeridade e efetivação de interesses, os quais podem incluir acordos, mediação, estratégias de diálogo e até mesmo possíveis soluções inovadoras que decorram dos estudos realizados com essa finalidade, conforme se pretende concluir no presente capítulo.

Não apenas o quantitativo de litígios atinge um número exorbitante, mas as demandas derivadas deles, a quantidade de recursos e os impactos no judiciário são enormes, o que pode ser pensando a partir da ótica do litigante e não apenas do julgador.

A iniciativa do TJTO é importante na medida em que são pensadas estratégias para o julgamento mais célere e eficaz de demandas repetitivas, mas não se detém sobre estratégias para sua diminuição, da forma como seria feito pelos próprios litigantes.

O quadro atual da gestão jurídico-processual no âmbito da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins para lidar com a complexidade cada vez maior das ações e como o fenômeno da litigiosidade de massa e repetitiva não resulta de um planejamento sistemático e estratégico que possa otimizar os processos de trabalho e gerenciar adequadamente seus projetos e demandas.

O que se verifica em seu campo de atuação são medidas específicas para lidar com demandas distintas sem o estabelecimento de uma estratégia integrada que possa, não somente otimizar a atuação da Procuradoria do Estado, mas também representar uma atuação estatal condizente com a proteção de interesses de toda a coletividade e, portanto, eficiente. Nesse sentido, importa apresentar algumas de suas ações dirigidas à gestão de determinadas demandas.

A Resolução nº 001/2021 de 02 de dezembro de 2021, publicada no Diário Oficial do Estado do Tocantins, nº 5987 de 15 de dezembro de 2021, dispõe sobre a otimização dos trabalhos realizados no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, estabelecendo rotinas de

trabalho, diretrizes e procedimentos internos, em homenagem aos princípios e normas que prestigiam a racionalização, visando à economicidade, segurança, celeridade, eficiência e à resolução definitiva de demandas judiciais, mediante composição e outras técnicas processuais pertinentes. Nesse sentido, ficaram regulamentadas as possibilidades de transação, de negócio jurídico processual e dispensa processual nas demandas que envolvem a administração pública do Tocantins (TOCANTINS, 2021).

Com base na referida resolução, visando diminuir a quantidade de recursos, assegurar a celeridade processual e evitar a demanda exagerada de atos processuais, após a fase de conhecimento, mesmo a decisão autorizando a interposição de recurso, foram previstas várias situações de dispensa recursal (TOCANTINS, 2021).

A referida medida visa diminuir a elevada quantidade de recursos decorrentes das demandas julgadas desfavoravelmente ao Estado quando já existe entendimento consolidado favorável à parte contrária.

Em 1º de abril de 2022, a Lei Complementar Estadual nº 137, alterou a Lei Complementar nº 20/1999, criando no âmbito da Organização Administrativa da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins a Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, com a competência, dentre outras atribuições, de implementar medidas de resolução consensual de conflitos no âmbito da Administração Pública Estadual³⁴. A atuação da recém criada Subprocuradoria foi disciplinada por meio das Resoluções 06/2022 de 1º de dezembro de 2022 e 01/2023 de 17 de janeiro de 2023.

Ocorre que aquela Especializada ainda está em processo de implantação e sua estrutura carece de um centro de estudos voltados às medidas judiciais de demandas repetitivas, o que mantém a atualidade da pesquisa em desenvolvimento e do produto que o pesquisador, após a elaboração do embasamento teórico-profissional, pretende oferecer.

³⁴ Resolução nº 06/2022 PGE-TO, Art. 1º. Compete à Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos:

I – avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução consensual de conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública Estadual;

II - dirimir, por intermédio da mediação e da conciliação, conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, entre esta e a Administração Pública dos Municípios e entre a Administração Pública Estadual e particulares.

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta, submetendo-o à aprovação do Procurador-Geral do Estado;

IV - propor ao Procurador-Geral do Estado, quando couber, o arbitramento de controvérsias não solucionadas por meio da mediação e da conciliação;

V - contribuir para o desenvolvimento e a afirmação de práticas e políticas públicas de prevenção de conflitos no âmbito da Administração Pública Estadual;

VI - exercer outras competências delegadas pelo Procurador-Geral do Estado.

Além de estratégias de diminuição de demandas, recursos e sobrestamentos, novas ferramentas podem ser utilizadas, a exemplo das iniciativas propostas por outras procuradorias, conforme já mencionado, merecendo destaque o projeto executado pela Procuradoria do Estado da Bahia.

Nessa linha, ainda há um longo trajeto para a PGE-TO implantar estratégias integradas e mais eficazes para lidar com a questão da hiperjudicialização que impulsiona o presente estudo.

Também cabe mencionar que no ano de 2021, a PGE-TO realizou evento de capacitação de Assessores e Procuradores da PGE-TO, o qual consistia na temática Gestão Processual e Inteligência Artificial voltadas à Advocacia Pública, o qual demonstra a importância do assunto e a facilitação de medidas de aprimoramento de recursos nesse sentido (UNICET, 2021).

Com efeito, a discussão trazida na subseção anterior, sobre gestão e ferramentas ágeis baseadas em tecnologia artificial, já vem sendo apresentada no plano de cursos e palestras, compondo de alguma maneira a agenda institucional da PGE-TO, mas ainda sem a definição de estratégias eficazes e efetivas. Compreende-se a dificuldade de implementação considerando os custos e a complexidade da discussão para que seja criado um modelo efetivo.

Assim, não seria apropriada a conclusão no sentido de implementação de um órgão sem a necessária compreensão e contribuição dos entes que atravessam a questão da hiperjudicialização e estão diretamente vinculados às demandas repetitivas.

Além disso, sugere-se que a discussão inclua necessariamente processualistas e especialistas em gestão processual, bem como novas tecnologias (como volumetria e *data driven*), para fins de elaboração de uma proposta ampla que conduza as questões aqui trazidas, inclusive para mensurar os impactos econômicos e sociais das decisões tomadas em sede de demandas repetitivas.

Embora seja importante a criação de um núcleo de discussão própria no âmbito da Procuradoria do Estado do Tocantins, seria precipitado implementá-lo de maneira imediata. Por isso, no cenário atual acredita-se que seja possível, imediatamente iniciar a discussão a fim de implementação futura de projeto que compreenda os interesses plurais e diversos da matéria.

Tal iniciativa encontra guarida na atuação da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflito, não encontrando óbice para sua imediata

implantação a partir das competências atribuídas pela Resolução nº 06/2022 (art. 1º, incisos V e VI): “contribuir para o desenvolvimento e a afirmação de práticas e políticas públicas de prevenção de conflitos no âmbito da Administração Pública Estadual” e “exercer outras competências delegadas pelo Procurador-Geral do Estado”.

Além evidente possibilidade de ampliação do escopo do órgão através da margem que decorre do inciso VI, da mencionada resolução, entende-se que a utilização de estratégias, sejam elas de mediação, gestão ou contenção processual através das ferramentas processuais disponíveis atende às demais competências previstas no artigo supramencionado como sendo competência da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos.

A utilização do modelo multiportas pelos tribunais brasileiros pode significar um avanço no trato das demandas repetitivas, efetivando, notadamente as formas consensuais e adequadas de resolução de conflitos.

Por este modelo, os tribunais atuariam com vistas a monitorar a formação de conflitos com tendência multiplicativa e mediante o fortalecimento do diálogo interinstitucional fomentariam a atuação do Poder Público envolvido no conflito, na busca de soluções com a participação do jurisdicionado antes do ajuizamento das ações (CORREA, 2016, p. 25).

Ocorrendo o ajuizamento, ainda restaria a possibilidade de distribuição das demandas repetitivas inicialmente aos “Centros de Conciliação”, o que pode promover o encerramento mais célere do feito, viabilizando a estratégia compositiva de solução de demandas.

Há, pois, sugestão de tentativa de mediação prévias nos casos de submissão das lides idênticas, considerando ser mais adequado que a marcha processual só se inicie nas lides que efetivamente não haja possibilidade de solução administrativa, nem de uso dos meios consensuais, judiciais e/ou extrajudiciais³⁵ (CORREA, 2016, p. 25).

Além disso, considerando a proporção de demandas a justificar a interposição de IRDR pode-se perceber que atinge em larga medida os administrados, para além das possíveis consequências sociais que podem advir desse conflito escalonado, como por exemplo, a questão das demandas decorrentes da remuneração de servidores públicos civis e militares.

Trata-se, pois, do órgão competente para a implementação de grupo de discussão periódico para fins de viabilizar estratégias de gestão jurídico-processual-administrativas integradas a serem implementadas pela Procuradora Geral do Estado do Tocantins, a partir do

³⁵ A mediação seria adequada nas situações mencionadas visto que o vínculo entre as partes envolvidas antecede o conflito e, na maioria dos casos, perdurará após a sua solução (CORREA, 2016, p. 25).

diálogo entre os entes que serão apresentados em tópico a seguir.

4.3 PROPOSTA DA ESTRUTURA DO NÚCLEO DE ESTUDOS DE GESTÃO PROCESSUAL E SUA CENTRALIDADE NO DESENVOLVIMENTO DE SOLUÇÕES DE DEMANDAS REPETITIVAS

Visando aprimorar a efetivação de ferramentas para atuação com as demandas repetitivas para além da solução paliativa de inclusão no âmbito da competência da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, pretende-se sugerir a criação de estrutura própria com a finalidade específica de lidar com as demandas repetitivas na sede da Procuradoria do Estado do Tocantins.

Para que a sua implementação esteja atenta às especificidades do Estado e para que possa ser efetivada após diálogo que leve em conta a participação de órgãos e profissionais que podem contribuir para a proposta de um órgão que esteja apto a lidar com os interesses envolvidos e com os desafios de gestão e estratégias processuais necessárias para lidar com a hiperjudicialização decorrentes de ação em massa, sugere-se como alternativa atual a imediata criação de grupo de estudo para que sejam debatidas questões necessárias para a maturação de órgão próprio no âmbito da PGE-TO.

Para sua criação, interessante mencionar a proposta de organização de bibliotecas jurídicas enquanto estratégia de gestão documental que pode otimizar os estudos do grupo e servir de instrumento para organização de fundamentação visando a argumentação em processos judiciais.

Nesse sentido, “o papel da gestão da biblioteca seja difundir a informação jurídica, principalmente no âmbito das instituições das quais fazem parte, com o intuito de amparar as decisões nos processos judiciais em curso” (MIRANDA, *et. al*, 2013, p. 108).

A representação no grupo de estudos deve ser múltipla e diversa, possibilitando que entes diretamente envolvidos na proteção dos interesses adstritos aos grandes litigantes, e também na hiperjudicialização possam participar ativamente da criação de uma solução.

Além desses, para fins de construção de solução entende-se importante a participação de profissionais que discutam temáticas como Direito Processual Civil, Gestão Processual, Jurimetria e Análise Econômica do Direito, sem prejuízo de outras áreas e outros interessados do tema.

Nesse sentido, para a compreensão da integração das partes que atuam como grandes litigantes (através de seus representantes), merece destaque a discussão acerca da adequada representatividade, trazida por Marinoni (2020, p. 807-808), que se refere a uma necessidade decorrente das consequências da decisão aos casos pendentes, o que pode beneficiar terceiros ou prejudicá-los, tal como um “efeito colateral” de uma estratégia que quando mal-empregada, pode gerar abusos.

A informação e a criação de rotinas são essenciais para que as demandas sejam efetivamente julgadas, com eficácia e celeridade. Assim, merece destaque a lição de Rui Barbosa para o qual “a justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta” (BARBOSA, 1977, p. 40).

Outro problema é a questão da segurança jurídica, que é diretamente “testada” no que se refere às demandas repetitivas.

Segundo Gabriela Oliveira Freitas (2021, p. 100), a intenção de conferir tratamento diferenciado às demandas repetitivas reside na desnecessidade da grande quantidade de análises aprofundadas em questões similares, tornando-se mais eficiente por meio do estabelecimento de padrões em casos idênticos subsequentes, preservando, assim, a isonomia, a celeridade, a estabilidade e a previsibilidade do sistema, o que está intimamente ligado à segurança jurídica.

Duelar com as demandas repetitivas é, pois, efetivar garantias e princípios processuais e constitucionais, assegurando para além da melhoria na prestação de serviço ao jurisdicionado, uma melhor condição de acesso ao direito que se pretende efetivar.

Notadamente quando as demandas impactam diretamente na prestação a ser realizada por meio do Estado, o qual, como parte nas demandas, tem o dever de garantir a efetivação de direitos nos casos em que atua.

Assim, não basta que a atuação da Procuradoria do Estado assegure a defesa dos interesses do Estado, a economia aos cofres públicos e a efetivação do direito material. Para que a atuação seja ideal, precisa resguardar direitos e promover uma boa prestação, por meio de estratégias e medidas para preservar e fomentar direitos de maneira coordenada com a gestão de demandas e a devida atenção aos métodos para a melhoria do serviço, o que necessariamente perpassa pelo estudo e efetivação dos institutos processuais adequados.

Visando ampliar os conhecimentos e pensar mecanismos na atuação da procuradoria, sugere-se a criação de um grupo dedicado a estudos, pesquisas e a produção acadêmica sobre as relações entre a gestão administrativo-processual interna e a efetivação de mecanismos

para enfrentar com a grande quantidade de demandas repetitivas de maneira efetiva. O grupo necessariamente deve ater-se às possibilidades e estratégias processuais disponíveis, incluindo as possíveis ferramentas tecnológicas existentes para a melhoria da gestão administrativo-processual no âmbito da procuradoria.

Aquele deve ser interdisciplinar e interinstitucional, composto por servidores públicos de diversos órgãos ligados à efetivação de direitos integrantes do sistema de justiça, tais como o Ministério Público e a Defensoria Pública, que se dediquem a repensar atividades cotidianas.

Além disso, para fins de aprofundamento no plano teórico, sugere-se a participação de doutrinadores especialistas em Direito Processual Civil e em tecnologias de gestão jurídica (*controller jurídico*) trazendo contribuições de melhorias para a gestão da PGE-TO.

Por fim, considerando a natureza das demandas repetitivas, sugere-se a participação da sociedade civil, com os representantes daqueles que figuram como maiores litigantes, como forma de ampliar o diálogo e viabilizar a promoção de possíveis alternativas que contemplem os interesses de todas as partes.

De forma exemplificativa, mais uma vez, utiliza-se os sindicatos de servidores públicos civis e militares como instituições que ensejariam uma possível participação, considerando o número de demandas que tem por objeto a remuneração das categorias.

A ampliação do debate visa assegurar, além de um diálogo com fins conciliatórios e preventivos, estando alinhada com o escopo da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, uma representação adequada. A participação de outros entes no debate, nessas condições, pode viabilizar alternativas e estratégias que se sobreponham, inclusive, à própria interposição do IRDR.

Assim, a sugestão do presente trabalho reside na criação de um Núcleo de Estudos de Gestão Processual, o qual existirá inicialmente para fins de debates e parceria entre os interessados em contribuir na constituição de um núcleo formal com a intenção e gerir demandas repetitivas. Isso porque, inviável a criação de um núcleo de gestão de maneira imediata, sem que haja sistemático estudo com a intenção de construir propostas de atuação e melhoria no âmbito da Procuradoria do Estado do Tocantins.

Inicialmente importa destacar a participação da Defensoria Pública e do Ministério Público, considerando que os entes possuem direta relação com a proteção de direitos e garantias fundamentais, dentre os quais incluem-se a preocupação com o andamento processual célere, justo e efetivo para a população assistida e, sobretudo, vulnerável.

No tocante ao Ministério Público, destaca-se posicionamento de Reinaldo Rodrigues de Oliveira Filho (2020) no sentido da necessidade de adoção de um perfil resolutivo e proativo dos membros do Ministério Público, viabilizando a efetiva defesa da ordem jurídica processual, entendendo pela necessária contribuição do ente na prestação da tutela jurisdicional nos litígios com forte carga de repetitividade.

Já no que se refere à Defensoria Pública, importa mencionar que a “rápida uniformização da jurisprudência e a obtenção de solução para as questões repetitivas acerca de temas de interesse dos assistidos da Defensoria, o que poderá implicar grande ganho de tempo nas demandas individuais” (GUEDES, 2018, p. 305).

Nesse sentido, a mesma autora reflete acerca da possibilidade de previsão da figura do *amicus curiae* nas demandas de IRDR: “Os interesses que justificam sua atuação, assim como os poderes processuais que ele pode exercer em cada caso, de molde a adequar o instituto, recém-positivado na legislação processual” (GUEDES, 2018, p. 314).

Aqui, considera-se um paralelo para a atuação no grupo formado para a análise de demandas, o qual possibilitaria, para além da Defensoria Pública, sugerida nessa condição, também outros entes aqui mencionados, incluídas associações formadas por autores que se enquadram entre os “grandes litigantes”, considerados os números absolutos de demandas como exemplificado nos parágrafos anteriores.

Com relação aos aportes teóricos entende-se que do ponto de vista prático importa destacar o avanço da marcha do estudo processualista e também daqueles que atuam na área específica de gestão, conforme já debatido, aqui implementado a partir da lógica da atuação pública.

Assim, a efetivação de medidas de melhoria da gestão dos processos é essencial para identificar as demandas repetitivas e acompanhar os dados com o intuito de pensar estratégias processuais e administrativas de controle e eficiência do serviço.

Essa medida atende não apenas a celeridade, mas também a análise econômica do Direito, promovendo a aplicação dos princípios da escolha racional, do equilíbrio e da eficiência, sendo fundamental que isso seja considerado para a atuação do órgão com vistas à economia de fundos e tempo de duração do processo, promovendo a efetivação de direitos de maneira isonômica e com fins de promoção da segurança jurídica.

Com relação ao funcionamento do Núcleo de Estudos de Gestão Processual sugere-se o seu funcionamento na forma de colaboração, a partir da convocação através de ofício para a

participação de reuniões com periodicidade mensal durante o período de 12 meses até que se elabore uma proposta de criação de órgão com tal funcionalidade de maneira efetiva.

A proposta referenciada encontra-se devidamente transcrita em projeto de Resolução (APÊNDICE) com possibilidade de implementação imediata pela Administração.

A iniciativa está em conformidade com a sugestão dos trabalhos acadêmicos desenvolvidos com ênfase na efetividade e na implementação de ferramentas para a melhoria do serviço.

Assim, a criação do grupo pode ser imediatamente efetivada com o intuito de discussão e construção de projeto futuro que leve em consideração o aprendizado decorrente do diálogo e proposição do Núcleo de Estudos de Gestão Processual proposto pelo período inicial de um ano, o qual funcionará de forma incontinenti como proposta associada à Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos.

Assim, para que a elaboração do projeto esteja atenta com os mais diversos aspectos elencados ao longo do trabalho é preciso inicialmente encaminhar um diálogo efetivo com a intenção de elaborar proposta de criação (e detalhamento de competência e ferramentas) de órgão próprio que atenda aos interesses da contenção e gestão de demandas repetitivas para além do IRDR, otimizando processos e analisando uma possível solução para a hiperjudicialização que leve em conta os interesses da Administração Pública e a efetivação de direitos.

5 CONCLUSÕES

O presente trabalho tratou da necessidade da adoção de mecanismos de gestão processual eficazes para enfrentar o fenômeno da hiperjudicialização de demandas repetitivas e viabilizar soluções que proporcionem segurança e previsibilidade das decisões judiciais, no âmbito na Procuradoria do Estado do Tocantins.

Desse modo, foi fundamental para iniciar a discussão a compreensão do contexto social e do sistema jurídico-processual brasileiro em que se insere o fenômeno da multiplicação de demandas repetitivas.

As transformações das relações sociais resultado do fenômeno da hiperconexão, aliadas ao aumento populacional, à produção em massa, à velocidade da informação e à aproximação do Judiciário ao cidadão incidiram na forma de mobilização por direitos e na busca da população pela participação estatal na resolução de seus conflitos, provocando o aumento exponencial de demandas levadas ao Poder Judiciário.

Trata-se de fenômeno complexo atravessado pela identificação de uma cultura litigante, acarretando a necessidade de soluções que muitas vezes não se apresentam efetivas, quando tratadas simplesmente sob o aspecto disciplinar.

A produção do Direito que tem caráter integrativo, orgânico e substancial, visando efetivar o direito material, precisa dialogar com outros campos do conhecimento por meio de uma abordagem interdisciplinar para construir soluções em um contexto de complexidade, que é natural no mundo atual marcado pela evolução tecnológica.

Neste sentido, o fenômeno das demandas repetitivas foi analisado de forma interdisciplinar, coerente com a complexidade do fenômeno em suas várias dimensões, com o fim de pensar medidas que promovam a eficiência do sistema de justiça, o que deriva da construção de novas condições de lidar com as demandas múltiplas.

O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), representa técnica processual criada para aprimorar o sistema de efetivação de direitos, mais especificamente em sede daquele tipo questão (repetitiva), promovendo um descongestionamento do Judiciário, a coerência no sistema jurídico, segurança na prolação da decisão e preservando a duração razoável do processo.

Trata-se de meio processual objetivo que não visa diretamente à tutela de conflitos subjetivos, mas a definição de uma tese jurídica que será aplicada em processos repetitivos existentes e futuros.

Contudo, a obtenção de resultados eficientes que impliquem necessariamente em uma alteração na estrutura de incentivos dos agentes que participam do sistema processual, de forma que se tenha uma solução estável e efetiva para demandas de massa, somente pode ser alcançada se o manejo do IRDR for explorado em sua feição gerencial, a qual demanda o tratamento de recursos de tecnologia da informação e de gestão da informação e da administração da justiça.

Essa feição gerencial não se restringe ao plano intrainstitucional do sistema de justiça, mas deve se estender a todos os agentes e organizações jurídicas envolvidas com o sistema de justiça.

Neste sentido, para um tratamento eficaz das demandas repetitivas foi destacada a necessidade de implementação de processos gerenciais no âmbito organizacional e processual dos departamentos jurídicos com a implementação de gestão da informação e do conhecimento.

Também foram apresentadas perspectivas das novas tecnologias, tais como a jurimetria a partir da coleta e utilização de dados para análise das demandas repetitivas, subsidiando a instauração do IRDR e a utilização de ferramentas de Inteligência Artificial (IA), importantes para otimizar a atuação de núcleos jurídicos.

Do ponto de vista de cultura organizacional, os mecanismos apresentados se alinham à cultura *data-driven*, que pode ser aplicada a atividade jurídica, inclusive no âmbito da Procuradoria do Estado do Tocantins, tornado a sua atuação mais segura, ágil e eficiente, conservando direitos fundamentais, como: a razoável duração do processo e isonomia.

Assim, ficou demonstrada a importância da estruturação de núcleos de gestão processual no âmbito das organizações jurídicas, especialmente nos departamentos jurídicos dos grandes litigantes, como é o caso da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins, como órgão de representação judicial do Estado (também extrajudicial e de consultoria), a fim de que se constitua um instrumento eficaz para arrefecer o fenômeno da hiperjudicialização de demandas.

A importância da utilização adequada do IRDR, notadamente no tocante às demandas contra o ente público representado, verifica-se principalmente pelo fato de o Estado representar um dos maiores litigantes perante o Poder Judiciário e contribuir diretamente para o grande volume de ações em tramitação.

Além disso, cabe destacar que muitas ações possuem causa de pedir idênticas ou semelhantes, o que faz do IRDR um mecanismo apropriado para enfrentar esse fenômeno.

O trabalho apresentou como iniciativa de destaque o projeto implementado pela Procuradoria do Estado da Bahia, denominado “Paz Judicial”, o qual está associado a mecanismos gestão processual de resolução de demandas repetitivas tendo obtido êxito na propositura de IRDR’s em que o estado seja integrante na demanda originária.

Assim, a proposta milita a favor da criação de um grupo de estudos, interinstitucional e multidisciplinar, possibilitando que entes diretamente envolvidos na proteção dos interesses adstritos aos grandes litigantes participem de encontros com profissionais e pesquisadores com expertise em novas tecnologias, gestão estratégica de processos e Direito Processual Civil, possam dialogar durante o período de um ano (prorrogável por igual período) para fins de elaboração de projeto de órgão definitivo de gestão processual de Resolução de Demandas Repetitivas.

A sugestão para criação de uma gestão administrativa de uma organização complexa, deve também levar em consideração a representação dos entes que se destacam como grandes litigantes (através de seus representantes), ou daqueles que estão diretamente envolvidos com temáticas repetitivas como saúde, gratificação e adicionais em sede de servidores públicos, considerando um potencial “efeito colateral” gerado pelo IRDR, promovendo, pois, uma representação adequada em sede de diálogo para a propositura de soluções.

A iniciativa de criação do grupo denominado Núcleo de Estudos de Gestão Processual pode ser imediatamente efetivada no âmbito da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, devendo reunir, pois, representantes do Ministério Público, Defensoria Pública, profissionais e pessoal técnico especializados em gestão processual, novas tecnologias e estudos avançados de Direito Processual Civil e, por fim, representantes de entidades que atuam como grandes litigantes.

Tem-se como objeto a promoção da integração de entes, os quais são convocados mediante ofício para a participação voluntária, no diálogo sobre os Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas como possível estratégia para lidar com os litígios em série no âmbito da PGE-TO de forma célere, justa e que atenda aos princípios processuais e constitucionais na efetivação dos direitos e interesses das partes envolvidas.

Logo, considerando a natureza do mestrado profissional, cumpre evidenciar os produtos que contribuíram para os resultados apresentados no presente texto monográfico, tendo como base as diretrizes da Portaria CAPES 171/2018.

A presente dissertação representa um dos produtos e compreende-se como relatório técnico conclusivo *per se*, consistente em produto de natureza bibliográfica, atendendo às exigências da Portaria Capes nº 171/2018.

No tocante ao cumprimento da entrega de produção técnica exigido pelo mestrado profissional e interdisciplinar, foram entregues três produtos bibliográficos consistentes em artigos publicados em revistas científicas: os dois primeiros já consolidados consistem nos artigos submetidos a revistas qualificadas – Qualis A. Dentre aqueles entregues um já foi aprovado e publicado na Revista *Clivum Concilium* – Qualis A2 Interdisciplinar. O segundo, encontra-se em processo de avaliação.

Por fim, foi elaborado mais um produto consistente em uma resolução estruturada que consiste em norma propositiva de criação do Núcleo de Estudos de Gestão Processual no âmbito da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins, voltado ao estudo, gestão e sistematização especializada no tratamento das demandas repetitivas que envolvam o estado do Tocantins.

Essa medida, além de atender aos requisitos dos produtos do Mestrado Interdisciplinar Profissional, nos termos da Portaria CAPES 171/2018, visará, principalmente, a busca de soluções que diminuam a judicialização, bem como na impossibilidade de resolução extrajudicial, via meios alternativos de resolução de controvérsias, imprimir um tratamento uniforme que justifique soluções como a que ora se apresenta, para, de forma justificada, nos casos que couber, propor incidente de resolução de demandas repetitivas, evitando, com isso, não só decisões conflitantes, mas também uma solução célere, uma prestação jurisdicional mais eficiente, concretizando efetivamente o acesso à justiça, tanto para o estado do Tocantins, quanto aos administrados.

REFERÊNCIAS

ABELHA, Marcelo. **Manual de direito processual civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

AMARAL, Guilherme Rizzo. **Efetividade, segurança, massificação e a proposta de um incidente de resolução de demandas repetitivas**. V. 196. São Paulo: Revista de Processo, 2011.

AMARAL, Sérgio Tibiriçá; CEGARRA, Carolina Menck de Oliveira; MIZUSAKI, Bianca Thamiris. Incidente de Resolução das Demandas Repetitivas: uma análise crítica à luz dos princípios constitucionais. In: **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**. Pouso Alegre, v. 35, n. 1: 235-251, jan./jun. 2019.

BARRETO, Selma Magda Pereira Barbosa. MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO: NOVOS PARADIGMAS NA ATUAÇÃO CÍVEL – RECOMENDAÇÃO CNMP/CN Nº 57/2017 E RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL CNMP-CN Nº 2/2018. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: qualidade, resolutividade e transformação social: edição especial: recomendação de Aracaju, volume VII. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, 2019.

BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. Edição popular anotada por Adriano da Gama Kury. 5 ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1977.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e processo**: influência do direito material sobre o processo. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Anteprojeto do novo código de processo civil**: Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496296>. Acesso em: 20 out. 2022.

CABRAL, Antonio do Passo. Comentários aos arts. 976 a 987. In: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. **Comentários ao novo código de processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2015.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAVALCANTI, Marcos de Araújo. **O incidente de resolução de demandas repetitivas e as ações coletivas**. Salvador: JusPodivm, 2015.

CAVALCANTI, Marcos de Araújo. **Incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR)**. São Paulo: RT, 2016.

CONSELHO DA EUROPA (CE). **Convenção europeia para salvaguarda dos direitos do homem e das liberdades fundamentais** (Tratado de Roma). 04 de novembro de 1950. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf. Acesso em: 25 nov

2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatório Justiça em Números 2022**: ano-base 2021. Brasília: CNJ. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/justica-em-numeros-2022.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2023.

Resolução n. 125 de 29 de novembro de 2010. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf> Acesso em: 05 out. 2022.

CORREA, Priscilla P. Costa. Meios consensuais de solução de conflitos e demandas repetitivas de direito público: um desafio a ser enfrentado. In: MORAES, Vânia Cardoso André de; FERREIRA, Ana Conceição Barbuda Ferreira (coords.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília: Enfam, 2016.

CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. Microsistema de casos repetitivos – Há razões para determinadas distinções entre recursos repetitivos e IRDRs? In: MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; PORTO, José Roberto Mello. **Incidente de resolução de demandas repetitivas**: panorama e perspectivas. Salvador: JusPodivm, 2020.

CUNHA, Leonardo José Carneiro. **Anotações sobre o incidente de resolução de demandas repetitivas previsto no projeto do novo código de processo civil**. Salvador: JusPodivm, 2015.

DIDIER JR. Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 21. ed. v. 1. Salvador: JusPodivm, 2019.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de direito processual civil**. v. 3. 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

FERNANDES, Antonio Scarance. **Incidente processual**: questão incidental – procedimento incidental. São Paulo: RT, 1991.

FREITAS, Gabriela Oliveira. Incidente de resolução de demandas repetitivas: um breve estudo sobre os conceitos de segurança jurídica e isonomia. In: **Revista de processo, jurisdição e efetividade da justiça**, v. 7, n.º. 1, p. 99 – 116, Jan/Jul. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2021.v7i1.7955>

FUX, Luiz. **Curso de direito processual civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

_____; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GICO JR, Ivo Teixeira. Notas sobre a análise econômica do direito e epistemologia do direito. In: **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**. São Paulo, 2009. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2662.pdf. Acesso em 05 ago. 202.

_____. Introdução ao direito e economia. In: TIMM, Luciano Benetti. **Direito e economia**

no Brasil: estudos sobre análise econômica do direito. 4. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco. 2021.

GONZALEZ, Leandro. Do caos à ordem, como a agilidade pode gerir a complexidade das organizações jurídicas. In: VAINZOF, Rony; SERAFINO, Danielle; STEINWASCHER, Aline (coord.). **Legal innovation:** o future do direito e o direito do futuro. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

GUEDES, Cintia Regina. O incidente de resolução de demandas repetitivas e o papel da defensoria pública como porta-voz dos direitos dos litigantes individuais na formação da tese jurídica vinculante. In: **Revista de direito da Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro**, Nº 28, 2018.

GUEDES, Cintia Regina. O incidente de resolução de demandas repetitivas: como garantir o contraditório aos terceiros que serão afetados pela tese jurídica. In: MENDES, Aluisio Gonçalves; PORTO, José (coord.). **Incidente de resolução de demandas repetitivas:** panorama e perspectivas. Salvador, Juspodivm, 2020.

HARTMANN PEIXOTO, Fabiano. **Direito e inteligência artificial.** Coleção Inteligência Artificial e Jurisdição. Volume 2. DR.IA. Brasília, 2020. <https://orcid.org/0000-0002-6502-9897>. ISBN nº 978-65-00-08585-3. Disponível em: www.dria.unb.br. doi: 10.29327/521174

IGEPREV-TO. **OFÍCIO/GABPRES/Nº 594/2023.** Assunto: Alíquotas de contribuição previdenciária dos militares previstas na Lei Estadual nº 4.129/2023 e as decisões judiciais concedidas (relação anexa). 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Portaria nº PR-268, de 26 de agosto de 2021.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-pr-268-de-26-de-agosto-de-2021-341037196>. Acesso em: 02 fev 2023.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas.** Tradução: Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 2006.

LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. “Sistema Multiportas”: opções para tratamento de conflitos de forma adequada. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coords.) **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem:** curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

LOUZADA, Vanessa Vilarino. Jurimetria e aplicação na análise de dados ao direito. In: VAINZOF, Rony; SERAFINO, Danielle; STEINWASCHER, Aline (coord.). **Legal innovation:** o future do direito e o direito do futuro. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia.** São Paulo: Cengage Learnig, 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de processo civil:** teoria do processo civil. 4. ed. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. O esquecimento da representação dos excluídos no IRDR. In: MENDES, Aluisio Gonçalves; PORTO, José (coord.). **Incidente de resolução de demandas repetitivas: panorama e perspectivas**. Salvador, Juspodivm, 2020.

MEDEIROS, Amanda Büttendbender. **O incidente de resolução de demandas repetitivas: o controle judicial de representação adequada**. São Paulo: Dialética, 2022.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. O novo código de processo civil, a gestão de contencioso nos departamentos jurídicos das empresas e a advocacia 4.0. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; WOLKART, Eric Navarro; LAUX, Francisco de Mesquita; RAVAGNANI, Giovani dos Santos. **Direito, processo e tecnologia**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Direito processual civil moderno**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; RODRIGUES, Roberto Aragão. Reflexões sobre o incidente de resolução de demandas repetitivas previsto no projeto de novo código de processo civil. São Paulo: **Revista de processo**, n.º 211, 2012.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. **Incidente de resolução de demandas repetitivas: sistematização, análise e interpretação do novo instituto processual**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MENDES, Bruno Cavalcante Angelin. **Julgamento de casos repetitivos: critérios de seleção dos casos paradigmáticos e formação de precedentes**. São Paulo: JusPodivm, 2021.

MIRANDA, Ana Cláudia; AMORE, Ticiano Maciel; PINTO, Virginia Bentes Pinto. Gestão documental da informação jurídica. **Perspectivas em ciência da informação**, 18(3), 96–110, 2013. <https://doi.org/10.1590/S1413-99362013000300007>

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Tradução: Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2005.

NICOLESCU, Basarab. **O manifesto da transdisciplinaridade**. São Paulo: Trion, 1999.

OLIVEIRA FILHO, Reinaldo Rodrigues de. Atuação proativa do Ministério Público nas demandas repetitivas: a resolutividade como exigência de legitimação institucional. In: **Revista de direito constitucional e internacional**, v. 28, n. 122, p. 249-270, nov./dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de San José de Costa Rica). 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 25 nov 2022.

_____. **Resolução n. 2.656 de 07 de junho de 2011**. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/11698/AG_RES_2656_pt.pdf>. Acesso em: 25 nov 2022.

PASSOS, J. J. Calmon de. **Direito, poder, justiça e processo**. Rio de Janeiro: Editora

Forense, 2000.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO PARANÁ (PGE-PR). **Resolução PGE 166 - 08 de outubro de 2021.** Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=254181&codItemAto=1597344>. Acesso em: 04 de março de 2023.

POSNER, Richard A. **A economia da justiça.** São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

_____. **Para além do Direito.** São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (PGE-SP). **Núcleo de demandas repetitivas já está em funcionamento.** 2015. Disponível em: <http://www.portal.pge.sp.gov.br/nucleo-de-demandas-repetitivas-ja-esta-em-funcionamento/>. Acesso em: 04 de março de 2023.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DA BAHIA. Projeto Resolução de Demandas Repetitivas – “Paz Judicial”. In: **Processos organizacionais, serviços ou políticas públicas no Poder Executivo estadual/ distrital.** 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4133/1/Projeto%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20de%20Demandas%20Repetitivas%20%E2%80%93%20Paz%20Judicial.pdf>. Acesso em: 04 de março de 2023.

RIBEIRO, Marcelo. **Processo Civil.** 3. ed. São Paulo: Gen-Método, 2023 (e-pub).

RODRIGUES, Vasco. **Análise econômica do direito:** uma introdução. Coimbra: Almedina, 2007.

ROSA, Alexandre Moraes da Rosa; LINHARES, José Manuel Aroso. **Diálogos com a Law & Economics.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SADEK, Maria Tereza Aina. **Acesso à justiça:** um direito e seus obstáculos. In: Revista USP, nº. 10, P. 55-66, março-maio, São Paulo, 2014.

SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coords.) **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem:** curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências.** 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

TEMER, Sofia Orberg. **Incidente de resolução de demandas repetitivas.** 5. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022.

TOCANTINS. PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. **Resolução nº 001/2021, de 02 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre a otimização dos trabalhos realizados no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, e dá outras providências. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/288700>. Acesso em: 05 maio 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS - TJTO. **Resolução nº 104, de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. Disponível em: <http://wwa.tjto.jus.br/elegis/Home/Imprimir/1663>. Acesso em: 10 maio 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS - TJTO. NUGEPAC – TJTO. **Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas**. Apresentação. Disponível em: <https://www.tjto.jus.br/nugepac/incidentes-de-resolucao-de-demandas-repetitivas-no-tjto>. Acesso em: 04 de junho de 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS - TJTO. NUGEPAC – TJTO. Incidentes de resolução de demandas repetitivas no TJTO. Disponível em: <https://www.tjto.jus.br/nugepac/incidentes-de-resolucao-de-demandas-repetitivas-no-tjto>. Acesso em: 04 de junho de 2023.

UNICET (Unidade Certificadora do Estado do Tocantins). DIÁLOGOS PGE & APROETO: **“Gestão Processual e Inteligência Artificial voltadas à Advocacia Pública”** (DIVULGAÇÃO). Disponível em: <https://unicet.to.gov.br/enrol/index.php?id=103>. Acesso em: 05 de janeiro de 2023.

APÊNDICE I

PRODUTO - NORMA PROPOSITIVA

RESOLUÇÃO Nº XX/2023, DE XX DE XX DE 2023.

Especifica matéria e temática de atuação da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, atendendo ao disposto no art. 13-D, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 20, de 17 de junho de 1999, e no art. 2º da Resolução nº 06, de 1º de dezembro de 2022.

O PRESIDENTE DO CONSELHO DOS PROCURADORES, DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS, no uso de suas atribuições legais, e com fundamento no art. 3º, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 20, de 17 de junho de 1999;

Considerando que a Lei Complementar Estadual nº 20, de 17 de junho de 1999, em seu art. 13- D, § 1º, estabelece que as matérias e temáticas de atuação da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos serão definidas periodicamente pelo Conselho dos Procuradores, tendo em vista: I – as condições de estruturação e funcionamento da unidade de execução finalística, assim como a capacidade de absorção quantitativa de demandas; II – a conveniência administrativa manifestada pelos órgãos e entidades da Administração Estadual;

Considerando que o art. 2º da Resolução nº 06, de 1º dezembro de 2022, do Conselho dos Procuradores do Estado, igualmente prevê que a Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa atuará apenas em casos relacionados a tais matérias e temáticas específicas;

Considerando a deliberação do Conselho dos Procuradores em Sessão Extraordinária, de acordo com a Ata de xx de xx de 2023,

RESOLVE:

Art. 1º. Criar, no âmbito da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, o Núcleo de Estudos de Gestão Processual reunindo representantes do Ministério Público, Defensoria Pública, profissionais e pessoal técnico especializado em gestão processual, novas tecnologias e estudos avançados de Direito Processual Civil e, por fim, representantes de entidades que atuam como grandes litigantes frente ao Estado do Tocantins, com a finalidade de:

- I. promover a integração entre seus membros por meio de reuniões de caráter periódico para fins de discussão técnica que possam auxiliar no aprimoramento teórico em torno de novas tecnologias processuais e de gestão aptas a solucionar os efeitos da litigiosidade repetitiva no sistema de justiça e para a sociedade em geral;
- II. dialogar em relação a criação de um órgão específico para análise e solução das demandas repetitivas, o que espera que seja resultado do diálogo entre os entes;
- III. aprofundar o estudo de Incidentes de Resolução de Demanda Repetitiva como possível estratégia, contabilizando possíveis demandas aptas a propositura de IRDR, considerando a importância do instrumento e do seu aprimoramento para com os litígios em série;
- IV. coletar dados do Estado do Tocantins com relação ao quantitativo de demandas repetitivas para fins de análise de possíveis estratégias de gestão a serem sugeridas em sede de discussão no âmbito do Núcleo de Estudos ora criado.

Art. 2º. As entidades e profissionais indicados serão convidados a participar do grupo de maneira voluntária, através de ofício enviado por esta Procuradoria Geral do Estado.

Art. 3º. O Núcleo de Estudos de Gestão Processual funcionará pelo período de 12 meses a contar da data de publicação desta Resolução, podendo ser prorrogado por igual período. Ao final, será implementado, se necessário for, órgão de gestão processual específico no âmbito da Procuradoria do Estado do Tocantins, o qual deverá levar em conta as contribuições produzidas no âmbito do presente Núcleo de Estudos de Gestão Processual.

Art. 4º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Fulano de Tal

Procurador-Geral do Estado

APÊNDICE II

PRODUTOS BIBLIOGRÁFICOS DESENVOLVIDOS

1.1 Artigo Científico Publicado na Revista Clum Concilium

Artigo – Publicado na Revista Clum Concilium– Vol. 23, Nº 3 – Mar. 2023 – ISSN 0010-5236 – Qualis Periódico – Interdisciplinar – A2

<https://clum.org/index.php/edicoes/article/view/928>

<https://orcid.org/0000-0002-7382-1606>

Autores:

Rodrigo de Meneses dos Santos

Tarsis Barreto Oliveira

Título: A INTERDISCIPLINARIDADE E AS PESQUISAS SOBRE OS INSTITUTOS DO DIREITO PROCESSUAL CIVIL: O CASO DO INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS

Resumo:

No âmbito das pesquisas jurídicas, a tendência tem sido a prevalência das questões teórico-conceituais jurídicas, centradas num modelo disciplinar, especialmente para a resolução de problemas de natureza prático-profissional. Considerando a complexidade que envolve as pesquisas interdisciplinares profissionais, o artigo objetiva discutir os pressupostos teórico-metodológicos que podem viabilizar a análise dialogal entre áreas do conhecimento distintas para resolver, no plano prático-jurídico, questões relacionadas ao incidente de resolução de demandas repetitivas. Para atender ao objetivo proposto, inicialmente foram apresentadas considerações sobre a importância da interdisciplinaridade como lugar de produção científica e sua face metodológica no desenvolvimento das pesquisas jurídicas. Na sequência, foram pontuadas análises teórico-dogmáticas sobre o instituto objeto da pesquisa para, no contexto do conhecimento complexo, considerar as contingências da realidade fática que não se resolvem apenas a partir da especialidade de uma área, mas demandam outras reflexões e a interação de conteúdo e métodos de outros campos do

conhecimento. Por fim, foram apresentadas, na forma de breves considerações, propostas reflexivas para a abertura de análise interdisciplinar e profissional na busca de soluções para problemas que tornam cada vez mais complexa a dinâmica relacional na sociedade contemporânea.

1.2 Artigo Científico apresentado no V Encontro Virtual do CONPEDI – GT: ACESSO À JUSTIÇA: política judiciária, gestão e administração da justiça I.

Publicado nos Anais: Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça I. [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI. Coordenadores: Claudia Maria Barbosa; José Querino Tavares Neto; Juvêncio Borges Silva. Florianópolis: CONPEDI, 2022. ISBN: 978-65-5648-505-8

Disponível em:

<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/465g8u3r/sh181d20/5SWIKwj5X4H4rO44.pdf>

Autores:

Adilson Cunha Silva

José Maria Lima

Rodrigo de Meneses dos Santos

Título: CONSIDERAÇÕES SOBRE A VIRTUALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA JUDICIÁRIA E INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

Resumo:

O presente artigo, a partir de uma perspectiva reflexiva e numa abordagem qualitativa, tem como objetivo demonstrar pontualmente o quadro de ambivalência da virtualização da prestação jurisdicional como política pública judiciária no Brasil, e como isso impacta na garantia e ampliação do acesso à justiça. Para tanto serão apresentados aspectos conceituais sobre política pública e sua importância para a concretização do acesso à justiça no contexto de transformação dos meios de prestação jurisdicional e sua virtualização, que ainda está sem perspectiva de uniformização na operabilidade, que proporcione novas e efetivas conquistas de concretização do acesso amplo e substancial à justiça.

1.3 Artigo Científico submetido à publicação à Revista Direitos Fundamentais & Democracia – Qualis A1 – ISSN 1982-0496

Autores:

Rodrigo de Meneses dos Santos

Tarsis Barreto Oliveira

Título: O INCIDENTE DE RESOLUÇÕES DE DEMANDAS REPETITIVAS COMO INSTRUMENTO DE APRIMORAMENTO DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: REFLEXÕES A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

Resumo:

O contexto social atual de aumento de conflitos levados ao Judiciário e do fenômeno de litigância repetitiva decorrente das demandas de massa, aprofundou a ineficiência da prestação jurisdicional, gerando um déficit na proteção às relações jurídicas e obstando o efetivo acesso à justiça. A sucessão de demandas repetitivas gera distorções no sistema processual pois amplia as possibilidades de que conflitos idênticos tenham soluções e tratamentos diferentes. Para fazer frente a esse quadro e contribuir para o aprimoramento da prestação jurisdicional foi instituído pelo CPC de 2015 o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas. Diante desse contexto o presente artigo objetiva, de forma reflexiva, dialógica e pontual, demonstrar como a Análise Econômica do Direito pode ser utilizada no contexto da dogmática do processo civil, numa relação dialógico-interdisciplinar para analisar a estruturação teórico-conceitual e funcional do Incidente de Resoluções de Demandas Repetitivas no âmbito do Direito Processual Civil.