

Do movimento de acesso à justiça às preocupações sobre o aumento da litigiosidade de massa

*Flávia de Almeida Montingelli Zanferdini**
*Fernando Henrique Machado Mazzo***

Resumo: Neste artigo, analisa-se o movimento que teve por escopo democratizar e viabilizar o acesso efetivo à justiça, bem como examinam-se as implicações que o exercício desenfreado desse direito acarretou no Judiciário brasileiro. Tais situações, atreladas a outros fatores, como a falta de planejamento, investimento e adoção de políticas públicas adequadas, resultaram em uma nova preocupação: o aumento da litigiosidade e a morosidade na resolução das demandas, tema que ganha cada vez mais destaque e que passou a ser o cerne das preocupações da comissão de juristas responsável pela elaboração do Novo Código de Processo Civil. Inspirada no direito estrangeiro, essa comissão busca aprimorar o serviço prestado por meio do processo, especialmente diante do fenômeno da litigiosidade de massa.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Litigiosidade. Morosidade da justiça.

* Mestre e Doutora em Direito Processual Civil pela PUC/SP. Professora do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* e Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Juíza de Direito. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). E-mail: fzanferdini@hotmail.com.

** Mestrando em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/0512612866996191>>.

1 INTRODUÇÃO

A discussão acerca do tema “acesso à justiça” é antiga, mas ganha notoriedade principalmente após os trabalhos realizados no Projeto de Florença, liderado por Mauro Cappelletti, que resultou na clássica obra *Acesso à justiça*, traduzida no Brasil por Ellen Gracie Northfleet e publicada em 1988. O autor sintetiza os resultados obtidos nas pesquisas realizadas naquele projeto apontando os obstáculos que devem ser transpostos e as soluções práticas para os problemas do acesso à justiça¹.

A expressão “acesso à justiça” não é de fácil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do ordenamento jurídico: (i) que ele deve ser igualmente acessível a todos e (ii) produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. O enfoque, neste artigo, será primordialmente sobre o primeiro aspecto, já que o objetivo é analisar a acessibilidade à justiça e suas consequências.

Analisa-se, portanto, o tema acesso à justiça como movimento que teve por escopo garantir a tutela jurisdicional efetiva, pois sem efetiva igualdade de acesso ao sistema jurídico e judicial, mediante um processo comprometido com a inclusão do maior número possível de jurisdicionados, não é possível falar em Estado Democrático de Direito.

As facilidades e os mecanismos criados para permitir o amplo acesso à justiça, entretanto, aliados à falta de planejamento do judiciário brasileiro, dentre outros fatores, trouxeram nova preocupação à realidade forense: o aumento progressivo da litigiosidade e a demora na entrega da prestação jurisdicional.

Diante desse dilema, analisam-se os seguintes questionamentos: (i) Qual a relação entre o direito de acesso à justiça e

¹ Cf. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

o problema do aumento da litigiosidade? (ii) O acesso à justiça e os mecanismos criados para sua garantia provocaram o aumento da litigiosidade e, por conseguinte, agravaram a crise no Poder Judiciário? (iii) Quais mecanismos processuais estão sendo criados para solucionar essa crise?

Objetiva-se, portanto, demonstrar a importância do movimento de acesso à justiça, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988, bem como suas implicações no que se tem chamado de “crise do Judiciário”, decorrente do problema do aumento da litigiosidade.

2 DO MOVIMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA

O direito ao acesso à justiça é reconhecidamente de notória relevância entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos materiais somente é assegurada se houver efetivação do acesso à justiça.

Constitui-se em um direito estruturante das sociedades modernas, uma vez que, não havendo real igualdade do acesso à justiça, não é possível falar num verdadeiro Estado democrático de direito².

Consagrado constitucionalmente na maioria dos países, inclusive no Brasil³, o acesso à justiça desempenha papel central,

² SANTOS, Boaventura de Sousa *et al.* *Proposta de projectos para o Observatório da Justiça Brasileira*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2009. p. 5.

³ No Brasil, o direito ao acesso à justiça, em sua acepção normativa, encontra-se disposto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. [BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 ago. 2015.

embora não se esgotando nele, como instrumento de defesa dos direitos e interesses legítimos.

No campo jurídico, a expressão “acesso à justiça” ganha destaque a partir da pesquisa empírica realizada pelo Projeto de Florença (*The Florence access-to-justice project*), coordenado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, que consistiu numa obra de, ao todo, seis tomos, publicados entre 1978 e 1979⁴.

Apesar de composto principalmente por países de economia desenvolvida, alguns do Terceiro Mundo também se fizeram presentes, chamando atenção a ausência do Brasil no *Florence Project*, enquanto outros países da América Latina, como Chile, Colômbia, México e Uruguai, se fizeram representar, relatando suas experiências no campo do acesso à justiça⁵.

O projeto contou com a participação de vários juristas, sociólogos, economistas, cientistas políticos, antropólogos e psicólogos de todos os continentes. A obra, que foi traduzida para diversos idiomas e que no Brasil recebeu o título de *Acesso à justiça*, obtendo significativo sucesso mundo afora, é um relatório resumido. Essa edição pode ser chamada de “Relatório Geral” para diferenciá-la dos diversos tomos publicados a respeito do resultado das pesquisas de campo.

Com os resultados obtidos no Projeto de Florença, Mauro Cappelletti e Bryant Garth identificaram os obstáculos que precisavam ser transpostos para garantir um direito ao acesso efetivo à justiça⁶. Para cada tipo de obstáculo foi proposta uma

⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee: studi di diritto giudiziario comparato*. Bologna: Il Mulino, 1994. p. 71.

⁵ JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 2, 1996. Disponível em: <file:///C:/Users/fernando/Downloads/2025-3504-1-PB.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2015.

⁶ CAPPELLETTI; GARTH, 1994, p. 15-29.

solução prática, que na obra foram denominadas de “ondas renovatórias”. Elas funcionam como demonstrações das soluções práticas já dadas até atingir-se a tendência atual. Foram três os obstáculos identificados no Projeto de Florença, que serão pormenorizadamente analisados.

2.1 Dos obstáculos a serem transpostos para efetivação do acesso à justiça

- **Custas judiciais** – Inicialmente, constatou-se que a resolução formal de litígios é extremamente dispendiosa, implicando custos altíssimos para as partes, inviabilizando, com isso, o acesso à justiça pelos mais necessitados.

Em países em que se adota o princípio da sucumbência, como é o caso do Brasil, constatou-se que o litigante vencido é duplamente penalizado, pois precisa arcar com os custos de ambas as partes. Nesses países, a menos que o litigante esteja certo de vencer a causa – o que é raro, diante das incertezas do processo –, deve-se enfrentar o risco de arcar com todos os gastos decorrentes da atividade processual. Esse risco, obviamente, implica desestímulo para o ingresso em juízo.

Como forma de superar esse obstáculo, Mauro Cappelletti e Bryant Garth apresentam proposta de aperfeiçoamento da assistência judiciária para os pobres, citando como exemplo alguns sistemas utilizados à época: (i) sistema *judicare*, adotado na Áustria, Inglaterra, Holanda, França e Alemanha, que consistia na utilização de advogados particulares custeados pelo Estado, proporcionando aos litigantes de baixa renda a mesma representação em juízo que teriam se pudessem pagar um advogado; (ii) “escritórios de vizinhança”, que se encarregaram de promover os interesses dos pobres, como classe, mediante serviços jurídicos prestados por advogados pagos pelo governo, sendo adepto desse sistema os

Estados Unidos; (iii) sistema misto, em que outros países buscaram combinar os dois métodos, a fim de que um pudesse complementar o outro, tendo assim procedido a Suécia e a Província de Quebec, no Canadá, oferecendo ao necessitado a escolha entre o atendimento por advogados servidores públicos ou por advogados particulares.

No Brasil, a assistência judiciária só adquiriu *status* de garantia constitucional a partir do advento da Constituição de 1934 que, em seu art. 113, estabelecia: “a União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais, e assegurando a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos”⁷.

Esse direito e garantia individual foi retirado do texto constitucional de 1937, reaparecendo na Constituição de 1946⁸, em seu art. 141, § 35: “o poder público, na forma que a lei estabelecer⁹, concederá assistência judiciária aos necessitados”.

Mantida na Constituição de 1967 (art. 150, § 32)¹⁰ e na EC n. 1/69¹¹, a regra da assistência judiciária foi aprimorada pela

⁷ BRASIL. Presidência da República. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1934. Brasília: Senado Federal, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 24 ago. 2015.

⁸ BRASIL. Presidência da República. Constituição (1946). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1946. Brasília: Senado Federal, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 24 ago. 2015.

⁹ BRASIL. Presidência da República. Lei n. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 fev. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L1060.htm>. Acesso em: 24 ago. 2015.

¹⁰ BRASIL. Presidência da República. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1967. Brasília: Senado Federal, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 24 ago. 2015.

¹¹ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 548. Cf. BRASIL. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de

Constituição de 1988, que ampliou tal garantia ao estabelecer, no art. 5º, inciso LXXIV, o direito à assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recurso.

De acordo com Barbosa Moreira¹², a grande novidade trazida pela Carta de 1988 consiste em que, para ambas as ordens de providências, o campo de atuação já não se limita em função do atributo “judiciário”, mas passa a compreender tudo o que é jurídico.

Vale registrar, ainda, que no Brasil esse direito e garantia fundamental instrumentaliza-se atualmente por meio da Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus de jurisdição, dos necessitados, nos termos do art. 134 da CF 1988¹³.

A despeito dos inúmeros desafios enfrentados pela Defensoria Pública, é indiscutível sua essencialidade e os avanços obtidos no tocante à garantia do efetivo acesso à justiça, permitindo-se cada vez mais que as populações marginalizadas do país possam reivindicar seus direitos e movimentar a máquina judiciária, minimizando o obstáculo alusivo ao alto custo do processo que obstaculiza o acesso das classes menos favorecidas à justiça.

• **Possibilidade das partes** – Além das limitações financeiras, constatou-se no Projeto de Florença que alguns litigantes gozam de vantagens estratégicas, especialmente pessoas e organizações que possuem recursos financeiros consideráveis e litigantes habituais.

outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 out. 1960. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 24 ago. 2015.

¹²Cf. MOREIRA, José Carlos Barbosa. O direito à assistência jurídica: evolução no ordenamento brasileiro de nosso tempo. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 67, p. 130, 1992.

¹³Cf. BRASIL, 1988.

No tocante às pessoas que possuem recursos financeiros consideráveis, a vantagem é que elas podem não só pagar para litigar, mas suportar as delongas do litígio.

Já os litigantes *habituais* (*repeat players*), segundo o pesquisador Marc Galanter¹⁴, gozam de inúmeras vantagens litigantes *eventuais* (*one-shotters*), como (i) maior conhecimento do Direito, possibilitando-lhes melhor planejamento do litígio; (ii) economia de escala por possuírem mais casos; (iii) oportunidades de desenvolver relações informais com os membros da instância decisória; (iv) diluir o risco da demanda por maior número de casos; (v) testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros.

No Brasil, o setor público (federal, estadual e municipal), os bancos e as empresas de telefonia são os maiores litigantes, conforme pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça¹⁵ e que será mais bem analisada adiante. Esses litigantes organizacionais, segundo Mauro Cappelletti e Bryant Garth, são mais eficientes que os indivíduos¹⁶, sobretudo nas relações de consumo, nas quais a posição de inferioridade do consumidor é ainda mais evidente em face do poder econômico do fornecedor. Daí por que propugnar pela intervenção estatal com o intuito de restabelecer o equilíbrio desejado.

Enfim, constatou-se que essas barreiras pessoais também precisam ser quebradas para garantir o efetivo acesso à justiça pela parte mais vulnerável na relação jurídica.

¹⁴GALANTER, Marc. Why the ‘haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, Amherst, n. 9, n. 1 p. 3-6, 1974. Disponível em: <<http://marcgalanter.net/documents/papers/whythehavescomeoutahead.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

¹⁵BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *100 maiores litigantes*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2015.

¹⁶CAPPELLETTI; GARTH, 1994, p. 25-26.

• **Problemas especiais dos interesses difusos** – A pesquisa realizada pelo Projeto de Florença revelou, ainda, outro obstáculo a ser transposto para garantir efetivo acesso à justiça, qual seja, a tutela adequada dos interesses difusos, assim considerados aqueles fragmentados ou coletivos, como o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado, à proteção do consumidor, dentre outros.

Para Cappelletti e Garth, o problema básico que os interesses difusos apresentam é que, ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse coletivo, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma demanda. Citam como exemplo dessa problemática um caso hipotético no qual o governo autoriza a construção de uma represa que ameaça de maneira séria e irreversível o ambiente natural. Para eles, muitas pessoas podem desfrutar da área ameaçada, mas poucas – ou nenhuma – teriam qualquer interesse para enfrentar uma demanda judicial como esta¹⁷.

De fato, a questão envolvendo os interesses difusos e coletivos não é nova, tendo surgido com a organização do homem em sociedade, quando foram notados certos interesses que, isoladamente, não pertenciam a indivíduos determinados, mas à comunidade ou a um grupo desta¹⁸. É certo, no entanto, que a sociedade moderna enfatizou ainda mais esses interesses e os reflexos que tinham no corpo social, resultando daí a necessidade de sua adequada tutela e regulamentação.

Mauro Cappelletti, em seu memorável artigo denominado “Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil”, lançou as bases do que viria a ser a teoria geral dos interesses difusos e coletivos, preconizando, já em 1975, uma verdadeira

¹⁷Cf. CAPPELLETTI; GARTH, 1994.

¹⁸ALMEIDA, João Batista de. *A proteção jurídica do consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 29.

revolução no campo do direito processual civil, assegurando que a complexidade da sociedade contemporânea indicava a insuficiência de uma tutela meramente individual, salientou que “os direitos e os deveres não se apresentam mais, como nos Códigos tradicionais, de inspiração individualística-liberal, como direitos e deveres essencialmente individuais, mas metaindividuais e coletivos”. Daí propugnou pelo surgimento de “tipos novos de tutela, não confiados exclusivamente ao interesse material e ao capricho da iniciativa individual”, uma vez reconhecido que “o indivíduo pessoalmente lesado, legitimado a agir exclusivamente para a preparação do dano a ele advindo, não está em posição de assegurar nem a si mesmo nem à coletividade uma adequada tutela contra violações de interesses coletivos”¹⁹.

Aqui no Brasil, vários autores versaram sobre o tema, destacando-se, dentre eles, a professora Ada Pellegrini Grinover, que, em magnífico artigo publicado em 1979, aprofundou o estudo desenvolvido pelo mestre italiano, sem dele dissentir em suas conclusões e propostas²⁰. Afirmar a processualista:

[...] onde a tutela dos interesses difusos se torna mais relevante é no plano processual. Não somente porque é o processo, como instrumento de atuação de certas fórmulas constitucionais, que viabiliza a sua garantia, transformando o ‘direito declarado’ em ‘direito assegurado’, mas ainda porque, tratando-se de interesses difusos, o próprio processo se apresenta em um novo enfoque, desafiando a argúcia e a criatividade do processualista²¹.

¹⁹CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. *Rivista di Diritto Processuale*, Padova, v. 30, p. 365, 1975.

²⁰ALMEIDA, 2002, p. 30.

²¹GRINOVER. Ada Pellegrini. A tutela jurisdicional dos interesses difusos. *Revista de Processo*, Rio de Janeiro-São Paulo, v. 4, n. 14-15, p. 25, 1979.

Influenciados por Cappelletti na Itália e Grinover no Brasil, outros autores, aqui e no exterior, desenvolveram ainda mais o tema referente aos direitos difusos, acrescentando-lhe novas posições e sugerindo a adoção de novas técnicas para permitir a tutela adequada dos interesses transindividuais ou metaindividuais.

No plano do direito positivo, a tutela dos interesses e direitos coletivos é tratada no Brasil em um microsistema²² harmonioso, formado por diversos diplomas legais – Constituição Federal²³, Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90)²⁴, Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85)²⁵, dentre outros – que se interpenetram e subsidiam-se, tudo com vista a superar os obstáculos de acesso à justiça para tutela de tais interesses.

²²O Superior Tribunal de Justiça já definiu o microsistema de processo coletivo, em voto do eminente Ministro Luiz Fux, hoje membro de nossa Suprema Corte, da seguinte forma: “A lei de improbidade administrativa, juntamente com a lei de ação civil pública, da ação popular, do mandado de segurança coletivo, do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, compõem um microsistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar interpenetram-se e subsidiam-se.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo e processual. Improbidade administrativa. Ação civil pública. Recurso Especial n. 510.150-MA. 1ª Turma. Relator: Ministro Luiz Fux, j.: 17 fev. 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 mar. 2004. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=449158&num_registro=200300078957&data=20040329&formato=PDF>. Acesso em: 24 ago. 2015)

²³Cf. BRASIL, 1988.

²⁴Cf. BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em: 24 ago. 2015.

²⁵Cf. BRASIL. Presidência da República. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 24 ago. 2015.

2.2 As soluções práticas para os problemas de acesso à justiça

Mauro Cappelletti e Bryant Garth estabeleceram uma subdivisão cronológica dos movimentos de acesso à justiça, ou seja, de tentativas de soluções para garantir a efetividade do acesso à justiça, tendo cada movimento sido chamado pelos autores de “onda”.

A primeira onda renovatória trata da assistência judiciária aos pobres, que equivale, de modo geral, ao óbice da pobreza econômica para o efetivo acesso à justiça.

A segunda onda renovatória, a representação dos interesses difusos, dialoga com a necessidade de superação do modelo tradicional do processo, com a adoção de novas técnicas que permitam a proteção adequada dos interesses metaindividuais. Assim,

o segundo grande movimento no esforço de melhorar o acesso à justiça enfrentou o problema da representação dos interesses difusos, assim chamados os interesses coletivos ou grupais, diversos daqueles dos pobres. Centrando seu foco de preocupação especificamente nos interesses difusos, esta segunda onda de reformas forçou a reflexão sobre noções tradicionais muito básicas do processo civil e sobre o papel dos tribunais. Sem dúvida, uma verdadeira ‘revolução’ [...] A concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos. O processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais²⁶.

²⁶CAPPELLETTI; GARTH, 1994, p. 18-19.

Finalmente, a terceira onda renovatória eleva a questão do acesso à representação em juízo a uma concepção mais ampla de acesso à justiça, oferecendo um novo enfoque. Sem abandonar as técnicas das duas primeiras ondas renovatórias, a terceira onda procura ser mais ampla que as anteriores, centralizando sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e prevenir litígios, sugerindo e encorajando uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudança na estrutura dos tribunais, uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, além da adoção de *mecanismos privados ou informais de solução dos litígios*²⁷, como mediação e conciliação.

Aqui já é possível compreender a amplitude da expressão acesso à justiça empregado pelos autores Mauro Cappelletti e Bryant Garth, que não se esgota no acesso ao Judiciário, tampouco pode ser estudado nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Nesse sentido já escrevemos:

O acesso à justiça, contudo, não pode mais ser visto como sinônimo de acesso ao Poder Judiciário.

Ao Estado incumbe proporcionar, efetivamente, outros meios de solução de conflitos, investindo em políticas públicas nesse sentido.

A judicialização dos litígios pode ser vista, hodiernamente, como a causa maior da crise do Poder Judiciário.

Mediação e conciliação devem ser métodos colocados efetivamente à disposição das partes, desde o momento inicial do aparecimento do litígio, como soluções qualitativas e adequadas para cada espécie de conflito e não como propostas quantitativas a serem efetivadas em

²⁷CAPPELLETTI; GARTH, 1994, p. 71.

“mutirões” ou “semanas de conciliação”, normalmente quando o processo já tramita há anos, consumiu recursos de toda ordem do Judiciário, bem como minou a resistência da parte mais fraca²⁸.

A partir das pesquisas realizadas no Projeto de Florença, iniciou-se um verdadeiro *movimento de acesso à justiça*, com a criação de inúmeros mecanismos com o intuito de garantir a efetiva acessibilidade à justiça.

À medida que esses mecanismos de efetivo acesso à justiça e democratização do processo foram sendo criados, mais cidadãos passaram a buscar o Judiciário. Isso acarretou, em razão da cultura da judicialização dos interesses, aliada à falta de planejamento, investimento e adoção de políticas públicas adequadas, dentre outros fatores, uma crise no Poder Judiciário e seu desrespeito, já que se revelou inapto a entregar prestação jurisdicional tempestiva dada a procura em massa pelo sistema judicial.

Enfim, preocupou-se demasiadamente em garantir o acesso dos cidadãos aos órgãos judiciais, criando-se a falsa impressão de que o acesso à justiça se esgota no acesso ao Poder Judiciário; e pior, que ele estaria apto a resolver todos os conflitos, pouco se preocupando, porém, com as consequências que a sobrecarga de trabalho acarretaria.

• **Do aumento da litigiosidade** – Como dito, a ampliação do acesso à justiça sem proporcional reestruturação institucional e administrativa do sistema de aplicação de direitos, sobretudo após a Constituição de 1988, acarretou o aumento da litigiosidade e, por conseguinte, a demora na entrega da prestação jurisdicional.

²⁸ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. Desjudicializar conflitos: uma necessária releitura do acesso à justiça. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, SC, v. 17, n. 2, p. 238, ago. 2012. ISSN 2175-0491. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3970>>. Acesso em: 6 mar. 2015.

Esse aumento na litigiosidade pode ser visto no Relatório *Justiça em Números 2014*²⁹ (Ano-Base 2013), divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), segundo o qual o número de processos em trâmite no Judiciário brasileiro cresceu 13,9% no quinquênio 2009-2013, chegando a 95,14 milhões de processos em tramitação em 2013. Segundo a pesquisa, dos 95,14 milhões de processos em tramitação, 70% deles, ou seja, 66,8 milhões, já estavam pendentes desde o início de 2013, com ingresso no decorrer desse ano de 28,3 milhões de casos novos (30%).

O total de processos baixados, por sua vez, aumenta em proporções menores desde 2010, com crescimento de 0,1% no último ano e de 9,3% no quinquênio. Desde 2011 o quantitativo de processos baixados é inferior ao de casos novos, ou seja, o Poder Judiciário não consegue baixar o quantitativo de processos ingressados, aumentando ano a ano o número de casos pendentes.

É impressionante e preocupante o progressivo e constante aumento do acervo processual, que tem crescido a cada ano, fruto não somente da ampliação da cidadania ocorrida após a promulgação da Constituição de 1988, que implementou uma série de remédios processuais para dar eficácia e efetividade aos direitos e garantias constitucionais, mas, principalmente, da facilitação de acesso à justiça, que fez com que o Judiciário se deparasse com uma sobrecarga de trabalho nunca vista, formando-se uma verdadeira bola de neve, pois quanto mais fácil o acesso à Justiça, maior o número de processos ajuizados³⁰.

Essa observação também foi feita por Paulo César Santos Bezerra, segundo o qual os

²⁹BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2014*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

³⁰GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da justiça conciliativa. *Revista de Arbitragem e Mediação*, São Paulo, ano 4, n. 14, jul-set. 2007.

mecanismos utilizados à guisa de facilitar o acesso à justiça como dispensa de custas, advogados dativos, dispensa de depósitos recursais, fomentam a enxurrada de ações trabalhistas e de ações de pequenas causas, só porque seus autores sabem que isso não acarreta nenhum custo econômico³¹.

Acresce-se a isso o surgimento de uma sociedade de massa, culturalmente acostumada a submeter às mãos do Estado a tarefa de dirimir todos os conflitos, fenômeno comumente conhecido como “judicialização”.

Quanto mais as relações de direito material se desenvolvem e os indivíduos se inter-relacionam, mais conflitos são gerados e os litígios se massificam. Essa constatação é confirmada pelo próprio CNJ em relatório contendo a lista dos 100 maiores litigantes do Poder Judiciário³². Na relação são reveladas quais organizações públicas e privadas detêm mais ações na Justiça dos Estados, na Federal e na Trabalhista.

O objetivo com esse relatório foi visualizar os segmentos com maior litigância para contribuir com iniciativas futuras de composição dos conflitos e para a reversão da cultura de excessiva judicialização.

No estudo, constatou-se que o setor público (federal, estadual e municipal), os bancos e a telefonia representam aproximadamente 35,5% do total de processos ingressados entre 1º de janeiro e 31 de outubro de 2011 do consolidado das Justiças Estadual, Federal

³¹ Cf. BEZERRA, Paulo César Santos. *Acesso à justiça: um problema ético-social no plano da realização do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 185-186.

³² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *100 maiores litigantes*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2015.

e do Trabalho. Com relação ao total de processos ingressados de cada setor da Justiça, esse percentual quase atinge o patamar de 32,5% na Justiça Estadual, 93,5% na Justiça Federal e 5,5% na Justiça do Trabalho.

É interessante notar que, além do setor público (federal, estadual e municipal), antigo cliente do Judiciário, os setores bancário e de telefonia são os principais atores da intensa judicialização das ações de massa.

Há quem denomine o aumento das causas envolvendo o direito do consumidor de sintoma da “consumerização” de nossa democracia:

De todo modo, não é possível deixar de considerar que esse significativo aumento de causas envolvendo o direito do consumidor que chegam até o STF representam um sintoma da ‘consumerização’ de nossa democracia. As faculdades não têm mais alunos, mas consumidores. Até mesmo judiciário não lida mais com cidadãos jurisdicionados. Para um eminente processualista, já desde a década de 1990 o judiciário tem consumidores. Como tais, eles consomem um serviço que é a prestação jurisdicional.

[...].

O emprego do termo democrático no contexto apresentado pela propaganda dá nota da dimensão cultural em que estamos inseridos. O acesso da massa a um produto de qualidade representa algo democrático. Logo, inclusão democrática é ter acesso a nichos de consumo antes reservados apenas a uma aristocracia³³.

³³OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. Excesso de ações no STF é consumerização da Justiça. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, sem paginação, 24 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-ago-24/diario-classe-excesso-aco-es-stf-consumerizacao-justica>>. Acesso em: 6 mar. 2015.

A ascensão da classe média e o acesso da massa a nichos de consumo antes reservados a parte restrita da sociedade é um fator que pode ser apontado como causa do crescimento no número de ações desse jaez.

É que, à medida que as relações jurídicas se massificam, as lesões aos bens juridicamente protegidos se ampliam, ocasionando, por conseguinte, o aumento da litigiosidade, fenômeno intensificado pela facilitação do acesso à justiça e cultura de judicialização dos conflitos, como se todas as controvérsias pudessem ser resolvidas em juízo³⁴.

Em outras palavras, a multiplicidade de relações fortalece a insurgência de interesses de massa, resultando na lotação do sistema. Tal circunstância conduz os jurisdicionados às demandas individuais repetitivas, versando sobre a mesma questão fática ou de direito, como ocorre nas ações contra empresas de telefonia, instituições bancárias, planos e seguros de saúde, administradoras de cartão de crédito, dentre outras.

Além de abarrotar o Judiciário e contribuir para uma prestação jurisdicional morosa, a existência de demandas repetitivas eleva a probabilidade de decisões antagônicas, gerando insegurança jurídica. Esse antagonismo também atenta contra o princípio da isonomia, pois permite que iguais recebam tratamento diferenciado.

• **Mecanismos de solução** – O processo não pode ser concebido como no passado, sem se considerar a multiplicidade das relações jurídicas e o aumento da litigiosidade, fatores que

³⁴“O acesso à Justiça é considerado, hodiernamente, como sinônimo de acesso aos Tribunais. Isso se dá em razão da tendência de judicialização dos conflitos, ou seja, espera-se que todas as controvérsias sejam resolvidas em juízo. É preciso repensar esse modelo, aceitando-se como eficientes e adequados os meios alternativos de solução de controvérsias, aptos a contribuir, outrossim, para a manutenção da paz social”. (ZANFERDINI, p. 237, 2012).

exigem mecanismos processuais efetivos tendentes a enfrentar essa nova realidade.

Uniformizar as decisões leva a sociedade a creditar mais confiança no Judiciário: o cidadão, conhecendo a decisão, adapta-se ao comportamento que lhe será exigido, além de diminuir consideravelmente o número de litigantes que apostam no fator sorte para ter êxito em seus litígios.

No direito processual civil brasileiro, várias técnicas de julgamento de grupo e uniformização da jurisprudência foram introduzidas. A súmula vinculante, a repercussão geral do recurso extraordinário, o julgamento dos recursos especiais repetitivos, o incidente de uniformização de jurisprudência são exemplos de como o legislador tem se esforçado para municiar o operador do direito para enfrentar demandas de massa.

Aprimorar o serviço jurisdicional prestado por meio do processo, especialmente diante do fenômeno da litigiosidade de massa, passou a ser preocupação da comissão de juristas responsável pela elaboração do Novo Código de Processo Civil. Dentre as linhas principiológicas que nortearam a referida comissão, visualiza-se claramente a preocupação com o fenômeno da litigiosidade de massa e suas consequências, prevendo o incidente de resolução de demandas repetitivas, ferramenta até então inédita no país inspirada no direito germânico, no procedimento denominado *Musterverfahren*.

O julgamento conjunto de demandas repetitivas é problemática da comissão de juristas responsável pela elaboração do Novo Código de Processo Civil. Não por outro motivo, assim se manifestou a Comissão na Exposição de Motivos do Anteprojeto:

Por enquanto, é oportuno ressaltar que levam a um processo mais célere as medidas cujo objetivo seja o julgamento conjunto de demandas que gravitam em

torno da mesma questão de direito, por dois ângulos: (a) o relativo àqueles processos, em si mesmo considerados, que, serão decididos conjuntamente; (b) no que concerne à atenuação do excesso de carga de trabalho do Poder Judiciário – já que o tempo usado para decidir aqueles processos poderá ser mais eficazmente aproveitado em todos os outros, em cujo trâmite serão evidentemente menores os ditos ‘tempos mortos’ (= períodos em que nada acontece no processo)³⁵.

Não se trata de engessar o Judiciário, restringir a liberdade do julgador ou limitar o poder de persuasão das partes. Trata-se, na verdade, de importante ferramenta para os juízes monocráticos e tribunais enfrentarem o problema das demandas de massa.

3 CONCLUSÃO

Evidente a importância do movimento denominado acesso à justiça e os mecanismos criados para garantir a inclusão de um número cada vez maior de cidadãos no Judiciário.

Ocorre que esses mecanismos de acesso à justiça, que resultaram em uma avalanche de ações, deram causa a outro problema: o andamento da litigiosidade e a morosidade na prestação jurisdicional.

Portanto, não basta criar apenas mecanismos de acesso formal à justiça, permitindo-se o mero acesso ao Poder Judiciário, sem se preocupar com o aumento progressivo da litigiosidade e a consequente morosidade da tutela jurisdicional.

³⁵BRASIL. Senado Federal. *Anteprojeto do novo código de processo civil*. Brasília: Senado Federal, 2010. p. 15. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/anteprojeto.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2014.

É preciso enfrentar o fenômeno da excessiva litigiosidade de massa e assegurar efetiva e tempestiva prestação jurisdicional com isonomia.

Tutela justa não é apenas aquela prestada tempestivamente. Cuida-se de buscar mecanismos para, de forma homogênea, outorgar jurisdição aos processos que contêm teses jurídicas repetitivas, sob pena de não o fazendo haver descrédito do Poder Judiciário e seu inexorável desprestígio.

From the motion for access to justice to the concern about increased mass tort litigation

Abstract: This article will analyze the movement that had as purpose democratize and make viable the access to an effective justice, and verify the implications that the unbridled use of this right led the Brazilian judiciary. This problem, added with other factors, such as the lack of planning, investment and adoption of adequate public policy, resultate in a new concern: the rise of the demands litigation and the slowdown in the resolutions of demands. This subject stood out, and became one of the main concerns of the commission of jurists responsible for the elaboration of the new Civil Procedure Code. Based in foreign law, the commission of jurists aim to improve the service provided, specially facing the phenomenon of mass tort litigation.

Keywords: Access to justice. Litigation. Slowness of justice.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Batista de. *A proteção jurídica do consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BEZERRA, Paulo César Santos. *Acesso à justiça: um problema ético-social no plano da realização do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *100 maiores litigantes*. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2014*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 out. 1960. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 24 ago. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1934. Brasília: Senado Federal, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 24 ago. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1946). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1946. Brasília: Senado Federal, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 24 ago. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1967. Brasília: Senado Federal, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 24 ago. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 ago. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 fev. 1950. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L1060.htm>. Acesso em: 24 ago. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em 24 ago. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em: 24 ago. 2015.

BRASIL. Senado Federal. *Anteprojeto do novo código de processo civil*. Brasília: Senado Federal, 2010. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/anteprojeto.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo e processual. Improbidade administrativa. Ação civil pública. Recurso Especial n. 510.150-MA. 1ª Turma. Relator: Ministro Luiz Fux, j.: 17 fev. 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 mar. 2004. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=449158&num_registro=200300078957&data=20040329&formato=PDF>. Acesso em: 24 ago. 2015.

CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. *Rivista di Diritto Processuale*, Padova, v. 30, p. 361-402, 1975.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*: studi di diritto giudiziario comparato. Bologna: Il Mulino, 1994.

GALANTER, Marc. Why the 'haves' come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, Amherst, n. 9, n. 1, 1974. Disponível em: <<http://marcgalanter.net/documents/papers/whythehavescomeoutahead.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A tutela jurisdicional dos interesses difusos. *Revista de Processo*, Rio de Janeiro-São Paulo, v. 4, n. 14-15, p. 25-44, abr./set. 1979.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da justiça conciliativa. *Revista de Arbitragem e Mediação*, São Paulo, ano 4, n. 14, p. 16-21, jul./set. 2007.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. *Acesso à justiça: um olhar retrospectivo*. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 389-402, 1996. Disponível em: <file:///C:/Users/fernando/Downloads/2025-3504-1-PB.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2015.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O direito à assistência jurídica: evolução no ordenamento brasileiro de nosso tempo. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 67, p. 124-134, 1992.

OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. Excesso de ações no STF é consumerização da justiça. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, sem paginação, 24 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-ago-24/diario-classe-excesso-aco-es-stf-consumerizacao-justica>>. Acesso em: 6 mar. 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa *et al.* *Proposta de projectos para o Observatório da Justiça Brasileira*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2009.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. Desjudicializar conflitos: uma necessária releitura do acesso à justiça. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, SC, v. 17, n. 2, p. 237-253, ago. 2012. ISSN 2175-0491. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3970>>. Acesso em: 6 mar. 2015.

Recebido em 11 de março de 2015.

Aceito em 6 de junho de 2015.