



Conselho Nacional de Justiça

Presidência

Ato Normativo

Relator: Ministro Luís Roberto Barroso

Requerente: Conselho Nacional de Justiça – CNJ

Ementa: PROCEDIMENTO DE ATO NORMATIVO. LITIGÂNCIA ABUSIVA. PARÂMETROS INDICADOS AO PODER JUDICIÁRIO PARA IDENTIFICAÇÃO, TRATAMENTO E PREVENÇÃO. RECOMENDAÇÃO APROVADA.

I. CASO EM EXAME

1. Proposta de Recomendação apresentada conjuntamente pelo Presidente e pelo Corregedor Nacional de Justiça, contendo parâmetros para identificação, tratamento e prevenção do fenômeno da litigância abusiva pelo Poder Judiciário.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Discutem-se quais medidas podem ser adotadas por juízes(as) e tribunais diante de manifestações de exercício abusivo do direito de acesso ao Poder Judiciário.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A litigância abusiva aumenta custos processuais, impacta o desenvolvimento econômico, compromete o atingimento da Meta Nacional 1 (julgar mais ações do que as distribuídas) e reduz a qualidade da jurisdição, prejudicando o acesso à Justiça.

4. Embora o direito de acesso ao Judiciário seja garantido (CF/1988, art. 5º, XXXV), ele não pode ser exercido com desvio de finalidade. Daí a edição do presente ato, com parâmetros construídos a partir da observação e da experiência acumulada pelo Poder Judiciário.

IV. DISPOSITIVO

5. Recomendação aprovada.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 5º, XXXV; Recomendações CNJ nº 127/2022 e 129/2022; Diretrizes Estratégicas da Corregedoria Nacional de Justiça nº 7/2023 e 6/2024.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI nº 3.995, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Pleno, j. 13.12.2018. ADIs nº 6.792 e 7.005, Rel. Min. Rosa Weber, Red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso, Pleno, j. 22.05.2024.

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE):

1. Trata-se de proposta de ato normativo, subscrita conjuntamente pelo Presidente e pelo Corregedor Nacional de Justiça, que recomenda medidas para identificação, tratamento e prevenção da litigância abusiva.

2. É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE):

1. Os levantamentos estatísticos do CNJ têm revelado um persistente aumento do acervo de processos acumulados, apesar dos sucessivos recordes de produtividade de sentenças e decisões terminativas (v. e.g., *Justiça em números 2024*, ano-base 2023, p. 134 e 137). Mesmo com uma produtividade expressiva de decisões e sentenças – possivelmente a maior do mundo –, o Judiciário brasileiro vê confirmada diante de si, ano após ano, uma tendência de crescimento do acervo de processos acumulados. Uma das explicações para esse fato é o crescimento da litigância abusiva.

2. Nos autos da ADI 3.995, assim me manifestei sobre a litigiosidade no Brasil: “a possibilidade de provocar a prestação jurisdicional precisa ser exercida (...) com equilíbrio, de modo a não inviabilizar a prestação da justiça com qualidade. (...) O exercício abusivo do direito de deflagrar a jurisdição, a litigiosidade excessiva, a utilização do Judiciário como instrumento para a obtenção de acordos indevidos ou, ainda, para a procrastinação do cumprimento de obrigações implica o uso ilegítimo do Judiciário e a *sensação difusa de que a Justiça não funciona*. O volume desproporcional de processos compromete a celeridade, a coerência e a qualidade da prestação jurisdicional e importa em ônus desmedidos para a sociedade, à qual incumbe arcar com o custeio da máquina judiciária. (...) o Brasil precisa efetivamente tratar do problema da sobreutilização do Judiciário e desenvolver políticas públicas que reduzam a litigância”.

3. Sob diversas denominações, o exercício abusivo do direito de acesso ao Poder Judiciário vem sendo alvo de atenção nas unidades judiciárias, nos órgãos administrativos – especialmente Centros de Inteligência e Núcleos de Monitoramento do Perfil de Demandas dos Tribunais –, e ainda na Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM, espaços institucionais onde o fenômeno vem sendo detectado e estudado. Mais de 20 notas técnicas e informes sobre o tema já foram editados pelos Centros de Inteligência da Justiça Estadual, Federal e do Trabalho, em todas as regiões do país, com compartilhamento de dados e alertas. O problema não compromete apenas o atingimento da Meta Nacional 1 (julgar mais ações do que as distribuídas), mas também aumenta custos processuais, impacta o desenvolvimento econômico e prejudica o acesso à Justiça, sobrecarregando o sistema com demandas

abusivas. O aumento dessas ações também reduz a qualidade da prestação jurisdicional, desviando o tempo de magistrados(as) e servidores(as) de litígios reais e legítimos. Nesse sentido, a Nota Técnica nº 1/2022, do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais, estimou em R\$ 10,7 bilhões o custo para o Judiciário da tramitação de demandas abusivas apenas em dois assuntos relacionados ao direito do consumidor no ano de 2020.

4. O CNJ já se manifestou sobre o tema em situações específicas. Diante de um caso de assédio processual a jornalista, o Conselho editou a Recomendação nº 127/2022, prevendo o agrupamento de ações, o que, em 2024, foi confirmado pelo STF no julgamento das ADIs 6.792 e 7.005. Em outra oportunidade, diante de indícios de litigância predatória que atingia os projetos de infraestrutura qualificados pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), previsto na Lei nº 13.334/2016, o Conselho editou a Recomendação nº 129/2022. O tema também chegou a este Conselho por meio de outros procedimentos, que questionavam a atuação de magistrados(as) e tribunais. Nessas ocasiões, o CNJ legitimou as ações adotadas. Além disso, a Corregedoria Nacional editou as Diretrizes Estratégicas 7/2023 e 6/2024, estabelecendo uma rede de colaboração e a criação de um painel para auxiliar os(as) magistrados(as).

5. Sem prejudicar o acesso legítimo ao Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXXV), a presente proposta baseia-se na observação do abuso no exercício desse direito e na experiência acumulada por juízes(as) e tribunais, tendo como finalidade nortear e conferir segurança no tratamento da litigância abusiva, por meio de critérios e diretrizes que orientem a identificação, o tratamento e a prevenção das práticas que materializam o fenômeno. A atuação do CNJ e dos tribunais é fundamental para que a movimentação da máquina judiciária ocorra sem desvio de finalidade e para assegurar que seus esforços humanos e recursos materiais sejam direcionados à garantia do acesso à Justiça aos que efetivamente dela necessitam, mediante gestão eficiente das ações judiciais e tratamento adequado dos conflitos. Evita-se, também, que as partes dos processos, vítimas desse tipo de prática, tenham neutralizada sua capacidade de defesa ou de atuação.

6. Diante do exposto, em conjunto com o Corregedor Nacional, submeto ao Plenário a presente proposta de Recomendação e voto por sua aprovação.

7. É como voto.

RECOMENDAÇÃO Nº _____, DE _____ DE 2024

Recomenda medidas para identificação, tratamento e prevenção da litigância abusiva.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA e o CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal, em especial o direito de acesso à Justiça, e os princípios da eficiência, moralidade e economicidade, que vinculam a Administração Pública, inclusive a judiciária;

CONSIDERANDO a necessidade de alinhamento das ações do Poder Judiciário aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas, com especial atenção ao ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes);

CONSIDERANDO que, no julgamento da ADI 3.995, o Supremo Tribunal Federal registrou a preocupação com o equilíbrio na movimentação da máquina judiciária, de modo a não inviabilizar a prestação jurisdicional com qualidade, e, no julgamento das ADIs 6.792 e 7.005, reconheceu-se a prática de assédio judicial contra jornalistas, autorizando-se a reunião de todas as ações no foro do domicílio da parte demandada;

CONSIDERANDO a [Resolução CNJ nº 349/2020](#), que criou o Centro de Inteligência do Poder Judiciário – CIPJ e a rede de Centros de Inteligência do Poder Judiciário, que, por meio de notas técnicas e informes, apontam indícios relevantes da disseminação do fenômeno da litigância abusiva, produzindo alertas e propondo medidas de tratamento;

CONSIDERANDO os estudos desenvolvidos na Nota Técnica 1/2022, do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais, que estimaram, no ano de 2020, os prejuízos econômicos decorrentes do exercício abusivo do direito de acesso ao Poder Judiciário em mais de R\$ 10,7 bilhões, apenas em relação a dois assuntos processuais (Direito do Consumidor – Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral e Direito Civil – Obrigações/Espécies de Contratos);

CONSIDERANDO a Recomendação CNJ nº 127/2022, que orienta os tribunais visando coibir a judicialização predatória que possa acarretar o cerceamento de defesa e a limitação da liberdade de expressão, e a Recomendação CNJ nº 129/2022, que reconhece hipótese de exercício abusivo do direito de demandar e orienta os tribunais a adotar cautelas para evitar práticas abusivas que comprometam projetos de infraestrutura qualificados pelo Programa de Parceria de Investimentos, previsto na Lei nº 13.334/2016;

CONSIDERANDO as decisões do CNJ no julgamento de processos de sua competência, em especial as proferidas no PP 0001604-88.2021.2.00.0000; no PCA 0006862-79.2021.2.00.00003; no PCA 0005001-53.2024.2.00.0000; no RA em PCA 0003266-53.2022.2.00.0000; no RA em PP 0001742-55.2021.2.00.0000; e na RD 0006246-02.2024.2.00.0000, esta última reconhecendo litigância predatória no próprio CNJ;

CONSIDERANDO as Diretrizes Estratégicas nº 7/2023 e 6/2024, da Corregedoria Nacional de Justiça, que cuidam de práticas e protocolos para tratamento da litigância predatória;

CONSIDERANDO a deliberação do Plenário do CNJ no _____, na ____ª Sessão _____, realizada em ___ de _____ de 20__;

RESOLVEM:

Art. 1º. Recomendar aos(às) juízes(as) e tribunais que adotem medidas para identificar, tratar e sobretudo prevenir a litigância abusiva, entendida como o desvio ou manifesto excesso dos limites impostos pela finalidade social, jurídica, política e/ou econômica do direito de acesso ao Poder Judiciário, inclusive no polo passivo, comprometendo a capacidade de prestação jurisdicional e o acesso à Justiça.

Parágrafo único. Para a caracterização do gênero “litigância abusiva”, devem ser consideradas como espécies as condutas ou demandas sem lastro, temerárias, artificiais, procrastinatórias, frívolas, fraudulentas, desnecessariamente fracionadas, configuradoras de assédio processual ou violadoras do dever de mitigação de prejuízos, entre outras, as quais, conforme sua extensão e impactos, podem constituir litigância predatória.

Art. 2º. Na detecção da litigância abusiva, recomenda-se aos(às) magistrados(as) e tribunais que atentem, entre outros, para os comportamentos previstos no Anexo A desta Recomendação, inclusive aqueles que aparentam ser lícitos quando isoladamente considerados, mas possam indicar desvio de finalidade quando observados em conjunto e/ou ao longo do tempo.

Art. 3º. Ao identificar indícios de desvio de finalidade na atuação dos litigantes em casos concretos, os(as) magistrados(as) poderão, no exercício do poder geral de cautela e de forma fundamentada, determinar diligências a fim de evidenciar a legitimidade do acesso ao Poder Judiciário, incluindo, entre outras, as previstas no Anexo B desta Recomendação.

Art. 4º. Com vistas à detecção de indícios de litigância abusiva, recomenda-se aos tribunais, especialmente por meio de seus Centros de Inteligência e Núcleos de Monitoramento do Perfil de Demandas, que adotem, entre outras, as medidas previstas no Anexo C desta Recomendação.

Art. 5º. Para a compreensão adequada do fenômeno da litigiosidade abusiva, de suas diversas manifestações e impactos e das estratégias adequadas de tratamento, recomenda-se aos tribunais que promovam:

- I – ações de formação continuada para magistrados(as) e suas equipes, inclusive com a promoção de diálogo entre as instâncias judiciais, para compartilhamento de informações e experiências sobre o tema;
- II – campanhas de conscientização voltadas à sociedade, com uso de linguagem simples.

Art. 6º. Esta Recomendação entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO**

Presidente

Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Corregedor Nacional de Justiça

ANEXO A

Lista exemplificativa de condutas processuais potencialmente abusivas

- 1) requerimentos de justiça gratuita apresentados sem justificativa, comprovação ou evidências mínimas de necessidade econômica;
- 2) pedidos habituais e padronizados de dispensa de audiência preliminar ou de conciliação;
- 3) desistência de ações ou manifestação de renúncia a direitos após o indeferimento de medidas liminares, ou quando notificada a parte autora para comprovação dos fatos alegados na petição inicial, para regularização da representação processual, ou, ainda, quando a defesa da parte ré vem acompanhada de documentos que comprovam a existência ou validade da relação jurídica controvertida;
- 4) ajuizamento de ações em comarcas distintas do domicílio da parte autora, da parte ré ou do local do fato controvertido;
- 5) submissão de documentos com dados incompletos, ilegíveis ou desatualizados, frequentemente em nome de terceiros;
- 6) proposição de várias ações judiciais sobre o mesmo tema, pela mesma parte autora, distribuídas de forma fragmentada;
- 7) distribuição de ações judiciais semelhantes, com petições iniciais que apresentam informações genéricas e causas de pedir idênticas, frequentemente diferenciadas apenas pelos dados pessoais das partes envolvidas, sem a devida particularização dos fatos do caso concreto;
- 8) petições iniciais que trazem causas de pedir alternativas, frequentemente relacionadas entre si por meio de hipóteses;
- 9) distribuição de ações com pedidos vagos, hipotéticos ou alternativos, que não guardam relação lógica com a causa de pedir;
- 10) petição de demandas idênticas, sem menção a processos anteriores ou sem pedido de distribuição por dependência ao juízo que extinguiu o primeiro processo sem resolução de mérito (CPC, art. 286, II);
- 11) apresentação de procurações incompletas, com inserção manual de informações, outorgadas por mandante já falecido(a), ou mediante assinatura eletrônica não qualificada e lançada sem o emprego de certificado digital de padrão ICP-Brasil;

- 12) distribuição de ações sem documentos essenciais para comprovar minimamente a relação jurídica alegada ou com apresentação de documentos sem relação com a causa de pedir;
- 13) concentração de grande volume de demandas sob o patrocínio de poucos(as) profissionais, cuja sede de atuação, por vezes, não coincide com a da comarca ou da subseção em que ajuizadas, ou com o domicílio de qualquer das partes;
- 14) ajuizamento de ações com o objetivo de dificultar o exercício de direitos, notadamente de direitos fundamentais, pela parte contrária (assédio processual);
- 15) propositura de ações com finalidade de exercer pressão para obter benefício extraprocessual, a exemplo da celebração de acordo para satisfação de crédito, frequentemente com tentativa de não pagamento de custas processuais;
- 16) atribuição de valor à causa elevado e aleatório, sem relação com o conteúdo econômico das pretensões formuladas;
- 17) apresentação em juízo de notificações extrajudiciais destinadas à comprovação do interesse em agir, sem regular comprovação de recebimento, dirigidas a endereços de e-mail inexistentes ou não destinados a comunicações dessa natureza;
- 18) apresentação em juízo de notificações extrajudiciais destinadas à comprovação do interesse de agir, formuladas por mandatários(as), sem que tenham sido instruídas com procuração, ou, se for o caso, com prova de outorga de poderes especiais para requerer informações e dados resguardados por sigilo em nome do(a) mandante;
- 19) formulação de pedidos declaratórios, sem demonstração da utilidade, necessidade e adequação da prestação jurisdicional;
- 20) juntada de instrumento de cessão do direito de demandar ou de eventual e futuro crédito a ser obtido com a ação judicial, especialmente quando conjugada com outros indícios de litigância abusiva.

ANEXO B

Lista exemplificativa de medidas judiciais a serem adotadas diante de casos concretos de litigância abusiva

- 1) adoção de protocolo de análise criteriosa das petições iniciais e mecanismos de triagem processual, que permitam a identificação de padrões de comportamento indicativos de litigância abusiva;

- 2) realização de audiências preliminares ou outras diligências, inclusive de ordem probatória, para averiguar a iniciativa, o interesse processual, a autenticidade da postulação, o padrão de comportamento em conformidade com a boa-fé objetiva e a legitimidade ativa e passiva nas ações judiciais, com a possibilidade inclusive de escuta e coleta de informações para verificação da ciência dos(as) demandantes sobre a existência e o teor dos processos e sobre sua iniciativa de litigar;
- 3) fomento ao uso de métodos consensuais de solução de conflitos, como a mediação e a conciliação, inclusive pré-processuais, com incentivo à presença concomitante dos(as) procuradores(as) e das partes nas audiências de conciliação;
- 4) notificação para complementação de documentos comprobatórios da condição socioeconômica atual das partes nos casos de requerimentos de gratuidade de justiça, sem prejuízo da utilização de ferramentas e bases de dados disponíveis, inclusive Infojud e Renajud, diante de indícios de ausência de preenchimento dos requisitos necessários à concessão do benefício;
- 5) ponderação criteriosa de requerimentos de inversão do ônus da prova, inclusive nas demandas envolvendo relações de consumo;
- 6) julgamento conjunto, sempre que possível, de ações judiciais que guardem relação entre si, prevenindo-se decisões conflitantes (art. 55, § 3º, do CPC);
- 7) reunião das ações no foro do domicílio da parte demandada quando caracterizado assédio judicial (ADIs 6.792 e 7.005);
- 8) adoção de medidas de gestão processual para evitar o fracionamento injustificado de demandas relativas às mesmas partes e relações jurídicas;
- 9) notificação para apresentação de documentos originais, regularmente assinados ou para renovação de documentos indispensáveis à propositura da ação, sempre que houver dúvida fundada sobre a autenticidade, validade ou contemporaneidade daqueles apresentados no processo;
- 10) notificação para apresentação de documentos que comprovem a tentativa de prévia solução administrativa, para fins de caracterização de pretensão resistida;
- 11) comunicação à Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) da respectiva unidade federativa, quando forem identificados indícios de captação indevida de clientela ou indícios de litigância abusiva;
- 12) notificação para pagamento das custas processuais provenientes de demandas anteriores extintas por falta de interesse ou abandono, antes do processamento de novas ações da mesma parte autora;

- 13) adoção de cautelas com vistas à liberação de valores provenientes dos processos com indícios de litigância abusiva, especialmente nos casos de vulnerabilidade econômica, informacional ou social da parte, podendo o(a) magistrado(a), para tanto, exigir a renovação ou a regularização de instrumento de mandato desatualizado ou com indícios de irregularidade, além de notificar o(a) mandante quando os valores forem liberados por meio do mandatário;
- 14) notificação da parte autora para esclarecer eventuais divergências de endereço ou coincidência de endereço entre a parte e seu(ua) advogado(a), especialmente nos casos em que registrados diferentes endereços nos documentos juntados e/ou em bancos de dados públicos;
- 15) realização de exame pericial grafotécnico ou de verificação de regularidade de assinatura eletrônica para avaliação da autenticidade das assinaturas lançadas em documentos juntados aos autos;
- 16) requisição de providências à autoridade policial e compartilhamento de informações com o Ministério Público, quando identificada possível prática de ilícito que demande investigação (CPP, art. 40);
- 17) prática presencial de atos processuais, inclusive nos casos de processamento segundo as regras do juízo 100% digital.

ANEXO C

Lista exemplificativa de medidas recomendadas aos tribunais

- 1) sistemática conferência e eventual correção de classes e assuntos processuais, preferencialmente mediante ferramentas automatizadas e com base na leitura de peças e outros documentos;
- 2) desenvolvimento e implementação de sistemas de inteligência de dados para monitoramento contínuo da distribuição e da movimentação de ações judiciais, com capacidade de identificar padrões de conduta abusiva, enviando-se alertas aos(as) magistrados(as);
- 3) criação de painéis de monitoramento, integrados aos sistemas processuais eletrônicos, permitindo o acompanhamento visual da distribuição em tempo real de ações idênticas ou similares ou que apresentem indícios de litigância abusiva;

- 4) integração de bases de dados e sistemas de controle processual entre tribunais, órgãos do sistema de justiça e instituições afins, respeitando-se as normas de proteção de dados e identificando-se eventual migração da litigância abusiva entre regiões do país, padrões similares de atuação e repetição de processos em diferentes tribunais;
- 5) geração de relatórios periódicos para subsidiar o planejamento e as ações preventivas, de correção e avaliação das medidas adotadas no âmbito das unidades e tribunais;
- 6) o monitoramento da concentração de grande volume de demandas promovidas pela mesma parte autora e/ou patrocinadas pelos(as) mesmos(as) profissionais, com a geração de alertas e eventual cruzamento de indícios de abusividade, para viabilizar a tomada de decisões;
- 7) adoção de práticas de cooperação entre tribunais, Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Defensoria Pública e instituições afins, para compartilhamento de informações e estabelecimento de estratégias conjuntas de tratamento da litigiosidade abusiva e de seus efeitos deletérios sobre o sistema de Justiça e a sociedade;
- 8) divulgação de dados consolidados sobre o exercício abusivo do direito de acesso ao Poder Judiciário e seus impactos, com foco especialmente nos gastos com a tramitação de processos e no impacto sobre o tempo médio de tramitação.