

Civil Procedure Review
AB OMNIBUS PRO OMNIBUS

Civil Procedure Review

ProcNet
Rede Internacional de Pesquisa sobre Justiça Civil e Processo Contemporâneo

ISI INTERNATIONAL Scientific Indexing

FACULDADE BAIANA DE DIREITO
FACULDADE BAIANA DE DIREITO E GESTÃO

Editors
Antonio Cabral (University of Rio de Janeiro State, Brazil)
Fredie Didier Jr. (Federal University of Bahia, Brazil)
Hermes Zaneti Jr. (Federal University of Espírito Santo, Brazil)

Editorial Board
Alvaro Perez-Ragone (University of Valparaiso, Chile)
Antonio Cabral (University of Rio de Janeiro State, Brazil)
Bruno Sassani (University of Rome, Tor Vergata, Italy)
Burkhard Hess (University of Heidelberg, Germany)
Daniel Mitidiero (Federal University of Rio Grande do Sul, Brazil)
Dimitrios Tsikrikas (Universidade de Atenas, Grécia)
Dmitry Maleshin (University of Moscow, Russia)
Fernando Gascón Inchausti (University Complutense of Madrid, Spain)
Frédérique Ferrand (University of Lyon, France)
Fredie Didier Jr. (Federal University of Bahia, Brazil)
Giorgio Costantino (University of Rome, Roma Tre, Italy)
Giovanni Priori Posada (Pontifícia Universidade Católica del Perú)
Hermes Zaneti Jr. (Federal University of Espírito Santo, Brazil)
Jordi Nieva-Fenoll (University of Barcelona, Spain)
José Roberto Bedaque (University of São Paulo, Brazil)
Loïc Cadiet (University of Paris, Sorbonne, France)
Marino Marinelli (University of Trento, Italy)
Michele Angelo Lupoi (University of Bologna, Italy)
Miguel Teixeira de Sousa (University of Lisbon, Portugal)
Mostefa Maouene (University Sidi bel Abbès, Algeria)
Neil Andrews (University of Cambridge, England)
Paula Costa e Silva (University of Lisbon, Portugal)
Paula Sarno Braga (Federal University of Bahia, Brazil)
Remo Caponi (University of Florence, Italy)
Rolf Stürner (University of Freiburg, Germany)
Teresa Arruda Alvim (Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, Brazil)

Executive Editors
Ana Clara Carneiro (BA)
Daniela Bermudes (FDV)
Felipe Batista (IDP)
Leandro Fernandez (Faculdade Baiana de Direito)
Marcus Seixas Souza (Faculdade Baiana de Direito)
Paula Pessoa (UNB)
Ravi Peixoto (UFPE)

Reviewers (this issue)
Bianca Richter (Universidade Presbiteriana Mackenzie)
Camilo Zufelato (USP)
Daniele Moraes (UEMG)
Délio Mota de Oliveira Júnior (UFMG)
Edilson Vitorelli (UFMG)
Ewerton Lourenço (Universidade do Norte do Paraná)
Frederico Koehler (UFPE)
Guilherme Christen Möller (Unisinos)
Marcelo Mazzola (UERJ)
Maurilio Casas Maia (UFAM)
Sarah Merçon-Vargas (UFES)
Taís Schilling Ferraz (Enfam)



Civil Procedure Review
AB OMNIBUS PRO OMNIBUS

Civil Procedure Review

2026

FACULDADE BAIANA DE DIREITO
FACULDADE BAIANA DE DIREITO E GESTÃO

ProcNet
Rede Internacional de Pesquisa sobre Justiça Civil e Processo Contemporâneo

FACULDADE
BAIANA DE
DIREITO
FACULDADE BAIANA DE DIREITO E GESTÃO

ProcNet
Rede Internacional de Pesquisa sobre
Justiça Civil e Processo Contemporâneo

Rua José Peroba, 123, Costa Azul, Salvador/BA. CEP: 41.770-235.
Tel: 3205-7744

Copyright: Faculdade Baiana de Direito

Todos os direitos desta edição reservados a Faculdade Baiana de Direito e ProcNet.
É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor, da Faculdade Baiana de Direito e da ProcNet. A violação dos direitos autorais caracteriza crime
descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.

Civil Procedure Review
AB OMNIBUS PRO OMNIBUS

Autores

Amanda Carolina da Silva Vinci

Master's candidate at the Pontifical Catholic University of São Paulo (PUC-SP), Brazil. LL.M. in Corporate Law from *Fundação Getulio Vargas* (FGV), Brazil.

Zhixun Cao

Professor (Research) of Peking University & Assistant Professor of Peking University Law School (People's Republic of China).

Paula Sarno Braga

Professor of Civil Procedure at the Federal University of Bahia, and at the Baiana Faculty of Law, Brazil. Ph.D. and Master of Laws (UFBA).

Gabriela Expósito

Professor at the Federal University of Bahia, Brazil. Ph.D. from the Federal University of Bahia.

Giúlia Ribeiro

Master of Laws from the Federal University of Bahia, Brazil.

Hector Cavalcanti Chamberlain

Master of Laws from the Federal University of Espírito Santo (UFES), Brazil. State Attorney for the State of Alagoas, Brazil.

André Sigiliano Paradela

Master of Laws from the University of Lisbon, Portugal.

Cláudia Albagli Nogueira Serpa
Professor at the Federal University of Bahia (UFBA) and Faculdade Baiana de Direito. Ph.D. from the Federal University of Bahia.

Ícaro Jorge da Silva Santana
Ph.D. Candidate in Human Rights and Citizenship at the University of Brasília (UnB), Brazil.

Thomé Sabbag Neto
Master of Laws from the Federal University of Paraná (UFPR), Brazil. Attorney at law.

Civil Procedure Review
AB OMNIBUS PRO OMNIBUS

SUMÁRIO

• 1

A AÇÃO RESCISÓRIA SOB A PERSPECTIVA DO IUDICIUM RESCINDENS E O IUDICIUM RESCISSORIUM 9

RESCISSION ACTIONS FROM THE PERSPECTIVE OF IUDICIUM RESCINDENS AND IUDICIUM RESCISSORIUM

Amanda Carolina da Silva Vinci

• 2

TO CLARIFY SUBJECT MATTERS OF CLAIMS AS THE LAWSUIT BEGINS?..... 25

RECONSIDERING PROCEDURAL REQUIREMENTS OF CHINESE CASE-FILING PROCEEDINGS

Zhixun Cao

• 3

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS ESTADOS-MEMBROS EM MATÉRIA DE JUIZADOS ESPECIAIS ESTADUAIS E O PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA 63

THE LEGISLATIVE POWER OF BRAZILIAN STATES OVER THE SMALL CLAIMS COURTS SYSTEM AND THE MOTION FOR THE UNIFORMISATION OF CASE LAW

Paula Sarno Braga, Gabriela Expósito, Giúlia Ribeiro

• 4

EXECUÇÃO CIVIL CONTRA TERCEIROS NO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA: MODELOS DE DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS DO TEMPO, O IDPJ COMO ARQUÉTIPO PROCEDIMENTAL E O REGIME DE DEFESA DO TERCEIRO INCLUÍDO 119

CIVIL ENFORCEMENT AGAINST THIRD PARTIES IN JUDGMENT ENFORCEMENT PROCEEDINGS: MODELS FOR ALLOCATING THE BURDEN OF DELAY, THE CORPORATE VEIL PIERCING'S INCIDENT AS A PROCEDURAL ARCHETYPE AND THE DEFENSE FRAMEWORK OF THE INCLUDED THIRD PARTY

Hector Cavalcanti Chamberlain

• 5

INADEQUAÇÃO INFRAESTRUTURAL E RESPONSABILIZAÇÃO DO LITIGANTE HABITUAL: PROPOSTAS DE ENFRENTAMENTO DA LITIGÂNCIA ABUSIVA À LUZ DO SISTEMA DE JUSTIÇA MULTIPORTAS 174

INFRASTRUCTURAL INADEQUACY AND THE ACCOUNTABILITY OF THE REPEAT PLAYER: PROPOSALS FOR CONFRONTING ABUSIVE LITIGATION IN LIGHT OF THE MULTI-DOOR JUSTICE SYSTEM

André Sigiliano Paradela

• 6

PROCESSO ESTRUTURAL COMO INSTRUMENTO DO ACESSO À JUSTIÇA: PERSPECTIVAS DE GESTÃO DO PROCESSO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL 200

STRUCTURAL ACTION AS AN INSTRUMENT FOR ACCESS TO JUSTICE: PERSPECTIVES ON CASE MANAGEMENT AND SOCIAL PARTICIPATION

Cláudia Albagli Nogueira Serpa, Ícaro Jorge da Silva Santana

• 7

O PROBLEMA DO RESUMO OBRIGATÓRIO NAS PEÇAS ENDEREÇADAS AO STJ: UMA EXIGÊNCIA ESTILÍSTICA TÃO BEM-VINDA QUANTO INCONSTITUCIONAL 221

THE PROBLEM OF THE MANDATORY SUMMARY IN BRIEFS SUBMITTED TO THE SUPERIOR COURT OF JUSTICE: A STYLISTIC REQUIREMENT AS WELCOME AS IT IS UNCONSTITUTIONAL

Thomé Sabbag Neto

Civil Procedure Review
AB OMNIBUS PRO OMNIBUS

1

A AÇÃO RESCISÓRIA SOB A PERSPECTIVA DO IUDICIUM RESCINDENS E O IUDICIUM RESCISSORIUM

RESCISSION ACTIONS FROM THE PERSPECTIVE OF IUDICIUM RESCINDENS AND IUDICIUM RESCISSORIUM

Amanda Carolina da Silva Vinci

Master's candidate at the Pontifical Catholic University of São Paulo (PUC-SP), Brazil. LL.M. in Corporate Law from *Fundação Getulio Vargas* (FGV), Brazil.

Resumo: o presente artigo examina a extensão da competência e da cognição na ação rescisória, com ênfase na distinção funcional entre o juízo rescindente (iudicium rescindens) e o juízo rescisório (iudicium rescissorium). O objetivo central é demonstrar que, embora relacionados de forma sequencial, esses juízos não são interdependentes, variando sua incidência conforme o fundamento jurídico invocado no art. 966 do Código de Processo Civil (CPC), implicando diretamente na competência para julgamento do mérito da demanda. O estudo adota método dedutivo, com abordagem teórico dogmática, valendo-se de análise legislativa, exame histórico-evolutivo da ação rescisória. As fontes incluem doutrina e artigos acadêmicos especializados, legislação processual e julgados paradigmáticos do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Os resultados apontam para características peculiares das três fases da rescisória, demonstrando que o juízo de admissibilidade da rescisória possui natureza sui generis; que o iudicium rescindens tem caráter desconstitutivo e pode, por si só, exaurir a finalidade da ação; que o iudicium

rescissorium somente ocorre quando o vício permite novo julgamento, observados os limites objetivos e subjetivos da causa originária; as hipóteses em que o rejulgamento deve ser realizado por órgão diverso daquele que rescindiu a decisão. Conclui-se assim que a ação rescisória não constitui simples ação sob o rito comum ou mero sucedâneo recursal, senão instrumento excepcional e autônomo de tutela de legalidade das decisões judiciais e da coisa julgada, cujo exercício demanda rigorosa observância das balizas normativas e da correspondência entre vício reconhecido e medida jurisdicional adequada.

Palavras-chave: Direito Processual Civil; Ação rescisória; Juízo de admissibilidade; Juízo rescindente; Juízo rescisório.

Abstract: this article examines the scope of jurisdiction and cognition in rescissory actions with an emphasis on the functional distinction between the rescinding court (iudicium rescindens) and the rescissory court (iudicium rescissorium). The main objective is to demonstrate that although sequentially related, these judgments are not interdependent, varying in their incidence according to the legal basis in article 966 of the Code of Civil Procedure (CPC), implying jurisdiction to judge the merits. The study adopts a deductive method with a theoretical dogmatic approach, using legislative analysis and a historical-evolutionary examination of rescissory action. Sources include doctrine and specialized academic articles, procedural legislation, and judgments of the Superior Court of Justice (STJ). Results point to peculiar characteristics of the three phases of rescissory proceedings demonstrating that the judgment of admissibility of rescissory proceedings is sui generis; that the iudicium rescindens is deconstructive in nature and by itself exhaust the purpose of the action; that the iudicium rescissorium only occurs when the defect allows for a new trial, observing the objective and subjective limits of the case; the cases in which the retrial must be carried out by a body other than the one that rescinded the decision. It can thus be concluded that rescissory is not a simple action under common procedure or a substitute for appeal but an exceptional and autonomous instrument for protecting the legality of decisions and res judicata, the exercise of which requires compliance with normative guidelines and correspondence between the recognized defect and the appropriate judicial measure.

Keywords: Civil Procedure Law; Rescissory action; Admissibility ruling; Rescissory ruling; Rescissory judgment.

INTRODUÇÃO

A ação rescisória ocupa posição singular no sistema processual civil brasileiro por representar o mecanismo excepcional destinado a relativizar a coisa julgada quando o manto da imutabilidade verte sobre decisões eivadas de iniquidades e vícios insanáveis.

A tensão entre a estabilidade das decisões e a necessidade de correção de injustiças torna o estudo de seu procedimento, especialmente os desdobramentos oriundos da distinção entre os juízos rescindente (iudicium rescindens) e rescisório (iudicium rescissorium), ainda mais instigante.

As particularidades desses dois momentos processuais, somadas às dificuldades práticas enfrentadas pelos tribunais na delimitação da competência e da extensão da cognição em cada fase, justificam a investigação aprofundada sobre os limites e possibilidades do julgamento rescisório.

O presente estudo adota abordagem teórico dogmática, valendo-se de método dedutivo, análise normativa dos arts. 966 a 974 do Código de Processo Civil (CPC), reconstrução histórica da evolução do regramento da ação rescisória no ordenamento brasileiro e o exame de julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que tratam da competência para o rejulgamento e da necessidade de correspondência entre o vício reconhecido e a medida jurisdicional adequada.

O objetivo geral deste artigo consiste em analisar, de forma não exauriente, a extensão da competência e da cognição nos juízos rescindente e rescisório, identificando em quais hipóteses o julgamento se desdobra em duas fases e quando o rejulgamento é inviável ou deve ser realizado por órgão diverso daquele que rescindiu a decisão.

Como objetivos específicos, busca-se esclarecer a natureza do juízo de admissibilidade *sui generis* das rescisórias, delimitar os contornos funcionais do iudicium rescindens, examinar os limites materiais do iudicium rescissorium e demonstrar como a correspondência entre o vício e a providência jurisdicional condiciona a atuação do tribunal competente.

BREVE HISTÓRICO DA AÇÃO RESCISÓRIA

A ação rescisória pode ser compreendida como demanda autônoma destinada a impugnar decisões de mérito transitadas em julgado, possibilitando, quando cabível, o rejulgamento da matéria nelas apreciada. Trata-se de instrumento voltado à instauração de nova relação processual, justificada pela gravidade do vício que macula a decisão cuja desconstituição se pretende.

Por meio desta via é possível relativizar a imutabilidade da coisa julgada, instituto que, mesmo elevado à estatura de direito fundamental, insculpido no art. 5º, inciso XXXVI da Constituição da República, sujeita-se ao juízo de ponderação quando confrontado com outros direitos fundamentais de mesmo relevo.

O art. 966 da legislação processual estabelece que a decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida em oito hipóteses, quais sejam, quando se verificar que foi proferida por força de prevaricação, concussão ou corrupção do juiz; foi proferida por juiz impedido ou por juízo absolutamente incompetente; resultar de dolo ou coação da parte vencedora em detrimento da parte vencida, de simulação ou colusão entre as partes; ofender a coisa julgada; violar manifestamente norma jurídica; for fundada em prova cuja falsidade tenha sido apurada em processo criminal ou venha a ser demonstrada na própria rescisória; obtiver o autor prova nova cuja existência ignorava

ou de que não pôde fazer uso e que, por si só, possa lhe assegurar pronunciamento favorável; ou, por fim, seja fundada em erro de fato verificável do exame dos autos.

Embora essa seja a configuração que conhecemos atualmente, nem sempre as casuísticas foram tão evidentes assim. As primeiras nuances do que viria a ser essa ação e suas hipóteses de cabimento erigiram da expedição do Regulamento nº 737, de 25 de novembro de 1850, ainda no Brasil Império.

Ao longo da redação de seu art. 680 assim dispunha: "[a] sentença he nulla" quando, de acordo com o §1º, for "dada por Juiz incompetente, suspeito, peitado ou subornado", "proferida contra a expressa disposição da Legislação Commercial" (§2º), "fundada em instrumentos ou depoimentos julgados falsos em Juizo competente" (§3º) ou "o processo em que ella foi proferida annullado em razão das nullidades referidas no Capitulo antecedente" (§4º).

No Governo Provisório, em 1890, foi editado o Decreto nº 763, que, de forma bastante tímida, fez menção à hipótese de anulação dos julgados nas causas cíveis e comerciais, conforme se depreende do art. 3º, ao dispor que a exceção de incompetência não seria causa de anulação do feito após a apresentação da contestação.

Algum tempo depois, de modo a pulverizar o regramento da rescisória, a Constituição de 1891 dispôs que os Estados-membro teriam competência para legislar sobre direito processual civil, a partir de então, cada um, à sua maneira, disciplinava a sistemática das ações rescisórias.

Diferentemente da Constituição de 1934, que tratou de unificar a competência ao restringir à União a competência exclusiva para legislar sobre direito processual (art. 5º, inciso XIX, alínea "*a*"), orientação que, posteriormente, foi mantida pela Constituição de 1937 (art. 16, inciso XVI).

Dois anos depois, foi editado o Código de Processo Civil de 1939, por meio do Decreto-Lei nº 1.608/1939, que passou a regulamentar a ação rescisória de forma mais detida em seu Título III, Livro VI. O art. 798, primeiro a disciplinar a matéria, dispunha sobre as hipóteses de cabimento, dentre as quais tinha-se que a sentença seria nula quando: proferida por juiz peitado, impedido ou incompetente ratione materiae; com ofensa à coisa julgada; contra literal disposição de lei; quando fundada em prova cuja falsidade se tenha apurado no juízo criminal.

Curioso observar que à época ainda era admissível a rescisória da rescisória, consoante se extrai da dicção do art. 799 daquele Códex quando verificadas as hipóteses das alíneas "a" e "b" do inciso I ("para juiz peitado, impedido, ou incompetente racione material" e "com ofensa à coisa julgada") ou no caso do inciso II ("quando o seu principal fundamento for prova declarada falsa em Juízo criminal, ou de falsidade inequívocamente apurada na própria ação rescisória").

O Código de Processo Civil de 1973, por sua vez, em seu Título IX, Capítulo IV (arts. 485 a 495), muito semelhante às disposições atualmente vigentes, aperfeiçoou a disci-

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

plina anteriormente existente e detalhou o procedimento aplicável, preservando o sistema de impugnação das decisões judiciais ilegais ou iníquas já transitadas em julgado.

NATUREZA JURÍDICA DA RESCISÓRIA E PANORAMA PROCEDIMENTAL

Para o nosso sistema processual, deve-se afirmar que a ação rescisória é demanda autônoma de impugnação, não devendo ser confundida com os recursos, mesmo porque não vem contemplada no título destinado à regulamentação dessas peças o que é suficiente para chegar a tal conclusão, além de contar com outro ponto distintivo, qual seja, seu ajuizamento provoca a instauração de processo autônomo em relação àquele em que proferida a decisão que se pretende rescindir.[1]

Evidentemente que não se trata de uma ação comum à medida que se destina a anulação da res judicata, de todo modo seu manejo deverá observar os requisitos do art. 319 do CPC, assim como qualquer ação pelo rito comum ou especial – em caráter subsidiário – sem com estas se confundir, pois possui natureza constitutiva negativa quanto ao juízo rescindendo, dando ensejo à instauração de outra relação processual distinta da originária, ou seja, aquela em que proferida a decisão rescindenda.[2]

Nesse particular, insta salientar que a constatação de que a ação rescisória possui natureza de ação autônoma impõe a observância das providências necessárias a qualquer demanda, o que inclui a citação da parte contrária, instrução e o respeito integral às garantias inerentes ao direito de defesa[3], como se examinará a seguir.

Recebida a inicial pelo relator, por se tratar de um processo de competência originária dos tribunais, em não havendo vícios a serem sanados ou sendo o caso de improcedência liminar do pedido, nos mesmos moldes do art. 332, o réu, ou seja, quem foi beneficiado pela sentença que se pretende rescindir, poderá responder à pretensão inicial, em prazo não inferior a quinze nem superior a trinta dias (art. 970), podendo sua defesa limitar-se à simples contestação, ou, em havendo margem para a formulação de pedido contraposto, terá cabimento a apresentação de reconvenção.

Findo o prazo, com ou sem resposta do réu, o feito prosseguirá conforme o procedimento comum (arts. 319 e seguintes). Na eventualidade de abertura da fase instrutória, o relator poderá delegar a competência ao órgão que proferiu a decisão rescindenda, assinalando o prazo de um a três meses para a devolução dos autos (art. 972).

Concluído o relatório, os autos serão encaminhados a julgamento pelo colegiado competente (art. 973, parágrafo único) e, a partir desse momento, a ação rescisória

1 CÂMARA, Alexandre Freitas. *Ação rescisória*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 25.

2 NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: RT, 1996, p. 862.

3 WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil*. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/curso-avancado-de-processo-civil-vol-2-ed-2022/1734145967. Acesso em: 8 fev. 2026.

servirá tanto para promover a rescisão da coisa julgada, quanto para promover o novo julgamento da causa.

Finalmente trabalhar-se-á tanto a partir da perspectiva do juízo rescindente (iudicium rescindens) quanto do juízo rescisório (iudicium rescissorium) e é de grande relevo que se façam as distinções de praxe acerca desses dois momentos processuais.

O JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE SUI GENERIS DAS RESCISÓRIAS

É cediço que os juízos de admissibilidade e de mérito são estágios processuais, em regra estanques, que marcam as fases pré e pós conhecimento em que o segundo depende de um resultado positivo da primeira.

Ou seja, o iter lógico a ser exercido pelo juízo se inicia com o exame dos pressupostos para a constituição e validade da relação jurídica processual, e, em seguida, as condições necessárias para o exercício do direito de ação. Se positivo o juízo preliminar, passa-se à análise meritória, da procedência ou não do pedido.

E, como toda ação, a rescisória também se sujeita a prévio filtro de admissibilidade, com análise das condições e pressupostos processuais, e, se positivo o filtro de admissibilidade, passa-se ao julgamento bifásico.[4]

Em seus ensinamentos, Teresa Arruda Alvim e Maria Lúcia Lins da Conceção Lins esclarecem de forma bastante elucidativa que o objeto da ação rescisória é, como regra geral, o pronunciamento de mérito.

E, nesse particular, não se faz distinção entre decisão e sentença – proferidas tanto na fase de conhecimento quanto no procedimento executivo –, que, desde que transitada em julgado, o que importa, para o juízo de admissibilidade, é o conteúdo do pronunciamento cuja rescisão se pretende.[5]

Nessa fase os juízos de admissibilidade e meritório podem vir a se confundir, pois a linha que os separa é bastante tênue e essa percepção é ainda mais evidente a depender do inciso do art. 966 em que fundada a pretensão.

Em todo caso, para que o juízo possa se certificar de que a ação rescisória é admissível, ou seja, se do ponto de vista do art. 17 do CPC a rescisória revela-se como a via mais adequada à satisfação do direito do autor, que deverá ser parte legítima para tanto, deverá, invariavelmente, promover uma incursão no mérito para avaliar o cabimento da ação.

4 COELHO, Otavio Ribeiro. *Ação rescisória por violação de princípio: remédio processual para correção de injustiça de decisão judicial.* São Paulo: Editora Dialética, 2023, p. 238.

5 ALVIM, Teresa Arruda; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins da. *Ação rescisória e querela nullitatis.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/acao-rescisoria-e-querela-nullitatis-ed-2022/1712827575. Acesso em: 8 fev. 2026.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Malgrado tenha de se restringir ao exame de admissibilidade, será necessário verificar se há aderência entre o seu fundamento e os incisos do art. 966, do CPC sem, contudo, exercer qualquer juízo sobre o mérito. É o que se verifica na casuística apresentada pelo inciso V do art. 966, in verbis:

> A questão que se coloca, no que tange ao juízo de admissibilidade da ação rescisória sob esse fundamento (art. 966, V), é saber se é possível proceder-se, para tanto, à análise do processo subjuntivo realizado, na ação de origem, para se chegar à solução normativa a que se chegou na decisão rescindenda. *Essa pergunta se coloca por uma razão cuja compreensão envolve dois passos. 1. Trata-se de ação cujos fundamentos possíveis são alistados expressamente em lei. Portanto, a situação, embora não idêntica, é extremamente semelhante à dos recursos com fundamentação vinculada: é necessário o exame do mérito do pedido (juízo rescindente), ainda que superficialmente, para se constatar a viabilidade do pedido formulado.* 2. Parece claro que a ação rescisória, medida excepcional que é, não se pode transformar numa ação de revisão, pura e simplesmente, do que tenha sido decidido no processo de onde emanou a decisão rescindenda, como se de uma apelação se tratasse (grifos acrescentados).[6]

Daí a razão de se ter um juízo de admissibilidade sui generis no âmbito das rescisórias, outro elemento peculiar de ações dessa natureza, mas não é o único. Uma vez admitida, as particularidades de seu julgamento revelam outras particularidades desse procedimento.

O JUÍZO RESCISÓRIO E O JUÍZO RESCINDENTE: RELAÇÃO DE SEQUENCIALIDADE E NÃO DE INTERDEPENDÊNCIA

Da exegese do art. 974 do CPC tem-se que, uma vez julgado procedente o pedido, o tribunal rescindirá a decisão e proferirá, se for o caso, um novo julgamento da causa.

Atentar para a partícula "se" e o teor condicional que ela contém. É dizer: o julgamento da ação rescisória pode vir a ser bifásico, mas não necessariamente.

Se vier a se desmembrar em dois momentos distintos o primeiro deles será o juízo rescindente (iudicium rescindens), ou seja, aquele que desconstituirá a coisa julgada; e o segundo, caso positivo o primeiro juízo (rescindente), será o juízo rescisório (iudicium rescissorium), por meio do qual passar-se-á ao novo julgamento da causa.

Flávio Luiz Yarshell assim explica:

> (...) rescindir é, ao menos em princípio, abrangente de dois momentos, que são, ou podem ser, etapas do julgamento do mérito dessa demanda: *o iudicium rescindens, em que o tribunal determina a cassação ou desconstituição do ato impugnado (se*

6 ALVIM; LINS, ibidem.

> *procedente o pedido) e o iudicium rescissorium, em que se opera – se necessário – o novo julgamento da matéria* (grifos acrescentados).[7]

Tem-se assim um juízo de admissibilidade sui generis, que se diferencia do costumeiro e tradicional, estanque, com as fases de exame de requisitos e condições e mérito visivelmente muito bem repartidas.

Mutatis mutandis, é assim que os tribunais locais procedem quando do exame de admissibilidade dos recursos especial e extraordinário. Para as rescisórias a ação apenas será submetida ao julgamento – seja ele bifásico ou não – se verificadas, à luz do caso concreto, as hipóteses do art. 966, do contrário, o tribunal sequer passará ao primeiro juízo – o rescisório.

Em linhas gerais, tem-se uma relação sequencial entre a admissibilidade da rescisória, o juízo rescindente e o juízo rescisório à medida em que só se chegará ao último se todos os anteriores forem positivos. Não por outra razão o art. 968, inciso I, prevê que a parte, já na inicial, cumule o pedido de rescisão, *se for o caso*, com o de novo julgamento da causa.

Para ilustrar a exegese do aludido inciso, José Maria Rosa Tesheiner preleciona:

> O autor deve, na petição inicial, indicar com clareza o que pretende rescindir, do que decorrem relevantes consequências processuais, como o valor da causa, a competência, a contagem do prazo decadencial e, em determinadas hipóteses, a própria admissibilidade da ação. *Em princípio, pode o autor limitar o pedido de rescisão a um ou alguns dos capítulos da decisão. Há casos, todavia, em que somente é admissível a rescisão integral. É o que ocorre, por exemplo, quando a rescisória se funda em incompetência absoluta. Em outros, o acolhimento do iudicium rescindens acarreta, como consequência, a insubsistência dos capítulos vinculados* como no caso de rescisão da parte da decisão que rejeitou a preliminar de prescrição (grifos acrescentados).[8]

A bem da verdade, apenas o caso concreto é que definirá a formulação adequada do pedido, pois nem sempre haverá espaço para um novo julgamento – como se demonstrará adiante – e, de todo modo, essa não constitui a finalidade última da ação rescisória.

A tutela do direito realizada pelo juízo rescindente é, essencialmente, a de remoção do ilícito através da desconstituição da decisão inquinada por vício insanável, o que se realiza por meio de sua extração do mundo fenomênico e, por consequência, a suspensão permanente de sua capacidade de produzir efeitos práticos, pois já não mais será declaratória, condenatória ou constitutiva de direitos.

---

7 YARSHELL, Flávio Luiz. *Ação rescisória: juízo rescindente e rescisório.* São Paulo: Malheiros, 2005, p. 27.

8 TESHEINER, José Maria Rosa. Ação rescisória no novo Código de Processo Civil. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 40, n. 244, p. 3–52, jun. 2015. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_bol_2006/RPro_n.244.09.PDF. Acesso em: 8 fev. 2026, p.10.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Acerca do tema, traz-se à colação o magistério de Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero:

> O objetivo da ação rescisória não está apenas em declarar que a decisão rescindenda encontra-se eivada por um dos vícios que autorizam a sua rescisão (art. 966, CPC). *A finalidade da ação rescisória está em desconstituir a coisa julgada e, conforme o caso, proceder a um novo julgamento da causa* – que pode ocorrer mediante qualquer técnica processual (declaratória, constitutiva, condenatória, mandamental ou executiva) e prestar qualquer espécie de tutela do direito (respeitado, obviamente, os limites da causa originária). Em outras palavras, *se o juízo rescindente é sempre desconstitutivo, o juízo rescisório varia de acordo com o respectivo pedido, o qual se encontra ligado à natureza e aos limites da causa originária*. Com a ação rescisória, em síntese, revoga-se a decisão, rescindindo-se o julgado. Sendo o caso, julga-se novamente a causa. (...). *A ação rescisória serve tanto para promover a rescisão da coisa julgada (iudicium rescindens) quanto para viabilizar, sendo o caso, novo julgamento da causa (iudicium rescissorium)* (art. 968, I, CPC). (grifos acrescentados).[9]

Dessa forma, uma vez obtido um juízo rescindente positivo – se a causa petendi, isto é, a matéria em que fundada a rescisória (algum dos incisos tarifados pelo art. 966) propiciar o rejulgamento da causa – passa-se ao juízo rescisório, por meio do qual haverá o debate sobre o direito material objeto da pronúncia declarada ineficaz ou desconstituída.

O que se verifica, portanto, é que, mesmo diante da existência de uma relação de sequencialidade entre a admissibilidade e os dois juízos, o tribunal, em regra, rescindirá a decisão impugnada, mas nem sempre procederá ao juízo rescisório[10], em casos que tais, a cognição de quem julgar a causa estará adstrita à desconstituição da relação jurídica anterior.

Precisamente por esse motivo, o inciso I do artigo 968 do CPC estabelece que o autor cumulará o pedido de rejulgamento "*se for o caso*", o que encontra reforço pelo caput do art. 974 ao utilizar-se da mesma locução para a hipótese de o tribunal rescindir a decisão.

A esse respeito já lecionou o ilustre e saudoso José Carlos Barbosa Moreira:

> (...) o iudicium rescindens, em que se apura se a decisão contém o defeito alegado por quem quer vê-la desconstituída; e o iudicium rescissorium, em que se rejulga a matéria que fora objeto do julgamento anterior. Cada um desses juízos é preliminar em relação ao seguinte. *Para que se passe ao iudicium rescindens, deve ter-se*

9 MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Ação rescisória: do juízo rescindente ao juízo rescisório*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/acao-rescisoria-do-juizo-rescindente-ao-juizo-rescisorio/1188259482. Acesso em: 8 fev. 2026.

10 DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de direito processual civil: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal*. 13. ed. São Paulo: Juspodivm, 2016, p. 220.

> *o tribunal certificado de que a rescisória é admissível; ao iudicium rescissorium, por sua vez, só se pode passar caso se haja desconstituído a decisão rescindenda, em conseqüência da verificação de que o defeito alegado realmente existia*. Supérfluo registrar que, mesmo em tal hipótese, *nem sempre tem cabimento o iudicium rescissorium: é possível que tudo se resolva com a mera desconstituição do julgamento anterior*, por exemplo se se chega a conclusão de que ele próprio indevidamente regulará causa já decidida por sentença transita em julgado (grifos acrescentados).[11]

E é elementar que assim seja, a análise de mérito exige o pleito expresso da parte, não devendo ser caracterizado como pedido implícito, sob pena de ofensa à congruência e ao próprio princípio da demanda.[12]

Evidencia-se, também por essa perspectiva, que, apesar da sequencialidade entre os juízos, não necessariamente o julgamento será bifásico.

Nessa mesma linha de intelecção, destaca-se o entendimento de Teresa Arruda Alvim e Maria Lúcia Lins Conceição:

> Não haverá o iudicium rescissorium nas hipóteses (1) *de ofensa à coisa julgada (art. 966, IV, CPC/15)*, pois a rescisão da sentença esgota toda a atividade que ensejou a ação rescisória, que é a de eliminar do universo jurídico a segunda coisa julgada. Proceder-se ao rejulgamento implicaria nova ofensa à coisa julgada, perpetuando-a; (2) *de simulação ou colusão* (art. 966, III, CPC/15), impondo-se a extinção do processo original sem resolução de mérito, pois o que se quer é cassar o julgamento que se deu em processo instaurado com objetivos ilícitos. Haverá novo julgamento, mas não necessariamente pelo Tribunal, nos casos de: (1) *incompetência absoluta*, hipótese em que, uma vez rescindida a decisão, o julgamento da lide deverá ser realizado pelo juízo competente (art. 966, II, CPC/15). Os efeitos de decisão judicial prolatada pelo juízo incompetente serão mantidos, até que outra seja proferida em seu lugar, pelo juiz competente, salvo se o Tribunal, que realizou o juízo rescindente, na ação rescisória, venha a determinar sua anulação (art. 64, § 4º, CPC/15); (2) *quando a decisão que se pretende rescindir se der por força de corrupção, prevaricação ou concussão, ou por juiz impedido* (art. 966, I e II, CPC/15). *Nesses casos, após a desconstituição da coisa julgada, o processo voltará ao juízo de origem, para ser novamente julgado. Se, todavia, a corrupção, prevaricação, concussão ou impedimento disserem respeito a membro do Tribunal, o rejulgamento ocorrerá no próprio Tribunal, pelo órgão que prolatou o acórdão rescindendo com alteração de composição*. (grifos acrescentados).[13]

11 MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. v. 5: arts. 476 a 565. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 141.

12 RODRIGUES, Marco Antonio. *Manual dos recursos, ação rescisória e reclamação*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 375.

13 ALVIM; LINS, op. cit.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Insta salientar também que, em se tratando de momentos processuais distintos, o conteúdo dessas decisões é diverso. Assim, a decisão que nega admissibilidade à pretensão de rescindir é meramente processual ou terminativa.

No iudicium rescindens a decisão tem configuração dúplice: é constitutiva a decisão que acolhe o pedido ao criar nova situação jurídica quando desfaz a coisa julgada, mas se julgar improcedente será de natureza declaratória (negativa) ao proclamar a inexistência do motivo legal para desconstituir a decisão impugnada; no iudicium rescissorium, por sua vez, o pronunciamento do tribunal terá caráter substitutivo ao passo que a decisão primitiva terá, em regra, a mesma natureza da decisão prolatada na demanda originária se vier a coincidir com o seu teor.[14]

Com base nessas considerações, passemos ao exame das casuísticas em que os juízos rescindente e rescisório não podem ser exercidos pelo mesmo tribunal para elucidar as circunstâncias em que o fundamento da demanda não autoriza o rejulgamento da causa.

IUDICIUM RESCINDENS E O IUDICIUM RESCISSORIUM EXERCIDOS POR JUÍZOS DISTINTOS – LIMITAÇÕES QUANTO À COMPETÊNCIA PARA O REJULGAMENTO DA CAUSA

Em se tratando de fases distintas dentro de um mesmo procedimento, a configuração dos juízos rescindente e rescisório variará conforme o fundamento utilizado pela parte para rescindir a sentença, isto é, conforme o inciso do artigo 966 em que se fundamenta a pretensão.

Em atenção à economia processual – princípio que orienta a legislação processual desde a constitucionalização do Código de Processo Civil – a competência para o rejulgamento da causa, na etapa subsequente à desconstituição do julgado, é, em regra, atribuída ao mesmo órgão que proferiu o juízo rescindente, afastando-se qualquer alegação de supressão de instância.[15]

A regra abre exceções quando o subsequente rejulgamento da causa pelo mesmo órgão julgador for incompatível com a solução dada ao caso, a exemplo das hipóteses de reconhecimento da incompetência absoluta (art. 966, inciso II), ocasião em que será mandatória a remessa dos autos à justiça competente para o novo julgamento da demanda já que esta é a única maneira de sanar o vício.

Esse entendimento já foi exarado pela Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial nº 1.982.586/SP, sob relatoria do Ministro Ri-

14 THEODORO JR., Humberto. *Curso de direito processual civil. v. 3*. 58. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. ISBN 9788530995638. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995638/. Acesso em: 8 fev. 2026, p. 826.

15 COSTA, Carlos Coqueijo Torreão da. *Ação rescisória*. São Paulo: RT, 1981, p. 88.

cardo Villas Bôas Cueva, ao consignar que, assim como nas hipóteses do inciso II, em sendo verificada a nulidade de algum ato processual gerador de cerceamento de defesa, é imperativo o retorno dos autos ao juízo de origem para a correção do vício com o posterior prosseguimento do feito, sob pena de o tribunal incorrer no mesmo erro que levou à rescisão do julgado.

As lições de José Carlos Barbosa Moreira nos ensinam que deverá haver uma correlação necessária entre o motivo da anulação da sentença e a matéria que será objeto de rejulgamento, ao passo que "(...) é intuitivo que só poderá haver rejulgamento, no iudicium rescissorium, de matéria que fora objeto do(s) capítulo(s) invalidado(s) da decisão primitiva".[16]

A Corte Cidadã, em outra oportunidade, no julgamento do Recurso Especial nº 960.868/SC, sob relatoria da Ministra Nancy Andrighi, com base na premissa de que a abertura da fase instrutória não caberia ao juízo rescisório na hipótese em que o vício de que padecia a sentença foi, precisamente, a ofensa ao art. 330, inciso I do CPC/73[17], deu-se provimento ao recurso para anular o acórdão recorrido, determinando fosse anulada a sentença rescindenda para que se colhessem as provas requeridas no processo originário.

A leitura conjunta das fases rescindente e rescisória denota que a ação em exame segue uma lógica própria, a saber, a definição do órgão competente tanto para rescindir a decisão quanto para realizar o novo julgamento não resulta de um automatismo procedimental, senão da necessária correspondência entre o vício reconhecido e a medida jurisdicional adequada para superálo.

A concentração desses dois juízos no mesmo órgão traduz uma opção legislativa orientada pela economia processual e pela racionalidade do sistema, sem, contudo, afastar a observância das regras internas de competência, entre outros limites aplicáveis.

Os julgados da lavra do Superior Tribunal de Justiça demonstram que, sempre que o vício identificado comprometer a própria possibilidade de rejulgamento pelo órgão rescindente, seja por incompetência absoluta, seja por nulidades que exigem reabertura da instrução ou reconstrução de atos processuais essenciais, a remessa ao juízo competente não é uma faculdade, mas um dever do tribunal.

Nessas hipóteses, o juízo rescisório deixa de ser um desdobramento natural do juízo rescindente para se tornar uma etapa dependente da recomposição prévia do procedimento, sob pena de se reproduzir o mesmo erro que ensejou a desconstituição do julgado.

16 Op. cit., p. 208.

17 Art. 330. O juiz conhecerá diretamente do pedido, proferindo sentença:
I - quando a questão de mérito for unicamente de direito, ou, sendo de direito e de fato, não houver necessidade de produzir prova em audiência;

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Por outro lado, quando for permitido ao tribunal seguir com o juízo rescisório, será necessário observar alguns limites relacionados ao objeto que estará sujeito ao juízo meritório.

LIMITAÇÕES NO JULGAMENTO DO MÉRITO NO EXERCÍCIO DO IUDICIUM RESCISSORIUM

No juízo rescisório, o tribunal estará limitado ao objeto de conhecimento do processo originário, isto é, ao pedido, à causa de pedir e à defesa, na extensão do que tiver sido desconstituído no juízo rescindente, em decorrência lógica de um novo julgamento e não do primeiro julgamento da causa.[18]

Nessa esteira, o juízo rescisório vê-se limitado por três balizas, quais sejam, aos limites objetivos da causa originária (causa petendi e pedido); ao alcance natural da rescisão, que predetermina o objeto da pronúncia do tribunal; e, nada obstante a rescisão total ou parcial da decisão, ao pedido de novo julgamento.

Quanto ao primeiro deles, sob pena de incorrer em vícios da sentença (ultra, citra ou extra petita), deve o juízo observar a exata extensão da lide originária, oportunidade em que, se vier a identificar a presença de matérias de ordem pública a respeito das quais não tenha havido pronunciamento judicial anterior, será lícito que, em novo julgamento, passe o tribunal à sua análise.

O segundo balizador diz respeito aos alcances objetivo e subjetivo do juízo rescindente que predeterminam o novo julgamento. À guisa de exemplo, caso os réus B e C sejam condenados a pagar danos emergentes e lucros cessantes para o autor A, e apenas o réu B rescindir a sentença favorável ao antigo autor A, o novo julgamento da causa não deverá beneficiar a C.[19]

O último a se observar é o balizador referente ao objeto da rescisória. Se a rescisória for parcial, o novo julgamento deverá ter, necessariamente, o mesmo alcance, e.g., se se estiver rescindindo somente o capítulo acessório da sucumbência, o tribunal não poderá julgar, outra vez, o capítulo principal da sentença (ibidem).

A rigor, a delimitação do que pode ser apreciado no juízo rescisório não se reduz à simples repetição do julgamento originário na medida em que exige a observância estrita das balizas que condicionam sua atuação – os limites objetivos da causa primitiva, o alcance da decisão rescindente e a extensão do pedido formulado na própria ação rescisória, seja ele total ou parcial.

18 ALVIM; LINS, op. cit.

19 ASSIS, Araken de. *Ação rescisória*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/acao-rescisoria-ed-2024/2672050109. Acesso em: 8 fev. 2026.

Esses parâmetros funcionam como o contorno necessário para que o novo julgamento não extrapole o vício reconhecido nem se transforme em uma revisão ampla e irrestrita da decisão anterior.

Por essas razões, é elementar que o juízo rescisório opere dentro do espaço processual legitimamente reaberto pelo juízo rescindente, seja para evitar vícios de julgamento, a exemplo dos pronunciamentos judiciais ultra, extra ou citra petita, seja para impedir que o tribunal extrapole as molduras objetiva e subjetiva da decisão desconstituída. Consolida-se, assim, a compreensão exata de que o juízo rescisório não se trata de uma ação comum, nem mesmo de um sucedâneo recursal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É cediço que a ação rescisória possui estrutura própria e excepcional dentro do sistema processual, marcada por um juízo de admissibilidade sui generis e pela distinção funcional entre os juízos rescindente e rescisório.

Desde o Regulamento nº 737/1850 até o CPC/2015, a rescisória evoluiu de um instrumento fragmentado para um mecanismo sistematizado, de hipóteses taxativas e procedimento próprio.

Sua natureza jurídica confirma tratar-se de ação autônoma de impugnação, que também em nada se confunde com os meios impugnativos das decisões judiciais dos recursos, além de instaurar nova relação processual e exigir a plena observância das garantias do contraditório e da ampla defesa.

Além de ostentar um procedimento mais particularizado, visto que se inicia em segunda instância, e complexo, à medida em que pode vir a ser bifásico, seu juízo de admissibilidade exige exame preliminar que, não raro tangencia o mérito, dada a necessidade de verificar a aderência entre a causa de pedir e os incisos do art. 966, o que o eleva a uma categoria *sui generis*.

Sob a perspectiva da possibilidade de haver duplo julgamento pelo tribunal, a distinção entre juízos rescindente e rescisório é quem, ao fim e ao cabo, definirá se haverá ou não julgamento bifásico, pois nem sempre a procedência do pedido conduzirá ao rejulgamento da causa, especialmente quando o vício identificado impede a apreciação do mérito, como nas hipóteses de incompetência absoluta ou vícios que exigem reabertura da instrução, afinal de contas, o *iudicium rescissorium* encontra limites rígidos.

Para além do procedimento e suas especificidades, a rescisória é um instrumento legítimo para impedir a perpetuidade de ilegalidades e iniquidades. Não se questiona a relevância da segurança jurídica, sobretudo no âmbito processual que, invariavelmente, se projeta para as relações civis. No entanto, o direito também está fundamentado em tantos outros princípios e valores sem os quais perderia sua razão de ser e aos quais também deve obediência a atividade jurisdicional.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Teresa Arruda; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins da. *Ação rescisória e querela nullitatis.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/acao-rescisoria-e-querela-nullitatis-ed-2022/1712827575. Acesso em: 8 fev. 2026.

ASSIS, Araken de. *Ação rescisória.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/acao-rescisoria-ed-2024/2672050109. Acesso em: 8 fev. 2026.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 8 fev. 2026.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 8 fev. 2026.

BRASIL. Decreto n. 737, de 25 de novembro de 1850. Determina a ordem do Juizo no processo Commercial. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-737-25-novembro-1850-560162-publicacaooriginal-82786-pe.html. Acesso em: 8 fev. 2026.

BRASIL. Decreto n. 763, de 19 de setembro de 1890. Manda observar no processo das causas cíveis em geral o Regulamento n. 737, de 25 de novembro de 1850, com algumas exceções e outras providências. *Coleção de Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1890. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-763-19-setembro-1890-516349-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 8 fev. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei n. 1.608, de 18 de setembro de 1939. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1608.htm. Acesso em: 8 fev. 2026.

BRASIL. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm. Acesso em: 8 fev. 2026.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União:* seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 8 fev. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 960.868/SC. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em: 26 fev. 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.982.586/SP. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Terceira Turma. Julgado em: 15 mar. 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=148237021&registro_numero=201902455062&peticao_numero=&publicacao_data=20220331&formato=PDF. Acesso em: 8 fev. 2026.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Ação rescisória*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

COELHO, Otavio Ribeiro. *Ação rescisória por violação de princípio: remédio processual para correção de injustiça de decisão judicial***.** São Paulo: Editora Dialética, 2023.

COSTA, Carlos Coqueijo Torreão da. *Ação rescisória*. São Paulo: RT, 1981.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de direito processual civil: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal*. 13. ed. São Paulo: Juspodivm, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Ação rescisória: do juízo rescindente ao juízo rescisório*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/acao-rescisoria-do-juizo-rescindente-ao-juizo-rescisorio/1188259482. Acesso em: 8 fev. 2026.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. v. 5: arts. 476 a 565. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Questões de técnica de julgamento nos tribunais. *Revista do Ministério Público*, Curitiba, n. 53, dez. 2003.

NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: RT, 1996.

RODRIGUES, Marco Antonio. *Manual dos recursos, ação rescisória e reclamação*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

TESHEINER, José Maria Rosa. Ação rescisória no novo Código de Processo Civil. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 40, n. 244, p. 3–52, jun. 2015. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_bol_2006/RPro_n.244.09.PDF. Acesso em: 8 fev. 2026.

THEODORO JR., Humberto. *Curso de direito processual civil*. v. 3. 58. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. ISBN 9788530995638. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995638/. Acesso em: 8 fev. 2026.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil*. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/curso-avancado-de-processo-civil-vol-2-ed-2022/1734145967. Acesso em: 8 fev. 2026.

YARSHELL, Flávio Luiz. *Ação rescisória: juízo rescindente e rescisório*. São Paulo: Malheiros, 2005.

Civil Procedure Review
AB OMNIBUS PRO OMNIBUS

2

TO CLARIFY SUBJECT MATTERS OF CLAIMS AS THE LAWSUIT BEGINS?

Reconsidering Procedural Requirements of Chinese Case-Filing Proceedings

Zhixun Cao

Professor (Research) of Peking University & Assistant Professor of Peking University Law School (People's Republic of China).

Full-scale translation of the contribution originally published as: 曹志勋：《民事立案程序中诉讼标的审查反思》，载《中国法学》2020年第1期，第283－303页。

Abstract

Under the reform of the case-filing registration system, we should focus and reflect on whether the subject matter of a civil claim (Streitgegenstand) ought to be identified and clarified. Art. 119 item 3 of the CPL, which regulates the procedural entitlement, factual and legal grounds of a lawsuit, stands as the major source of research. In accordance with the continental legal tradition and the Chinese legal practice, the fundamental meaning of the requirement for a concrete procedural entitlement refers to the specific relief sought by the claimant (Antrag). Although this required condition of "procedural entitlement" could point at the subject matter of a civil process itself, during the case-filing phase this approach to interpretation is not desirable. Ideally, the legal reason part of the complaint and the suggested cause of action of the claimant should not be regarded as any precondition for bringing a lawsuit and therefore have no connection with the subject matter issue. The exception is that the specific grounds for substantive rights (Anspruch) in the traditional substantive law theory, which could also be classified as some legal reason, relate to the subject matter of a civil claim. Nevertheless, considering the new case-filing

registration system, the subject matter of the lawsuit should not be considered as an element of bringing a lawsuit. The court should rather bring the subject matter of the lawsuit into the scope of requirements of the proceedings after accepting the case. Instead, as a procedural condition to be determined after the case-filing system, this issue is supposed to be resolved later. In practice, based on the modification of the traditional substantive law theory of the subject matter, there should at least be multiple possibilities of consolidating claims, among which the elective accumulation of claims (alternative Klagenhäufung) is one reasonable illustration.

Keywords: Civil Case-filing System; Subject Matter of Claims; Procedural Entitlement; Claim for Relief; Factual and Legal Grounds

I. INTRODUCTION

As the core concept in the theory of civil procedure, the subject matter of claims (Streitgegenstand) and its identification run through the whole civil procedure. Even because of the existence of the problem of relitigation (ne bis in idem), the understanding of the subject matter of claims is closely related to whether a second lawsuit can obtain a substantive judgment. In the discussion of the subject matter of claims in the stage of the hearing on the merits, the abundant viewpoints of researchers[1] and practitioners[2] do not only enrich the relevant research resources, but also make the readers have the impulse to participate in such difficult academic discussion. Moreover, under the nourishment of the Western knowledge that had been passed down for two thousand years, some scholar had directly taken the old-time theory of the right of action (Klagerecht) and incorporated the subject matter of claims theory into the content of a substantial procedural law theory (materielles Prozessrecht)[3]. As for the issue of the subject matter of claims before or at the time of filing civil cases, there may be a broader space for theoretical exploration. In this regard, the Supreme People's Court (hereinafter as SPC) provides its leading opinion in the judicial interpretation of the Civil Procedure Law statute (hereinafter CPL)(民事诉讼法). Namely, Art. 247 paragraph 1 of the Interpretation of the SPC on the Application of the Civil Procedure Law of the People's Republic of China (hereinafter ICPL)(最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释) limits the scope of its application to "the re-filing of a lawsuit in respect of a matter for which a lawsuit has been filed or after the judgment

1 For example, see BU Yuanshi, "Ne bis in idem and its Application to Civil Intellectual Property Rights Disputes" [重复诉讼禁止及其在知识产权民事纠纷中的应用], in Chinese Journal of Law [法学研究], No. 3, 2017, pp. 91-106; YAN Renqun, "New Development on the Objective Scope of Res Judicata" [既判力客观范围之新进展], in Peking University Law Journal [中外法学], No. 2, 2017, pp. 536-559; CHEN Hangping, "A New Paradigm of the Theory of Subject Matter of Claims" [诉讼标的理论的新范式], in Chinese Journal of Law [法学研究], No. 4, 2016, pp. 170-189.

2 See only EOS Engineering Corp. v. Xinjiang Power Generation Co., et al. [美国EOS工程公司诉新绛发电公司等侵权纠纷案], Gazette of the SPC [最高人民法院公报], No. 10, 2004, pp. 21-22.

3 See CHEN Gang, "On the Substantial Procedural Law" [民事实质诉讼法论], in Chinese Journal of Law [法学研究], No. 6, 2018, pp. 128-144.

takes effect", and keeps silent on the handling of such issue in the case-filing stage. The urgent need is how to extend the contribution of the existing discussion to the stage of bringing and accepting a lawsuit, which refers to the initial stage of a civil process, considering that the study on civil procedure mainly focuses on the dogmatical application of laws and the empirical research on the characteristics of judicial practice in China.

In general, the core of the judicial review in the case-filing stage is the elements of case filing/bringing a lawsuit. Under the so-called heightened conditions[4] which are established by the Chinese CPL as a set of default rules, all the reviews within the case--filing division of courts take place before the court's formal acceptance of a case, and that normally means some substantial reviews before the commencement of the civil litigation. The relevant proceedings constitute a "gray procedure" in which the outsiders can seldom participate. Even though the reform of the case-filing registration system has been started for several years, it is still an indispensable task for the judiciary to complete the heightened review because the aforementioned statutory conditions have never changed. After the Chinese judicial system declares that the difficulty of filing cases has been basically solved, the key issue lies in the division and cooperation between the case-filing and trial stages.[5] Especially considering the context of "Too Many Cases Handled by too Few Judges" (案多人少) and the "GDP"-like increase of caseload which is not negotiable,[6] the direct consequence of the failure to shift the function originally undertaken by the case-filing proceedings to the forthcoming trial stage will be that in practice, courts at all levels will adopt all kinds of adaptations to circumvent the written requirements of the case-filing registration and decline to accept civil cases on the spot. The courts will achieve such goals in the name of pre-action Diversified Dispute Resolution Mechanisms, regardless of the willingness of the parties concerned.[7] It is more reasonable to divide the current elements of bringing a lawsuit into two parts. On one hand, a part of the elements of bringing a lawsuit are still formally examined by the case-filing division of the court to determine whether there is a lawsuit (Klage) at all. On the other hand, the other part of such elements should be examined by the trial division of the court. These latter elements are supposed to be regarded as requirements of the proceedings (Prozessvoraussetzung) which could also be named as the preconditions of

4 For a representative view, see ZHANG Weiping, "Conditions of Bringing a Lawsuit and Elements of a Substantive Judgment" [起诉条件与实体判决要件], in Chinese Journal of Law [法学研究], No. 6, 2004, p. 59.

5 For the judicial policy emphasizing such cooperation, see the Opinions of the SPC on the Coordinated Operation of Case Docketing, Trial, and Enforcement by People's Courts (最高人民法院关于人民法院立案、审判与执行工作协调运行的意见) (Fafa (法发) No. 9 [2018] of the SPC).

6 For an earlier discussion, see SU Li, "Trial Management and Social Management" [审判管理与社会管理], in China Legal Science [中国法学], No. 6, 2010, pp. 176-189.

7 Of course, the necessity of diversified dispute resolution mechanisms itself is not controversial. See ZUO Weimin, "Response to 'Litigation Explosion' in China: Based on Empirical Analysis of the Trial Practice of the Court in W District in the Past Thirty Years" ["诉讼爆炸"的中国应对：基于W区法院近三十年审判实践的实证分析], in China Legal Science [中国法学], No. 4, 2018, pp. 257-258.

making a substantive judgment.[8] Correspondingly, for a case that has gone forward to the trial stage, the trial division shall also keep eye on the elements of bringing a lawsuit and fulfill a formal review of them. The reason is that, no matter what the relevant court's ruling is called literally, i.e. named as the refusal of accepting a case (不予受理) (meaning that there is no civil case before a court at all) or the dismissal of the action (驳回起诉)(meaning that an existing case is dismissed without adjudicating the merits of the case), the same review standards are to be applied through the whole civil process (paragraph 3 of Art. 208 and Art. 247 paragraph 2 of the ICPL). In addition, the streamlined proceedings after case-filing can also contribute to the good governance of the case-filing proceedings. It has long been considered as an important approach to solving judicial difficulty to further expand the fundamental idea of separating complicated and simple cases and classifying various procedures[9]. The design and experiment of specialized or expedited procedures are among the different options.

The examination and identification of the subject matter of claims is also closely related to the aforementioned division of labor and collaboration in the stages of case filing and trial. A prerequisite question that must be answered is whether it is necessary to complete such examination and identification as early as at the case-filing stage. At the commencement of a civil process, the abstract subject matter of claims is still hidden in chaos in most cases. More attention should rather be paid to the specific content of the complaint, because the clarification and identification of the subject matter of claims must be based on the information provided by the complaint, while the examination of the subject matter of claims itself should be fulfilled later. In my opinion, the concreteness of the claim for relief, the concreteness of factual grounds and the provision of reasoning before the commencement of a lawsuit (which this contribution believes should not be required during case-filing) should belong to the elements of bringing a lawsuit that need to be examined at the case-filing stage. However, the identification of the abstract subject matter of claims should belong to the requirements of the proceedings, which is not necessary to be examined at the case-filing stage. It means that when the judge decides whether to accept the case in the court system at the very beginning, the complaint merely needs to meet the (now reduced) elements

8 See TANG Li and GAO Xiang, "The Structure of Civil Procedure Matters in Two Stages: also on Filing Civil Registration Reform in China" [我国民事诉讼程序事项二阶化审理构造论——兼论民事立案登记制的中国化改革], in Science of Law [法律科学], No. 5, 2016, pp. 80-89; ZHANG Jiajun, "The Position and Future Trend of the Case-filing Tribunal under the Background of the Case-filing Registration" [立案登记背景下立案庭的定位及其未来走向], in China Legal Science [中国法学], No. 2, 2016, pp. 217-237; FU Yulin, "The Function and Structure of the Case-filing Procedure of Civil Proceedings: a Reconsideration" [再论民事诉讼立案程序的功能与结构], in Journal of Shanghai University (Social Sciences Edition) [上海大学学报（社会科学版）], No. 1, 2014, pp. 39-52. The opposing claim may also be to retain an independent Case-Filing Court which will hear the requirements of the proceedings. See DUAN Wenbo, "Theory on the Adjudication of Case-filing Requirements in Advance" [起诉条件前置审理论], in Chinese Journal of Law [法学研究], No. 6, 2016, pp. 70-87.

9 See WANG Yaxin, "Procedure Division in the Amendments to the Civil Procedure Law" [民事诉讼法修改中的程序分化], in China Legal Science [中国法学], No. 4, 2011, pp. 181-190; FU Yulin, "Small Claims and Classification of Proceedings" [小额诉讼与程序分类], in Tsinghua Law Journal [清华法学], No. 3, 2011, pp. 46-55.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

of bringing a lawsuit, rather than the requirements of the ongoing proceedings such as the clarification of the subject matter of claims. Nevertheless, partly because of the influence of the heightened requirements of bringing a lawsuit, partly because of the scholars' understanding of the traditional substantive law theory (alte materiell-rechtliche Theorie), and especially partly because of the emphasis on convenience and efficiency of judicial operation, there are voices in both theory and practice that the plaintiff should clarify the subject matter of claims in the case-filing stage. Particularly, the grounds of substantive rights (Anspruchsgrundlagen) supporting the plaintiff's claims should be expressed clearly.[10] Given this, this contribution tries to respond to the relevant controversial points that have puzzled the theoretical and practical circles.

Besides the introduction and the conclusion, this contribution is divided into four parts. In the context of the separation of the requirements of the proceedings from the elements of bringing a lawsuit, our discussion shall first examine the basic components of the elements of bringing a lawsuit in terms of legal dogmatics/hermeneutics (Part II), and in particular, focus on the interpretation of Art. 119 item 3 of the CPL, namely that a lawsuit must be "based on specific procedural entitlement (诉讼请求), factual grounds and reasoning". In particular, this contribution intentionally chooses the less-used term "procedural entitlement" for the translation of the legal norm because in theory, such wording in the statute may be understood as the claim for relief or the subject matter of claims. This contribution is to clarify positively that "procedural entitlement" originally refers to the claim for relief, and negatively to examine whether this term could be interpreted to cover the subject matter of claims (Part III). At the same time, the statutory rule that seems to require reasoning for bringing a lawsuit sufficiently should not be regarded as an element of bringing a lawsuit (Part IV). Finally, besides the existing statutory rules, it is necessary to reflect on the necessity of examining the subject matter of claims at the case-filing stage in essence, and how to reduce the practical requirements for clarifying the subject matter of claims even if the substantial examination system (rather than to-be-reformed formal registration) in the case-filing stage and the traditional substantive law theory are still adhered to (Part V).

II. FUNDAMENTAL ELEMENTS OF CIVIL CASE-FILING EXAMINATION

A. Procedural Entitlement, Factual Grounds and Reasoning as Elements of Bringing a Lawsuit

The core content of the complaint must first meet the requirements of Art. 119 item 3 of the CPL. From a literal perspective, it seems that this rule can be divided into

10 See ZOU Bihua, "Nine-step Method on Elements of the Civil Trial" [要件审判九步法], Law Press [法律出版社] 2010, pp. 67-69.

the elements of "specific procedural entitlement", "factual grounds" and "reasoning", in which the theoretical explanation and practical opinions on the relevant concepts are to be further developed. Although this provision does not require "factual grounds" and "reasoning" to be "specific", it should not be too difficult to supplement a requirement of "specificity" during the legal interpretation, or to limit the interpretation of these two elements with the "specificity". After all, these relatively abstract legal concepts as "factual grounds" and "reasoning" naturally reserve room for interpretation, and the process of limiting the meaning of the words is the only approach for them to becoming legal elements with clear meanings. In other words, in addition to the procedural entitlement which is literally required to be specific, the production of factual grounds or reasoning put forward by the plaintiff may also be considered by the court as not specific enough to meet the requirements of the formal case-filing examination. On such occasions, the plaintiff's complaint faces the risk of being rejected as a legal case or dismissed after being accepted in the first place.

Since the "procedural entitlement" and reasoning will be discussed in detail later, only the requirement of factual grounds will be briefly discussed here. As this contribution has argued previously, whether in the civil law system or the common law system, the core rules of civil procedure make clear the standard which is used to determine the degree of specification of factual allegations. The difference is that the civil law system adopts an identification theory that demands the factual particulars to be able to distinguish the current case from other legal relationships of the same kind, while the common law system has long insisted that the factual grounds stated in the complaint should meet the conditions of substantive relief, even meet the higher American standard of plausibility. Based on different civil proceedings and the overall institutional design, China should adopt a lower standard of identification. And Chinese solution does not need to ask for legal facts regulated in the constitutive elements (Tatbestand) of legal norms, but only needs to describe the natural facts (Lebenssachverhalt) corresponding to the real world.[11] Similarly, since the plaintiff only needs to make the corresponding factual allegations, in principle the plaintiff does not need to submit evidence in support of these factual allegations. Yet, it should be noticed that for cases involving multiple parties, different standards may apply. Besides natural facts at large, e.g. further description of the specific torts committed by each defendant, and whether the defendants committed the torts jointly or separately could be required.[12] This contribution is limited by its topic and will not discuss.

In comparison, the elements in Art. 119 item 3 of the CPL are basically the same as those in German law. In Germany, after the plaintiff files a complaint constituting the

11 See Cao Zhixun, "The Requirement of Factual Particulars during the Formal Review in the Civil Registration Proceedings" [立案形式审查中的事实主张具体化], in Contemporary Law Review [当代法学], No. 1, 2016, pp. 130-139.

12 See Civil Judgment of the SPC (2013) Min Er Zhong Zi No. 58 [最高人民法院（2013）民二终字第58号民事判决书].

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

so-called (formal) pendency (Anhängigkeit), the court registry forwards the complaint to the presiding judge, who conducts a formal review of whether to serve the complaint to the defendant. The complaint must accurately state the court and the parties (Art. 253 paragraph 2 item 1 of German Code of Civil Procedure), as well as satisfy the requirements of the object of the claim (Gegenstand), the grounds of procedural claims/factual grounds (Grund) and the claim for relief (Antrag) (Art. 253 paragraph 2 item 2 of German Code of Civil Procedure). Besides, the plaintiff ought to pay litigation costs. These elements of bringing a lawsuit have been well developed in the legal interpretation and application. Similarly, the Japanese law explicitly requires the complaint to record the parties, the purpose of the claim and the grounds of the claim. Concretely speaking, the purpose of the claim refers to the claim for relief, and the grounds of the claim correspond to the aforementioned factual grounds, which mean the "necessary facts for specific claims for relief"[13]. Both of them are very similar to German law in substance and further interpretation. With respect to such similarity in written rules, the following discussion will mainly take the experience of civil law systems of Germany and Japan into account to inspire our study of Chinese relevant rules.

B. Elements of Bringing a Lawsuit and Matters to be Recorded in the Complaint

In addition to Art. 119 item 3 of the CPL, Art. 121 item 3 of the CPL may also affect the constitution of elements of bringing a lawsuit. According to Art. 121 item 3 of the CPL, the matters that shall be recorded in the complaint include "the procedural entitlement and factual grounds as well as reasoning on which the claim is based", which seems to be different from Art. 119 item 3 of the CPL literally. Compared to Art. 119 item 3 of the CPL, Art. 121 item 3 of the CPL emphasizes the relevance between the claims, factual grounds and reasoning in its content, and reduces the requirement to the degree of specificity.

However, such formal "one point more, one point less" is not substantially significant. On one hand, the observed relevance in Art. 121 item 3 of the CPL seems to be obvious. It is hard to imagine that if the procedural entitlement is not related to factual grounds and reasoning and cannot be supported by the latter two elements, the complaint should still be accepted by the court and the case should enter into the trial stage. In this respect, the provision added here is nothing more than a "reminding rule" to Art. 119 item 3 of the CPL. On the other hand, similar to the analysis of Art. 119 item 3, even the use of "procedural entitlement" alone necessarily contains a requirement for specificity. Literally speaking, the legal text may intentionally distinguish the standards for the submission of a complaint, a legal document, by the parties concerned and the

13 Shindo Koji, "New Civil Procedure Law" [新民事诉讼法], trans. LIN Jianfeng, Law Press [法律出版社], 2008, p. 158 (Within the scope of this citation, the new Japanese edition of this book does not provide any revision. Therefore, this contribution only cites the reliable Chinese translation. See Shindo Koji, "New Civil Procedure Law" [新民事訴訟法], KOUBUNDOU Publishers [弘文堂], 2019, p. 216.

standards for the general case-filing review by the court. Nevertheless, the legal requirements for the complaint could also be constructed as norms for the conduct of the parties concerned and norms for the court's judgment. It means that such statutory requirements intend to guide both the litigation activities of the parties concerned and of the judges. Once the complaint does not meet the requirements of specificity, the judge will reject to accept the case, which actually means that the complaint does not meet the legal requirements. It indicates that the requirements of specificity in the elements of bringing a lawsuit will also be reflected in the requirements of the complaint.

It should also be noted that the preceding two paragraphs use different legal terms, namely, "must" and "should". In view of the different wording in the existing rules for case-filing formal review, it is necessary to clarify the intent of the legislator and the effect represented by different legal provisions. In other words, whether from the (implicit) intent of the legislator or the necessity of legislative techniques, it is necessary to distinguish between the "must" clause and the "shall" clause in the text of the CPL, so as to understand the strength of the coercive effect contained therein.[14] In this way, at least when searching for and listing the elements of bringing a lawsuit, besides the specific content pointed to by the articles (the concrete pattern of conduct), attention must also be paid to what legal words are used in specific articles. Furthermore, from the perspective of legal dogmatics/hermeneutics, it seems to be essential to take the degree of coercion of the legal consequences of norms on adjudicators seriously. However, since Art. 119 item 3 of the CPL includes the provisions of Art. 121 item 3 in terms of scope, the requirements of Art. 121 on the matters to be recorded in the complaint will not affect the elements of bringing a lawsuit.

III. THE PROCEDURAL ENTITLEMENT AS AN ELEMENT OF BRINGING A LAWSUIT IS IRRELEVANT TO THE REQUIREMENTS OF THE SUBJECT MATTER OF CLAIMS

A. The Proper Meaning of "Procedural Entitlement" during Bringing a Lawsuit

1. Understanding of "Procedural Entitlement" in the Chinese Legal Practice

The term "procedural entitlement" used in Art. 119 item 3 of the CPL has multiple meanings in the field of civil procedure. Accordingly, the understanding of this term will directly affect the understanding of elements of bringing a lawsuit in China. The

14 For detailed discussion, see Cao Zhixun, "Relationship between the Degree of Judge's Power to Collect Evidence Sua Sponte and the Third Thesis of Verhandlungsmaxime" [法院依职权调查证据的强制程度及其与辩论主义第三命题间的关系], in JIANG Shiming ed., Recent Controversy between the Modified Verhandlungsmaxime and the Kooperationsmaxime [修正辩论主义与协同主义之时代论争], New Sharing Publishing [台湾新学林出版股份有限公司], 2017, pp. 289-294.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

first possible and more common meaning of "procedural entitlement" is the claim for relief, which is the object to be assessed in the formal case-filing review and means the specific content of the request of the party concerned. In general, this will directly determine the scope of the operative part of the to-be-given judgment, as well as the scope of procedural protection obtained by the defendant through notice and the scope of the court's adjudication. Meanwhile, the role of the claim for relief is more to guide the direction of the civil litigation. Considering the adjudication technique, the function of clarifying the adjudication object in the case should still be borne by the concept of "subject matter of claims".

If we follow this understanding, then in the most typical case, i.e., an action for monetary performance,[15] the specific amount that the defendant shall pay to the plaintiff shall satisfy this requirement.[16] When necessary, the court may also comprehensively consider the requirements of the claim for relief, and require the plaintiff to provide the basis for estimating such an amount and the specific composition thereof.[17] Otherwise, the court may hold that the plaintiff does not claim a specific kind of loss, and the court's failure to hear such loss does not constitute an omission of a claim.[18] As for whether the specific amount claimed by the plaintiff is too high, as long as there is no evidence to prove that the plaintiff circumvents the hierarchical jurisdiction rules by maliciously raising the amount of the subject matter of claims, it falls within the scope of substantive hearing and judgment.[19] If the plaintiff claims for the interest on the construction proceeds and specifies the starting date and interest rate, this requirement for the claim for relief is also satisfied, and the court may determine the specific amount of payment during the trial.[20] When it comes to a claim for the continuous per-

15 For declaratory claims (Feststellungsklage) and constructive claims for the alteration of legal rights or relationships (Gestaltungsklage), the key point is the specific legal relationship that can become the subject matter of claims, which is different from the general circumstances of an action for performance (Leistungsklage). In this case, it is additionally necessary to determine whether it is necessary to further explain a seemingly specific claim for relief considering declaratory interests (Feststellungsinteresse), and to further clarify whether a certain claim for relief is a declaratory one or a constructive one. Otherwise, it is for the judge impossible to correspondingly determine the content of court hearing and the operative part of the judgment that shall be rendered. For relevant discussion, see Cao Zhixun, "Identifying Affirmative Civil Claim in Chinese Law" [论我国法上确认之诉的认定], in Law Science [法学], No. 11, 2018.

16 See Civil Judgment of the SPC (2013) Min Si Zhong Zi No. 32 [最高人民法院（2013）民四终字第32号民事判决书].

17 See Civil Judgment of the SPC (2015) Min Yi Zhong Zi No. 359 [最高人民法院（2015）民一终字第359号民事判决书]. With similar understanding, see WANG Xuemian, "'Concret' Request for Relief" ["具体"的诉讼请求], in Journal of National Prosecutors College [国家检察官学院学报], No. 2, 2016, pp. 146-147.

18 See Civil Ruling of the SPC (2016) Zui Gao Fa Min Shen No. 1233 [最高人民法院（2016）最高法民申1233号民事裁定书] (the plaintiff alleged that the tort action corresponding to the aforementioned losses had been stated in the factual grounds of the complaint).

19 See Civil Judgment of the SPC (2011) Min Si Zhong Zi No. 13 [最高人民法院（2011）民四终字第13号民事判决书].

20 See Civil Ruling of the SPC (2016) Zui Gao Fa Min Shen No. 140 [最高人民法院（2016）最高法民申140号民事裁定书].

formance of a contract, the plaintiff's claim may be interpreted as a claim for payment of the total contract price.[21] And at least at the time of the case filing, it is not required to specify the specific content of the continuous performance (Art. 463 paragraph 2 of the ICPL) and the method of performance and so on (Art. 11 paragraph 1 item 5 of the Opinions on the Coordinated Operation of the Case-filing, Trial, and Enforcement by People's Courts (关于人民法院立案、审判与执行工作协调运行的意见)). Such information is only the necessary content of the operative part of the final judgment which could act as the enforcement title.[22] On the whole, due to the different litigation stages and procedural purposes, the claim for relief at the case-filing stage should be less specific than the judicial request in the operative part of the judgment.

Generally, in practice, as long as the plaintiff can list its different requests against the same or different legal entities, it can be deemed that the plaintiff has raised a corresponding number of "specific" claims for relief[23] or appeals for relief. And the same requirements shall be applied to counterclaims in civil litigation.[24] However, if the parties briefly claim in the factual grounds and reasoning of the appeal that the appellee shall bear the liability for breach of contract arising from the delay of completion of some construction project, there is obviously no clear appeal claim for relief.[25] In addition, the change of the plaintiff's claims for relief does not affect the determination of specificity.[26] When multiple defendants are involved, the plaintiff shall also specify the form and share of the liability requested by the plaintiff for each defendant;[27] whether such claims raised against different defendants can be supported by the court is within the scope of the merits of the case.[28] If the plaintiff only claims against a third party in the lawsuit against the defendant (e.g. requesting that the plaintiff ought to hold the stock equity of the third party in the worth of USD 2 million and requesting the court to confirm that such equity holds 50% of the total Chinese stock equity of the third party),

21 See Civil Judgment of the SPC (2014) Min Er Zhong Zi No. 176 [最高人民法院（2014）民二终字第176号民事判决书].

22 For different opinions, see WANG Xuemian, "'Concrete' Request for Relief" ["具体"的诉讼请求], in Journal of National Prosecutors College [国家检察官学院学报], No. 2, 2016, p. 147.

23 See Civil Judgment of the SPC (2017) Zui Gao Fa Min Zhong No. 320 [最高人民法院（2017）最高法民终320号民事判决书] (however, the claim for undertaking of litigation costs in this case should not be deemed as the claim for relief of the plaintiff).

24 See Civil Judgment of the SPC (2017) Zui Gao Fa Min Zhong No. 722 [最高人民法院（2017）最高法民终722号民事判决书].

25 See Civil Judgment of the SPC (2001) Min Yi Zhong Zi No. 62 [最高人民法院（2001）民一终字第62号民事判决书]. Similar circumstances can also be found in Civil Judgment (2000) Min Zhong Zi No. 115 of the SPC [最高人民法院（2000）民终字第115号民事判决书].

26 See Civil Judgment of the SPC (2013) Min Yi Zhong Zi No. 41 [最高人民法院（2013）民一终字第41号民事判决书].

27 For the same viewpoint, see WANG Xuemian, "'Concrete' Request for Relief" ["具体"的诉讼请求], in Journal of National Prosecutors College [国家检察官学院学报], No. 2, 2016, p. 149.

28 See Civil Ruling of the SPC (2018) Zui Gao Fa Min Li Zhong No. 94 [最高人民法院（2018）最高法民辖终94号民事裁定书].

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

and does not make any claims against the sole defendant of the case, the requirements of Art. 119 item 3 of the CPL will be deemed not satisfied.[29] When the plaintiff only mentions the addition of a third party incidentally, but the claim for relief is still limited to the defendant, the court does not need to add a third party as a co-defendant.[30] In other words, if the plaintiff complains formally against more than one defendant, the bottom-line requirement is that the plaintiff has at least made some claims for relief against all of these defendants. Otherwise, the requirement of specificity for the claim for relief here cannot be satisfied.

For exceptional cases, Art. 198 of the ICPL also provides that for specific objects or intellectual property rights the value of which is difficult to be estimated at the time of the case filing, the court shall ascertain the amount of the subject matter of claims based on the value claimed by the plaintiff after clarifying the litigation risks. For other claims of performance to which the aforementioned rule does not apply but the amount of which is nevertheless difficult to be estimated at the time of the case filing, the court may refer to the forthcoming German rules.[31] For example, the SPC points out that the claim of profit distribution may be "temporarily set at RMB 100,000,000" as long as "the specific amount is subject to the result of the to-be-taken judicial audit" is stated in the plaintiff's complaint.[32] Beijing Higher People's Court makes it clear in a normative document at the end of 2019 that Art. 198 of the ICPL is also applicable in cases of inheritance disputes where the value of estates cannot be estimated (Art. 26 of the Answers of Beijing Higher People's Court to Several Issues on Application of Law in Filing and Adjudication of Cases (II) (北京市高级人民法院关于立案审判适用法律若干问题的解答（二）).

Certainly, if the corresponding claim for relief is not fully covered in the operative part of the judgment afterwards, it will raise the issue of omission of claim and corresponding correction.[33] And if the final judgment goes beyond the claim for relief sought by the plaintiff, it comes to the issue of exceeding the claim (Art. 200 paragraph 1 item

29 See Civil Judgment of the SPC (2006) Min Er Zhong Zi No. 115 [最高人民法院（2006）民二终字第115号民事判决书]. (The court of second instance found out that in another case, the plaintiff alleged that he has received a part of the defendant's capital contribution based on an investment agreement which was actually invalid due to the issue of ratification).

30 See Civil Ruling of the SPC (2018) Zui Gao Fa Min Shen No. 1182 [最高人民法院（2018）最高法民申1182号民事裁定书].

31 Similar opinions, for example, see LIU Min, "Function, Elements and Content: Reflections of the Complaint" [功能、要素与内容：民事起诉状省思], in Science of Law [法律科学], No. 3, 2014, p. 164; REN Zhong, "Criteria for the Judges' Right of Clarification on Changing Civil Claims" [释明变更诉讼请求的标准], in Chinese Journal of Law [法学研究], No. 4, 2019, p. 153.

32 Civil Judgment of the SPC (2011) Min Si Zhong Zi No. 13 [最高人民法院（2011）民四终字第13号民事判决书].

33 For relevant discussion, see Cao Zhixun, "On the Rectification of the Omission of a Civil Claim in the First Instance" [论民事一审漏判的更正], in Law Science [法学], No. 7, 2017, pp. 22-38.

11 of the CPL).[34] As for the claim of a specific amount which is ascertained by the court but not clearly listed in the claim for relief, no matter whether both parties take a stand in the litigation, it does not fall within the scope of the trial of this case. Rather, the claim can only be resolved by a separate new lawsuit.[35] Similarly, in a dispute over a joint venture contract between the plaintiff and the defendant, even if a third party fails to make a full capital contribution as well, the court does not have to hear this issue because the plaintiff and the defendant withdraw the lawsuit or never made a claim against the third party from the beginning.[36] The provision that "the procedural entitlement in the latter lawsuit is the same as those in the former lawsuit, or the procedural entitlement in the latter lawsuit substantially negate the judgment result of the former lawsuit" in Art. 247 paragraph 1 item 3 of the ICPL also refers to the "procedural entitlement" under such meaning. The increase in the amount of the claim for relief in the latter lawsuit does not affect the identity of the procedural entitlement compared to the one in the former lawsuit.[37] Finally, when the plaintiff loses the lawsuit, the "procedural entitlement" in the so-called "judgment dismissing the procedural entitlement", as read literally, could only mean the specific request made by the plaintiff, i.e. "claim for relief", rather than the substantive right or substantive legal relationship under the traditional substantive law theory regarding the subject matter of claims. The reason is simple: a legal relationship can only exist or not, and there is no need to support or dismiss it.

In addition to being specific, the claim may also not meet the requirements of the case-filing procedure for other reasons. If the parties cannot confirm the existence of a factual issue, for example, the plaintiff sues the defendant to confirm that the defendant's capital contribution to another company as the third party is false, the examination of this claim for relief should not be included in the review of the specificity of the procedural entitlement.[38] Rather, it should belong to the review of the declaratory interests in a broad sense.[39] Similarly, it may happen that one of the plaintiffs makes

34 See the Civil Ruling of the SPC (2015) Min Shen Zi No. 1386 [最高人民法院（2015）民申字第1386号民事裁定书] (the SPC also seems to hold that in order to settle the dispute once and for all, if the parties have no objection, the maintenance fee not claimed by the party can also be settled by the judgment rather than only by mediation).

35 See the Civil Ruling of the SPC (2011) Min Shen Zi No. 256 [最高人民法院（2011）民申字第256号民事裁定书] (the defendant disagrees with the additional claim in the second instance) and the Civil Judgment of the SPC (2016) Zui Gao Fa Min Zai No. 246 [最高人民法院（2016）最高法民再246号民事判决书] (the grounds of the second instance).

36 See the Civil Judgment of the SPC (1998) Jing Zhong Zi No. 198 [最高人民法院（1998）经终字第198号民事判决书].

37 See the Civil Judgment of the SPC (2018) Zui Gao Fa Min Shen No. 2412 [最高人民法院（2018）最高法民申2412号民事裁定书] and the Civil Judgment of the SPC (2016) Zui Gao Fa Min Shen No. 330 [最高人民法院（2016）最高法民申330号民事裁定书].

38 For the contrary practice, see the Civil Ruling of the SPC (2015) Min Shen Zi No. 1092 [最高人民法院（2015）民申字第1092号民事裁定书].

39 For relevant discussion, see Cao Zhixun, "Identifying Affirmative Civil Claim in Chinese Law" [论我国法上确认之诉的认定], in Law Science [法学], No.11, 2018, No. 11, 2018, pp. 53-54.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

a claim for relief that merely "agrees with another plaintiff's legal declaration (Willenserklärung)" and therefore requires the defendant to repay such other plaintiff, but does not "raise any specific and relevant claim for relief relating to itself" against the defendant. In such a case, the court could deem that the plaintiff's "claim does not constitute a claim in the sense of civil procedure".[40] The court may dismiss the action directly on the basis of the requirements of the proceedings. The concrete grounds to be named are that the plaintiff fails to state a lawful standing to the case or in other words does not qualify for operating the proceedings (Prozessführungsbefugnis), and that the plaintiff has no direct interests in the claim. Furthermore, when the plaintiff insisted on performing the loan contract provided that the contract was valid, it is really hard for such a plaintiff to raise specific claims for losses caused by the invalidity of the contract instead, even after the court had explained that the contract was invalid in accordance with Art. 35 of the Some Provisions of the SPC on Evidence in Civil Procedures of 2001 (hereinafter "Evidence Provisions") (最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定). In this case, the court should, as stated in the reasoning part of the relevant judgment, allow the plaintiff to claim for losses suffered due to the invalidity of the loan agreement in a separate later lawsuit.[41]

Moreover, partly because of different understandings of the subject matter of claims, the SPC in practice has understood "procedural entitlement" even beyond the sense of claim for relief,[42] and dismissed the plaintiff's action when the amount of the subject matter of claims is quite clear. The SPC has stated once that

> "Regardless of whether the plaintiff Jiaqiong Company filed the lawsuit at the court of first instance on 5 December 2000 alleging that Yingcai Company's unilateral suspension of the construction work without reason caused huge economic losses to it and requesting Yingcai Company to return the house purchase price of over RMB 24.59 million, to pay default penalty and damages, or the plaintiff filed the lawsuit at the court of second instance alleging that the real estate sales contract signed by both parties was invalid and requesting Yingcai Company to return the house purchase price of over RMB 24.59 million and interest thereon, the plaintiff did not deduct the amount of its claims against which could be set off in this case.

40 Civil Ruling of the SPC (2016) Zui Gao Fa Min Shen No. 330 [最高人民法院（2016）最高法民申330号民事裁定书]. In this case, the court incidentally held that the reasoning of the judgment that the procedural entitlement is not specific enough had no procedural significance.

41 See Civil Judgment of the SPC (2017) Zui Gao Fa Min Zhong No. 732 [最高人民法院（2017）最高法民终732号民事判决书]. At the end of 2019, the SPC issued a revised "Evidence Provisions", where the aforementioned rule of clarification was adjusted to Article 53. The whole revision of the judicial interpretation comes into force on May 1, 2020.

42 For the same view as this contribution which takes the term of procedural entitlement as a claim for relief, see LIANG Kaibin, "The Boundary of Civil Adjudication" [民事裁判的边界], Social Sciences Academic Press [社会科学文献出版社], 2018, p. 126; LI Zhigang, "The Types of Claims and the Adjudication Methods of Disputes over Rent Payment under Financial Leasing Contracts" [融资租赁合同欠租纠纷的诉请类型与裁判方式], People's Court Daily [人民法院报], July 9, 2014, 7th edition; YAN Renqun, "The Local Approach to the Subject Matter of Claims" [诉讼标的之本土路径], in Chinese Journal of Law [法学研究], No. 3, 2013.

> It is noticed that the plaintiff obtained the right of exchanging 50% of the disputed idle land and was accordingly entitled to acquire the amount of value converted after estimation and confirmation of the said right. And the total amount of the creditor's rights and debts between Jiaqiong Company and Yingcai Company was uncertain and unclear. Jiaqiong Company's request for confirmation of rights for the disputed idle land and its claim for a full refund of the payment in advance of over RMB 24.59 million paid to Yingcai Company exceeded either the scope of the rights to which Jiaqiong Company was entitled according to the stipulation of the contract or the total amount of assets to be returned due to invalidity of the contract. Therefore, the amount of payment requested by Jiaqiong Company in the lawsuit for repayment by Yingcai Company was unclear and unspecific, and did not satisfy the criteria stipulated in the CPL for filing a lawsuit, and the action shall be dismissed according to the law."[43]

The reasoning for the judgment of this case refers in fact to the merits of the case. So it is inappropriate to insist on such an approach in forthcoming case-filing cases.

2. Requirements for the "Procedural Entitlement" in Continental Legal System

From the perspective of comparative law, the ordinary practice of China is very similar to the German counterpart which places great emphasis on the specificity of the claim and the relevant operative part of the judgment. German law directly stipulates an "express claim for relief" within the meaning of Antrag, and as such, this rule will not be understood as a "subject matter of claims" within the meaning of Streitgegenstand. Meanwhile, if we set aside exceptional rules and the precedents developed in judicial practice, the "purpose of the claim"[44] stipulated by Art. 133 paragraph 2 item 2 of the Civil Procedure Law of Japan and the "claim for relief on the matters subject to judgment"[45] stipulated by Art. 244 paragraph 1 item 3 of the Civil Procedure Law in China Taiwan follow the same pattern.

Specifically speaking, under German law, the plaintiff should specify the type of its claim and the scope of the claim for relief in the complaint. In the claim for performance on which this contribution focuses, the amount of payment, interest or the targeted act of the defendant should be specified. When it comes to the consolidation of claims in one lawsuit, the amount involved in a single claim should also be specified. The claim for relief here can be derived from the interpretation of other contents of the complaint, and can also be clarified by the judge's exercise of its power of substantial

43 Civil Judgment of the SPC (2001) Min Yi Zhong Zi No. 91 [最高人民法院（2001）民一终字第91号民事判决书].

44 Ito Makoto, "Civil Procedure Law" [民事訴訟法], Yuhikaku Publishing [有斐閣], 2016, pp. 202-203; Matsumoto Hiroyuki and Ueno Yasuo, "Civil Procedure Law" [民事訴訟法], KOUBUNDOU Publishers [弘文堂], 2015, p. 225.

45 See CHIOU Lian-gong narrated/XU Shihuan edited, "Oral Lectures on Civil Procedure Law" (II) [口述民事诉讼法讲义（二）], published by the author, 2017, p. 35; JIANG Shiming, "Civil Procedure Law" (Volume I) [民事诉讼法（上册）], New Sharing Publishing [台湾新学林出版股份有限公司], 2016, pp. 417-421.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

litigation direction. The claim for relief should comply with the principle of specificity (Bestimmtheitsgebot) set forth in Art. 253 paragraph 2 item 2 of the German Code of Civil Procedure. Accordingly, according to Art. 313 paragraph 1 item 4 of the German Code of Civil Procedure, the operative part of the judgment should also meet this requirement. From the perspective of judgment techniques, this relates to an element of a bringing a lawsuit, and for this reason, this requirement is at the same time one of the requirements of the proceedings which under German law could also be named as the requirement regarding the admissibility of the claim (Zulässigkeit der Klage). The failure to meet this element will lead to the dismissal of the action instantly.[46] When determining this requirement of the proceedings, it is necessary to further construct the content of the claim for relief and the operative part of the judgment, and the court should consider the reasoning of the complaint[47] and the reasoning of the judgment respectively. According to the Federal Court of Justice, the construction of the claim for relief and the operative part of the judgment should not be limited to their pure literal meaning, but should consider the true intention of the parties, especially based on the standards provided by legal rules and the interests of the parties.[48] When dealing with exceptional cases such as the claim for compensation for non-pecuniary damage (Art. 253 paragraph 2 of the German Civil Code), the claim for relief does not need to specify the amount. Rather, it merely needs to provide the factual grounds for determining the damage and the amount of the claim in the forms of the minimum amount, approximate amount, the amount of the subject matter of claims and so forth,[49] in order to satisfy the fundamental requirements of specificity.[50] Similar special types of cases include the determination of child support fees, constructive claims in which the judge exercises his/her discretion to determine the amount, the determination of damages and actions in which the plaintiff could not or should not be expected to ascertain the amount.

It is noteworthy that the determination of the standard of identifying the subject matter of claims may also rely on the claim for relief, which is very common in the scientific discussion of civil law jurisdictions.[51] However, when there are several transactions

46 St. Rspr.; BGHZ 156, 1 = GRUR 2003, 958, 960; BGH GRUR 2013, 1235, Tz. 12; GRUR 2008, 84, 85, Tz. 13; GRUR 2007, 607, 608f., Tz. 16.

47 BGHZ 183, 353 = NJW 2010, 757, Tz. 8 (general personality rights); BGH GRUR 2015, 485, 487, Tz. 23.

48 BGH GRUR 2016, 395, 399, Tz. 40.

49 BGHZ 140, 335 = NJW 1999, 1339, 1340 (if the trial judge fully upholds the plaintiff's proposed minimum amount, the plaintiff cannot sue on the sole ground that the amount decided is too low if the amount that the plaintiff is dissatisfied with is nil); BGHZ 132, 341 = NJW 1996, 2425, 2427 f. (the judge's determination of damages may exceed the approximate amount originally claimed by the plaintiff); BGH NJW 2002, 3769, 3769 f. (an increase in the approximate amount during the complaint does not constitute a change in the subject matter of claims); NJW 1982, 340, 340 f.

50 Rosenberg/Schwab/Gottwald, Zivilprozessrecht, 18. Aufl., 2018, § 96 Rn. 27 ff., 39 ff.; Thomas/Putzo/Seiler, 40. Aufl., 2019, § 253 Rn. 11 ff.; MüKoZPO/Becker-Eberhard, 5. Aulf., 2016, § 253 Rn. 88 ff.

51 Except the fact that the leading theory in Germany, namely the procedure law theory of two branches, takes the claim for relief as one of its standard, related discussion see Matsumoto Hiroyuki and Ueno Yasuo,

involving the same amount of money between the same parties, simply determining the monetary amount concerned in the claim for performance is not enough to identify the subject matter of claims. Instead, we have to take other factors into account. Therefore, when determining the subject matter of claims, whether in Germany, which follows the theory of procedural law on the subject matter of claims in general, or in Japan and China Taiwan, the whose leading doctrine still sticks to the traditional theory of substantive law, besides the claim for relief, the information of disputes provided or limitedly stated by the factual grounds of the pleadings must be considered.[52] In this respect, whether the claim for relief is formally regarded as an independent standard of identifying the subject matter of claims makes no difference.

B. "Procedural Entitlement" Does Not Refer to the Subject Matter of Claims

1. A Secondary Meaning of "Procedural Entitlement"?

The second possible meaning of "procedural entitlement" is the subject matter of claims. This viewpoint is based on the fact that many legal norms at different levels, such as "the plaintiff adds the procedural entitlement" under Art. 140 of the CPL, directly treat "procedural entitlement" and "subject matter of claims" as the same.[53] If interpreted in this way, it means that the current law requires the parties to specify the subject matter of claims for which they are seeking relief as early as in the stage of formal case-filing examination. Therefore, the issue of the specification of the proce-

"Civil Procedure Law" [民事訴訟法], KOUBUNDOU Publishers [弘文堂], 2015, p. 225; JIANG Shiming, "Civil Procedure Law" (Volume I) [民事诉讼法（上册）], New Sharing Publishing [台湾新学林出版股份有限公司], 2016, p. 416.

52 See Ito Makoto, "Civil Procedure Law" [民事訴訟法], Yuhikaku Publishing [有斐閣], 2016, p. 202; Shindo Koji, "New Civil Procedure Law" [新民事诉讼法], trans. LIN Jianfeng, Law Press [法律出版社], 2008, p. 157. Even more, some Japanese scholars argue that the different requirements of the degree of the particulars of factual grounds do not only refer to the rules of limiting the content of the complaint, but also imply the theoretical choice of whether to identify the subject matter of claims by the identity of substantive rights or of the natural facts. See Shindo Koji, "New Civil Procedure Law" [新民事诉讼法], trans. LIN Jianfeng, Law Press [法律出版社], 2008, pp. 158-159. However, in my opinion, the different understandings of the so-called doctrine same identification and the doctrine of record of reasons should not be attached too much to the identification of the subject matter of claims. Rather, both doctrines should be interpreted as the mere discussion of the content of the complaint. The question of whether the factual grounds part of the complaint should be able to provide the grounds of substantive rights for the claim may arise under different doctrines of the subject matter of claims. Moreover, some Japanese scholar points out that the only difference between these two doctrines is whether the grounds for the acquisition of ownership of an object must be stated in a declaratory claim, in which the factual particulars can certainly play the function of distinguishing different subject matter of claims. See Ito Makoto, "Civil Procedure Law" [民事訴訟法], Yuhikaku Publishing [有斐閣], 2016, p. 203, footnote 74.

53 Relevant discussions, for example, see REN Zhong, "Theoretical Consensus on Civil Procedure in China" [论中国民事诉讼的理论共识], in Contemporary Law Review [当代法学], No. 3, 2016, p. 44; DUAN Housheng, "Study on the Subject Matter of Claims in Civil Proceedings" [民事诉讼标的论], People's Public Security University of China Press [中国人民公安大学出版社], 2004, pp. 14-15.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

dural entitlement has changed from "whether the content of the request is specific" (claim for relief) to "whether the scope of adjudication by the court is specific" (subject matter of claims). Regarding Art. 247 of the ICPL, which provides three elements for examining relitigation, namely the parties concerned, the subject matter of claims and the procedural entitlement, the SPC understands the "subject matter of claims" as the substantive right or legal relationship under the traditional substantive law theory,[54] which is generally accepted by the academic community to represent the basic position of the leading doctrine of China.[55] Or, at least, the clear distinction between the subject matter of claims and the procedural entitlement speaks for itself and seems to be sufficient to determine that the drafters from the judiciary deny the procedural law theory, which takes the claim for relief as one element for deciding the subject matter of claims. Also, by parallelly mentioning both the subject matter of claims and the procedural entitlement, the drafters explicitly reject the idea of interpreting "procedural entitlement" as the subject matter of claims. Whether such leading doctrine is good enough to be supported scientifically, how to understand natural facts, legal facts, legal relationships and other possible standards, and how to properly deal with different types of cases in the process of refining such leading theory, are still "high-grade ore zone" that need to be further explored in the theoretical and practical circles. Due to the topic of this contribution, it is not intended to fully develop this issue. However, since the grounds of substantive rights may be interpreted as the reasoning of the complaint and they may also act as a major standard for identifying the subject matter of claims, this contribution will nevertheless discuss these two perspectives.

In Chinese practice, not only the parties to the lawsuit may hold that Art. 119 item 3 of the CPL refers to the identification of the subject matter of claims (and the quantity of subject matters).[56] But when determining whether the plaintiff changed its procedural entitlement in accordance with the requirements of Art. 35 of the Evidence Provisions, the court also takes a similar position. The court requires the parties first to change the explicit content of the written claim for relief and then to further change

54 In new cases, there is still the practice of interpreting the "subject matter of claims" as the "specific targeted objects of the subject matter of claims". For example, with respect to a criminal and civil overlapping case, the SPC denied the reasoning of relitigation for the case with petition for retrial on the basis that "the litigation is of different nature, different legal relationships, different subject matter of claims and different parties". See the Civil Ruling of the SPC (2013) Min Shen Zi No. 1749 [最高人民法院（2013）民申字第1749号民事裁定书].

55 For example, see ZHAO Xiuju, "On the Conflict and Coordination between the Theory of Concurrence of Claims and the Theory of Subject Matter of Claims" [论请求权竞合理论与诉讼标的理论的冲突与协调], in SJTU Law Review [交大法学], No.1, 2018, p. 30; BU Yuanshi, "Ne bis in idem and its Application to Civil Intellectual Property Rights Disputes" [重复诉讼禁止及其在知识产权民事纠纷中的应用], in Chinese Journal of Law [法学研究], No. 3, 2017, pp. 94-95; YAN Renqun, "New Development on the Objective Scope of Res Judicata" [既判力客观范围之新进展], in Peking University Law Journal [中外法学], No. 2, 2017, pp. 546-548. See also ZHANG Weiping, "Study on the Regulation of Relitigation with a Discussion on non bis in idem" [重复诉讼规制研究], in China Legal Science [中国法学], No. 2, 2015, pp. 55-56.

56 See the Civil Ruling of the SPC (2016) Zui Gao Fa Min Li Zhong No. 98 [最高人民法院（2016）最高法民辖终98号民事裁定书].

the implicit substantive legal relationship. In this regard, the SPC deemed that "Zhongcai Company's second claim for relief, which is changed during the court's hearing from the refund of the purchase price to refund of the contract price, is still based on the legal relationship under the sales contract, rather than the legal relationship of financing and lending between enterprises found by the court of lower instance".[57] In fact, the SPC aims at the subject matter of claims during its examination of the procedural entitlement.

2. Opposing Opinions from the Perspective of Comparative Law

Except as mentioned above, it is generally held in Chinese practice that "procedural entitlement equals the claim for relief", comparative law experience also opposes equalizing procedural entitlement and the subject matter of claims in the case-filing procedure. If commentators hold the same view as this contribution, that the most important source of comparative law for Chinese civil procedure rules is the civil law system,[58] then it can be concluded that the "specific procedural entitlement" does not refer to the subject matter of claims, but as mentioned to the claim for relief. In terms of both the structure and the substantial content, the aforementioned Art. 253 paragraph 2 of the German Code of Civil Procedure and Art. 133 paragraph 2 of the Civil Procedure Law of Japan may be regarded as the comparative law basis of Art. 119 item 3 of the CPL. Parallel with "(specific) factual grounds" and "the (specific) reasoning" shall be the specific content of the plaintiff's request for the court, i.e. the claim for relief. At the same time, as detailed later, it is not necessary to examine the subject matter of claims in the case-filing stage of civil proceedings. It shows that from a functional perspective, the "procedural entitlement" here should also not refer to the subject matter of claims.

We may take notice of the fact that the Civil Procedure Law of China Taiwan, which is also often referred to by legislators of Mainland China, does make a provision that somehow deviates from the German and Japanese traditions. After the legislative revision, Art. 244 paragraph 1 of the Civil Procedure Law of China Taiwan explicitly requires the plaintiff, besides to provide the parties and the claim for relief, to state "the subject matter of claims and the factual grounds for which it is based" in item 2. Regardless of the specific choice of the standards for identifying the subject matter of claims, at least according to the literal meaning, this rule has required the complaint to state the "pro-

57 Civil Ruling of the SPC (2016) Zui Gao Fa Min Shen No. 1426 [最高人民法院（2016）最高法民申1426号民事裁定书]. See YANG Ting, "Identification and Handling of Changed Claims" [诉讼请求变更的认定与处理], in People's Judicature (Case) [人民司法·案例], No. 35, 2016, pp. 36-41.

58 As for the understanding of China's legal tradition and legal family, for example, see FU Yulin, "Studies on Civil Procedure Law in China in the Reform Era: Perspectives from the Interplay between Research Themes and Methodologies" [改革开放四十年中国民事诉讼法学的发展——从研究对象与研究方法相互塑造的角度观察], in Peking University Law Journal [中外法学], No. 6, 2018, p. 1443; CHEN Gang, "The Importance of Legal Family Awareness in the Study of Civil Procedure Law" [法系意识在民事诉讼法学研究中的重要意义], in Chinese Journal of Law [法学研究], No. 5, 2012, pp. 40-43.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

cedural entitlement" that has two meanings mentioned in this contribution.[59] However, the enactment and implementation of the CPL in Mainland China were long before the amendment of the law of China Taiwan; the text of the CPL of Mainland China has been amended several times, and the substantial rule of this legal norm has never been touched. Therefore, from the literal and historical interpretation, it is impossible to deem that the CPL of Mainland China, in the process of its initial enactment or the following revisions, had converted from the German and Japanese traditions, and inherited or at least referred to the changes of the Civil Procedure Law of China Taiwan.

IV. REASONING AS AN ELEMENT OF BRINGING A LAWSUIT IS NOT A REQUIREMENT OF THE SUBJECT MATTER OF CLAIMS EITHER

A. Reasoning within the Complaint does not refer to an Element of Bringing a Lawsuit

Since the "procedural entitlement" in the elements of bringing a lawsuit does not relate to the requirement for the subject matter of claims, can such a requirement be found in other norms? In this regard, Art. 119 paragraph 1 item 3 of the CPL also mentions a requirement for "reasoning", which in itself (at least formally) constitutes an element of the case-filing review. Given the possible extensible meaning of "reasoning", this may also be relevant to the review of subject matters of claims in the case-filing stage. The requirement for reasoning may point to the legal opinions of the parties,[60] i.e. the plaintiff could be deemed to be required to indicate their choice of legal opinions in the complaint. As for the scope of legal opinions, there is no clear boundary. All the legal grounds, prior judgments, customs and even simple feelings of law that can support the plaintiff's claim can be included in the "reasoning" in a broader sense, as long as they can be of or even are just considered by the plaintiff to be of some effective persuasion.[61] In practice, it is unimaginable to bring a lawsuit without producing reasoning. Even where the client is represented by a licensed lawyer, the

59 For a representative viewpoint, see CHIOU Lian-gong narrated/XU Shihuan edited, "Oral Lectures on Civil Procedure Law" (II) [口述民事诉讼法讲义（二）], published by the author, 2017, pp. 27-34. For a dissenting view, see JIANG Shiming, "Civil Procedure Law" (Volume I) [民事诉讼法（上册）], New Sharing Publishing [台湾新学林出版股份有限公司], 2016, p. 416. For a critical comment, see SHAO Ming, ZHOU Wen, "On the Legal Requirements for Civil Lawsuit" [论民事之诉的合法要件], in Journal of Renmin University of China [中国人民大学学报], No. 4, 2014, p. 97.

60 For different understandings of Chinese laws, see YAN Qingxia, "Research on the Parties' Civil Claims" [当事人民事诉讼主张研究], Law Press [法律出版社], 2013, pp. 154-155; DUAN Wenbo, "On the Procedure for Civil Case-Filing of First Instance" [论民事一审之立案程序], in Law Review [法学评论], No. 5, 2012, pp. 143, 145.

61 To explain the distinction among the ordinary persuasion force, the de facto binding force due to the judicial hierarchy and the institutional effect given by the written laws while taking prior judgments or other decisions as the tool of analysis, see Cao Zhixun, "On the Effect of Guiding Cases in China and their Application in the Legal Process" [论指导性案例的"参照"效力及其裁判技术], in Journal of Comparative Law [比较法研究], No. 6, 2016, pp. 112-116.

principle of jura novit curia will not relieve the lawyer of its duty to give legal opinions favorable to the client and to persuade the judge as far as possible in accordance with the service contract. A failure to do so may give rise to the liability for damages (Art. 49 paragraph 1 of Lawyers Law (律师法), Art. 406 paragraph 1 item 1 of Contract Law (合同法)).[62]

However, as far as the reasoning during the case filing is concerned, whether the plaintiff's reasoning is sufficient should not be an element of examination even under the previous substantial case-filing examination system. This sufficiency should be evaluated together with the merits of the case.[63] In this regard, the (correct) legal opinions should not be a requirement for the admissibility of the claim. The requirement of Art. 119 item 3 of the CPL is obviously not about whether the claim is of reason according to substantive legal rules.[64] Based on the widely accepted principle of jura novit curia, the judge should monopolize the power to apply the law, and the reasoning put forward by the parties should not constrain the judge's determination.[65] Conversely, even if the plaintiff insists on a different understanding of the substantive legal relationship from the court, it will not lead to the procedural dismissal of the action.[66] Especially, if the plaintiff only states in the complaint that "she is injured and should be compensated" or "in accordance with the provisions of the Constitution (宪法) and the laws", the requirement of reasoning is already satisfied. Since the legal opinions them-

62 In Germany, there are also clear legislations (Art. 137 paragraph 2 clause 2 of German Code of Civil Procedure, Art. 675 of the German Civil Code) and precedents supporting this conclusion: BVerfG NJW 2009, 2945, 2946; BGH NJW 2009, 987, 988; MüKoBGB/Heermann, 8. Aulf., 2020, § 675 Rn. 26 ff.; Medicus, Das Bundesverfassungsgericht und die Anwaltshaftung, AnwBl (2004), 257, 260.

63 See ZHANG Weiping, Civil Procedure Law [民事诉讼法学], Law Press [法律出版社], 2019, p. 302; LI Hao, Civil Procedure Law [民事诉讼法学], Law Press [法律出版社], 2016, p. 202; JIANG Wei, FU Yulin eds., Civil Procedure Law [民事诉讼法学], Peking University Press [北京大学出版社], 2015, pp. 255-256 (written by FU Yulin); LIU Min, "Function, Elements and Content: Reflections of the Complaint" [功能、要素与内容：民事起诉状省思], in Science of Law [法律科学], No. 3, 2014, p. 165.

64 See ZHAN Shangang, ZHAO Gang, "Revisiting Conditions of Bringing a Lawsuit and Their Application" [再论民事诉讼的起诉条件及其适用], in CHEN Guangzhong and JIANG Wei, eds., Procedural Law Review (Vol. 9) [诉讼法论丛（第9卷）], Law Press, 2004, pp. 391-392. For the dissenting opinion, see DUAN Housheng, "Study on the Subject Matter of Claims in Civil Proceedings" [民事诉讼标的论], People's Public Security University of China Press [中国人民公安大学出版社], 2004, p. 68.

65 BGHZ 135, 140 = NJW 1997, 1857, 1859; BGH NJW 2003, 1390; MüKoZPO/Becker-Eberhard, a.a.O., Vor §§ 253 ff. Rn. 39, § 253 Rn. 72; Albrecht, Die Streitsache im deutschen und englischen Zivilverfahren, 2013, S.13 f., 49 (since the time of common law). This understanding is also in line with the international trend (ALI/UNIDROIT Principles of Transnational Civil Procedure 22.2.3). For a historical study on the principle of jura novit curia under German law, see DUAN Wenbo, "The Countermeasures and Implications of Unexpected Application of Laws in Germany" [德国法律适用突袭问题之对策与启示], Science of Law [法律科学], No. 6, 2011, pp. 190-192.

66 See the Civil Ruling of the SPC (2015) Min Shen Zi No. 1825 [最高人民法院（2015）民申字第1825号] (an obita dictum because the parties did not claim it in their grounds of retrial). For previous improper practice, see Beijing New Zhong Shi Economic Development Co., Ltd., Hainan Zhong Shi (Group) Co., Ltd., v. China Resources Land (Beijing) Co., Ltd. (dispute over real estate project rights) [北京新中实经济发展有限责任公司、海南中实（集团）有限公司与华润置地（北京）股份有限公司房地产项目权益纠纷案], in Gazette of the SPC [最高人民法院公报], No. 8, 2006, pp. 20-21.

selves do not need to be clearly explained, it is naturally less necessary for the plaintiff to illustrate the legal rules to be applied in the complaint.

Thus, it seems that there is no substantial effect on civil proceedings whether relevant provisions formally require that the complaint must state the reasoning for bringing a lawsuit or this requirement ought to be given up fundamentally. In my opinion, rather than being a "must" clause, this requirement should be changed to the aforementioned "shall" clause, then violation of which is not enough to lead to the serious consequence that the court rejects to accept the case at all. The reasoning for bringing a lawsuit in the general sense should not and has not been the elements of bringing a lawsuit under Chinese law.[67] In other words, even if the plaintiff's complaint does not state some clear legal reasoning, and the court does not collect any oral legal reasoning when filing the case, it should not affect the court's acceptance of the case. From the procedural bottom line of protecting the right of action of the parties, it is sufficient for the plaintiff to show that it is seeking a legal remedy for something, i.e. "justice is obtained because of the law" (因法律得正义). In the forthcoming proceedings, with the participation of the parties' lawyers and the exercise of the judge's power of clarification when necessary, the specific grounds of substantive rights can be gradually clarified and focused on. As for whether the claim filed by the plaintiff is ultimately justified according to the laws, the court will give a ruling to dismiss the action successfully filed due to procedural grounds, make a final judgment to substantively dismiss the claim or (partially) uphold the claim, depending on whether the requirements of the proceedings are satisfied and the elements of substantive merits are to what extent fulfilled.

Of course, in practice, the judge may face the situation that the requirements of the proceedings and the elements of substantive merits overlap. Among others, it happens when the party's complaint is obviously groundless. For instance, the plaintiff may claim that an iron lamp was thrown at her from the upstairs of a restaurant, and that then the driver of a vehicle with a provincial police license which the plaintiff saw on another nearby street is the alleged assailant. The plaintiff sues the restaurant and the provincial police department for 50 billion yuan each.[68] Assuming that the alleged facts of the case are purely the imagination of the plaintiff, it is still worthy of further discussion whether the court shall make a ruling to dismiss the action on the grounds of denied "direct interests" (standing of the plaintiff), lack of specific factual grounds and reasoning or failure to provide case-filing evidence, all of which belong to requirements of the proceedings, or shall deny the substantive rights claimed in the lawsuit

67 For a similar conclusion, see JI Gefei, "On the Functional Transit and Content Reformation of China's Civil Complaint" [论我国民事起诉状的功能转型与内容再造], in Modern Science [现代法学], No. 6, 2013, pp. 139, 143.

68 See the Civil Ruling of Beijing No. 2 Intermediate People's Court (2015) Er Zhong Min Zhong Zi No. 06274 [北京市第二中级人民法院（2015）二中民终字第06274号民事裁定书].

from the perspective of substantive merits of the case. This contribution preliminarily believes that the production of reasoning and evidence are not elements of bringing a lawsuit, and as mentioned, the elements of factual grounds should be limited to the specific natural facts. The court shall also adhere to the procedural law approach in determining the standing of the plaintiff, that is, whether the plaintiff may have substantive rights shall be determined based on the factual grounds alleged by the party concerned. It is neither necessary to examine whether the alleged facts conform to common sense, nor the provided evidence or other subjective and objective materials shall be considered. Therefore, a more appropriate solution may be to dismiss the claim on merits. It means that the dispute will be at least resolved within the legal procedure. On the contrary, why there is such kind of cases and which kind of social controversies it comes to also deserves our attention while is nevertheless beyond the coverage of this contribution.

B. Cause of Action in the Complaint is not an Element of Bringing a Lawsuit either

In addition to the aforementioned reasoning of the complaint provided by the plaintiff to support its claim in common sense, the cause of action (案由) provided by the plaintiff when filing the lawsuit is supposed also to be a part of the plaintiff's legal opinions. Compared with other reasoning during the case-filing stage, many viewpoints in China, especially strong propositions from the practical departments, argue that the case-filing cause of action should act as the concept of the subject matter of claims in China.[69] On such occasions, the cause of action is worthy of a special explanation.

In Chinese practice, the case-filing judge may require the plaintiff to determine the cause of action by itself, but the cause of action does not have the effect of an element of bringing a lawsuit.[70] Although in practice, the cause of action is helpful for the court to determine the subject matter of claims (especially when it involves concurrence of substantive rights and change of claims during the proceedings) and whether the spe-

69 For example, see LEI Xin and HUANG Wende, "Problems in the Current Judgments and Reasons Analysis" [当前法院裁判文书存在的问题及原因分析], Journal of Law Application [法律适用], No. 12, 2009, p. 95; LI Long, "Research on the Theory of Subject Matter of claims in Civil Litigation" [民事诉讼标的理论研究], Law Press [法律出版社], 2003, p. 88.

70 Paragraph 3(2) of the Notice by the SPC of Issuance of the Amended Provisions on the Causes of Action for Civil Cases (最高人民法院关于印发修改后的《民事案件案由规定》的通知) (No. 42 [2011] of the SPC); see SUN Youhai, WU Zhaoxiang and HUANG Jianzhong, "Understanding and Application of the Revised Regulations on Causes of Action in Civil Cases in 2011" [2011年修改后的〈民事案件案由规定〉的理解与适用], People's Judicature [人民司法], No. 9, 2011, p. 32. Similar conclusions, see CAO Yunji, "The Procedural Structures of 'Parties' under the Registration System for the Docketing of Cases" [立案登记制下"当事人"的程序构造], in Law and Social Development [法制与社会发展], No. 5, 2017, p. 144; JI Gefei, "On the Functional Transit and Content Reformation of China's Civil Complaint" [论我国民事起诉状的功能转型与内容再造], in Modern Science [现代法学], No. 6, 2013, p. 140.

cial territorial jurisdiction rules are applicable, it is not appropriate to trace its roots in the common law concept of writs[71] or treat it the same as the subject matter of claims. As for the subsequent determination of the cause of action by the case-filing judge and the possible rectification by the trial judge, they only have the effect of judicial administration[72] rather than procedural law effect, and should not affect the determination of the subject matter of claims at all.[73] Meanwhile, when the plaintiff's claim for relief includes both confirmation and performance, and therefore multiple subject matters of claims are involved in the same lawsuit, in practice, the cause of action may also be considered as "declaring the invalidity of the contract", which stands as one of the claims for relief and the preliminary issue of the subsequent payment requests.[74] Such a way of determining the cause of action differs obviously from the identification of the subject matter of claims. Moreover, when the SPC found that the judgment of first instance was wrong in determining the nature of the case and then stated an incorrect cause of action, the SPC directly corrects its cause of action and its reasoning in its own judgment.[75] Therefore, although it is suggested in judicial practice to accurately determine the causes of action for case-filing and to keep the consistency between the causes of action for case-filing and those for closing a case,[76] when it is necessary to

71 See Dong Yiliang, Liu Hongyan & Knut B. Pißler, The 2011 Regulation on the Causes of Civil Action of the Supreme People's Court of the People's Republic of China, at 5 (de Gruyter, 2012). The current English system of cause of action can no longer limit the judge's power of adjudication. At the same time, even if there is no available cause of action in current law, the judge can still review whether it is necessary to create a new cause of action based on the legal reasoning of the parties ("unfair competition claims"). See L'Oreal SA v Bellure NV [2007] EWCA Civ 968, at [138] - [161] (per Jacob L.J.); Christopher Wadlow, The Law of Passing-off, at para. 1-006 - 1-009 (Sweet & Maxwell, 2011).

72 See CAO Jianjun, "On the Functions of the Civil Cause of Action: from the Perspective of Evolution, Division and Orientation" [民事案由的功能：演变、划分与定位], in Science of Law [法律科学], No. 5, 2018, pp. 120-128; ZHANG Weiping, "Reflection and Reconstruction of Civil Case Acceptance System" [民事案件受理制度的反思与重构], in Studies in Law and Business [法商研究], No. 3, 2015, p. 11.

73 For an analysis of whether the cause of action system can fulfill its predetermined function and whether it is reasonable, see MA Dengke and LIAO Hao, "On the Examination and Re-construction of the System of Cause of Action" [民事案由制度的检讨与重构], in Journal of Xiamen University(Arts & Social Sciences) [厦门大学学报（哲学社会科学版）], No. 2, 2012, pp. 94-101.

74 See the Civil Ruling of the SPC (2013) Min Shen Zi No. 2039 [最高人民法院（2013）民申字第2039号民事裁定书].

75 See Case of the Dispute over the Determination of Ownership between Concordia Agricultural Products Trading (Shanghai) Co., Ltd. and Guangdong Fuhong Oil Co., Ltd. and the Third Party Zhanjiang Branch of China Construction Bank Corporation [肯考帝亚农产品贸易（上海）有限公司与广东富虹油品有限公司、第三人中国建设银行股份有限公司湛江市分行所有权确认纠纷案], in the Gazette of the SPC [最高人民法院公报], No. 1, 2012, p. 29; the Civil Judgment of the SPC (2018) Zui Gao Fa Min Zhong No. 1163 [最高人民法院（2018）最高法民终1163号民事判决书].

76 See ZHANG Haiyan, "Research on the Fact-Finding Mechanism of Civil Proceedings" [民事诉讼案件事实认定机制研究], China University of Political Science and Law Press [中国政法大学出版社], 2012, pp. 69-71; SONG Wangxing, "Discussion on the Perfection of the System for Determination of Causes of Action in Civil Cases" [论民事案由确定制度的完善], Journal of Law Application [法律适用], No. 2, 2012, p. 67.

change the causes of action, it is only required to truthfully indicate the change in the part of facts within the final judgment.[77]

C. Grounds of Substantive Rights as Reasoning within the Complaint

Furthermore, if the multiple grounds of substantive rights can be directly interpreted as different legal reasons supporting the same claim for relief, then the concept of the case-filing reasoning itself is able to include the subject matter of claims. Different standards of identifying the subject matter of claims will lead to different ways of constructing the grounds of substantive rights from the perspective of adjudication techniques. Among others, the two most important theories are the procedural law theory and the traditional substantive law theory which are already familiar to Chinese academic circles. This involves not only the most common grounds of substantive rights of monetary claims (e.g. breach of contract, torts, the right to claim for performance of a contract, the right to claim for damages for breach of contract and the right to claim for unjust enrichment), but also the substantive law basis of the claim for restitution (based on contract, ownership, possessory protection, etc.). It may also relate to the substantive law nature of the same legal relationship (sales relationship or creditor-debtor relationship) and the consolidation of substantive claims corresponding to different independent payments (multiple loan contracts for the same amount). By contrast, if from the perspective of substantive law, it comes to overlapping legal provisions (Gesetzkonkurrenz) such as the three types of torts (narrow sense of torts, torts of breach of law and torts of breach of customs) or the two types of unjust enrichment (performance type and non-performance type) under the German legal framework, or the different constitutive elements of a specific substantive right, for example, with or without authorization of designation, no different subject matter of claims will be recognized under the aforementioned two theories of identifying the subject matter of claims.

Under the procedural law theory on subject matters of claims, the judge only regards the existence of ownership relationship and the cancellation of creditor-debtor relationship due to termination of a contract as the different reasons for requiring restitution of specific property.[78] Then, what needs to be examined is only the specificity of the content of the claim for restitution. The change of the grounds of substantive rights will not affect the identity of the subject matter of claims. The aforementioned different reasons for requiring restitution can only be understood as different legal opi-

77 In practice, some courts even consider the dispute on cause of action as an important issue in the reasoning part of the final judgment. See the Civil Judgment of the Zhejiang Higher People's Court (2013) Zhe Min Ti Zi No. 120 [浙江省高级人民法院（2013）浙民提字第120号民事判决书] (Confirming the property right and the contractual management right on land).

78 See ZHANG Weiping, "On the Subject Matter of Claims and the Standard of Identification" [论诉讼标的及识别标准], in Chinese Journal of Law [法学研究], No. 4, 1997, p. 66.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

nions,[79] so that the principle of jura novit curia should be applied. In German law, where this interpretation is adopted, the requirement for case-filing reasoning is explained under the heading "subject matter of the claim raised" (Gegenstand des erhobenen Anspruchs) alongside the claim for relief and factual grounds. However, the complaint is not considered necessary to record the legal opinions of the plaintiff. The reason for this is that it is neither practical nor beneficial to require the plaintiff to make a precautionary response to possible defenses at the commencement of civil proceedings, and is more likely to turn other remedies provided at different stages of the proceedings into a mere figurehead (Art.139, Art. 264 item 1, Art. 277 paragraph 4, Art. 282 and Art. 296a of German Code of Civil Procedure). In particular, the understanding of the principle of jura novit curia has changed significantly in the evolution of civil procedure theory in the continental legal system. Since the middle of the twentieth century, the leading doctrine that the judge is solely responsible for legal issues has become dominant. Before that, Germany, on the contrary, admitted that the plaintiff had the right to exclude or limit legal opinions in the case, which was primarily related to the evolution of the theories of the subject matter of claims. Of course, even under the theory of procedural law, legal opinions still play a very crucial role in judicial practice. Indeed, how the parties concerned claim their substantive rights will not affect the court's determination of the subject matter of claims. However, the fact that the issue of which substantive rights are claimed does not bind the court does not mean that the parties are not entitled to present their own legal opinions. After all, generally speaking, well-prepared pleadings can play the role of persuading the judge as early as possible, besides that they could assist the judge to determine the subject matter of claims when there is doubt.[80]

Meanwhile, according to the ordinary understanding of the old substantive theory of the subject matter of claims, substantive rights are not only the ordinary legal opinions corresponding to the means of attack and defense (Angriffs- und Verteidigungsmittel), but also the subject matter of claims directly corresponding to the attack and defense themselves. Therefore, due to the special importance of the grounds of substantive rights in adjudicating techniques hereby, grounds of substantive rights understood as different legal opinions under the aforementioned theory of procedural law refer now to independent subject matters of claims respectively; a lawsuit which is originally (under the theory of procedural law) identified to have a single subject matter of claims may instead embody the consolidation of subject matters of claims; the principle of jura novit curia, which covers various grounds of substantive rights under the theory of procedural law, is thus limited to the lower-level substantive norms which

79 For similar viewpoints within the Chinese practice, see CHENG Chunhua, "Adjudication Thinking and Methods of Proof" [裁判思维与证明方法], Law Press [法律出版社], 2016, p. 65.

80 See Adrian A. S. Zuckerman, Zuckerman on Civil Procedure: Principles of Practice, at para. 7.17 (Sweet & Maxwell, 2013).

aim to determine the nature, composition, validity and even existence of one and the same substantive right. However, based on this understanding, instead of arguing that the grounds of substantive rights should be made clear, that is, the case-filing reasoning should be an exceptional element of bringing a lawsuit, it is more appropriate to argue that under the traditional theory of substantive law, the subject matter of claims and the grounds of substantive rights are too important and standing at the core of the judgment technique, and thus their specificity/clearness should be the independent elements of bringing a lawsuit. After grounds of substantive rights become the identification standard of the subject matter of claims, the rising of their procedural status makes it lose the commonality that it may share with other instances of legal reasoning previously. Therefore, grounds of substantive rights should no longer be classified as the requirement of the case-filing reasoning. Only under the theory of procedural law of the subject matter of claims, where various possibilities of legal reasoning are within the scope of jura novit curia, can grounds of substantive rights be regarded as a part of the reasoning in general. In this contribution, as mentioned above, the requirement of grounds of substantive rights are not considered as one element of bringing a lawsuit. As for whether the traditional theory of substantive law must require that subject matters of claims/grounds of substantive rights are to be specified, it should be considered comprehensively in later parts of this contribution while setting aside the mere interpretation of existing legal norms.

V. WHETHER THE SPECIFICITY OF SUBJECT MATTER OF CLAIMS SHOULD BE RECOGNIZED AS AN INDEPENDENT ELEMENT OF BRINGING A LAWSUIT?

A. Ideal Situation: The Subject Matter of Claims Does Not Need to Be Examined in the Case-filing Procedure

As mentioned above, the Chinese rule of "specific procedural entitlement" in elements of bringing a lawsuit is not a requirement for the subject matter of claims, and case-filing reasoning should not be an element of the case-filing examination. Thus, the current statutory elements of bringing a lawsuit do not include a requirement that the subject matter of claims must be clearly specified at the time of case filing. Besides, due to the existence of possible legislative loopholes or at least the necessity of the systematic construction of current legal norms, it should be further estimated whether there is an independent element of bringing a lawsuit that requires the specificity of the subject matter of claims. This requires a comprehensive consideration of the relationship between case-filing examination and the subject matter of claims based on grounds of substantive rights.

First of all, the above-mentioned rules of the comparative law, which are fundamentally equivalent to Art. 119 item 3 of the CPL, have both positive and negative refe-

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

rence significance. On the positive side, the relevant elements of bringing a lawsuit in China are supported by the experience of the continental law system, and we can refer to the existing discussions in comparative law while constructing Chinese legal rules. We can not only obtain more sufficient theoretical resources, but also have the opportunity to foresee those problems that we have not yet encountered but have already emerged and been seriously discussed in foreign jurisdictions. On the negative side, elements of the case-filing examination under the tradition of the German-Japanese civil law system will not go beyond Art. 119 item 3 of the CPL, except for the payment of litigation costs in advance (Art. 118 paragraph 1 of the CPL, Art. 20 paragraph 1 sentence 1 and Art. 22 paragraph 1 of the Measures on the Payment of Litigation Costs (诉讼费用交纳办法); corresponding to Art. 12 paragraph 1 and Art. 22 paragraph 1 of the German Court Costs Act[81]). In other words, the case-filing examination in Germany and Japan is an absolute formal examination, and will not grasp the subject matter of claims and its identification. In the meantime, the Anglo-American legal system, which also insists on mere registration during case-filing traditionally, does not even have an independent concept of the subject matter of claims. It is even less likely to require determination of the subject matter of claims at the time of filing, given that the Anglo--American law system encourages dispute resolution at one time as much as possible and embraces the widest scope of res judicata among various jurisdictions.

Secondly, under the overall requirements of the case-filing registration system, China is more strongly demanded to abandon the heightened substantial examination of the case-filing. Although the Provisions of the SPC on Several Issues Concerning the Registration and Case-Filing of Cases by People's Courts (hereinafter Provisions on Registration and Case-Filing) (最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定) does not restate the elements of substantial examination of the case filing under Art. 119 of the CPL, it can be confirmed that this Provisions on Registration and Case-Filing does not deny the elements of substantial examination of the case filing, both based on its emphasis that "the case shall be accepted following the law" (Art. 1 of the Provisions on Registration and Case-Filing) and the same requirement in the opinions of the Central Leading Group of Chinese Communist Party for Comprehensively Deepening Reforms which is published by the SPC on the same day (Part II of the Opinions on Promoting the Reform of the Case-filing Registration System by the People's Courts (关于人民法院推行立案登记制改革的意见)). However, such a normative status quo does not prevent us from re-interpreting the proper stage of examining the aforementioned case-filing elements relying on the purposive interpretation of legal norms. Furthermore, since we could consider the possibility of modifying the statute itself, we may directly advocate that the system of examination rules based on Art. 119 of the CPL and its following articles should be renewed to clearly sort out the registration elements

81 Rosenberg/Schwab/Gottwald, a.a.O., §§ 83 Rn. 10, 96 Rn. 4, 129 Rn. 3.

required for case filing.[82] Professor ZHANG Weiping has already convincingly pointed out that "the intention of the reform of the case-filing registration system is to restore the original meaning and the case-filing function, so as to change the existing case-filing acceptance system from control and regulation to opening up … … If the elements of the judgment on the merits were embedded in the conditions for bringing a lawsuit as in the current case-filing and acceptance system, the case-filing registration system would not be truly realized. Obviously, the new case-filing registration system does not focus on adopting the method of 'registration', but to reduce the threshold for accepting cases and return to the original meaning of case filing. The essence of the reform of the case-filing examination system is not whether to examine the bringing a lawsuit, but what should be examined".[83] In particular, if the threshold for filing a case cannot be substantially lowered by reducing the case-filing examination requirements, various means of circumventing or even bypassing the case-filing registration system that are common currently will still prevail in practice.[84] Both the central government's established policy and the protection of the parties' legal right of action are in realistic danger of being reduced to mere words and slogans.[85] In this context of pursuing simplification of elements of bringing a lawsuit, we shall not follow the proposition of a relative theory of the subject matter of claims which is put forward by scholars of China Taiwan. Such a proposition intends to realize procedural classification based on the parties' right to procedural options. Concretely speaking, it is suggested that at the case-filing stage, the scope and identification standards of the subject matter of claims are to be determined according to the dichotomy of "right unit type" or "dispute unit type", which is for the parties to make a choice. Accordingly, the subsequent sorting of disputed issues and court hearings are to be arranged according to the parties' choice.[86]

82 For example, CAO Yunji, "The Procedural Structures of 'Parties' under the Registration System for the Docketing of Cases" [立案登记制下"当事人"的程序构造], in Law and Social Development [法制与社会发展], No. 5, 2017, p. 141; CAI Hong and LI Tangjie, "Jurisprudential Reflection on Civil Case-filing Registration System" [民事立案登记制度的法理省思], in Legal Forum [法学论坛], No. 4, 2016, p. 123; LU Yongdi, "From a Case-filing Review System to a Case-filing Registration System" [从立案审查到立案登记], in China Legal Science [中国法学], No. 2, 2016, p. 219.

83 ZHANG Weiping, "Reflection and Reconstruction of Civil Case Acceptance System" [民事案件受理制度的反思与重构], in Studies in Law and Business [法商研究], No. 3, 2015, p. 8.

84 These "numerous 'local policies' or excuses to 'make things difficult' for the parties in terms of technology or the smallest details" are "difficult to be justified, or may pose a great risk to court personnel who still intend to do so". WANG Yaxin, "Reform of the Case-filing Registration System: Effects, Problems and Countermeasures" [立案登记制改革：成效、问题及对策], in Research on the Rule of Law [法治研究], No. 5, 2017, p. 60 (also referring to the challenges to some courts under the current situation of "Too Many Cases Handled by too Few Judges").

85 As for the issue of justiciability, which is generally understood as an element of the court's jurisdiction, whether it shall be reviewed in the case-filing process (see WANG Erhuan, "Construction and Improvement of the Case-filing Registration System" [登记立案制度之构建与完善], in Tribune of Political Science and Law [政法论坛], No. 2, 2019, pp. 115-116; LU Yongdi, "From a Case-filing Review System to a Case-filing Registration System" [从立案审查到立案登记], in China Legal Science [中国法学], No. 2, 2016, pp. 218-219) or reviewed as an requirement of the proceedings after case-filing is highly policy-oriented, which is not discussed herein.

86 See CHIOU Lian-gong narrated/XU Shihuan edited, "Oral Lectures on Civil Procedure Law" (II) [口述民事诉讼法讲义（二）], published by the author, 2017, pp. 160-167; SHYUU Shu-Huan, New Civil Procedure Law [新民事

Thirdly, on the basis of the above understanding, the elements of bringing a lawsuit and the requirements of the proceedings should be distinguished in terms of adjudication techniques. Germany and Japan do not consider the issue of subject matters of claims in their formal case-filing examination, while they instead include this issue in the requirements of the proceedings. Accordingly, the plaintiff's exercise of its right of action with emphasis on the request for judicial protection does not necessarily meet the requirements of the proceedings. There are two consequences respectively. On one hand, when dealing with the relationship between the present case and another case, the court must identify whether the subject matter of claims of the present case constitutes dual legal pendency (Rechtshängigkeit) of the same case or is subject to the res judicata of the final judgment in another case. Different from Art. 247 of the ICPL, which also deals with relitigation in China, even if German and Japanese courts confirm the existence of repeated lawsuits, they will not reject the plaintiff's request for judicial protection (ruling not to file the case) at the commencement of the lawsuit. Rather, after such action has been legally pending before the court, German and Japanese courts will refuse to make a judgment on the merits (ruling to dismiss the action procedurally) due to the inadmissibility of the claim. Of course, if the court discovers the defects in the complaint itself after the case-filing stage, the court will also declare the inadmissibility of the claim. On the other hand, when proceeding with the hearing of the present case on the merits, the court will not only determine the scope of legal pendency to avoid over-ruling or omission of the judgment and to describe the scope of the limitation of action,[87] but also decide whether there is a consolidation of claims or changes of claims afterwards. However, in any case, these judicial tasks are to be resolved after the case-filing; there must be a successfully brought lawsuit before anyone could locate the subject matter of claims in such a lawsuit. Meanwhile, the distinction between elements of bringing a lawsuit and requirements of the proceedings means that we should accordingly change the conditions for ruling to refuse to accept a case or ruling to dismiss the action. Concretely speaking, Art. 208 paragraph 3 of the ICPL is supposed to only apply to the circumstance where a lawsuit fails to meet the requirements for a formal case-filing examination. For the requirements of the proceedings, such as issues of jurisdiction, standing of the parties concerned and relitigation, the court can only rule to dismiss the action. In addition, especially considering that there is still great room for development in the protection of parties' rights in China, it seems unnecessary for us to follow the old-time theory regarding the right of action and the procedural structure at that time to cater to the routine and convenience of the judiciary. It means that we should not support the argument that the requirements of

诉讼法], Peking University Press [北京大学出版社], 2013, pp. 66-125. For discussion of this theory, see DONG Haolin, "Relativity of the Subject Matter of Claims" [诉讼标的相对论], Contemporary Law Review [当代法学], No.2, 2019, pp. 129-130; LIANG Kaibin, "Boundary of Civil Adjudication" [民事裁判的边界], Social Sciences Academic Press [社会科学文献出版社], 2018, pp. 80-94.

87 See Cao Zhixun, "On the Interpretation of the Interruption of the Prescription of Action with Bringing A Claim" [起诉中断诉讼时效规则的理论展开], Contemporary Law Review [当代法学], No. 6, 2014, pp. 115-124.

the proceedings should be heard and decided in a pretrial procedure which is clearly separated from other stages of civil proceedings.[88] On the contrary, emphasizing the protection of the right of action and normalizing the adjudication power of the court are more likely the right direction of the ongoing judicial reform.[89]

Finally, even Art. 186 of the Civil Code (previously Art. 122 of the Contract Law (合同法)) that prohibits the consolidation of claims and refers to the concurrence of substantive rights/liabilities (this article has also been widely criticized[90] and should not be upheld currently) does not require the selection of a specific ground of substantive rights at the case-filing stage. Art. 30 of the Interpretation (I) of the SPC of Several Issues Concerning the Application of the Contract Law of the P.R.C. (hereinafter Contract Law Interpretation (I)) (最高人民法院关于适用〈中华人民共和国合同法〉若干问题的解释（一）), provides for a rule as to when a ground of substantive rights may be changed via its explicit sentence "after the creditor … makes a choice when bringing a claim in the people's court", after such legal norm has referred to the rule regarding the concurrence of liabilities. Yet, Art. 30 of the Contract Law Interpretation (I) does not deny the effectiveness of a complaint in the absence of an explicit choice among multiple grounds of substantive rights. This contribution is of the opinion that a creditor may file a lawsuit relying on all grounds of substantive rights instead of a specific ground. And by analogical application of Art. 30 of the Contract Law Interpretation (I), latest before the court hearing of the first instance, the creditor could still clarify whether its claim for damages is based on the substantive ground of breach of contract or torts. After all, from a functional perspective, the purpose of the aforementioned judicial interpretation should be to determine the substantive legal relationship to be tried during the court hearing, rather than to limit the plaintiff to only raise one ground of substantive rights. As long as it can be determined at the hearing that the hearing will be about the claim for monetary performance based on breach of contract between the parties, there will be no difference in the hearing whether torts and breach of contract have been relied on by the plaintiff simultaneously, or alternatively torts have been mentioned as the sole ground of substantive rights, or rather the claim for breach of contract has been filed from the beginning to the end of the relevant civil proceedings.[91] In

88 See DUAN Wenbo, "Theory on the Adjudication of Case-filing Requirements in Advance" [起诉条件前置审理论], in Chinese Journal of Law [法学研究], No. 6, 2016, pp. 70-87.

89 See CAI Hong and LI Tangjie, "Jurisprudential Reflection on Civil Case-filing Registration System" [民事立案登记制度的法理省思], in Legal Forum [法学论坛], No.4, 2016, pp. 117-119, 122-123.

90 See YE Mingyi, "Commentary on Article 122 (Concurrence of Liability) of the Contract Law" [《合同法》第122条（责任竞合）评注], in The Jurist [法学家], No. 2, 2019, pp. 183-185, 188-189; YUAN Lin, "The Aggregation of Claims in the Context of the Same Occurrence" [基于"同一事实"的诉的客观合并], in The Jurist [法学家], No. 2, 2018, pp. 150-155; DUAN Wenbo, "Concurrence of Claims: Taking the Alternative Consolidation of Claims as the Solution" [请求权竞合论——以诉之选择性合并为归宿], in Modern Law Science [现代法学], No. 5, 2010, pp. 162-163; DUAN Housheng, "Study on the Subject Matter of Claims in Civil Proceedings" [民事诉讼标的论], People's Public Security University of China Press [中国人民公安大学出版社], 2004, pp. 238-241.

91 This contribution is only based on the erroneous handling of concurrence of claims in the current judicial practice, that is, even if it fails to change this practice, it will not prevent the conclusion that the issue of the

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

this regard, the SPC has not only allowed the parties concerned who have not chosen the grounds of substantive rights of claim at the time of filing the lawsuit to make a choice during the court hearing.[92] But by republishing the relevant final judgment in the official Gazette of the SPC,[93] the SPC has also accepted the trial approach of a local court which decides to comprehensively hear the case during the court hearing on the merits and to choose among different grounds of substantive rights sua sponte. If the former practice of the SPC recognizes the effectiveness of a claim without a choice of grounds of substantive rights, the latter can also be logically interpreted as the SPC's lenient attitude of not choosing a ground of substantive rights at the case-filing stage. In contrast, when there is only one correct ground of substantive rights, namely when the case merely relates to the ground of substantive rights under a contract, but whether the relevant contract is a purchase contract or a loan contract remains to be determined, the principle of jura novit curia should nevertheless be applied. It means that the judge has the power to identify the ground of substantive rights in the case sua sponte, regardless of whether and how the grounds of substantive rights are constructed by the parties. The reason is that the subject matter of claims of a case can be uniquely identified in case of the qualification of legal relationship. It makes no difference whether the ground of substantive rights was changed during the whole process or not.

B. Practical Solution: Modifying the Theory of Subject Matter of Claims under Substantial Case-filing Examination

1. The Substantial Case-Filing Examination System Tends to Require Specific Subject Matters

As previously mentioned, this contribution contends that with the real implementation of the case-filing registration system, it is not necessary to examine the element

subject matter of claims shall not be considered at the case-filing stage. If this practice can be abandoned in the future, since the existence of objective joinder of claims is allowed both in the court hearing and in the final judgment, it will not be a problem to adopt the form of consolidation of claims during case-filing. Meanwhile, the adjudication techniques for dealing with the issue of concurrence of claims do not only refer to the issue of the subject matter of claims, but also are closely related to the improvement of the proceedings of first instance in China. For example, the substantialization of the pre-trial preparation proceedings, the realization of the function of sorting out the disputed issues before the court hearing and the binding effect of the sorted-out conclusions, and the protection of the procedural interests of the defendant when the plaintiff chooses the claimed substantive rights belong obviously to a systematic project.

92 See Retrial of the Infringement Dispute between Zhangjiagang Taifu Oil Storage Co., Ltd. and Jiangsu Sumeida International Technology Trade Co., Ltd. [张家港泰富石油仓储有限公司与江苏苏美达国际技术贸易有限公司侵权纠纷再审案], in the Guiding Cases of the SPC on Commercial Trials compiled by the Second Civil Division of the SPC [最高人民法院商事审判指导案例], China Legal Publishing House [中国法制出版社], 2013, p. 225.

93 See Lu Hong v. United Airlines over Compensation for International Air Passenger Transportation Damages [陆红诉美国联合航空公司国际航空旅客运输损害赔偿纠纷案], in Gazette of the SPC [最高人民法院公报], No. 4, 2002, p. 142.

of the subject matter of claims in the case-filing stage. Yet, it deserves our attention to ask how we understand if the substantial case-filing examination system has to be applied under the current law?[94]

If we combine the substantial examination system with the theory of procedural law regarding the subject matter of claims, it is unnecessary to require the plaintiff to select the grounds of substantive rights at the time of filing the lawsuit, because the grounds of substantive rights are moved away from the identifying standard of the subject matter of claims. At this time, the same as under the case-filing registration system, the elements erased from the case-filing examination will be a part of the examination of the requirements of the proceedings after the lawsuit has been successfully accepted. On the contrary, when we insist on the traditional substantive law theory of the subject matter of claims as the leading theory in China, we can indeed believe that the grounds of substantive rights, i.e. the subject matters of claims, must be clearly specified during the case-filing examination. The reason is that only by clearly identifying the subject matter of claims or the substantive claim, can the judge define the scope of his/her trial and efficiently organize and promote the court hearing on the merits; if the time point can be moved forward, it will objectively help the court and the judge to manage civil proceedings properly. Although as mentioned previously, this contribution holds the opposite proposition that the plaintiff does not need to specify the grounds of substantive rights in the case-filing stage. This contribution also deems that under the doctrine of parties' dispositional rights, specific claims for relief as well as subject matters of claims during the trial on the merits after case-filing will have direct impacts on the direction of the court hearing and the adjudication results of the case. For example, although two real estate development companies disputed the actual investment in five individual projects in the course of performing their "Joint Development Agreement", it comes merely to the liquidation after the termination of such joint development. Because both parties requested to continue to perform the contract, the SPC held that there was no need to consider the issue of an actual investment.[95] This case factually shows the direct function of specifying the subject matter of claims. For the defendant, if the specific grounds of substantive rights can, in principle, be discovered from the complaint, it will be easier to organize the defenses and even think about raising counterclaims. It can be seen from the above that this

94 For thoughts before the construction of the case-filing registration system, see LIU Min, "Function, Elements and Content: Reflections of the Complaint" [功能、要素与内容：民事起诉状省思], in Science of Law [法律科学], No. 3, 2014, pp. 161-162.

95 See XU Ruibo, "Both Parties Require Performance of the Cooperative Development Agreement, but One Party's Claim for Advance Payment by the Other Party Should Not be Upheld: Appeal of the Contract Dispute over the Cooperative Development of Real Estate between Liaoning Beixin Real Estate Development Co., Ltd. and Tieling Huiyuan Group Co., Ltd." [双方均要求履行合作开发协议，一方诉请另一方给付代垫款项应不予支持——辽宁北信房地产开发有限公司与铁岭惠源集团有限公司合作开发房地产合同纠纷上诉案], in Reference and Guide to Civil Trials (Vol. 33) [民事审判指导与参考（总第33集）], People's Court Press [人民法院出版社], 2008, pp. 166-168.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

understanding is in line with the needs of the court and the public interests, especially considering the accompanying reduction in the difficulty of the case, the improvement in the efficiency of the court hearing and the reduction in the probability of having errors. And it is a strong proposition that is easier to be accepted by the judiciary. If we could utilize this opportunity, it is of great probability that we can promote the integration of the civil substantive law and the civil procedure, and connect the theory of grounds of substantive rights with the theory of fundamental facts (要件事实). Finally, the scientific and systematic reform of the Chinese judiciary could be expected as well.

Of course, the above "seemingly great" situation is not necessarily beneficial for the plaintiff. If the plaintiff can change the subject matter of claim more liberally, or take the next best thing, the unmentioned grounds of substantive rights will not be bound by the res judicata of the effective judgment, and the subsequent trial will not be adversely affected by the pre-determination effect of the effective judgment, it seems the requirement of choosing the subject matter of claims in case-filing will not affect the exercise of the parties' right of action. In particular, the plaintiff should have a good knowledge of law, or at least have access to sufficient legal assistance, and be able to choose the substantive basis that best suits its interests. However, the provisional conclusion here has several preconditions, which may not be satisfied under Chinese current rules and practice. This contribution has no intention to revisit the aforementioned reflections on the review of the subject matter of claims in the case-filing stage. Instead, this contribution will try to put out a proposal based on the traditional substantive law theory to release the requirements of specificity regarding the subject matter of claims. That is, the parties are not required to select a specific ground of substantive rights, but to flexibly make use of the possibility of consolidating claims such as the elective consolidation and the consolidation of the claim in chief and the subordinate claim.

2. Possible Relaxation under the Traditional Substantive Law Theory of Subject Matters

Even under the traditional substantive law theory of the subject matter of claims, the plaintiff does not have to specify the legal relationship or the substantive right on which the complaint is based. Through theoretical explanation, the plaintiff can completely achieve the purpose of specifying the claim for relief.[96] For example, Professor Friedrich Lent, who speaks for an advanced version of the traditional substantive law theory in Germany,[97] believes that it may involve the qualification of the substantive right or legal relationship (such as relationships of sale or loan contract) and concurren-

96 Hesselberger, Die Lehre vom Streitgegenstand, 1970, S. 150 f.; Nikisch, Der Streitgegenstand im Zivilprozess, 1935, S. 99 ff.; Hellwig, System des deutschen Zivilprozeßrechts (Bd. 1), 1912, S. 325.

97 For his theory of subject matter of claims, see Cao Zhixun, "Development of the German Substantive Law Theory on Subject Matter of claims" [德国诉讼标的实体法说的发展], in SJTU Law Review [交大法学], No.1, 2018, pp. 35-38.

ce of substantive rights. In the former case, besides the fact that the legal concept used by the parties does not impose restrictions on the court,[98] Lent also believes that the parties only need to produce factual allegations sufficient to individualize the subject matter of claims, whereas the qualification of a specific ground of substantive rights is within the scope of jura novit curia.[99] In other words, the traditional substantive law theory uses the so-called alleged substantive rights as the identification standard, which is applicable to the situation where there are multiple substantive rights, rather than to the situation where there is only one substantive right whose legal label needs to be discovered. Meanwhile, when it comes to the concurrence of substantive rights, there are three possible situations. First of all, in principle, the plaintiff merely submits a single claim for relief, and such plaintiff's litigation activity implies that the plaintiff does not concern itself with which substantive right the court is about to recognize. Second, if the plaintiff relies on one specific ground of substantive rights that could not be supported by the court from the perspective of substantive law, the judge has to dismiss the claim on the merits rather than choose to uphold another ground of substantive rights which is not mentioned by any party to the proceedings.[100] Moreover, Lent is of the idea that the plaintiff has the right to explicitly combine two grounds of substantive rights in its claims for relief, such as an action for performance together with a declaratory action for other applicable substantive rights.[101]

If we choose to take this theory into account, it may be reconsidered whether the plaintiff has to specify the grounds of substantive rights as early as in the part of a claim for relief of the complaint,[102] such as whether the claim for damages is based on breach of contract or torts, and which ground of substantive rights is supporting the claim for returning original objects. Except that the aforementioned rule of concurrence of liability in current law does not require such duty of specifying, and though such duty is preferred by courts and practicing lawyers in practice, it is just a choice of the parties, and should not be a mandatory element of bringing a lawsuit.[103] In this regard, when the content of substantive rights concerns the same interests of performance (Leistungsinteresse) under substantive law, the parties may simply file a claim for relief (i.e. the claim "on the basis of no matter which substantive right") instead of selecting one (sim-

98 Lent, Zur Abgrenzung der Anspruchmehrheit von der Mehrheit der Klaggründe, ZZP 57 (1933), 1, 15 ff.; Lent, Die Gesetzeskonkurrenz im bürgerlichen Recht und Zivilprozeß (Bd. 2), 1916, S. 27 ff.

99 Lent, Zur Lehre vom Entscheidungsgegenstand, ZZP 72 (1959), 63, 73 ff.; Lent, Zur Lehre von Streitgegenstand, ZZP 65 (1952), 315, 322 f.

100 Lent, a.a.O. (1952), 336.

101 Lent, a.a.O. (1959), 74 f.; Lent, a.a.O. (1952), 337.

102 Of course, the nature of the legal relationship may also be determined by combining the factual grounds and reasoning in the complaint. See WANG Yaxin, "Substantive Formation in Legal Proceedings" [诉讼程序中的实体形成], in Contemporary Law Review [当代法学], No. 6, 2014, pp. 142-143.

103 Similar conclusions, see ZHANG Weiping, "Reflection and Reconstruction of Civil Case Acceptance System" [民事案件受理制度的反思与重构], in Studies in Law and Business [法商研究], No. 3, 2015, p. 11; CHIOU Lian-gong, "Theory of Procedural Interest Protection" [程序利益保护论], Sanmin Book Store [三民书局], 2005, p. 189.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

ple claim) or multiple ones (cumulative consolidation of claims) among the concurrent grounds of substantive rights. As long as the specific content and the corresponding expression of the plaintiff's claim for relief in the complaint comply with the aforementioned precedent rules on the claim for relief under Chinese law, the lawsuit should have no problem to pass the case-filing examination. Meanwhile, the parties may just request the court to confirm the validity of the contract, and the judge may determine the nature of the contract according to the principle of jura novit curia (e.g., Art. 1 paragraph 2 of the Interpretation of the SPC on Issues Concerning the Application of Law in the Trial of Cases Involving Disputes over Financial Leasing Contracts (最高人民法院关于审理融资租赁合同纠纷案件适用法律问题的解释).[104]

When the plaintiff is indifferent to the specific grounds of substantive rights, there is essentially an elective consolidation of claims. Since the claim for relief is specific and definite, no matter which ground of substantive rights is chosen by the judge, the court may make a final judgment in support of the plaintiff's claim, whose operative part will be also specific and definite from the very beginning. The purpose of this practice is to keep the "formal identity" of substantive law theory and to achieve the "substantial content" similar to the procedural results in case of procedural law theory. It means that the court may bring all possible grounds of substantive rights into the scope of the trial and settle the dispute once and for all. As an illustration, we may assume that compared to the current lawsuit for monetary performance, there is a preceding claim for the same performance interests based on a specific ground of substantive rights. In such a case, if the plaintiff chooses the aforementioned claim "on the basis of no matter which substantive right" in the current lawsuit, the plaintiff has to face the consequence that a part of its legal action is to be dismissed, because the part relating to the ground of substantive rights decided already by the preceding lawsuit falls into the scope of res judicata effect of the preceding final judgment. However, it does not prevent the court from making a new judgment on the merits that orders the defendant to pay the disputed performance interests based on grounds of substantive rights which were not mentioned in the preceding lawsuit. Of course, we have also to attach attention to the risks of omitting any grounds of substantive rights that could have supported the plaintiff's claim. It could be caused by the parties' limited ability to organize legal arguments and the lack of the judge's comprehensive search of all feasible grounds of substantive rights. To avoid such risks, the objective scope of res judicata effect in such cases is to be determined according to the number of substantive rights that participate in the legal debate and serve as the reasoning for making the final judgment. The practical effect of this theoretical understanding is acceptable if we do not ponder over the internal non-uniform "imperfection" of the theory of subject matter of claims hereby.[105]

104 For the same understanding in practice, see Civil Judgment of the SPC (2014) Min Er Zhong Zi No. 48 [最高人民法院（2014）民二终字第48号民事判决书].

105 For relevant discussion, see Cao Zhixun, "Development of the German Substantive Law Theory on Subject Matter of claims" [德国诉讼标的实体法说的发展], in SJTU Law Review [交大法学], No.1, 2018, pp. 37-38.

In addition, when the case involves multiple parties, even if the disputed issues to be determined have appeared in the former lawsuit, there are nevertheless different subject matters of claims. Therefore, in principle, it is unnecessary to specify the grounds of substantive rights in the latter lawsuit. For instance, if in the former lawsuit, Company A requested Company B to pay for the purchase of goods, the court determined that there was no direct sales contract relationship between both companies, but there were two sales contracts respectively between Company A and Company C, and between Company B and Company C. Therefore, the claims in this case were dismissed on the merits. In the latter lawsuit, Company A sued Company C and required the payment of the aforesaid price, and listed Company B as the third party to the case. In such a case, although the reasoning part of the judgment in the first lawsuit has confirmed that there is a contract between Company A and Company C, the SPC holds that this incidental determination of the legal relationship, which does not refer to the core legal relationship in the first lawsuit, cannot have the effect of res judicata. Such determination is not able to exclude the claim of Company A in the latter lawsuit. Because the plaintiff and the defendant are different in both lawsuits, the existence of a final judgment of the first lawsuit will not make the latter lawsuit become a repeated lawsuit which is to be rejected due to procedural grounds.[106]

Finally, the elective consolidation of claims, which leaves the choice in the hands of the court, can be accused of lack of specificity. This has even led to the major revision of the theory of the subject matter of claims in recent years in Germany.[107] By contrast, the consolidation of the claim in chief and the subordinate claim, in which the plaintiff directly specifies the order of these claims, may be more desirable in theory. The popular argument of Chinese civil procedure scholars is that the forms of consolidation of claims should be as flexible and diversified as possible, and thus they are in favor of the consolidation of the claim in chief and the subordinate claim.[108] Moreover, Chinese judicial practice has also partly agreed with this understanding. For example, when the

106 See LIANG Shuming and XIAO Lei, "Judicial Application of the Principle of 'ne bis in idem' — Case of the Dispute over the Payment for the Contract between Lekai photosensitive Materials Supply Station of Nangong City, Hebei Province and Yangqing Cashmere Factory of Qinghe County" ["一事不再理"原则的司法适用——河北南宫市乐凯感光材料供应站与清河县杨清绒毛厂合同货款纠纷案], in JIANG Bixin ed., Guidance of the SPC on Filing Civil Cases [最高人民法院民事立案业务指导], China Legal Publishing House [中国法制出版社], 2015, pp. 12-14. For the new final substantive judgment made after the trial supervision of the SPC in this case, see Civil Judgment of the Hebei Provincial Higher People's Court (2012) Ji Min Zai Zhong Zi No. 136 [河北省高级人民法院（2012）冀民再终字第136号民事判决书].

107 BGHZ 189, 56 = GRUR 2011, 521, 522f., Tz. 6 ff. (TÜV I); BGH NJW 2013, 2429, 2430, Tz. 12; MüKoZPO/Becker-Eberhard, a.a.o., § 260 Rn. 25f.

108 See, for example, LI Zujun, "The Construction of China's Subsidiary Counterclaim System" [我国预备反诉制度之建构], in Tribune of Political Science and Law [政法论坛], No. 4, 2018, pp. 45-56; YUAN Lin, "The Aggregation of Claims in the Context of the Same Occurrence" [基于"同一事实"的诉的客观合并], in The Jurist [法学家], No. 2, 2018, pp. 150-160; JI Gefei, "On the Functional Transit and Content Reformation of China's Civil Complaint" [论我国民事起诉状的功能转型与内容再造], in Modern Science [现代法学], No. 6, 2013, pp. 140, 144.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

plaintiff requested the court to "order the defendant to immediately return the cloth goods with a value of CNY 3,906,988, or to order the defendant to compensate for the economic losses of equal value (and corresponding interests) if the cloth goods cannot be returned", it comes actually to a typical consolidation of the claim in chief and the subordinate claim. The court of first instance held that "because the court verified that the cloth in dispute was still in the defendant's possession, there is no problem that it could not be returned. As a result, HU Lingli's relevant claim will not be heard in this case. If the cloth cannot be returned due to the reason of CHEN Jiazhang in the future, HU Lingli may sue separately for damages."[109]

VI. CONCLUSION

The establishment of the case-filing registration system has brought about huge and long-lasting changes in the structure and operation of civil proceedings in China. While cheering for it, we have also to streamline and clarify the elements of bringing a lawsuit under the new case-filing mechanism. Among them, the most crucial one is to re-recognize the three elements for bringing a lawsuit successfully, that is "specific procedural entitlement, factual grounds and reasoning" stipulated in Art. 119 item 3 of the CPL, behind which the subject matter of claims is also relevant. Based on the existing case-filing and trial practice in China, as well as the experience of counterparts from continental legal systems such as Germany, Japan and China Taiwan, this contribution draws the following three conclusions.

First, the "specific procedural entitlement" should refer to the claim for relief rather than the subject matter of claims, which is consistent with the common understanding in the civil law system, and has formed a relatively stable judgment routine in China's practice. The requirements for the specificity of the claims in the case-filing stage should be lower than the requirements for the specificity of the operative part of the judgment.

Second, the reasoning and causes of action provided by the plaintiff in its complaint belong to the plaintiff's legal opinions, which should not be stipulated as the conditions for case-filing, and the plaintiff's failure to provide them does not affect the acceptance of the case by the court. If China adopts the procedural law theory of the subject matter of claims in the future, different grounds of substantive rights would merely constitute legal opinions. If instead, China still adheres to the traditional substantive law theory that currently prevails, the grounds of substantive rights directly correspond to the subject matters of claims. When it comes to the qualification of a single ground of substantive rights, the ground of substantive rights chosen by the plaintiff is not binding for the identification of the judge. If the plaintiff does not produ-

109 Zhejiang Shaoxing Intermediate People's Court (2018) Zhe 06 Min Zhong No. 688 [浙江省绍兴市中级人民法院（2018）浙06民终688号民事判决书].

ce a specific ground of substantive rights when it comes to the concurrence of grounds, it can be understood that the plaintiff is indifferent to the choice of substantive rights, which does not affect the case-filing substantial examination of the court. In addition, it is equally feasible for the plaintiff to expressly file the lawsuit in the form of objective consolidation of claims consisting of the claim in chief and the subordinate claim.

Finally, from the correct understanding of the case-filing registration system, the case-filing procedure should not even examine the elements of the subject matter of claims. Whether the ground of substantive rights is specified or the ways in which such ground is produced does not belong to the element of bringing a lawsuit. Accordingly, elements of bringing a lawsuit and requirements of the proceedings should be distinguished in terms of adjudication techniques, and the conditions for not accepting the case at all and for dismissing the action on procedural grounds should be changed. When the case involves concurrence of (grounds of) substantive rights, additional requirements should not be put forward for formal review of the case-filing registration. Even the extreme practical mode of citing Art. 186 of the Civil Code (previously Art. 122 of the Contract Law) to restrict the plaintiff's right to choose does not restrict the plaintiff's dispositional right among various applicable grounds of substantive rights in the case-filing stage. After the acceptance and filing of the case, the improved traditional substantive law theory may be considered in the review of the element of the subject matter of claims, which allows the plaintiff to express that it only cares about the outcome of the lawsuit and is indifferent to the specific grounds of substantive rights (elective consolidation of claims).

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Civil Procedure Review
AB OMNIBUS PRO OMNIBUS

3

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS ESTADOS-MEMBROS EM MATÉRIA DE JUIZADOS ESPECIAIS ESTADUAIS E O PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA[1]

The Legislative Power of Brazilian States over the Small Claims Courts System and the Motion for the Uniformisation of Case Law

Paula Sarno Braga

Professor of Civil Procedure at the Federal University of Bahia, and at the Baiana Faculty of Law, Brazil. Ph.D. and Master of Laws (UFBA).
Email: paulasarnobraga@lagoesarno.com.br. Instagram: @paula_sarno.

Gabriela Expósito

Professor at the Federal University of Bahia, Brazil.
Ph.D. from the Federal University of Bahia.
.exposito@ufba.br. Instagram: @gabrielaexposito_

1 Este artigo é resultado das atividades do grupo de pesquisa "Transformações nas teorias sobre o processo e o direito processual", vinculado à Universidade Federal da Bahia, e do grupo de pesquisa "Governança e design de soluções de problemas jurídicos. Laboratório de Inovações", do Mestrado Profissional da Faculdade Baiana de Direito, ambos cadastrados no Diretório Nacional de Grupos de Pesquisa do CNPq (respectivamente, nos links http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/91937, e dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/7958378616800053), e membros da "ProcNet – Rede Internacional de Pesquisa sobre Justiça Civil e Processo contemporâneo" (http://laprocon.ufes.br/rede-de-pesquisa).

Giúlia Ribeiro

Master of Laws from the Federal University of Bahia, Brazil.
Email: giuliakvribeiro@hotmail.com.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Fixação de premissas; 2.1. Processo e procedimento; 2.2. Norma de processo e norma de procedimento; 2.3. Competência legislativa em matéria processual. Arts. 22, I, e 24, XI, CF/1988. 3. Competência para legislar nos juizados; 3.1. Competência para legislar sobre o "processo" nos juizados. Art. 24, X, CF; 3.2. Competência legislativa dos Estados e Distrito Federal e normas suplementares e supletivas sobre juizados especiais; 3.3. Arremate. 4. Juizados Especiais e Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei (PUIL); 4.1 Noções Gerais; 4.2. Natureza Jurídica do PUIL. 5. Competência legislativa dos Estados e Distrito Federal e normas supletivas sobre juizados e, especificamente, sobre o pedido de uniformização de jurisprudência. 6. Ampliação do cabimento do pedido de uniformização: divergências em torno de questões processuais. – 7. Intervenção do *Amicus Curiae*. 8. Proposta de anteprojeto modelo de lei estadual sobre o pedido de uniformização de jurisprudência dos juizados especiais estaduais e da fazenda pública. 9. Conclusão. Referências bibliográficas.

Áreas do Direito**:** Direito Processual; Direito Administrativo; Direito Constitucional.

Resumo: O presente estudo analisa a competência legislativa dos Estados-membros em matéria de Juizados Especiais, com especial atenção ao pedido de uniformização de jurisprudência nos Juizados Estaduais e da Fazenda Pública. Parte-se da investigação acerca da distinção entre processo e procedimento e entre normas processuais e normas de procedimento, a fim de delimitar o espaço de atuação legislativa estadual no âmbito da competência concorrente. A partir daí, examina-se a possibilidade de os Estados e o Distrito Federal legislarem supletiva e suplementarmente sobre o microssistema dos Juizados Especiais, especialmente para suprir lacunas da legislação federal relativas ao pedido de uniformização de jurisprudência. Como resultado, sustenta-se a legitimidade da atuação legislativa estadual para disciplinar o pedido de uniformização. O artigo, acompanhado de modelo de anteprojeto de lei, conclui que a atuação legislativa dos Estados-membros pode representar instrumento relevante de aperfeiçoamento do sistema dos Juizados Especiais, contribuindo para maior coerência jurisprudencial e efetividade da tutela jurisdicional.

Palavras-chave: processo; procedimento; norma de processo; norma de procedimento; juizados especiais; pedido de uniformização de jurisprudência; competência legislativa dos estados.

Abstract: This study analyzes the legislative authority of Brazilian States in relation to Small Claims Courts, with particular attention to the motion for the uniformisation of case law in State Small Claims Courts and in the Small Claims Courts involving claims against the public treasury. It begins by investigating the distinction between process rule (or processual strictly) and procedure rule (or procedural), in order to delineate the scope of state legislative action within the framework of concurrent legislative authority. Building on this theoretical foundation, the study examines whether the States and the Federal District may enact supplementary and gap-filling legislation concerning the Small Claims Courts microsystem, especially to fill gaps in federal

legislation concerning the motion for the uniformisation of case law. As a result, the paper argues that state legislative action to regulate that mechanism is legitimate. Accompanied by a proposed draft bill, the article concludes that state legislative action may constitute a significant instrument for improving the Small Claims Courts system, contributing to greater coherence in case law and to the effectiveness of judicial relief .

Keywords: process; procedure; process rule; procedural rule; small claims courts; motion for the uniformisation of case law; legislative power of the States.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de trabalho científico que visa analisar o espaço de competência legislativa dos Estados-Membros para criar e disciplinar por lei estadual o "Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei", comumente denominado de "PUIL", que, hoje, só é previsto em lei federal (Lei nº 10.259/2001 e pela Lei nº 12.153/2009) como um instrumento recursal que visa à uniformização da interpretação da norma de direito material no âmbito dos Juizados Especiais Federais, bem como no âmbito dos Juizados da Fazenda Pública .

Isso porque o Juizado Especial Estadual Cível é o único, da tríade do microssistema dos juizados, que não conta com o pedido de uniformização como instrumento recursal, por falta de regulamentação da Lei nº 9.099/1995. Nesse contexto de omissão normativa, aborda-se, com o presente escrito, a possibilidade de atuação legislativa supletiva e suplementar dos Estados e do Distrito Federal, propondo-se, inclusive, no item derradeiro, a construção de uma proposta de anteprojeto de lei estadual que possa servir de inspiração para uma iniciativa legislativa dos Estados em que se destaque o seu interesse local no tratamento da matéria.

Busca-se, assim, responder ao seguinte problema de pesquisa: em que medida os Estados e o Distrito Federal, no exercício da competência concorrente para legislar sobre o processo nos juizados especiais, podem, com a criação e disciplina do Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei nos juizados estaduais, contribuir para o incremento da segurança jurídica, da isonomia e da celeridade na prestação jurisdicional?

Para tanto, inicialmente, analisa-se a competência legislativa dos Estados-membros para tratar do processo e do procedimento. O artigo 22, I, CF, confere *competência privativa à União para legislar sobre "direito processual"*. Mas a grande extensão territorial da República Federativa Brasileira, somada às diferenças regionais, fez surgir a necessidade de atribuir-se aos seus Estados-membros (e ao Distrito Federal) o poder de compatibilizar a disciplina do processo jurisdicional à realidade local. Assim, prevê o art. 24, X e XI, CF, a *competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre "procedimentos em matéria processual*" e sobre o "*processo" nos juizados*.

Esse regramento, à primeira vista simples e equilibrado, gera, contudo, duas grandes dificuldades para o intérprete: diferenciar as normas de "direito processual" (de competência privativa da União) das normas procedimentais (de competência concor-

rente da União, Estados e Distrito Federal); e, já no contexto das normas ditas procedimentais e processuais dos juizados, identificar o que deve ser objeto de normatização geral da União, e o que deve ser suplementado (ou suprido) pelos estados federados, com normas locais.

Com o presente trabalho, parte-se da premissa da inexistência de diferença entre processo e procedimento e, pois, entre norma de processo e de procedimento[2], de modo a que se enxergue que o processo nos juizados é objeto de disciplina nesse contexto processual/procedimental, que é um só.

A partir daí, investiga-se a possibilidade e os limites dentro dos quais os Estados, no exercício da competência legislativa concorrente (suplementar e supletiva), podem suprir lacunas existentes na legislação federal (ou simplesmente regulamentar ela), no que se refere ao regramento do pedido de uniformização de jurisprudência nos Juizados Especiais Estaduais e da Fazenda Pública, além de sugerir-se um texto normativo possível para anteprojeto de lei estadual sobre a matéria.

2. FIXAÇÃO DE PREMISSAS

2.1. Processo e Procedimento

O processo é procedimento, i.e., é ato complexo de formação sucessiva[3], cujos atos integrantes são reunidos em cadeia causal, ordenada e progressiva - em série de atos e posições -, que seguem rumo à obtenção de um ato único e final.

É sucessão de atos, teleologicamente entrelaçados, e potencialmente eficazes. Desenvolve-se de modo que cada ato se realiza com base em uma situação jurídica e a partir dela[4]; bem assim que cada ato faz nascer uma nova situação jurídica, dando origem a ela[5].

---

2 Temática que fora abordada com muito mais profundidade em: BRAGA, Paula Sarno*. Norma de processo e norma de procedimento. O problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional Brasileiro***.** 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

3 Tratando do ato complexo com postura afim, MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do fato jurídico. Plano de existência.* 12.ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 154-156; CONSO, Giovanni. *I fatti giuridici processuali penali. Perfezione ed efficacia.* Milano: Dott. A. Giuffreé, 1955, p. 115-137; *PASSOS, J. J. Calmon de. Esboço de uma teoria das nulidades aplicada às nulidades processuais.* Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 83-88; DIDIER Jr., Fredie. *Pressupostos processuais e condições da ação.* O juízo de admissibilidade do processo. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 14 et seq. Esse mesmo autor, em obra mais atual, reafirma que o processo é procedimento (sinônimos entre si) que se define como ato complexo de formação sucessiva. Mas isso não exclui o fato de o mesmo termo (processo) ser utilizado para se referir aos efeitos desse ato em sua complexidade (relações jurídicas daí decorrentes). (DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil. 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2014, 1 v, p. 21 e 22; DIDIER JR., Fredie. *Sobre a Teoria Geral do Processo, Essa Desconhecida.* 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 64 ss.).

4 Definindo processo, em essência, como fato complexo, mas sem negar a existência de situações jurídicas. (*PAIXÃO JUNIOR, Manuel Galdino da. Teoria Geral do Processo. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 147-149).*

5 Cf. VERDE, Giovanni. *Profili del processo civile. Parte Generale.* 6. ed. Napoli: Jovene, 2002, p. 270.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

As diferentes situações/relações jurídicas funcionam como elo entre atos, ao longo dessa corrente fática. Assim, existem, enquanto fundamento e efeito desses atos, não tendo razão de ser observá-las ou regrá-las sem com eles correlacioná-las – ou simplesmente deles (atos) dissociando-as.

O processo se instaura por provocação de um ente autorizado e/ou capaz que postula a produção de decisão/norma (por instrumentos como a petição inicial, requerimento administrativo ou proposta legislativa) perante autoridade estatal investida em poder normativo[6]. É o que basta para "existir" no mundo do Direito processual, para "ser" processo.

É, assim, dado indispensável para sua configuração, que o ato de provocação inicial desse procedimento veicule a postulação de que se produza processualmente um ato normativo. Processo que é processo tem, por fim último e principal, a produção normativa.

Todo processo estatal[7] visa ter como resultado uma decisão, típico ato jurídico de natureza normativa[8], sendo que, em estado democrático de direito, para que seja válido, pressupõe que seja produzida em contraditório[9-10], ou seja, com a participação direta ou indireta daqueles que serão atingidos pela norma jurídica daí resultante.

6 A questão do mínimo necessário para que exista o processo costuma ser abordada na esfera jurisdicional. Em que pese parta de conceito distinto de processo, abrangendo procedimento e relação jurídica, Pontes de Miranda afirma que, para que o processo exista, basta autor com capacidade de ser parte demandando perante juiz. (MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Relação Jurídica Processual In: SANTOS, J. M. Carvalho (org.). *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro.* Rio de Janeiro: Borsói, s/a, 48 v, p. 90 e 91). Assim DIDIER JR, Fredie. *Pressupostos processuais e condições da ação.* São Paulo. Saraiva, 2005, p. 111-133. Tendo em vista a possibilidade excepcional de o juiz instaurar processo de ofício, e que não há como admiti-lo como sujeito parcial com legitimidade extraordinária para demandar – como sustenta Didier na obra citada -, entende-se que não é necessária demanda, mas, só, ato de provocação inicial (tal como, BUENO, Cássio Scarpinella. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil. Teoria de Direito Processual Civil.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, 1 v, p. 402). Não parece adequado sustentar que tais processos são administrativos até a citação do réu, quando assumem feição jurisdicional. (CARVALHO, José Orlando Rocha de. *Teoria dos pressupostos e dos requisitos processuais.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 137 e 138; TESHEINER, José Maria Rosa; BAGGIO, Lucas Pereira. *Nulidades no Processo Civil Brasileiro.* Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 135 e 136). Basta observar ser essencialmente jurisdicional a decisão de improcedência liminar do pedido, que se dá independentemente da presença do réu, porquanto órgão imparcial e investido na jurisdição esteja realizando o direito por decisão insuscetível de controle externo e apta a fazer coisa julgada.

7 Também os particulares. Mas essa pesquisa gira em torno de processos estatais.

8 Fala nas funções estatais como produtoras de normas por meio de processo formativo, SIMÕES, Mônica Martins Toscano. *O Processo Administrativo e a Invalidação de Atos Viciados.* São Paulo: Malheiros, 2004, p. 26 e 27.

9 O princípio do contraditório consiste na manifestação do regime democrático do processo. Cf. MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do direito processual civil.* 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 250 e 251; MENDONÇA JUNIOR, Delosmar. *Princípios da ampla defesa e da efetividade no processo civil brasileiro.* São Paulo: Malheiros, 2001, p. 34 e 35; OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *Garantia do Contraditório. In* CRUZ E TUCCI, José Rogério (coord.) *Garantias Constitucionais do Processo Civil.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 144; DIDIER JR, Fredie. *Curso Direito Processual Civil.* 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2014, 1 v, p. 55.

10 Ressalve-se, contudo, que o princípio da instrumentalidade faz concluir que a ausência de contraditório só conduz à ilegitimidade e invalidade do ato final se o sujeito ausente e dele (contraditório) privado sofrer alguma sorte de prejuízo. Não há invalidade sem prejuízo.

Por isso se diz que o processo: *i)* ontologicamente é ato; *ii)* teleologicamente visa à produção normativa; sendo, enfim, *iii)* axiologicamente um instrumento de participação democrática.

E isso se justifica em todas as esferas estatais: jurisdicional, administrativa e legislativa.

Em todos esses casos, o Estado-Juiz, o Estado-Legislador e o Estado-Administrador conduzem processos estatais, com observância do contraditório, voltados para a produção de uma dada norma jurídica (ato estatal normativo)[11].

Especificamente o *processo jurisdicional, é aquele que* culmina em uma decisão judicial, da qual decorre a norma jurídica que regulamenta a situação jurídica trazida a juízo pelas partes interessadas. Trata-se, portanto, de ato decisório que se particulariza e se distingue dos demais pela sua peculiar vocação à imutabilidade (coisa julgada)[12-13].

Todo o processo jurisdicional, instaurado em um estado democrático de direito, deve desenvolver-se com a participação das partes (ou seus substitutos processuais) que serão atingidas pelos efeitos do ato decisório (normativo) ali produzido.

Em termos ontológicos, quando investigada a natureza jurídica do processo e do procedimento, à luz das mais diversas teorias historicamente consideradas, com análise crítica daquelas que se predispõem a diferenciá-los entre si, conclui-se que processo é procedimento (no ordenamento jurídico brasileiro, democrático) de produção de ato normativo, marcado por sucessão de atos processuais (e situações jurídicas correlatadas). Não há nada de processual que não seja essencialmente procedimental e vice-versa. Cada ato processual é também, em si, ato procedimental, e integra essa cadeia dirigida à produção normativa visada.

Podem ser encontrados, em doutrina, 04 diferentes critérios (os principais) utilizados para diferenciar processo e procedimento, sendo que nenhum deles infirma a conclusão acima já colocada, como se pretende demonstrar.

---

11 Assim, PASSOS, J. J. Calmon. *Instrumentalidade do processo e devido processo legal. Revista de Processo*, São Paulo, n. 102, 2001, p. 57-59. Também Kelsen, sustentando que poder de criação de norma se exercita processualmente. (KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito.* São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 261). Sustentando que o poder estatal se exerce processualmente, MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Direito Administrativo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 28. Já Adolfo Merkl defende que o processo produz uma norma inferior em virtude de uma norma superior (ex.: produção da lei por processo legislativo disciplinado na Constituição) e, também, em virtude de uma norma jurídica, pode produzir um ato meramente executivo. (MERKL, Adolfo. *Teoria General del Derecho Administrativo.* México: Nacional, 1980, p. 281).

12 Afinal, uma das características essenciais da jurisdição é a sua definitividade, conforme clássicas obras de GRINOVER, Ada Pellegrini; ARAÚJO, Antonio Carlos Cintra de; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo.* São Paulo: Malheiros, 2004, p.136; CARNEIRO, Athos Gusmão. *Jurisdição e Competência*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 13-14.

13 Relembre-se, ainda, que há também a norma geral criada diante do caso, que integra os fundamentos da decisão, a chamada razão de decidir (*ratio decidendi*), que pode atuar como precedente judicial a ser invocado no julgamento de casos futuros e semelhantes àquele, tornando-se, quiçá, jurisprudência (ou enunciado de súmula). Pode-se dizer, assim, que a decisão judicial é ato duplamente normativo.

O primeiro deles é o *critério da dissociação fático-social*, com base no qual se diz que o processo é entidade complexa que abrange o procedimento (elemento externo) e a relação jurídica (elemento interno)[14]. Para essa corrente doutrinária, destaca-se o pensamento de Liebman, segundo o qual o processo pode ser visto do ponto de vista da relação entre seus atos (enquanto procedimento) e do ponto de vista interno da relação entre seus sujeitos (enquanto série de posições agrupadas em relação processual)[15].

Em outras palavras, em seu aspecto externo, o processo seria o procedimento, a sucessão concatenada de atos que o integram rumo a um ato final que é a decisão e seu cumprimento (procedimento); e, em seu aspecto interno, seria conjunto de deveres, poderes, sujeições, ônus, faculdades, enfim, todas situações jurídicas ativas e passivas progressivamente assumidas por seus sujeitos em juízo (relação jurídica processual[16].

Assim, o processo só externamente seria procedimento, mas internamente é a relação jurídica que o anima.

Ocorre que, para fins de repartição de competência legislativa (arts. 22, I, e 24, XI, CF), é irrelevante diferenciar o ato (integrante do procedimento) dos seus efeitos (situação jurídica nascente, relacional ou não); não é razoável extremar a situação jurídica que se exerce do ato com base nela praticado, afinal, ela justifica e dá razão de ser ao ato.

O segundo é o *critério do objeto*, a partir da noção de lide, usualmente definida, a partir da lição de Francesco Carnelutti, como conflito de interesses qualificado por pretensão resistida. O processo teria por objeto uma lide, diz-se, e o procedimento, não[17].

Revela-se malsucedida essa tentativa, contudo, na medida em que visa distinguir processo e procedimento a partir do seu conteúdo ou, mais especificamente, da natureza da relação material deduzida em juízo (se litigiosa ou não), o que é postura sincretista e ultrapassada. Isso sem falar ser facilmente visível que no processo jurisdicional se tutelam situações jurídicas materiais não-litigiosas, como uma ameaça de lesão a direito (quando ainda não há pretensão a ser resistida), bem como aquelas relativas unicamente a um sujeito (ex.: direito de alterar o próprio nome).)[18].

---

14 cf., por ex., LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de Direito Processual Civil.* 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, 1 v, p. 62-65; MALACHINI, Edson Ribas. A Constituição Federal e a legislação concorrente dos Estados e do Distrito Federal em matéria de procedimentos. *Revista Forense,* Rio de Janeiro, n. 324, 1993, p. 50; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil.* 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, 2 v, p. 23 ss.; em termos, GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Flexibilização procedimental. Um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual.* São Paulo: Átlas, 2008, p. 66.

15 LIEBMAN, Enrico Tullio. Manual de Direito Processual Civil. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, 1 v, p. 62-65.

16 MALACHINI, Edson Ribas. A Constituição Federal e a legislação concorrente dos Estados e do Distrito Federal em matéria de procedimentos. Revista Forense, Rio de Janeiro, n. 324, 1993, p. 50; DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de direito processual civil. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, 2 v, p. 23 ss.; em termos, GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Flexibilização procedimental. Um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual. São Paulo: Átlas, 2008, p. 66.

17 Informação de MEDAUAR, Odete*. A Processualidade no Direito Administrativo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 33 e 34.

18 Cf. DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil.* 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2011, 1 v, p. 97; CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pelegrini. *Teoria Geral do Processo.* 25.

O terceiro é o *critério teleológico* que é usado para conceber o processo numa ótica finalística ou teleológica, i.e., como conjunto de atos concatenados e destinados ao alcance de um resultado final (decisão para o caso concreto), bem como o procedimento numa ótica estrutural e formal, ou seja, como o aspecto extrínseco, exterior, visível, palpável do processo e/ou, simplesmente, como a forma ou modo como caminha o processo[19].

João Mendes de Almeida Jr., apontado como o primeiro brasileiro a diferenciar processo e procedimento, afirma que o processo é "uma direção no movimento", movimento este visto em sua perspectiva intrínseca, enquanto o procedimento é o modo de mover e a forma em que é movido o acto e, pois, esse mesmo movimento sua perspectiva extrínseca (vista na prática forense).

Acontece que, ainda que o procedimento pudesse ser tomado, de fato, como simples aspecto exterior e extrínseco do processo ou a forma de sua realização, seriam eles intimamente relacionados entre si, não havendo como separá-los de modo a considerá-los fenômenos distintos, ainda mais para fins legislativos[20].

Essa corrente doutrinária identifica o processo como fenômeno imbuído dos fins a serem alcançados (perspectiva teleológica) e o procedimento com realidade puramente formal, despida de fins, que se reduz à condição de "técnica". Questiona-se, contudo, se o procedimento assim visto como meio indispensável para desenvolvimento e realização do processo poderia ser absolutamente destituído de fins, como se propõe. O procedimento como toda técnica pressupõe fins e deve ser apto a alcançá-los[21]. Não pode ser um caminho ou veículo para chegar a lugar nenhum.

E o último critério, enfim, é o da *estrutura dialética*, que permite a definição do procedimento gênero e o processo, espécie. O processo seria uma espécie de procedi-

---

ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 150; CAETANO, Marcello. *Manual de Direito administrativo.* 10 ed. Coimbra: Almedina, 1999, 2 t, p. 1292; XAVIER, Alberto. *Conceito e Natureza do Acto Tributário.* Coimbra: Almedina, 1972, p. 141 e 142.

19 Cf., dentre outros, ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de. Direito Judiciário Brasileiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Typographia Baptista de Souza, 1918, p. 298-300; COSTA, Alfredo Araújo Lopes da. *Direito Processual Civil Brasileiro.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1959, 1 v, p. 195; PASSOS, J. J. Calmon de. *Comentários ao Código de Processo Civil.* 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, 3 v, p. 04 e 05; ALVIM NETTO, José Manuel Arruda. *Manual de Direito Processual Civil.* 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, 1 v, p. 110, 140 e 546; WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Sentença Civil: Liquidação e Cumprimento.* 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 87-90; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Nulidade do processo e da sentença.* 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 27; FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. *Ensaios de Direito Processual.* Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 34-36; TUCCI, Rogério Lauria. Processo e procedimentos especiais. *Revista dos Tribunais.* São Paulo, 1998, 749, v, p. 491 e 492; ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. *Comentários ao Código de Processo Civil.* 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, 2 v, p. 295; FUX, Luiz. *Curso de Direito Processual Civil.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 235-237; GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Flexibilização procedimental. Um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual.* São Paulo: Átlas, 2008, p. 66.

20 BALEEIRO, Jedor Pereira. Processo e Procedimento. *Revista do Curso de Direito da Universidade de Uberlândia*, Uberlândia, 1991, 2 v, p. 219 e 228.

21 GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica Processual e Teoria do Processo.* Rio de Janeiro: AIDE Editora, 2001, p. 66.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

mento que se dá em contraditório. É, como diz Fazzalari, um procedimento em contraditório, democrático, que se deve dar com a participação daqueles que serão atingidos pelos efeitos do ato final[22].

Os adeptos originários dessa teoria entendem que só há processo e, portanto, procedimento em contraditório, na presença de interesses divergentes dos seus destinatários sobre o provimento final[23]. E aqui, talvez, caiba uma das mais importantes ressalvas a esta teoria, quanto ao que se entende por contraditório.

Rigorosamente, o contraditório não pressupõe litigiosidade ou interesses contrapostos. Pressupõe, isso sim, participação e diálogo, equilibrado e isonômico, de todos aqueles que serão atingidos pela decisão final[24]. Até porque seus interesses podem ser tranquilamente convergentes sem que com isso se desnature a essência processual do fenômeno.

E tal conclusão se sustenta porque há procedimentos que não se caracterizam pela peculiaridade que identifica o processo, que é o contraditório. Basta pensar naqueles adotados em ordenamentos que não decorram de um regime democrático. Já o processo tem todos os atributos que qualificam o procedimento – é atividade de preparação de um provimento[25]. Assim, não há nada de processual que não seja procedimental, o que torna inviável diferençá-los[26].

Pois bem.

---

22 FAZZALARI, Elio. *Istituzioni di Diritto Processuale*. 8. ed. Padova: CEDAM, 1996, p. 82 e 83, que parte da concepção de Bevenuti de processo e procedimento como integrantes de uma categoria comum, constante em BENVENUTI, Feliciano. Funzione amministrativa, procedimento, processo. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 128, 130 ss. Essa concepção é levada adiante por GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica processual e teoria do processo.* Rio de Janeiro: Aide, 2001, p. 68-69 e 102-132; NUNES, Dierle José Coelho. *Processo jurisdicional democr**ático.*** Curitiba: Juruá, 2012, p. 203-208; OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. *Do Formalismo no Processo Civil.* 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 129 ss.; MITIDIERO, Daniel. *Elementos para uma Teoria Contemporânea do Processo Civil Brasileiro.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 144 e 145; ZANETI JUNIOR, Hermes. Processo constitucional: Relações entre Processo e Constituição. *In Introdução ao Estudo do Processo Civil – Primeiras Linhas de um Paradigma Emergente.* Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 48; DANTAS, Miguel Calmon. Direito fundamental à processualização. *In* DIDIER JR, Fredie; WAMBIER, Luiz Rodrigues; GOMES JR, Luiz Manoel (coord.). *Constituição e Processo.* Salvador: JusPodivm, 2007, p. 412

23 Destaca a dialeticidade e a necessidade de paridade de armas, PICARDI, Nicola. Manuale del Processo Civile. Milano: Giuffrè, 2006, p. 208 e 209.

24 Assim, com visão bem ampla do contraditório, e admitindo sua presença em processos eleitorais, legislativos e administrativos que exijam audiência pública para discussão de plano diretor ou providências que impactem no meio ambiente, DANTAS, Miguel Calmon. Direito fundamental à processualização. In DIDIER JR, Fredie; WAMBIER, Luiz Rodrigues; GOMES JR, Luiz Manoel (coord.). Constituição e Processo. Salvador: Jus Podivm, 2007, p. 417-419.

25 GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica Processual e Teoria do Processo.* Rio de Janeiro: AIDE Editora, 2001, p. 113 e 114. Adota essa teoria na diferenciação de processo e procedimento, LEAL, Rosemiro Pereira. *Teoria Geral do Processo. Primeiros Estudos.* 5. ed. São Paulo: Thomson-IOB, 2004, p. 98 e 99.

26 Com análise e crítica pormenorizada de todas essas visões e critérios, BRAGA, Paula Sarno. *Norma de processo e norma de procedimento. O problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional Brasileiro*. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 146 ss.

Por muito tempo, na chamada fase sincretista ou praxista do Direito processual (até meados do século XIX), o processo jurisdicional se resumia à condição de procedimento – ou seja, de atos e formas sequenciados.

Com a afirmação científica do Direito processual observada a partir da segunda metade do século XIX, o processo passa a ser predominantemente visto como relação jurídica, assumindo o procedimento posição, quando muito, secundária (de aspecto externo, exteriorização de movimento, o modo ou a forma como caminha e se desenvolve).

Só quando se chega mais próximo do final do século XX que o processo passa a ter, para muitos, como elemento essencial o procedimento[27], sendo visto como procedimento de exercício de função estatal.

Hoje, pode-se dizer que a tendência é o reconhecimento de que o processo é procedimento democrático de produção de ato normativo.

Sucede que, tomado o processo como conceito jurídico fundamental, o contraditório não pode ser considerado em sua definição, como elemento constitutivo de seu núcleo conceitual, na medida em que há que se admitir ordenamentos não-democráticos que se valem do fenômeno processual sem contraditório inerente. Além disso, em ordenamentos democráticos, há processos nulos, sem contraditório, mas que são processos.

Daí dizer-se não ser o contraditório elemento constitutivo ou imprescindível para a existência de um processo, mas um requisito de validade seu, juridicamente positivado[28].

Mesmo assim, não se pode negar que a noção de processo como procedimento de produção normativa que exige, para sua validade, o contraditório é a apropriada para a explicação do fenômeno processual em países democráticos, em que atuação estatal (e privada) desse viés deve se aperfeiçoar com a participação dos interessados[29].

Em especial, quando os termos "processo" e "procedimento" (ou termos afins, como "direito processual") são conceitos jurídicos indeterminados positivados na CF/1988 (art. 22, I, e 24, X e XI, CF), para fins de repartição da competência legislativa brasileira sobre tais matérias, devem ser eles analisados e interpretados à luz do contexto da própria ordem constitucional e infraconstitucional brasileira e da realidade dominante, que é de democracia. Devem ser objeto desse olhar sistemático, que reclama a presença do contraditório.

---

27 FERNANDES, Antonio Scarance. *Teoria Geral do Procedimento e o Procedimento no Processo Penal.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 23 ss.; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instrumentalidade do processo.* São Paulo: Malheiros, 2003, p. 152 e 153.

28 DIDIER JR., Fredie. *Sobre a Teoria Geral do Processo, Essa Desconhecida.* 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 65.

29 DIDIER JR., Fredie. *Sobre a Teoria Geral do Processo, Essa Desconhecida.* 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 65. Daí Marinoni, que reconhece ser o processo procedimento (de tutela de direitos na dimensão da CF), afirmar tratar-se de instituto que não pode ser compreendido de modo desprendido ou alheio aos direitos fundamentais e aos valores do Estado constitucional, não vendo razão para, em sua obra, analisar outro processo que não seja esse relativo ao exercício da jurisdição do Estado contemporâneo. (MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de Direito Processual Civil. Teoria Geral do Processo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, 1 v, p. 466 e 467).

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Desse modo, o que se pode concluir é que processo é procedimento. Que não há nada de processual que não seja essencialmente procedimental e vice-versa. Cada ato processual é também, em si, ato procedimental, e integra essa cadeia dirigida à produção normativa visada.

E não há nada do processo/procedimento, sobretudo o jurisdicional, que possa ser útil e legitimamente realizado sem atenção ao contraditório. De tudo devem estar as partes cientes, de tudo devem participar, sempre com oportunidade de se manifestar, com poder de influência e cooperativamente. Logo, todo ato processual é procedimental e deve ser concebido para ser praticado democraticamente. Ao menos assim é no Direito brasileiro.

Enfim, não há como cogitar processo/procedimento que não abranja exercício de poder normativo (ou de decisão) ou não tenha como exigência (de validez), em um ordenamento democrático, o contraditório[30].

A conclusão é uma só.

Processo e procedimento são, em essência, noções indissociáveis entre si[31]. E legislar sobre um significa legislar sobre o outro.

1.2. Norma de processo e norma de procedimento

A norma de processo é aquela que impõe o critério de proceder no exercício do poder de produção de decisão estatal; a norma material é aquela que impõe o critério de julgamento a ser empregado nessas decisões estatais[32-33].

30 Ao contrário do que cogita Cândido Rangel Dinamarco, exemplificando com o inquérito policial que não seria endereçado a provimento algum, finalizando-se com relatório da autoridade policial, nem pressuporia contraditório (DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instrumentalidade do processo.* São Paulo: Malheiros, 2003, p. 161). Não é bem assim. O rito referido é finalizado com *decisão* de arquivamento ou não e conta com contraditório mínimo.

31 Com postura afim, CRETELLA JUNIOR, *Tratado de Direito Administrativo.* Rio de Janeiro e São Paulo: Forense, 2002, 6 v, p. 16 e 17; DIDIER JR., Fredie. *Sobre a Teoria Geral do Processo, Essa Desconhecida.* 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 65; SILVA, Paula Costa e. *Acto e Processo.* Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 124-128.

32 Rosemiro Pereira Leal admite que norma processual (jurisdicional) estabelece critério de proceder. Sua afirmação é para o âmbito unicamente jurisdicional, tanto que defende que a norma processual disciplina a jurisdição e o procedimento como estrutura e instrumento de debate de direitos materiais. Assevera, ainda, ser a norma material comando de criação de direitos, conformando critério de julgamento a ser empregado na atividade de decidir, mas ainda restrito à esfera jurisdicional. Trata-se de proposta conceitual criticável quando se observa que normas processuais também criam direitos (LEAL, Rosemiro Pereira. *Teoria Geral do Processo. Primeiros Estudos.* 5. ed. São Paulo: Thomson-IOB, 2004, p. 118 e 119). Apesar de menos abrangente, é nessa linha a colocação de Kelsen, ao sustentar que o Direito formal disciplina a organização e o processo jurisdicional e administrativo e o Direito material determina o conteúdo dos atos daí resultantes. "O Direito material e o Direito formal estão inseparavelmente ligados. Somente na sua ligação orgânica é que eles constituem o Direito, o qual regula a sua própria criação e aplicação". (KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito.* São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 256 e 257).

33 Essa é visão estática da diferença entre normas processuais e materiais. Para uma visão dinâmica e funcional, conferir: BRAGA, Paula Sarno. *Norma de processo e norma de procedimento. O problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional Brasileiro*. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 169 ss.

Disso se extrai que a norma de processo jurisdicional é aquela que define o critério de proceder no exercício da jurisdição, em contraditório, regrando atos (e fatos) processuais, em todos os seus planos (existência, validade e eficácia), teleologicamente enlaçados pelo escopo comum que é a obtenção da decisão jurisdicional (e seu cumprimento). E isso, tomando-a em perspectiva estática e objetiva, desconsiderando sua aptidão para, dinamicamente, atuar como critério de julgamento nas causas (incidentes ou recursos) que versem sobre questões ou bens jurídicos processuais (ex.: ação rescisória por incompetência absoluta).

O Direito processual é exatamente o conjunto dessas normas que disciplinam o processo jurisdicional, nos termos acima explicitados, sejam elas regras ou princípios.

É sobre o "direito processual", enquanto conjunto de normas processuais, que é atribuída a competência privativa à União para legislar (art. 22, I, CF). A preocupação é saber se dela (norma processual) se distingue a chamada norma procedimental, na medida em que o Constituinte, na mesma carta constitucional, estabelece que União, Estados e Distrito Federal têm competência concorrente para legislar sobre "procedimento em matéria processual" (art. 24, XI, CF) - bem como sobre criação, funcionamento e processo nos juizados (art. 24, inc. X).

A definição e distinção da norma processual e da norma procedimental não parece teoricamente viável, afinal, processo é procedimento. São noções conceitualmente coincidentes entre si.

Um mergulho na doutrina brasileira permite confirmar que é difícil, senão inviável, a referida diferenciação, em que pese se tenha dela valido a Constituição Federal ao distribuir competência legislativa entre os entes federados.

Mas prevalece o grande esforço doutrinário em promovê-la.

Ocorre que a análise de todas as propostas da doutrina é incompatível com a brevidade desse trabalho[34]. O que se pode dizer é que os critérios que têm sido erigidos para diferenciar norma de processo e norma de procedimento são inconsistentes e falham na árdua missão assumida.

Não há como distinguir legislativamente o ato e a forma como é praticado, como pretendem os adeptos do *critério teleológico*[35-36], para sustentar que a norma procedimental trata da forma e a norma processual trata do ato.

34 Foram abordadas criticamente e com profundidade em BRAGA, Paula Sarno. *Norma de processo e norma de procedimento. O problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional Brasileiro*. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 221 ss.

35 Destaca-se como adepto desse critério, embora trazendo muitos desdobramentos e considerações adicionais, ALVIM NETTO, José Manuel Arruda. *Manual de Direito Processual Civil.* 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, 1 v., p. 135-150. No mesmo sentido, WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Nulidade do processo e da sentença.* 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 28-30.

36 Para Maria Carolina Silveira Beraldo, as normas processuais destinam-se a disciplinar o correto exercício do poder pelo Estado, sendo aquelas relacionadas à jurisdição e, por conseguinte, voltadas à realização/ condução dos

A forma processual se coloca para externar o ato de vontade e sempre deve ser pensada e instituída para atender suas finalidades, contribuindo para a justa e efetiva tutela do direito material. A forma é instrumental e não pode ser concebida desprendida de seus fins. Forma, ato e fins visados devem ser, sempre, conjugadamente considerados, em qualquer iniciativa legislativa processual. Não há como se cogitar que possa uma lei estadual tratar da forma de um ato processual sem que isso diga respeito, diretamente, à vontade manifestada (seu conteúdo) e à sua susceptibilidade de alcance das finalidades pretendidas.

Tampouco há como dissociar os atos da situação jurídica que os precede (fundamento de sua prática) e os sucede (seu efeito), como se observa do esforço dos seguidores do *critério da dissociação fático-eficacial*[37].

Além disso, se o processo é procedimento e exige contraditório, é pouco provável a possibilidade de falar-se de regência de procedimento "em matéria processual" sem contraditório[38], ao contrário do que se pode dizer com a adoção de um *critério dialético*[39]. O procedimento deve realizar-se e caminhar passo a passo em contraditório. Nada pode ocorrer sem que os interessados tenham conhecimento e possam manifestar-se cooperativamente – sempre em tempo de influenciar no convencimento do juiz. Ao menos não validamente.

Em verdade, aquilo que a lei determina que seja realizado no processo que *não vise assegurar* o contraditório é juridicamente *irrelevante* para o regular andamento do feito e se não observado não conduzirá a nenhuma invalidade. E aquilo que a lei deter-

atos pelo juiz, assumindo natureza eminentemente de normas de direito público. Já as normas procedimentais, por sua vez, dizem respeito à concretização da função estatal no ato jurisdicional final, disciplinando, v.g., a forma de apresentação da petição inicial e da reconvenção; a regulamentação da defesa, compreendendo os modos de apresentação da contestação, das exceções e das impugnações em geral, bem como dos recursos; a capacidade e a legitimação das partes; a intervenção de terceiros; e a disciplina da prova e de sua produção, entre outros (BERALDO, Maria Carolina Silveira. *Processo e procedimento à luz da Constituição Federal de 1988: normas processuais e procedimentais civis*. 2015. 37 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015).

37 O principal representante dessa visão é DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil.* 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, 2 v., p. 23 ss. e 454 ss.; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil.* 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, 1 v., p. 68 e 69. Sua inspiração é a visão de Liebman de que o processo pode ser considerado do ponto de vista da relação entre seus atos (enquanto procedimento) e do ponto de vista interno da relação entre seus sujeitos (enquanto série de posições agrupadas em relação processual). (LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de Direito Processual Civil.* Tradução de Cândido Rangel Dinamarco. 3. ed. V. I. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 62-65). Parece, a princípio, ser seguida por Marcia Cristina Xavier de Souza, em que pese inclua também as condições, requisitos e pressupostos para atuações dos sujeitos processuais, o que a aproxima da corrente eclética a seguir exposta. (SOUZA, Marcia Cristina Xavier de. A competência constitucional para legislar sobre processo e procedimentos. *Revista da Faculdade de Direito Candido Mendes*, Rio de Janeiro, n. 13, 2008, p. 121).

38 Manifestam dificuldades na distinção GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica processual e teoria do processo.* Rio de Janeiro: AIDE, 2001, p. 57 e 58; BALEEIRO, Jedor Pereira. Processo e Procedimento. *Revista do Curso de Direito da Universidade de Uberlândia*, Uberlândia, v. 2, 1991, p. 228.

39 Seguido por LEAL, Rosemiro Pereira. *Teoria Geral do Processo.* 5. ed. São Paulo: Síntese, 2004, p. 119.

mine seja realizado no processo que *não assegure* o contraditório é substancialmente *inconstitucional*, por violação ao art. 5.º, LVI e LV, CF. Não há essa norma dita estritamente procedimental, que seja juridicamente relevante e constitucional, só voltada para a construção de procedimentos em que se dispensa contraditório e ampla defesa.

Difícil, ainda, sustentar ser estritamente processual a norma que trata das condições da ação e dos pressupostos processuais (*critério da admissibilidade da demanda e da conformidade com as normas fundamentais*). As polêmicas condições da ação, para quem ainda sustenta sua subsistência no CPC-2015, confundem-se com o mérito ou, na pior das hipóteses, enquadram-se como pressupostos processuais (caso da legitimação extraordinária e, para alguns, do interesse de agir). E os pressupostos processuais, por sua vez, determinam a existência e regularidade do procedimento e de cada ato do procedimento[40], não podendo ser vistos como categoria estranha ao fenômeno procedimental, como se chega a sugerir no bojo de outras teorias[41].

Também não há cabimento em dizer-se ser processual aquilo que se refira a "princípios processuais", à isonomia e à uniformidade do processo em território nacional (ainda no *critério da admissibilidade da demanda e da conformidade com as normas fundamentais*)[42]. Normas processuais e normas procedimentais (se é que diferem entre si) devem referir-se e estar de acordo com normas (princípios ou regras) fundamentais (sobretudo as constitucionais a que se apega o Marcelo Abelha em seus exemplos), sob pena de inconstitucionalidade.

No mais, o que há de receber tratamento abstratamente *uniforme* e *igualitário* em plano nacional, é aquilo que fica reservado à lei federal *geral*. Só cabe à lei estadual local agir em caráter suplementar, portando minúcias e particularidades que atendam às necessidades da população local.

Isso decorre do simples fato de a competência ser concorrente - e por essa concorrência de atribuições é assegurado - e não do conteúdo ou da natureza da norma produzida (processual *ou* procedimental), até porque é um só (processual *e* procedimental)[43].

---

40 Cf., por todos, DIDIER JR., Fredie. *Pressupostos processuais e condições da ação.* O juízo de admissibilidade do processo. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 107 e 108.

41 RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de Direito Processual Civil.* 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, 2 v., p. 28.

42 RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de Direito Processual Civil.* 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, 2 v., p. 28.

43 Há, ainda, um critério eclético, que parece ser a mais amplo e que perpassa pelos anteriores, acolhendo elementos de todos eles e colocando quase tudo, direta ou indiretamente, como objeto de norma processual (encontrada, por exemplo, em MALACHINI, Edson Ribas. A Constituição Federal e a legislação concorrente dos Estados e do Distrito Federal em matéria de procedimentos. *Revista Forense,* Rio de Janeiro, n. 324, 1993, p. 53 e 54; BERMUDES, Sérgio. Procedimentos em matéria processual. *Revista de Direito da Defensoria Pública*, Rio de Janeiro, n. 5, 1991, p. 163 e 164; GAJARDONI, Fernando da Fonseca. A competência constitucional dos estados em matéria de procedimento (art. 24, XI, da CF/1988): ponto de partida para releitura de alguns problemas do processo civil brasileiro em tempo de novo Código de Processo Civil. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 186,

Isso demonstra ser indefinido e impreciso o conteúdo de normas ditas processuais que não seja também procedimental – e vice-versa.

Se parece certa a necessidade de que os estados federados tenham competência para produzir leis estaduais que afeiçoem o procedimento "em matéria processual" às particularidades locais, incerta é a viabilidade de divisar, de forma minimamente segura e precisa, aquilo que, sem ser processual, é meramente procedimental, ao menos à luz das propostas existentes.

O processo jurisdicional é procedimento. E o procedimento jurisdicional é processo.

Por essa razão, não se consegue diferenciar norma de processo e norma de procedimento. Têm o mesmo objeto. É um só tipo de norma. É partindo dessa premissa que se deve compreender e resolver o problema da repartição da competência legislativa para tratar de tema processual/procedimental no Brasil.

1.3. Competência legislativa em matéria processual. Arts. 22, I, e 24, XI, CF/1988

Como visto, a Constituição atribui à União competência privativa para legislar sobre "direito processual" e, paralelamente a isso, confere à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para disciplinar o "procedimento da matéria processual" (e o "processo" nos juizados) - de modo que sejam produzidas simultaneamente, legislação federal geral e legislação estadual (e distrital) suplementar (ou supletiva) sobre o tema.

Ocorre que processo e procedimento, como já dito, são, em essência, noções indissociáveis entre si. Legislar sobre um significa legislar sobre o outro.

Assim, ao conceder competência privativa à União e competência concorrente à União, Estados e Distrito Federal sobre uma mesma matéria (processo/procedimento), incorre em um conflito aparente de competência, que deve ser solucionado mediante uma interpretação histórica, teleológica e sistemática das normas de competência legislativa em questão, assentada na própria Constituição, e que garanta a unidade e integração político-constitucional, atribuindo eficácia ótima às normas constitucionais levadas em consideração.

Teleologicamente, vislumbra-se ser opção do Constituinte de 1988 admitir leis estaduais (e distritais) suplementares e supletivas sobre "procedimento em matéria processual" com o objetivo de viabilizar que a legislação genérica da União seja adaptada às diferentes necessidades e realidades locais – que devem ser atendidas e supridas,

2010, p. 204 e 205; RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos. Processo, procedimento e intimação pessoal da fazenda pública. *Revista Dialética de Direito Processual*, São Paulo, n. 95, 2011, p. 84; SANTOS, Ernane Fidélis. *Manual de Direito Processual Civil*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, 3 v., p. 1 e 2).

ainda que a União seja omissa –, considerando-se a dimensão territorial e a variedade social, cultural, estrutural e econômica brasileira[44-45].

A ideia é que se mantenha um mínimo de uniformidade nacional sobre a matéria, com leis federais gerais, naquilo que seja de interesse de todos ou em que haja risco de atrito na interação federativa se não for objeto de tratamento homogêneo em todo país. Mas sem deixar de garantir certa dose de descentralização e autonomia estadual, permitindo a compatibilização desse manancial normativo genérico às particularidades regionais e locais, com leis estaduais suplementares e supletivas.

Sistematicamente, autorizar a produção de leis estaduais suplementares e supletivas de processo e procedimento (indissociáveis entre si) é o padrão constitucional, por exemplo, para processos dos juizados especiais estaduais (art. 24, X, CF) e para os processos licitatórios (art. 22, X, CF), permitindo-se também que os Estados disciplinem plenamente seus processos administrativos em geral.

Ainda sistemática, mas também historicamente, a distinção de processo e procedimento está superada em doutrina e sequer é acolhida nos mais diversos dispositivos da Constituição (a ex. dos arts. 5.º, LXXII e LXXVIII, 24, X, 37, XXI, 41, §1.º, 59, *caput*, 84, III, 166, §7.º, CF/1988)[46]. Não se justifica servir de base para repartir a competência

44 CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil.* O Poder Constituinte Decorrente na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006, p. 79; GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Flexibilização procedimental. Um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual.* São Paulo: Atlas, 2008, p. 28; TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. O processo civil na nova constituição. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 53, 1989, p. 05 e 06. Contra, MACHADO, Antonio Claudio Costa. *Código de Processo Civil Interpretado e Anotado: artigo por artigo.* 5. ed. Barueri: Manole, 2013, p. 34). Com posicionamento centralista, SANTOS, Altamiro J. Processo e Procedimento à luz das Constituições Federais de 1967 e 1988 – Competência para Legislar. *Revista de Processo,* São Paulo, n. 64, 1991, p. 241-244.

45 Foi o então Constituinte Nelson Jobim que sustentou, no debate que ocorreu na Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte, a necessidade imperiosa de regionalizar a legislação sobre o tema, adequando-a à realidade vivida na região, o que se coloca dentro do espírito da CF/1988: "Este dispositivo possibilitará que cada Estado, considerando a realidade processual e praxista dos Estados, possa criar procedimentos adequados às realidades procedimental e cartorária. Lembrem-se de que é competência dos Estados legislarem sobre Justiça estadual e o procedimento ajustará à técnica da Justiça de cada Unidade federada. Entendemos que esta possibilidade está-se abrindo no projeto do eminente Relator. Isto se ajusta claramente àquilo que o Rio Grande do Sul foi o grande iniciador, ou seja, o procedimento relativo às pequenas causas. A Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul criou uma técnica chamada procedimento para as pequenas causas e implantou esse sistema, na época, mesmo sem legislação. Hoje, há uma legislação que veio do Rio Grande do Sul e que possibilitou, então, aquilo que chamaríamos de atendimento do magistrado e da Justiça brasileira a todo João-sem-nome deste País. Se mantivermos o que veio de 1939, e passou por 1974 no Código Processual, estaremos inviabilizando um compromisso desta Constituinte, isto é, fazer com que a Justiça brasileira seja acessível a todos aqueles a quem Oliveira Viana chamava os joãos-sem-nome deste País. Era o que tinha a dizer". (Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/sistema.pdf.>. Acesso em 25 dez. 2024, p. 727).

46 A competência legislativa do art. 24, XI, CF, colocada unicamente sobre "procedimento", foi construída à luz de uma concepção ultrapassada do instituto, i.e., de que existiriam procedimentos estatais não processualizados (como se falava do procedimento administrativo ou daquele realizado sem contraditório), e que seria possível, pois, falar em procedimento independentemente da presença de uma realidade processual. Mas o tempo, a reflexão e a história conduziram à conclusão inversa. Predominou, doutrinariamente, o reconhecimento da processualização do exercício de qualquer poder do Estado (Como demonstra muito bem, MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Direito Administrativo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 14 e 15). O próprio

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

legislativa neste mesmo diploma constitucional, cujo art. 24, XI, certamente, por um lapso, não acompanhou essa evolução conceitual, ecoando o passado.

Demais disso, os princípios constitucionais do devido processo legal, da autoridade natural e da competência adequada, bem como o princípio federativo e do interesse predominante (moldado pela subsidiariedade)[47] são determinantes para a adequada interpretação dessas regras.

É necessário identificar e tutelar o interesse regional ou local, que sobressai prevalecente, em adequar normas processuais gerais às especificidades do modo de exercício da jurisdição *estadual* – naturalmente, sem contrariar a legislação federal e sem gerar disparidades nacionais perniciosas.

Afinal, o legislador estadual (e distrital) está próximo dos problemas locais, relativos à Justiça do seu Estado (ou do Distrito Federal), o que o torna a autoridade natural e titular da competência adequada para, conduzindo um processo legislativo devido, moldar o processo instituído por lei federal ao ambiente jurisdicional regional.

Nada mais razoável do que reconhecer o poder dos Estados (e do Distrito Federal) de suplementar e suprir a legislação que rege o instrumento de trabalho de uma função sua, a *jurisdição estadual* – até mesmo como um poder implícito ou resultante, que assegura e viabiliza a implantação dos fins constitucionalmente visados.

Equilibram-se, dentro da razoabilidade, os interesses da uniformidade nacional (com legislação federal plena para a jurisdição federal e geral para a jurisdição estadual) e da adaptabilidade local (com legislação estadual suplementar e supletiva para jurisdição estadual), conservando-se o núcleo essencial da esfera legislativa dos entes federados implicados[48].

A razoabilidade da proposta de reconhecer-se a competência legislativa estadual (e distrital), em tema de processo jurisdicional estadual, sobressai ainda mais por não ser gravosa para o interesse nacional ou para a uniformidade e homogeneidade daquilo que há de fundamental no âmbito do Direito processual.

Constituinte de 1988 acaba consagrando a processualização dos procedimentos estatais, na medida em que opta pela expressão "processo" e, não, "procedimento", quando trata do instrumento de exercício dessas funções nos dispositivos citados.

47 O Constituinte originário, na repartição vertical de competências, levou em consideração o princípio do interesse predominante ou do peculiar interesse (e a própria subsidiariedade), segundo o qual nenhum poder será exercido por ente de estatura superior se puder sê-lo por ente inferior (BASTOS, Celso Ribeiro. *A federação e a constituinte.* São Paulo: Themis, 1986, p. 9; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade.* Rio de Janeiro: Forense, 1996; BORGES NETTO, André Luiz. *Competências legislativas dos Estados-Membros.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 84). Assim, o ente federal só deve fazer aquilo que não possa ser realizado senão com esse grau de universalização e generalidade – para atender necessidades nacionais e que pressupõem preservação de interação interestadual; caso contrário, há preferência do Estado e do Município. É preciso, pois, identificar e segregar matérias de interesse nacional, estadual e municipal, prestigiando, sempre, a tomada de decisões legislativas pelo ente político de nível mais baixo possível.

48 DUARTE, Maria Luísa. *A Teoria dos Poderes Implícitos e a Delimitação de Competências entre a União Europeia e os Estados-Membros.* Lisboa: Lex, 1997, p. 87 e 88.

Afinal, só quando *não há* lei federal com normas gerais sobre a matéria, admite-se que o legislador estadual exerça sua competência legislativa de forma plena (supletiva) e, *havendo* (lei federal), ficará adstrito a uma atuação em caráter suplementar (art. 24, §§2.º e 3.º, CF). E, em ambos os casos, agirá com a produção de leis (supletivas ou suplementares) que, por só terem eficácia local, e regramento voltado para aquilo que é peculiar à realidade ali vivida, não gerariam prejuízos ao interesse nacional, mas, só, benefícios locais.

Desse modo, a partir dessa leitura teleológica, sistemática, histórica e principiológica dos arts. 22, I, e 24, X e XI, CF, pode-se concluir que:

i) a União tem competência legislativa plena para disciplinar o processo jurisdicional federal;

ii) a União, os Estados e o Distrito Federal têm competência legislativa concorrente para tratar do processo (que é procedimento) voltado para o desempenho de jurisdições estaduais.

O Direito processual aplicável pelos órgãos jurisdicionais estaduais, então, pode ter dupla origem (federal e estadual), convivendo leis federais *gerais* e leis estaduais (ou distritais) *suplementares e supletivas*.

2. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR NOS JUIZADOS

2.1. Competência para legislar sobre o "processo" nos juizados. Art. 24, X, CF

O art. 98, I, da CF/1988, prevê a criação de juizados especiais para causas civis de "menor complexidade" e "infrações penais de menor potencial ofensivo".

Sua instituição é obrigatória para a União, no Distrito Federal e nos Territórios, bem como para os Estados. Mas não é novidade.

Na década de 1980, no Estado do Rio Grande do Sul, com o apoio do Judiciário local, surgiu, de modo não oficial, o Conselho de Conciliação e Arbitramento. É importante salientar que tais órgãos não possuíam função judicante – na verdade, sequer tinham existência legal – operando com juízes improvisados, que atuavam, inclusive, fora do horário forense regular[49]. Sua atuação era estritamente cível, voltando-se em especial à obtenção da conciliação das partes[50].

Posteriormente, após essa experiência pioneira no Rio Grande do Sul, foram instituídos os Juizados Especiais de Pequenas Causas, regulamentados pela Lei n.º 7.244,

49 SALOMÃO, Luis Felipe. *Roteiro dos juizados especiais cíveis* - 4. ed. revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2009. 8 p.

50 MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Justiça Estadual na República. *Revista de Processo,* São Paulo, v. 160, 2008, p. 06 e 07.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

de 7 de novembro de 1984, que estabeleceu as diretrizes para sua criação e funcionamento.

Só mais tarde, já depois do advento da CF/1988 e seu art. 98, I, acima citado, essa lei foi substituída pela Lei nº. 9.099 de 26 de setembro de 1995, que ampliou a competência dos referidos órgãos para a esfera penal, e estabeleceu regramento mais detalhado para a matéria.

Já os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal[51] vieram a ser regrados pela Lei n.º 10.259, de 12 de julho de 2001 e os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, pela Lei n.º 12.153 de 22 de dezembro de 2009. Pontue-se que a Lei que rege os juizados fazendários foi a primeira a mencionar, expressamente, a existência de um sistema nacional de juizados especiais.

Em síntese, na atualidade, existem três leis federais que regem os juizados especiais no Brasil: a Lei n.º 9.099/1995, que regra os Juizados Especiais Estaduais Cíveis e Criminais; a Lei n.º 10.259/2001, que cuida dos Juizados no âmbito Federal; e a Lei n.º 12.153/2009, que trata dos Juizados Especiais Fazendários.

Ocorre que o Constituinte previu, no art. 24, X, CF, o poder concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre criação, funcionamento e processo nos "juizados de pequenas causas".

Nesse contexto, é necessário definir se os antigos "juizados de pequenas causas", mencionados no art. 24, X, correspondem aos "juizados especiais" do art. 98, I, CF.

Certamente que sim. Quando o art. 98, I, CF, prevê que União e Estados criarão juizados especiais para conciliação, julgamento e execução de causas civis de "menor complexidade" e "infrações penais de menor potencial ofensivo", quis referir-se às "pequenas causas" do art. 24, X. É o que se pode concluir com interpretação teleológica proposta por Malachini[52] e hoje bem aceita.

Para chegar a esse entendimento, é necessário que se acolha a crítica de que "pequenas causas" não foi a expressão mais adequada para qualificar essas demandas, pois remete à ideia de que seriam aquelas de baixo valor econômico – fazendo preva-

51 Cuja criação por lei federal fora prevista no §1.º do art. 98.

52 MALACHINI, Edson Ribas. A Constituição Federal e a legislação concorrente dos Estados e do Distrito Federal em matéria de procedimentos. *Revista Forense,* Rio de Janeiro, n. 324, 1993, p. 49. Também entendem que os juizados especiais correspondem aos juizados de pequenas causas, JESUS, Damásio Evangelista de. *Lei dos Juizados Especiais Criminais Anotada.* 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 26; BATISTA, Weber Martins; FUX, Luiz. *Juizados Especiais Cíveis e Criminais e Suspensão Condicional do Processo Penal.* Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 13 e 14; THEODORO JR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil.* 41 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, 3 v., p. 412 e 413; GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Flexibilização procedimental. Um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual.* São Paulo: Atlas, 2008, p. 59. Nesse mesmo sentido, os comentários ao art. 24, X, CF, de Fernanda Dias Menezes de Almeida (In CANOTILHO, J.J. Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira; LEONCY, Léo Ferreira (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil.* São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 754 e 755).

lecer o ser sobre o ter[53]. O pequeno valor em perspectiva macroeconômica pode ser inclusive grande e representativo em perspectiva econômica individual, sobretudo se envolver pessoa de modesto ou mediano padrão de vida[54].

Assim, a expressão "pequenas causas", já que referida constitucionalmente e textualizada nesses termos, deve ser considerada em seu sentido mais amplo para abranger também aquelas de "menor complexidade" e referentes a "infrações penais de menor potencial ofensivo"[55].

Guilherme Sokal[56] pondera que o argumento de que os juizados de pequenas causas tinham como parâmetro único e exclusivo o valor da causa não é preciso. Isso porque, além desse exame econômico, fazia-se necessário que a causa em questão se enquadrasse em um dos três incisos do art. 3º da Lei n.º 7.244/1984[57], que incluíam exigências relacionadas à causa de pedir e aos pedidos imediato e mediato.

Ainda neste sentido, Sokal pondera que, inobstante a Lei n.º 9.099/1995 tenha, nos incisos II e III do art. 3º, desvinculado as hipóteses de competência dos Juizados Especiais Cíveis do valor da causa, o seu primeiro inciso (art. 3º, inciso I) contempla a hipótese das "causas cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário-mínimo". Ou seja, do que se constata, a exigência atual é menos rigorosa do que a anterior (Lei n.º 7.244/1984), na qual o valor da causa, *per si*, não era suficiente - como agora é -, ressalvadas as vedações do § 2º do mesmo dispositivo.

Em suma, afere-se que, das duas legislações, no que diz respeito à competência dos Juizados, o legislador federal conferiu um maior peso ao critério econômico (valor da causa) na Lei n.º 9.099/1995, e não na Lei n.º 7.244/1984. Reforça-se essa perspectiva com o cotejo das Leis n.º 10.259/2001 (Juizados Especiais Federais) e n.º 12.153/2009 (Juizados Especiais da Fazenda Pública), que elegem o teto de 60 (sessenta) salários-mínimos para a competência cível, ressalvadas hipóteses temáticas[58]. Portanto é do processo nos juizados especiais que se trata no art. 24, X, CF.

---

53 MOREIRA, José Carlos Barbosa. Tutela Sancionatória e Tutela Preventiva. *In Temas de Direito Processual.* Segunda Série. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 23; MALACHINI, Edson Ribas. A Constituição Federal e a legislação concorrente dos Estados e do Distrito Federal em matéria de procedimentos. *Revista Forense,* Rio de Janeiro, n. 324, 1993, p. 29.

54 MALACHINI, Edson Ribas. A Constituição Federal e a legislação concorrente dos Estados e do Distrito Federal em matéria de procedimentos. *Revista Forense,* Rio de Janeiro, n. 324, 1993, p. 29.

55 MALACHINI, Edson Ribas. A Constituição Federal e a legislação concorrente dos Estados e do Distrito Federal em matéria de procedimentos. *Revista Forense,* Rio de Janeiro, n. 324, 1993, p. 29 e 30.

56 SOKAL, Guilherme Jales. Juizados especiais e variantes regionais: o papel da Lei Estadual. *Revista CNJ*, Brasília, v. 1, n.1, 2015, p. 43-52.

57 Art. 3º - Consideram-se causas de reduzido valor econômico as que versem sobre direitos patrimoniais e decorram de pedido que, à data do ajuizamento, não exceda a 20 (vinte) vezes o salário mínimo vigente no País **e** tenha por objeto: I - a condenação em dinheiro; II - a condenação à entrega de coisa certa móvel ou ao cumprimento de obrigação de fazer, a cargo de fabricante ou fornecedor de bens e serviços para consumo; III - a desconstituição e a declaração de nulidade de contrato relativo a coisas móveis e semoventes.

58 SOKAL, Guilherme Jales. Juizados especiais e variantes regionais: o papel da Lei Estadual. *Revista CNJ*, Brasília, v. 1, n.1, 2015, p. 43-52.

Assim, a competência para sobre ele legislar é concorrente[59]. Mas essa concorrência propriamente dita somente se reflete nos Juizados Especiais Estaduais (e nos da Fazenda Pública, nos Estados e Distrito Federal). Só é admissível legislação estadual (e distrital) suplementar e supletiva, sobre o modo de exercício de jurisdição estadual.

É nesse contexto estadual que a União estabelecerá dispositivos de norma geral, que já constam no bojo das Leis n.º 9099/1995 e n.º 12.153/2009, e os Estados e Distrito Federal poderão suplementá-los, com regulamentação adequada às circunstâncias e vicissitudes que decorrem daquela localidade (art. 24, §§ 1.º e 2.º, CF), bem como suprir eventuais omissões - legislando, nesses pontos, plenamente (art. 24, § 3.º, CF)[60].

Agora, no que diz respeito aos Juizados Especiais Federais, cabe unicamente à União regrar o processo ali desenvolvido, no que há de geral e específico, afinal se trata de jurisdição federal, não se afinando com o pacto federativo admitir-se que os Estados sobre ela legislem.

Todavia, para autores como Malachini, no que se refere ao processo nos juizados estaduais (e distritais), não há espaço para a produção de uma lei federal geral, pois o art. 98, I, CF, já teria fixado a diretriz geral de que deve ser "oral e sumaríssimo", a ser seguida pelo legislador estadual e distrital. Seguindo sua linha de raciocínio, boa parte da Lei n.º 9099/1995 seria inconstitucional, pois, ao reger o rito dos juizados estaduais, estaria invadindo a esfera de competência dos Estados e do Distrito Federal)[61].

Não é bem assim.

Há ali um procedimento comum que segue a exigência constitucional de oralidade e sumariedade e que estabelece ordenação de atos e situações jurídicas de modo uniforme para todos os juizados do país, naquilo em que atenda interesse de abrangência nacional – sem qualquer regra pontualmente estabelecida para aproveitar um ou outro Estado isoladamente (em certo grupo de casos e destinatários no âmbito de uma ordem parcial estadual). Assim, por exemplo, a definição da competência, da capacidade processual, da sequência de atos, do regime recursal etc., de modo que o processo funcione com igual eficácia em todo território brasileiro.

Mas nada impede que determinado Estado suplemente ou supra tais regras, regulamentando-as e desenvolvendo-as no intuito de adaptá-las a parcela de casos (fatos e situações) e respectivos destinatários daquela ordem estadual territorialmente considerada. Ocorre que não é tranquilo ou unânime esse posicionamento em doutrina, de que seria possível suplementação legislativa estadual em matéria de processo dos juizados.

59 Arruda Alvim discorda, sustentando que essa competência deve ficar restrita ao procedimento dos juizados, não se podendo ignorar a competência privativa da União para falar de processo. (ALVIM NETTO, José Manuel Arruda. *Manual de Direito Processual Civil.* 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, 1 v., p. 142-145).

60 Nunca é demais lembrar que a lei estadual supletiva fica privada de sua eficácia naquilo que divergir de lei federal geral superveniente (art. 24, § 4º, CF).

61 MALACHINI, Edson Ribas. A Constituição Federal e a legislação concorrente dos Estados e do Distrito Federal em matéria de procedimentos. *Revista Forense,* Rio de Janeiro, n. 324, 1993, p. 52 e 53.

Muito pelo contrário. Há aqueles que dizem que juizados de pequenas causas (art. 24, X, CF) não são juizados especiais (art. 98, I, CF). Por isso, os juizados especiais não poderiam ter sua criação, funcionamento e processo, já disciplinados pelas Leis n. 9099/1995, n.º 12.153/2009 e n.º 10.259/2001, suplementados ou supridos por leis estaduais[62]. A competência para sobre eles legislar seria privativa da União, nos termos do art. 22, I, CPC.

O próprio Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI-MC n. 1.127-8, julgada em 06 de outubro de 1994, cujo relator foi o Min. Paulo Brossard, firmou posicionamento nesse sentido[63]. Diz-se que na locução "juizados de pequenas causas" não estariam contidos os "juizados especiais" – sequer ainda criados, disseram. Poder-se-ia sustentar que qualquer entendimento contrário a isso colocaria o intérprete diante de um sério pleonasmo, pois o art. 98, §1.º, CF, já trataria da competência dos entes federativos parciais para *criar* esses juizados especiais. O que não se percebe é que não há qualquer redundância no art. 24, X, CF, já que trata de competência legislativa concorrente para disciplinar além da criação, o *funcionamento* e o *processo* desses juizados, admitindo-se se produzam leis a esse respeito, inclusive e, sobretudo, em tema processual.

Em outro caso relevante, o Habeas Corpus (HC) n.º 71.713/PB[64], com maior reforço argumentativo, sob relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, o Supremo decidiu que "a denominação 'juizado de pequenas causas' é adequada aos órgãos judiciários instituídos antes da Constituição, pela Lei n.º 7.244/84, com alçada jurisdicional determinada exclusivamente pelo valor patrimonial da demanda e, por isso, despidos de competência penal". Por outro lado, "os 'juizados especiais', a que alude o art. 98, I, da Constituição, têm sua competência cível determinada pela menor complexidade da causa - que não se define apropriadamente pelo valor econômico e competência penal para julgar infrações de menor potencial ofensivo, às quais, no entanto, seria igualmente sem pertinência, conforme o uso comum, a denominação de pequenas causas".

Os adeptos dessa visão sustentam, ademais, que a Constituição de 1988 teria recepcionado os então juizados de pequenas causas, na época regulados pela Lei n.º 7.244/1984, voltados para as causas cognitivas de até 20 (vinte) salários mínimos e que seriam eles o objeto da competência legislativa concorrente do art. 24, X, CF; e, ao seu lado, teriam sido inovadoramente instituídos os juizados especiais voltados para as causas de até 40 (quarenta) salários mínimos cujo processo e procedimento se submeteriam à regra geral de competência legislativa privativa da União para Direito processual e concorrente com demais entes federados (só Estados e Distrito Federal) para o seu procedimento (arts. 22, I, e 24, XI, CF).

62 BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1993, 3 v., 2 t., p. 39; OLIVEIRA JUNIOR, Waldemar Mariz. A Constituição da República e os procedimentos alternativos. *Revista da Escola Paulista de magistratura,* São Paulo, 1993, 1 v., p. 72 e 73. Waldemar Mariz chega a comemorar a manutenção pelo Constituinte de 1988 dos juizados de pequenas causas.

63 STF, Pleno, ADI-MC n. 1.127-8/DF, rel. Min. Paulo Brossard, j. em 6.10.1994, publicado no DPJ de 29.06.2001.

64 STF, Tribunal Pleno, HC nº 71.713/PB, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 26.10.1994, Dj de 04.11.1994.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Também não faz muito sentido.

Nada justificaria estabelecer uma regra de competência legislativa de tamanha relevância e envergadura para "juizados de pequenas causas" autonomamente considerados se seriam de logo substituídos por outro órgão de mesma natureza, na forma da letra do art. 98, I, inserido na própria Constituição[65].

Demais disso, exatamente por serem órgãos de mesma natureza, não há razão de ser para sua subsistência paralela. Na verdade, se, ao prever juizados de "pequenas causas" para demandas de pequeno valor econômico, o critério considerado foi o patrimonial, quando se instituem os juizados especiais para "causas de menor complexidade", o objetivo é abranger não só as de menor valor econômico como também as de natureza simplificada.

Assim, o objetivo do Constituinte, ao falar em juizados especiais para demandas de "menor complexidade", é criar conceito mais extenso do que o de "pequenas causas" previsto na Lei n.º 7.244/84, que as toma em seu aspecto unicamente econômico.

Não há como fugir ao fato de que pretendeu substituir os juizados de pequenas causas – cuja Lei n.º 7.244/1984 foi revogada pelo art. 97 da Lei n.º 9099/1995 – pelos juizados especiais. Tanto que os juizados de pequenas causas não constam no capítulo da Constituição Federal dedicado ao Poder Judiciário, como ocorre com os juizados especiais[66].

Certamente, a referência aos juizados de pequenas causas no art. 24, X, CF, deu-se por um lapso, pretendendo-se, na verdade, tratar dos Juizados Especiais, naquela mesma Carta Constitucional já concebidos, como bem coloca Gajardoni: "[...] usou, assim, o legislador, expressão 'juizados de pequenas causas' como sinônimo de juizados especiais, instituição que abarca as pequenas causas (art. 3º, da Lei n.º 9099/95). E assim o fez porque acreditou, embebido pelo propósito descentralizador, que para as causas de menor complexidade poderia cada Estado da federação e o Distrito Federal criar regras processuais próprias, distintas conforme as realidades locais"[67].

Inclusive, Sokal, em digressão histórica, chama atenção que, quando do Projeto da Constituição, elaborado pela Assembleia Constituinte de 1987-1988, a Comissão de Redação, com intuito de corrigir aspectos linguísticos e de técnica legislativa, alterou a redação do art. 98, I, que antes utilizava-se do termo "pequenas causas cíveis", para "causas cíveis de menor complexidade", deixando, todavia, inalterada a redação do art. 24, X[68].

65 GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Flexibilização procedimental. Um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual.* São Paulo: Atlas, 2008, p. 60.

66 LETTERIELLO, Rêmolo. Considerações sobre os juizados de pequenas causas. *Juizado de Pequenas causas,* Porto Alegre, n. 02, 1991, p. 12.

67 GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Flexibilização procedimental. Um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual.* São Paulo: Atlas, 2008, p. 60.

68 A justificativa apresentada pelo autor da emenda, o constituinte Plínio Arruda Sampaio, era evitar o cunho pejorativo das "pequenas causas", já que "[...] Para uma pessoa pobre, uma lesão de mil, dois mil cruzados

Ou seja, do que se percebe, de fato, a intenção do constituinte originário era a absolvição dos Juizados de Pequenas Causas pelos Juizados Especiais, e não a criação deste último *à latere* do já existente.

Isso sem falar que o próprio art. 93, da Lei nº 9.099/95, prevê, no capítulo das Disposições Finais Comuns, que "Lei Estadual disporá sobre o Sistema de Juizados Especiais Cíveis e Criminais, sua organização, composição e competência", sendo "competência", como já demonstrado, matéria processual. Logo, isso evidencia mais ainda que o próprio legislador visualizou a aplicação do art. 24, X, da CF, aos Juizados Especiais, reservando competência legislativa estadual suplementar e supletiva para tratar do seu processo.[69]

Não há, pois, argumento que se sustente para afastar a conclusão de que o art. 24, X, CF, trata dos Juizados Especiais e que sua criação, funcionamento e processo são objeto de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal[70].

É importante, contudo, reiterar que a competência legislativa suplementar e supletiva dos Estados se restringe aos Juizados Estaduais (Cíveis e da Fazenda Pública), que desempenham jurisdição estadual. Seria atentatório ao pacto federativo, à autonomia e à auto-organização do ente federado central permitir que uma unidade parcial interferisse e regrasse o exercício de função estatal sua[71].

Mas não há ambiente favorável para que os Estados exercitem sua competência. Afinal, o próprio STF já estabeleceu que essa competência subsistiria para os extintos juizados de pequenas causas[72], razão pela qual só a União poderia, com exclusividade, legislar sobre o processo dos Juizados Especiais (art. 22, I, CF), restando aos Estados as chamadas questões procedimentais (art. 24, XI, CF)[73-74].

---

são, às vezes, mais importantes do que, para uma pessoa rica, uma lesão de dois milhões de cruzados. De modo que não se trata de dividir e fazer uma subjustiça para um subpovo, mas de fazer uma justiça rápida para essas causas cíveis e criminais de menor complexidade" (SOKAL, Guilherme Jales*. Juizados especiais e variantes regionais: o papel da Lei Estadual*. Revista CNJ, Brasília, v. 1, n.1, 43-52 p., 2015.),

69 SOKAL, Guilherme. Juizados Especiais. Competência Legislativa e o STF: Requiem para o art. 24, X, da Constituição**.** *Revista Brasileira de Advocacia Pública*, Belo Horizonte, jul./dez. 2015, Fórum, v. 1, p. 26

70 Também assim, SOKAL, Guilherme. Juizados Especiais. Competência Legislativa e o STF: Requiem para o art. 24, X, da Constituição*. Revista Brasileira de Advocacia Pública*, Belo Horizonte, jul./dez. 2015, Fórum, v. 1.

71 Contra, GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Flexibilização procedimental. Um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual.* São Paulo: Atlas, 2008, p. 61.

72 STF, Pleno, ADI-MC n. 1.127-8/DF, rel. Min. Paulo Brossard, j. em 6.10.1994, publicado no DPJ de 29.06.2001.

73 Tanto que não se admitiu no STF, por exemplo, como matéria passível de legislação e regramento estadual, a criação de recurso em sede de juizado, no caso, embargos de divergência contra decisão da Turma Recursal. O argumento é de que é tema de processo e não de procedimento. (STF, 2.ª T., AI n. 253.518-AgR/SC, rel. Min. Marco Aurélio, j. em 28.08.1998, publicado no DPJ 30.10.1998; STF, Pleno, RE n. 273.899/SC, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. em 29.03.2001, publicado no DPJ de 25.05.2001; STF, 2.ª T., AI-AgR n. 210.068/SC, rel. Min. Marco Aurélio, j. em 28.8.1998, publicado no DPJ de 30.10.1998).

74 As Leis estaduais n. 1071/1990 (do Mato Grosso do Sul), n. 5466/1991 (da Paraíba) e n. Lei 6.176/1993 alterada pela Lei 6.490/1994 (do Mato Grosso) trataram do processo nos juizados especiais (da sua competência material) antes mesmo do advento da lei federal sobre a matéria. Isso deu ensejo a que o STF se posicionasse

Ressalte-se que essa discussão da inserção da disciplina legislativa dos juizados na hipótese do art. 24, X, ou na hipótese do art. 24, XI, CF, não faz tanta diferença quando se adotam as premissas aqui expostas. Afinal, em ambos os dispositivos, com a interpretação proposta neste trabalho, admite-se a competência legislativa estadual suplementar e supletiva para tratar de processo estadual (que se confunde com procedimento), seja ele de Juizado Especial ou não. E isso por si só já contribui para conter a postura centralizadora que o STF insiste em adotar.

Não parece razoável, contudo, acusar o legislador federal de ter ignorado a competência dos Estados (e Distrito Federal) e disciplinado com minudência o processo no juizado. Chega-se a dizer, em doutrina, que só se teriam deixado em aberto questões menos relevantes e muito mais ligadas à organização judiciária[75].

O que se viu é que não há nada de equivocado na lei federal geral tratar de detalhes, desde que o faça para atender interesse nacional. O que fica reservado aos Estados é suprir suas omissões e adaptar suplementarmente essas regras gerais às especificidades do Estado.

2.1. Competência legislativa dos Estados e Distrito Federal e normas suplementares e supletivas sobre juizados especiais

As normas *gerais*[76] de processo, produzidas pela União (com leis federais gerais), são aquelas que estabelecem princípios e regras comuns para os fatos e situações jurídicas processuais, e respectivos sujeitos, observados no exercício da função jurisdicional em todo território nacional.

Visam atender interesse comum a todas as unidades políticas parciais, ou relativo apenas a algumas ou a muitas delas, mas que, ainda assim, deve ser objeto de tra-

no sentido de que os Estados não poderiam exercer esse poder legislativo na forma dos parágrafos do art. 24, X (que trataria de juizados de pequenas causas), não havendo, ademais, competência concorrente sobre a matéria processual. (STF, Pleno, HC n. 71713/PR, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 26.10.1994, publicado no DPJ de 23.03.2001; STF, Pleno, HC n. 72930/MS, rel. Min. Ilmar Galvão, j. em 01.02.1996, publicado no DPJ de 01.02.1996; STF, Pleno, HC n. 75.308/MT, rel. Min. Sydney Sanches, j. em 18.12.1997, publicado no DPJ de 01.06.2001; STF, Pleno, ADI n. 1807-MT, rel. Min. Dias Toffoli, j. em 30.10.2014, publicado no DPJ de 12.11.2014). Inclusive, o Enunciado n. 03 do FONAJE, em atenção ao entendimento da Corte Suprema, estabeleceu: "Lei local não poderá ampliar a competência do Juizado Especial". Há, também, julgado do STF que considera inconstitucional lei estadual (art. 26 da Lei nº 851/1998 do Estado de SP) que, no processo dos juizados, direciona atuação do juiz, nos casos em que ele acolhe ou não proposta de transação penal do MP, quando ele discorda de proposta de suspensão do processo do membro do MP, instituindo, ainda, hipóteses de intervenção do Procurador Geral de Justiça. O STF entendeu tratar-se de disciplina de "atos do juiz", o que seria matéria processual (não procedimental) e de competência privativa da União (art. 22, I, CF). (STF, Pleno, ADI n. 2.257/SP, rel. Min. Eros Roberto Grau, j. em 06.04.2005, publicado no DPJ de 26.8.2005).

75 GAJARDONI, Fernando da Fonseca**.** *Flexibilização procedimental. Um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual.* São Paulo: Atlas, 2008, p. 61.

76 Definição inspirada na doutrina de FERRAZ, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de Direito USP,* v. 90, São Paulo: 1995, p. 248-250.

tamento uno, para evitar distorções ou atritos que poderiam decorrer da adoção de tratamentos diferentes, esparsos e localizados.

Dessa forma, são enunciados normativos que têm o condão de uniformizar a disciplina de eventos processuais e seus efeitos em todos os processos estatais, empregados no exercício de jurisdições federais e estaduais, indiscriminadamente, de modo que se refiram a toda população do território brasileiro que atue, auxilie ou se sirva destas jurisdições.

As normas estaduais (ou distritais) *suplementares*[77] de processo são aquelas que irão regulamentar e desenvolver, no plano regional, aquilo que foi firmado na lei federal geral de caráter nacional.

Independentemente de portar regras ou princípios, de firmar diretrizes fundamentais, critérios basilares ou minúcias, dirigem-se à complementação da disciplina dos fatos e situações processuais (e respectivos sujeitos), genericamente tratados em lei federal, no âmbito do exercício da função jurisdicional estadual, territorialmente limitada.

E visam, sempre, atender ao interesse local de melhor funcionamento processual da Justiça do Estado (ou Distrito Federal) para todos aqueles que atuem, auxiliem ou fruam da jurisdição ali desempenhada. Com este fim, as normas estaduais suplementares voltam-se à adequação das normas federais gerais à realidade processual ali vivida, satisfazendo necessidades locais, sem gerar dificuldades no diálogo ou contato (inclusive interestadual) de justiças ou atritos federativos.

Por isso, dizer-se, na linha de Tércio Ferraz, que essa não é exatamente uma legislação que concorre com a federal, mas, sim, que decorre dela, regulamentando-a[78] na sua aplicabilidade aos fatos, atos e consequências processuais, no contexto do processo da Justiça estadual.

Porém, a competência legislativa estadual não é só suplementar. É, também, supletiva.

As normas processuais estaduais (ou distritais) *supletivas* são aquelas que, diante da omissão da legislação federal, poderão tratar da matéria processual em sua plenitude, em todos os seus aspectos, mas, ainda assim, para dar conta de peculiaridades próprias e locais (ainda que não exclusivas). Não é necessária a absoluta ausência de lei sobre dada temática, basta que haja omissão sobre um ou outro ponto.

Dessa sorte, quando a legislação federal (Lei n.º 9.099/95, JECs, e n.º 12.153/09, Juizados Fazendários) for omissa em relação a determinada matéria processual/ procedimental, pode a lei estadual supri-la, instituindo este regramento. Contudo, conforme

77 A base teórica da definição também se encontra em FERRAZ, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de Direito USP*, v. 90, São Paulo: 1995, p. 248-250.

78 FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de Direito USP*, São Paulo, v. 90, 1995, p. 250.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

disciplina o art. 24, §4º, da Constituição, havendo a superveniência de lei federal sobre normas gerais, suspende-se a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária.

Assim como na competência suplementar, a competência concorrente supletiva só se reflete nos Juizados Especial Estaduais e nos da Fazenda Pública, nos Estados e Distrito Federal. Já no que diz respeito aos Juizados Especiais Federais, como anteriormente mencionado, cabe unicamente à União regrar o processo ali desenvolvido, no que há de geral e específico, afinal se trata de jurisdição federal.

2.2. Arremate

Até o presente momento, buscou-se fixar premissas conceituais indispensáveis à compreensão da repartição constitucional de competências legislativas em matéria processual.

Demonstrou-se que processo e procedimento constituem noções indissociáveis, formando unidade normativa voltada à produção de atos estatais de natureza decisória, razão pela qual se revela artificial a tentativa de distinção rígida entre normas processuais e procedimentais.

A partir dessa compreensão, analisou-se o modelo constitucional previsto nos arts. 22, I, e 24, X e XI, da Constituição Federal, sustentando-se que a competência legislativa concorrente autoriza a atuação supletiva e suplementar dos Estados-membros e do Distrito Federal no âmbito do processo dos Juizados Especiais, especialmente para adaptar normas gerais federais às realidades locais e suprir eventuais lacunas legislativas, sem comprometer a necessária unidade do sistema processual nacional.

É nesse contexto que se propõe que Estados-membros, no exercício de sua competência legislativa supletiva e suplementar para disciplinar o processo nos Juizados Especiais, regulamentem o pedido de uniformização de interpretação de lei (PUIL), modalidade processual típica do microssistema dos Juizados. A disciplina normativa estadual do instituto surge como instrumento legítimo de enfrentamento das lacunas existentes na legislação federal.

Porém, para defender a atuação específica no procedimento do pedido de uniformização de interpretação de lei (PIUL), é necessário apresentá-lo.

3. JUIZADOS ESPECIAIS E PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI (PUIL)

3.1. Noções Gerais

Com o advento da Lei nº 10.259/2001, foram instituídos os Juizados Especiais Federais, incorporando-se ao seu regramento procedimental novas vias de impugnação

das decisões[79]. Dentre essas, destaca-se o pedido de uniformização, disciplinado no art. 14 da referida lei.

Nessa esfera, o PUIL subdivide-se em regional e nacional. Este último classifica-se em duas modalidades: aquele dirigido à Turma Nacional de Uniformização e aquele destinado ao Superior Tribunal de Justiça, quando houver contrariedade à sua súmula ou à sua jurisprudência dominante.

O pedido de uniformização foi ali concebido como veículo apto a conferir uniformização e estabilidade à jurisprudência dos Juizados Federais no que concerne à interpretação do direito material. Isso porque, "premidos pelos efeitos negativos da ausência de uniformidade nos julgados dos juizados especiais, a atuar em desprestigio à Justiça, à segurança jurídica e à isonomia, legisladores e tribunais começam, daí, a se mover no sentido de restabelecer um controle maior sobre o sistema"[80].

Junto a isso, em 2009, a Lei n.º 12.153 vem dispor sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Município, e, também, incorporou o pedido de uniformização estadual (art. 18, §1º) e o nacional (art. 18, §3º).

Assim, hoje, os Juizados Especiais Cíveis e Criminais Estaduais são os únicos, dentre os integrantes do microssistema dos Juizados Especiais, que não contam com o PUIL dentre suas vias de impugnação das decisões, por ausência de regulamentação na Lei n.º 9.099/1995.

De acordo com o art. 18, §1º, da Lei nº 12.153/2009, no que se refere aos Juizados Especiais da Fazenda Pública, caberá a interposição do pedido de uniformização de interpretação de lei quando houver divergência entre decisões proferidas por Turmas Recursais do mesmo Estado sobre questões de direito material[81]. Essa divergência será julgada em reunião conjunta das Turmas em conflito, sob presidência de desembargador indicado pelo Tribunal de Justiça.

Em uma intepretação apressada, é possível chegar à equivocada conclusão de que a reunião se daria apenas entre as turmas em conflito, o que não seria o correto, até porque, isso permitiria uma diversidade de orientações tantas quantas fossem as combinações das turmas conflitantes (e resolvendo unicamente os conflitos entre si), o que comprometeria a própria essência do incidente.

79 Além do pedido de uniformização, fora previsto também o cabimento do Recurso de Agravo de Instrumento em face de decisão que concede tutela provisória de urgência (cautelar ou antecipada), nos termos dos arts. 4 e 5 da Lei nº 10.259/2001.

80 CHINI, Alexandre; LEITE, Alexandre Corrêa; FLEXA, Alexandre. PORTO, Fábio Ribeiro. LIMA, João Luiz Ferraz de Oliveira; HARTMANN, Rodolfo Kronemberg. *Juizados Especiais da Fazenda Pública – Lei 12.153/2009 comentada.* Salvador: Juspodivm, 2019, 183 p.

81 Cumpre registrar que a divergência entre as Turmas Recursais deve ser atual. Isso porque, nos termos do art. 88 do Provimento nº 165/2024 do Conselho Nacional de Justiça, a divergência com jurisprudência já superada não enseja pedido de uniformização.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Nesse sentido, Alexandre Chini, Alexandre Corrêa, Alexandre Porto, Fábio Ribeiro, João Luiz e Rodolfo Hartmann, ao ponderar que, existindo mais de duas turmas recursais de Fazenda Pública na Justiça Estadual, a reunião deve agregar todas elas, mesmo que a divergência aponte apenas para parte delas. Isso porque, se a finalidade do PUIL é fixar uma única interpretação aplicável aos litígios daquela natureza, não teria sentido algum pacificar a questão apenas em um universo restrito de duas turmas, de maneira a, logo mais, enfrentá-las, novamente, quando a divergência se apresentasse em relação a outras turmas até então não integrantes daquela "reunião conjunta"[82].

Com o advento da Lei nº 12.153/2009, que previu um Sistema dos Juizados Especiais e dispôs sobre os Juizados Fazendários, a Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça, no uso de suas atribuições constitucionais e regimentais de aprimoramento dos serviços judiciários, editou o Provimento nº 7/2010[83]. O Provimento nº 7/2010, em seu art. 11, dispôs que os Tribunais de Justiça deveriam, até a entrada em vigor da Lei dos Juizados Fazendários, organizar o funcionamento da Turma de Uniformização destinada a dirimir as divergências entre decisões proferidas pelas Turmas Recursais Estaduais.

Recentemente, o Provimento nº 165/2024, do CNJ, que consolidou diversos atos normativos da Corregedoria Nacional de Justiça em um único diploma, revogou expressamente provimentos anteriores, dentre eles o Provimento nº 7/2010. Contudo, cumpre destacar que o novo provimento preservou conteúdo normativo anteriormente previsto quanto à criação e o funcionamento das Turmas de Uniformização.

Daí, conclui-se, que seja pela redação do provimento revogado, seja pelo disposto no Provimento nº 165/2024, especialmente em seu art. 87, a Turma de Uniformizaçãoé órgão integrante da estrutura institucional do próprio sistema dos Juizados Especiais Estaduais.

Assim, é imperioso analisar o papel dessas Turmas de Uniformização quando instadas a dirimir a divergência intraestadual. Diferentemente da previsão da Lei nº 10.259/2001 (Juizados Federais), que só admite o pedido para uniformização de interpretação de lei federal, o PUIL no âmbito dos Juizados Fazendários visa à uniformização da interpretação da norma de direito material, seja ela *federal*, *estadual* ou *municipal*[84], opção que se coloca alinhada com o princípio da simetria federativa, já que não há hierarquia entre leis de diferentes esferas federativas, que merecem o mesmo trata-

82 CHINI, Alexandre; LEITE, Alexandre Corrêa; FLEXA, Alexandre. PORTO, Fábio Ribeiro. LIMA, João Luiz Ferraz de Oliveira; HARTMANN, Rodolfo Kronemberg. *Juizados Especiais da Fazenda Pública – Lei 12.153/2009 comentada.* Salvador: Juspodivm, 2019, 183 p.

83 Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça. *Provimento nº 7/2010*. Disponível em: <https://atos.cnj. jus.br/atos/detalhar/1292>. Acesso em: 04 de dez. 2024.

84 CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de. Comentários ao artigo 18 da Lei nº 12.153/2009. In: GOMES Jr., Luiz Manoel; GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de. *Comentários à Lei Dos Juizados Especiais: Lei 12.153/2009* -2. ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. 205 p.

mento equânime, com igual preocupação com a uniformidade e estabilidade em torno da sua interpretação.

É fundamental atentar que, no que concerne à intepretação da lei federal, o papel da Turma de Uniformização Estadual se assemelha ao desempenhado pela TNU, que seria a de, seguindo a orientação jurisprudencial do STJ sobre a matéria de direito, firmar definitivamente a mencionada interpretação no âmbito dos Juizados Estaduais, pois é o STJ a corte guardiã da interpretação da lei federal em todo o território brasileiro.

Tanto é que, se a orientação acolhida pela Turma de Uniformização contrariar súmula do Superior Tribunal de Justiça, a parte interessada poderá provocar a manifestação desta Corte Superior, que dirimirá a divergência, consoante disposição do art. 19, *caput*, da Lei n.º 12.153/2009.

Por outro lado, no que diz respeito à interpretação de questões de direito estadual ou municipal, é a Turma de Uniformização Estadual a responsável por conferir-lhes a definitiva interpretação no âmbito dos Juizados, atuando como a última instância impugnativa. O recurso ao STJ só é cabível se houver divergência de interpretação de lei federal ou contrariedade com súmula do STJ.

Em arremate, se a controvérsia gira em torno de direito material, seja estadual ou municipal, será a Turma de Uniformização Estadual, no âmbito dos Juizados Fazendários, a responsável a conferir-lhes a correta interpretação – sendo de bom alvitre, em nome da segurança jurídica, que vincule no plano estadual.

Os arts. 18 e 19 da Lei n.º 12.153/2009 (Juizados da Fazenda Pública) preveem três hipóteses de cabimento para interposição do PUIL quando direcionado ao Superior Tribunal de Justiça, a seguir expostas.

A *primeira,* quando *Turmas Recursais de diferentes Estados* derem à lei federal *interpretações divergentes* (art. 18, §3º, da Lei nº 12.153/2009). É importante mencionar que é "excluída [...] a possibilidade de divergência entre juizados submetidos a regimes jurídicos diversos [juizados especiais estaduais comuns (Lei n° 9.099/1995), juizados especiais estaduais da fazenda publica (Lei n° 12.153/2009) e juizados especiais federais (Lei n° 10.259/2001)]"[85]. Neste contexto, o PUIL só será cabível quando as Turmas divergentes foram afetas ao sistema dos Juizados Especiais da Fazenda Pública.

A segunda, quando a decisão proferida pela Turma Recursal estiver em desconformidade com súmula do STJ - art. 18, §3º, *in fine,* da Lei nº 12.153/2009. Nesse caso, não há divergência de entendimento entre Turmas de um mesmo Estado ou entre Turmas de Estados distintos. Basta que a Turma Recursal não tenha dado observância à súmula do Superior Tribunal de Justiça.

85 CHINI, Alexandre; LEITE, Alexandre Corrêa; FLEXA, Alexandre. PORTO, Fábio Ribeiro. LIMA, João Luiz Ferraz de Oliveira; HARTMANN, Rodolfo Kronemberg. *Juizados Especiais da Fazenda Pública – Lei 12.153/2009 comentada.* Salvador: JusPodivm, 2019, 191 p.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Diferentemente do PUIL direcionado ao STJ no âmbito do Juizado Especial Federal, nessa via, não é cabível a interposição do Pedido de Uniformização quando as decisões das Turmas Recursais forem contrárias à jurisprudência dominante da Corte. Trata-se, portanto, de uma hipótese bem mais restrita do que a do art. 14, § 4°, da Lei n.° 10.259/2001. Inclusive, esse foi o entendimento da 1ª Seção do STJ, quando do julgamento da Reclamação nº 22.033-SC: "não é cabível nem pedido de uniformização nem reclamação ao STJ contra acórdão de Turma Recursal do Juizado da Fazenda Pública que contrarie orientação fixada em precedentes do STJ"[86].

Porém, tratando-se de um microssistema (dos juizados especiais), não havendo incompatibilidade entre as normas regentes e levando em conta a própria essência do instituto, o mais coerente e sistêmico é que, também no âmbito dos Juizados Fazendários, seja possível a interposição do PUIL quando a decisão da Turma for contrária à jurisprudência dominante da Corte. Isso também se justifica porque a finalidade da norma é assegurar a autoridade da jurisprudência presumidamente mais qualificada do Superior Tribunal de Justiça[87].

Com base em estudos de Sokal[88], identifica-se, ainda, que, em ambos os Juizados (Federais e da Fazenda Pública) estão presentes interesses do Poder Público, e o legislador federal facilitou o acesso de demandas que envolvem a União, pela via impugnativa de decisões, ao Superior Tribunal de Justiça, em detrimento das demais. Trata-se de circunstância que, indiscutivelmente, constitui indevida preferência federativa para o eixo central de nossa estrutura federativa.

Desse modo, entende-se ser adequado conferir interpretação extensiva ao dispositivo em questão, ampliando o seu cabimento para quando a orientação acolhida pela Turma Recursal, em questões de direito material, contrariar súmula ou jurisprudência dominante no Superior Tribunal de Justiça. Tudo isso em nome do pacto federativo, e da simetria esperada em seu contexto.

E tal como decidido no PUIL n.º 825/RS, pela 1ª Seção do STJ, entende-se por "jurisprudência dominante", para fins do manejo de pedido de uniformização de interpretação de lei federal (PUIL), não apenas as hipóteses previstas no art. 927, III, do CPC, mas

86 STJ. 1ª S. Rcl nº22.033/SC, rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. em 8/4/2015, Dje de 16/04/2015.

87 CHINI, Alexandre; LEITE, Alexandre Corrêa; FLEXA, Alexandre. PORTO, Fábio Ribeiro. LIMA, João Luiz Ferraz de Oliveira; HARTMANN, Rodolfo Kronemberg. *Juizados Especiais da Fazenda Pública – Lei 12.153/2009 comentada.* Salvador: JusPodivm, 2019, p. 203. Alexandre Chini, Alexandre Corrêa, Alexandre Flexa, Fábio Ribeiro, João Luiz Ferraz de Oliveira Lima e Rodolfo Kronemberg concluem que a referência à súmula não só deveria restringir-se às súmulas em seu sentido estrito, mas também às súmulas traduzidas "teses", aquelas resultantes do julgamento dos recursos repetitivos e dos Incidente de Assunção de Competência (IACs). Trata-se de proposta relevante, a ser prudentemente considerada, tendo em vista a subsistência de um sistema de precedentes vinculantes harmônico no ordenamento processual, no bojo do qual, em afinidade com a principiologia constitucional, impõe-se aos juízes os deveres do art. 926, CPC.

88 SOKAL, Guilherme Jales. *O Novo CPC e o Federalismo.* Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, v. 70, 2016, 134-160 p.

também os acórdãos do STJ proferidos em embargos de divergência e nos próprios pedidos de uniformização de interpretação de lei federal por ele decididos.

Por fim, a *terceira* e última hipótese é quando a orientação acolhida *pela Turma de Uniformização Estadual contrariar súmula* (ou *jurisprudência dominante*) do STJ – art. 18, *caput,* da Lei nº 12.153/2009. Tudo que foi mencionado logo acima quanto à importância de uma interpretação extensiva, aplica-se, também, nesta hipótese.

Assim, antevendo a possibilidade de as Turmas de Uniformização Estadual firmarem entendimento contrário ao adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, o legislador contemplou a presente hipótese como a derradeira forma de acesso à Corte[89].

3.2. Natureza Jurídica do PUIL

Aspecto relevante que se aborda ao tratar do PUIL é a sua natureza jurídica. Antes, porém, de abordar a sua natureza jurídica, é válido mencionar que, sob a égide do Código de Processo Civil de 1973, vigia um instituto com um nome semelhante ao pedido de uniformização ("incidente de uniformização da jurisprudência"), com previsão no art. 476 do CPC/1973, que também tinha por finalidade a uniformização e estabilização da jurisprudência acerca da interpretação do Direito.

Nos termos do aludido dispositivo, competia a qualquer juiz, ao dar o voto na turma, câmara, ou grupo de câmaras, solicitar o pronunciamento prévio do tribunal acerca da interpretação do direito quando: *i)* verificar que, a seu respeito, ocorre divergência; *ii)* no julgamento recorrido a interpretação for diversa da que lhe haja dado outra turma, câmara, grupo de câmaras ou câmaras cíveis reunidas. Ainda, de acordo com o parágrafo único, a parte poderia, ao arrazoar o recurso ou em petição avulsa, requerer, fundamentadamente, que o julgamento obedecesse ao disposto neste artigo.

A uniformização de jurisprudência era um incidente processual, em que havia a cisão da competência para o julgamento de um recurso ou de um processo de competência originária de um tribunal local (estadual ou federal), de maneira que a um órgão (Órgão Especial ou Tribunal Pleno) era atribuída a competência funcional para fixar a tese jurídica, e a outro órgão a competência de aplicá-la ao caso concreto[90]. Como atenta a Ministra Nancy Andrighi, este incidente não se prestava a alterar e nem a cassar decisão anterior, mas sim a manter a unidade de entendimento sobre uma certa questão dentro do Tribunal[91].

89 CHINI, Alexandre; LEITE, Alexandre Corrêa; FLEXA, Alexandre. PORTO, Fábio Ribeiro. LIMA, João Luiz Ferraz de Oliveira; HARTMANN, Rodolfo Kronemberg. *Juizados Especiais da Fazenda Pública – Lei 12.153/2009 comentada.* Salvador: JusPodivm, 2019, 201 p.

90 CÂMARA. Alexandre Freitas. *Juizados Especiais Cíveis Estaduais, Federais e da Fazenda Pública: Uma abordagem crítica*. 7.ed. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, 242 p.

91 ANDRIGHI, Fátima Nancy. *Primeiras reflexões sobre o pedido de uniformização de interpretação no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis E Criminais*. In: FUX, Luiz; JUNIOR, Nelson Nery; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord). Processo e Constituição: Estudos em Homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. 461-467 p.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Edilton Meireles[92], no artigo "Uniformização da jurisprudência no processo do trabalho", escrito sob égide do CPC/1973, ponderou que parecia ser óbvio que a decisão adotada pelo Tribunal, em sede do incidente de uniformização de jurisprudência, teria efeito vinculante no âmbito da própria Corte, haja vista que o quê se queria com o incidente em tela era, justamente, uniformizar a jurisprudência do tribunal. Logo, uma vez uniformizada, a jurisprudência deveria ser adotada por todos membros e órgãos internos do tribunal, pois, do contrário, revelar-se-ia inútil.

Na verdade, o PUIL que está previsto nas Leis n.º 10.259/2001 e n.º 12.153/2009 em nada se confunde com o incidente de uniformização da jurisprudência, previsto no art. 476 do CPC/1973. Todavia, devido à semelhança nos nomes e ao fato das referidas leis não definirem explicitamente o "pedido de uniformização" como um recurso, incidente ou outro meio impugnativo, persiste a controvérsia, na literatura jurídica, quanto a sua natureza jurídica.

Araken de Assis defende que o "pedido de uniformização" não constitui um recurso, mas um simples incidente na tramitação desses recursos[93].

De maneira semelhante, Luis Sequeira de Cerqueira pondera atentamente que as Leis nº 10.259/2001 (Juizados Federais) e nº 12.153/2009 (Juizados Fazendários) não qualificam explicitamente o pedido de uniformização como um recurso, razão pela qual ausente a taxatividade recursal. Além disso, ele pontua que a decisão que o aprecia não necessariamente tem efeito modificativo[94].

De outro lado, os que qualificam o PUIL como um recurso, como Daniel Machado Rocha, Daniela Pereira Madeira e Gabrielly de Fátima Ribeiro Durães, defendem que, embora as legislações não tenham o definido expressamente como um recurso, denota-se esta qualidade recursal a partir do seu próprio processamento, haja vista que, do que se observa, não se trata de uma fase incidental e precedente ao julgamento do recurso – tal como um incidente; mas sim de uma irresignação frente a uma decisão judicial, rumo à sua pretensa revisão, tal como um recurso[95-].

Nesse contexto, Luciano Vieira[96] destaca que o PUIL objetiva impugnar a decisão judicial contra a qual foi manejado e, com isso, obter a reforma ou anulação do julgamento proferido pela Turma Recursal, evidenciando assim a sua natureza recursal.

---

92 MEIRELES, Edilton. *Uniformização da jurisprudência no processo do trabalho*. Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região. Ano IV, n. 6, jul. de 2015.

93 ASSIS, Araken de. *Manual dos recursos* [livro eletrônico] - 4. ed. - São Paulo: Thomson Reuters, 2021, RB-2.6 p.

94 CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de. Comentários ao artigo 18 da Lei nº 12.153/2009. In: GOMES Jr., Luiz Manoel; GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de. *Comentários à Lei Dos Juizados Especiais: Lei 12.153/2009* -2. ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 206 p.

95 Conselho da Justiça Federal (Brasil). Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais – elaboração: Daniel Machado da Rocha, Daniela Pereira Madeira, Gabrielly de Fátima Ribeiro Durães. *Manual de admissibilidade recursal da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais*– 5. ed. – Brasília, 2021.

96 Luciano Vieira, com o propósito de evidenciar a natureza recursal do PUIL, diferencia o que seria um recurso de um incidente, fundamentando que, enquanto os recursos representam a irresignação da parte em face

José Antônio Savaris e Flávia da Silva Xavier, na obra "Manual dos recursos nos juizados especiais federais" - construindo raciocínio que também se aplica ao âmbito dos Juizados da Fazenda Pública -, ponderam que "o pedido de uniformização [...] consubstancia verdadeira modalidade recursal, não sendo apenas uma fase incidental e precedente ao julgamento do recurso. Ao contrário, a decisão dos pedidos [...] traz como consequência a eventual modificação do resultado do julgamento proferido nos autos"[97].

Alexandre Freitas Câmara[98] defende que o pedido de uniformização da interpretação da lei é, sem dúvidas, um recurso, pois estar-se-á pedindo o reexame da decisão judicial, cabendo ao órgão julgador não só fixar a tese jurídica, mas também aplicá-la ao caso concreto.

Em sede de Juizados Especiais Federais, a primeira "Questão de Ordem", editada pela Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência, é que "o pedido de uniformização tem a natureza jurídica de recurso, cujo julgado, portanto, modificando ou reformando, substitui a decisão ensejadora do pedido"[99].

A questão foi levada ao STF, que concluiu que o pedido de uniformização de jurisprudência possui natureza recursal, pois propicia a reforma do acórdão impugnado[100].

Curiosamente, o Provimento nº 165/2024 do CNJ, indo de encontro ao desenho normativo vigente, em seu art. 88[101], §9º, estabeleceu que, tratando-se de divergência preexistente ao recurso inominado, e não sendo a divergência suscitada pelas partes,

---

de decisão judicial que lhe cause alguma contrariedade ou prejuízo, objetivando a invalidação, reforma ou integração do decisum; os incidentes, em que pese provoque desvio de percurso do procedimento normal do processo, não se prestam a impugnar decisões judiciais. (VIEIRA, Luciano Pereira. *Sistemática recursal dos juizados especiais federais cíveis: doutrina e jurisprudência.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, 98-99 p.).

97 SAVARIS, José Antonio; XAVIER, Flávia da Silva. *Manual dos recursos nos juizados especiais federais* - 8.ed. rev. Atual. - Curitiba: Alteridade Editora, 2022. 246 p.

98 CÂMARA. Alexandre Freitas. *Juizados Especiais Cíveis Estaduais, Federais e da Fazenda Pública: Uma abordagem crítica*. 7.ed. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, 242-243 p.

99 Questão de Ordem nº 1 da TNU: "Os Juizados Especiais orientam-se pela simplicidade e celeridade processual nas vertentes da lógica e da política judiciária de abreviar os procedimentos e reduzir os custos. Diante da divergência entre decisões de Turma Recursais de regiões diferentes, o pedido de uniformização tem a natureza jurídica de recurso, cujo julgado, portanto, modificando ou reformando, substitui a decisão ensejadora do pedido. A decisão constituída pela Turma de Uniformização servirá para fundamentar o juízo de retratação das ações com o processamento sobrestado ou para ser declarada a prejudicialidade dos recursos interpostos. (Aprovada na 2ª Sessão Ordinária da Turma Nacional de Uniformização, do dia 12.11.2002).

100 STF, 2ª T., AgR ARE nº 850.960/SC, rel. Min. Teori Zavascki, j. em 24/03/2015, Dje de 13/04/2015.

101 "Art. 88. Caberá pedido de uniformização de interpretação de lei quando houver divergência entre decisões proferidas por Turmas Recursais da mesma unidade da federação sobre questões de direito material. [...] § 8º Tratando-se de divergência preexistente ao recurso inominado ou à apelação caberá à parte indicar a sua ocorrência nas razões do próprio recurso inominado ou da apelação, ou nas respectivas contrarrazões, a fim de que a Turma julgadora aprecie a questão. § 9º Na hipótese do § 8º, ou mesmo de ofício se a divergência preexistente não for noticiada por qualquer das partes, poderá o(a) relator(a), antes de iniciar o julgamento do recurso inominado ou da apelação, submeter a questão à apreciação da Turma, que decidirá, em caráter terminativo."

poderá o relator, antes do início do julgamento do recurso, submeter a questão à apreciação da Turma, a qual decidirá sobre o tema em caráter terminativo. Com este novo contorno dado por ato normativo do CNJ, observa-se que o PUIL passa a admitir a iniciativa oficiosa do relator[102], quebrando a lógica da voluntariedade, característica ínsita aos recursos, como será demonstrado adiante.Diante do cenário apresentado, revela-se consistente e bem fundamentado o entendimento segundo o qual a natureza do PUIL é recursal, o que pode justificar-se, ainda, a partir dos princípios fundamentais dos recursos cíveis, como se sustenta abaixo.

O princípio do *duplo grau de jurisdição* (ou de cognição) assegura a possibilidade de reanálise da decisão proferida, a ser realizada por um órgão jurisdicional (diferente ou não, na verdade), a partir da manifestação de inconformismo de um sujeito interessado (parte, MP ou terceiro)[103]. Ou seja, é o direito à oportunidade de um novo julgamento. Diz-se, em doutrina, que, de acordo com esse princípio, a justa solução da causa depende de exames sucessivos, por novos julgadores (em regra), mais experientes, com novas reflexões[104].

Ressalta-se que, em todas as suas modalidades, o pedido de uniformização, quando interposto pela parte vencida, é direcionado a um órgão diverso (superior e mais experiente) daquele que prolatou a decisão impugnada, visando um novo julgamento, para que se obtenha o reexame da decisão e, consequentemente, a sua reforma.

Já o princípio da *taxatividade recursal* estabelece que só existem recursos se estabelecidos em lei, isto é, no sistema de direito positivo. O PUIL, em todas as suas modalidades, possui previsão legal, seja na Lei n.º 10.259/2001 (Juizados Federais), seja na Lei n.º 12.153/2009 (Juizados da Fazenda Pública).

De acordo com o princípio da *singularidade*, também conhecido como princípio da unicidade ou unirrecorribilidade recursal, para cada ato judicial recorrível, existe, como regra, um único recurso previsto no ordenamento jurídico. Em outras palavras, para cada decisão passível de recurso, existe uma única espécie recursal apropriada. Sendo assim, não é permitida a interposição simultaneamente de mais de um recur-

102 Mas é interessante registrar que essa escolha normativa feita pelo CNJ parece refletir uma preocupação com o cumprimento do dever dos magistrados de uniformizar a jurisprudência, mantê-la estável e garantir segurança jurídica e igualdade de tratamento para os jurisdicionados, com base no CPC (arts. 7.º e 926), e na CF (art. 5.º, *caput*, e XXXVI). Ao depender da iniciativa das partes para levar a questão para uniformização, descura-se desse múnus que o sistema lhe impôs.
Porém, é inegável que, uma vez admitida uma atuação de ofício do relator, restaria contrariada sua natureza recursal, ao menos a partir das premissas desse trabalho (não se desconhecendo a doutrina que admite recurso de ofício, a ex. de DIDIER Jr., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de direito processual civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos Tribunais.* 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. 3 v. 404 p.).

103 NERY JR., Nelson. *Princípios Fundamentais. Teoria Geral dos Recursos.* 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, 43 p.

104 MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, v. 5., 237 p.

so contra a mesma decisão[105], sob pena de inadmissão do segundo deles, ressalvadas exceções de lei[106].

No âmbito dos Juizados Especiais Federais, o art. 14 da Lei nº 10.259/2001 prevê três espécies de pedidos de uniformização de interpretação de lei federal, os quais se subdividem em pedido de uniformização regional (§1º) e nacional. Este último, por sua vez, classifica-se em duas modalidades: aquela dirigida à Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (§2º) e aquela destinada ao Superior Tribunal de Justiça, quando configurada contrariedade à súmula ou à jurisprudência dominante dessa Corte (§4º).

Já no âmbito dos Juizados da Fazenda Pública, a Lei n.º 12.153/2009, que dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública, trouxe, em seu conjunto normativo, o pedido de uniformização estadual (art. 18, §1º) e o nacional, o qual é direcionado ao STJ (art. 18, §3º).

Como visto, cada espécie recursal, acima apontada, é cabível em face de determinado ato judicial recorrível. Encontram-se, assim, de acordo com a singularidade recursal.

Quanto ao princípio da *voluntariedade,* são necessárias reflexões mais profundas, tendo em vista a divergência doutrinária em torno dele.

Para Nelson Nery Jr., a insurgência do vencido, geradora da vontade em recorrer, é a própria manifestação do princípio dispositivo na fase recursal, de modo que, é por essa razão, que se aplica aos recursos o princípio "*ne procedat iudex ex officio*" (princípio da inércia da jurisdição). Dessa forma, o interesse na reforma ou invalidação do ato judicial impugnado deve ser induvidosamente manifesta, sob pena de não conhecimento do recurso. Conclui, nesses termos, que não é possível conferir o caráter de recurso à remessa obrigatória, pois, neste caso, não há a manifesta "vontade em recorrer" ao determinar a subida dos autos à superior instância para o reexame[107].

Por outro lado, Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha[108] defendem que não existe um conceito universal de recurso, sendo ele construído a partir da singularidade de cada sistema positivo. Na maioria dos países, a definição de recurso caracteriza-se por 02 (dois) elementos, sendo esses: (i) provocação ao reexame da matéria e (ii) impugnação da decisão recorrida.

105 DIDIER Jr., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de direito processual civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos Tribunais.* 13 ed. Salvador: JusPodivm, 2016. 3 v. 110 p.

106 PIMENTEL SOUZA, Bernardo. *Introdução aos recursos cíveis e à ação rescisória*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 115.

107 NERY Jr., Nelson. *Teoria Geral dos recursos [livro eletrônico]* - 8. ed. - São Paulo: Thomson Reuters, 2024, RB-2.34 p.

108 DIDIER Jr., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de direito processual civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos Tribunais.* 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. 3 v. 404 p.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Os aludidos autores destacam que, no caso do Brasil, a impugnação pode se dar de forma voluntária, como a regra entre os recursos, ou compulsória, como no caso das remessas necessárias. Neste último caso, o julgador, ao praticar o ato de impulso oficial, provoca a impugnação compulsória, sem que haja manifestação de vontade de qualquer das partes. De qualquer sorte, concluem que, sendo o impulso compulsório ou voluntário, em ambos os casos, há provocação e impugnação (e há recurso).

Defende-se, aqui, que a vontade na reforma ou invalidação do ato judicial impugnável deve ser induvidosamente manifestada. Inclusive, é por esta razão que o PUIL, em sendo um recurso, não se confunde com o incidente de uniformização previsto pelo revogado CPC/73, pois, nesse último, era possível o incidente ser provocado de ofício (caput do art. 476) ou mediante pedido da parte (parágrafo único do art. 476).

No caso do pedido de uniformização, para levar a matéria à instância superior, com fins de reforma, mas também de uniformização jurisprudencial, exige-se do recorrente a manifestação de vontade de recorrer, que se materializa com a interposição desse recurso.

Todavia, como anteriormente mencionado, o art. 88, §9º, do Provimento nº 165/2024, do Conselho Nacional de Justiça, acabou por admitir a iniciativa oficiosa do relator (em caso de divergência pré-existente ao recurso inominado). Embora a Lei nº 12.153/2009 não preveja expressamente a natureza recursal do pedido de uniformização, a interpretação sistemática de suas disposições permite reconhecer que é essa sua essência (de recurso), como amplamente defendido neste trabalho.

Não se aprofundará, aqui, na discussão em torno da competência do CNJ para normatizar aspectos procedimentais relacionados ao PUIL. Mas a questão é que o referido provimento inova de forma a desnaturar a lógica recursal do instituto, colocando em xeque a voluntariedade recursal (necessária para que se modifique os termos da decisão recorrida).

Na melhor das hipóteses, uma previsão desse viés deveria decorrer de ato do legislador, e não de ato normativo infralegal, sob pena de extrapolação dos limites do poder regulamentar do CNJ e de comprometimento da coerência da sistemática recursal do processo civil.

4. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL E NORMAS SUPLETIVAS SOBRE JUIZADOS E, ESPECIFICAMENTE, SOBRE O PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

Como já mencionado, as normas processuais estaduais (ou distritais) supletivas são aquelas que, na ausência de regulamentação federal, podem abordar a matéria processual em sua totalidade, considerando todos os seus aspectos e visando atender a peculiaridades locais e específicas, mesmo que não exclusivas.

É importante ressaltar que não é necessária a completa ausência de legislação sobre o tema, basta que haja omissão em algum ponto específico.

É partindo dessa premissa que são apresentadas algumas sugestões para a elaboração de uma proposta de legislação estadual supletiva sobre a matéria, que preencha as lacunas deixadas pela legislação federal, no que diz respeito aos juizados e ao pedido de uniformização (PUIL).

Para tanto, é necessário recordar que o Juizado Especial Estadual é o único do microssistema dos Juizados que não conta, expressamente, com o pedido de uniformização, em razão da falta de regulamentação pela Lei n.º 9.099/1995.

Fernando Gonzaga Jayme, Guilherme Leroy e Thamiris da Silveira[109] justificam o porquê da lei ter dispensado tratamento diferenciado aos Juizados Especiais Federais (Lei n.º 10.259/2001) e aos Juizados da Fazenda Pública (Lei n.º 12.153/2009). Explica que os Juizados Federais e da Fazenda Pública processam e julgam conflitos instaurados entre o cidadão e o Poder Público, contexto que faz atrair as regras constitucionais que se impõem nas relações de direito público, de maneira que "não podem transigir com a legalidade, sob pena de incorrerem em grave violação do direito fundamental de ser tratado isonomicamente perante a lei".

Complementam que tal tratamento não deve ser aplicado no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis, visto que os princípios norteadores do juizado (oralidade, simplicidade, economia processual, celeridade e informalidade) permitem o juízo de equidade, o que é recomendável, considerando a natureza dos conflitos de interesses ali solucionados e as grandes diversidades existentes no país.

Com o devido respeito, não se trata da interpretação mais acertada. Afinal, como bem observam Teresa Arruda Alvim, Maria Lúcia Lins Conceição e Carolina Uzeda, apesar da inegável relevância dos Juizados Especiais Cíveis, é imprescindível, neste contexto, considerar os riscos de priorizar a celeridade em detrimento da legalidade das decisões, o que pode resultar, como se fosse possível, em uma ordem jurídica paralela[110].

Apesar da ausência de previsão na mencionada lei, o Provimento nº 22/2012 do Conselho Nacional de Justiça previu, em seu art. 11, que nas unidades da Federação onde houver mais de uma Turma Recursal dos Juizados Especiais, os Tribunais de Justiça devem garantir o funcionamento da Turma de Uniformização destinada a dirimir divergência entre decisões proferidas por Turmas Recursais do Sistema dos Juizados Especiais.

109 JAYME, Fernando Gonzaga; LEROY, Guilherme Costa; SILVEIRA, Thamires D'Lazzari da. Reclamação ao STJ de decisões proferidas pelos Juizados Especiais Cíveis estaduais: quis custodiet ipsos custodes? Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/YxYHXbtQ6fGVZCnB9spp8CH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 03 dez. 2024.

110 ALVIM, Teresa Arruda; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins Conceição; UZEDA, Carolina. *Breve reflexão sobre o controle das decisões proferidas pelos juizados especiais - A tese firmada no julgamento do RE 586068, tema 100.* Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/questao-de-direito/402153/o-controle-das-decisoes-proferidas-pelos-juizados-especiais>. Acesso em 05 jan 2025

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

No Estado da Bahia, *p.ex.*, a Turma de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais foi criada pela Resolução nº 03/2014, do TJ/BA, e está regulamentada na Resolução nº 02/2021 (Regimento Interno das Turmas Recursais), com competência dada por esta última para, de acordo com o seu art. 102, processar e julgar o pedido de uniformização de interpretação de lei, quando houver divergência entre decisões proferidas por Turmas Recursais do Estado da Bahia sobre questões de direito material.

É importante relembrar que, sob a nomenclatura de "Pedido de Uniformização", abrangem-se várias modalidades recursais, cada uma com regras e processamentos próprios. A hipótese acima descrita está a tratar do pedido de uniformização estadual, aquele que, tal como disciplinado pelo art. 18, §1º, da Lei n.º 12.153/2009, é direcionado às Turmas de Uniformização Estadual, nos casos em que houver divergência entre decisões proferidas por Turmas Recursais do mesmo estado.

Ocorre que, sendo o pedido de uniformização de interpretação de lei (PUIL) uma espécie de recurso, tal regulamentação deveria ter sido estabelecida por uma lei estadual, em virtude do princípio da taxatividade recursal, e também por tratar-se de matéria de processo/procedimento (de competência legislativa concorrente da União e Estados, como dito).

O princípio da taxatividade recursal estabelece que só existem recursos se estabelecidos em lei, isto é, no sistema positivo. No caso de recursos inerentes ao processo civil, a lista encontra-se prevista no art. 994, do CPC, quais sejam, a apelação, o agravo de instrumento, o agravo interno, os embargos de declaração, o recurso ordinário, o recurso especial, o recurso extraordinário, o agravo em recurso especial ou extraordinário e os embargos de divergência[111].

Além desses, existem também os recursos previstos em legislação extravagante, como é o caso, por ex., do recurso inominado (art. 41, da Lei nº 9.099/1995), dos agravos inominados (art. 15, da Lei nº 12.016/2009, e art. 12 da Lei nº 7.347/1985) e do próprio pedido de uniformização (art. 14 e ss. da Lei nº 10.259/2001, e 18 e ss. da Lei nº 12.153/09).

Não importa se a previsão do recurso se dá na Constituição Federal, no Código de Processo Civil ou em lei esparsas, mas deve necessariamente ser estabelecida por norma oriunda do corpo legislativo ao qual foi adjudicada a competência para editar regras sobre o processo civil[112].

O princípio da taxatividade recursal decorre do princípio da legalidade. Sendo assim, os recursos devem ser criados por meio de lei, não sendo permitida a sua criação,

111 ALVIM, Arruda. Manual de direito processual civil [livro eletrônico] / Arruda Alvim. -- 5. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

112 ALVIM, Arruda. *Manual de direito processual civil* [livro eletrônico] / Arruda Alvim. -- 5. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021.

supressão, ou o estabelecimento de requisitos e efeitos por outros meios, como regimentos internos dos Tribunais[113] ou negócios jurídicos processuais[114].

Nesse contexto, no âmbito da competência legislativa concorrente para tratar dos Juizados Estaduais Cíveis, os Estados e Distrito Federal – *in casu*, o Estado da Bahia – poderiam, por lei estadual, suprir a Lei nº 9.099/1995, para preencher a lacuna dessa lei no que se refere ao cabimento do PUIL, dando regulação plena ao referido recurso, até a superveniência da lei federal.

Todavia, em arremate, é digno de nota ressaltar que essa disciplina se restringiria ao "pedido de uniformização estadual", quando direcionados às Turmas de Uniformizações Estaduais. Isso dado que, em se tratando do PUIL nacional, que é aquele direcionado ao Superior Tribunal de Justiça, por óbvio, fugiria tal disciplina da competência dos Estados e do Distrito Federal, sob pena de evidente violação ao pacto federativo.

Mas nada impediria que o próprio STJ, em interpretação constitucional, extensiva e analógica das demais leis federais do microssistema de juizados, admitisse que também os juizados estaduais contassem com PUIL a ele dirigido, tratando-se de hipótese de competência implícita e adequada do STJ.

5. AMPLIAÇÃO DO CABIMENTO DO PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO: DIVERGÊNCIAS EM TORNO DE QUESTÕES PROCESSUAIS

Estabelecida a possibilidade de as leis estaduais supletivas suprirem omissões da legislação federal, bem assim de que elas possam regulamentar o pedido de uniformização de interpretação de lei (PUIL) no âmbito dos Juizados Especiais Estaduais, dois pontos complementares à investigação proposta merecem ser apresentados.

Inicialmente, a ampliação do cabimento do pedido de uniformização para questões processuais (abordado abaixo) e, em seguida (no item seguinte), a admissibilidade da intervenção do *amicus curiae* no rito dessa medida impugnativa.

O pedido de uniformização, seja com regulamentação dada pela Lei nº 10.259/2001 (Juizados Federais), seja pela Lei nº 12.153/2009 (Juizados Fazendários), visa pacificar a jurisprudência da lei em questão de direito material.

É por essa razão que, no âmbito dos Juizados Estaduais, como forma de garantir, mesmo que minimamente, a previsibilidade aos jurisdicionados no que diz respeito à matéria processual, tem-se utilizado meios paliativos, como os enunciados do Fórum Nacional de Juizados Especiais (FONAJE) e do Fórum Nacional de Juizados Especiais Federais (FONAJEF).

113 MEDINA, José Miguel Garcia. *Curso de Direito Processual Civil Moderno* [livro eletrônico] / José Miguel Garcia Medina. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

114 DIDIER Jr., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de direito processual civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos Tribunais.* 13 ed. Salvador: JusPodivm, 2016. 3 v. 590 p. 111

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Mas o presente tópico tem como foco a demonstração da potencialidade do PUIL de resolver divergências jurisprudenciais em torno de questões processuais e, por conseguinte, a necessidade de criação de uma lei estadual que preencha a lacuna deixada pela Lei nº 12.153/2009 nesse contexto.

Isso se justifica porque a jurisprudência, de fato, oscila (ou já oscilou) no tratamento de questões simples da prática forense, como, por exemplo, a "contagem de dias úteis para prazos dos Juizados Especiais" e a "possibilidade de complementação do preparo com recolhimento em dobro".

No que se refere à contagem dos prazos em dias úteis, trata-se de inovação originariamente introduzida no ordenamento brasileiro pelo art. 219, CPC, sendo que, inicialmente, a aplicação subsidiária deste dispositivo aos Juizados Especiais (Cíveis, Federais ou Fazendários) tornou-se matéria controvertida tanto na doutrina quanto na jurisprudência.

E essa divergência perdurou, na jurisprudência, até o advento da Lei nº 13.728/2018, que alterou a Lei nº 9.099/1995 para estabelecer, expressamente, que, na contagem de prazo para a prática de qualquer ato processual em juizados, inclusive a interposição de recursos, serão computados somente os dias úteis.

Antes disso, contudo, o desafino jurisprudencial era visível, e, por três longos anos, colocou os jurisdicionados em situação de insegurança jurídica e processual, como se observa dos julgados abaixo.

Por exemplo, a Turma Recursal do Estado do Amapá, no ano de 2016, firmou entendimento de que, com a entrada em vigor do CPC/2015, seria aplicável subsidiariamente o art. 219, de modo que os prazos processuais deveriam ser contados em dias úteis. Contudo, o Enunciado Cível nº 165 e o Enunciado nº 13 da Fazenda Pública, estabeleceram, logo em seguida, que os prazos processuais nos Juizados Especiais Cíveis e nos da Fazenda Pública deveriam ser contados em dias corridos; a orientação mudou, não mais prevalecendo a contagem de prazos em dias úteis.

Diante disso, essa mesma Turma Recursal, no julgamento do Recurso Inominado n.º 00495906020158030001, esclareceu que, durante o período de vigência do novo Código, em 18/03/2016, até o início da vigência dos Enunciados citados acima, ocorrida em 01/07/2016, o direito das partes de contagem de prazos em dias úteis permaneceria resguardado[115].

115 JUIZADO ESPECIAL CÍVEL. RECURSO INOMINADO. INTEMPESTIVIDADE. NÃO CONHECIDO. 1) Com a entrada em vigor do novo Código de Processo Civil em 18/03/2016, os prazos processuais, quando da admissibilidade dos recursos inominados por este Colegiado, passaram a ser contados em dias úteis. Todavia, com a aprovação do Enunciado Cível 165 e Enunciado 13 da Fazenda Pública durante o 39º Encontro do Fórum Nacional de Juizados Especiais (FONAJE), que ocorreu em Maceió/AL no período de 08 à 10/06/2016, restou estabelecido que os prazos processuais nos Juizados Especiais Cíveis e nos Juizados da Fazenda Pública deveriam ser contados em dias corridos, o que passou a ocorrer a partir de 01/07/2016. Assim, não mais prevalece a contagem de prazos em dias úteis nos Juizados Especiais, sendo, porém, necessário resguardar o direito das partes durante o período de vigência do novo Código de Processo Civil em 18/03/2016, até o início da vigência dos Enunciados

Em contrapartida, a Terceira Turma Recursal Cível do Rio Grande do Sul decidiu que, apesar do entendimento expresso pelo FONAJE no Enunciado nº 165, que determina a contagem de prazos em dias corridos, o artigo 1.046, § 2º, que trata da aplicação supletiva do CPC às disposições especiais, e a omissão da Lei nº 9.099/95 (Juizados Especiais Cíveis) sobre a contagem de prazos, justificam a aplicação supletiva do artigo 219 do CPC no âmbito dos Juizados[116].

Como se afere da justificativa do PLS nº 36/2018[117], que resultou na Lei nº 13.728/18, a proposição tinha por objetivo "uniformizar o sistema processual brasileiro, quanto à contagem dos prazos processuais em matéria cível, no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, Juizados Especiais Federais e dos Juizados Especiais da Fazenda Pública".

Apesar da divergência, a jurisprudência inclinou-se por aplicar o Enunciado nº 165 do FONAJE, consolidado no XXXIX Encontro do Fórum Nacional dos Juizados Especiais (FONAJE), ocorrido em junho/2016, segundo qual "nos Juizados Especiais Cíveis, todos os prazos serão contados de forma contínua". Este enunciado foi uma reação ao resultado do VII Encontro do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC), ocorrido em março/2016, no qual, após intensos debates entre estudiosos adeptos de diferentes correntes doutrinárias, foram aprovados os Enunciados nº 415[118] e 416[119] sobre a contagem dos prazos no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis, adotando a contagem dos prazos em dias úteis.

Já no que se refere ao preparo, o art. 1.007, §2.º, CPC, também inovou, a estabelecer que o recorrente que não comprovar, no ato de interposição do recurso, o recolhi-

citados acima, ocorrido em 01/07/2016. 2) Da análise dos autos, verifica-se que o ente público reclamado foi intimado da sentença em 23/02/2017 (ordem 22), portanto, depois da edição do Enunciado 165 do FONAJE. Assim, o prazo para interposição de recurso, contado em dias corridos, terminaria em 06/03/2017. Todavia, o recurso foi interposto somente em 07/03/2017 (ordem 24), sendo, portanto, intempestivo, impondo-se o seu não conhecimento. 3) Recurso não conhecido. (TJ-AP - RI: 00495906020158030001 AP, Relator: CESAR AUGUSTO SCAPIN, Data de Julgamento: 17/08/2017, Turma recursal).

116 MANDADO DE SEGURANÇA. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO INOMINADO. NÃO RECEBIMENTO POR INTEMPESTIVIDADE. CONTAGEM DE PRAZO EM DIAS CORRIDOS. OMISSÃO DA LEI Nº 9.099/95. APLICAÇÃO SUPLETIVA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ARTIGO 1046, § 2º, DO CPC. CONTAGEM DOS PRAZOS NO SISTEMA DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL EM DIAS ÚTEIS. INCIDÊNCIA DO ARTIGO 219 DO CPC. VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO EVIDENCIADA. SEGURANÇA CONCEDIDA. (Mandado de Segurança Nº 71007730062, Terceira Turma Recursal Cível, Turmas Recursais, Relator: Luís Francisco Franco, Julgado em 28/06/2018). (TJ-RS - MS: 71007730062 RS, Relator: Luís Francisco Franco, Data de Julgamento: 28/06/2018, Terceira Turma Recursal Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 02/07/2018).

117 BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senada nº 36, de 2018. Acrescenta o art. 12-A à Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para estabelecer que na contagem de prazo para a prática de qualquer ato processual, inclusive para a interposição de recursos, serão computados somente os dias úteis. Disponível em:<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7630615&ts=1630450289838&disposition=inline>. Acesso em: 24 mar. 2024.

118 Enunciado 415. Os prazos processuais no sistema dos Juizados Especiais são contados em dias úteis.

119 Enunciado 416. A contagem do prazo processual em dias úteis prevista no art. 219 aplica-se aos Juizados Especiais Cíveis, Federais e da Fazenda Pública

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

mento do preparo, inclusive porte de remessa e de retorno, será intimado, na pessoa de seu advogado, para realizar o recolhimento em dobro, sob pena de deserção.

Com isso, surgiu o questionamento, na jurisprudência, quanto à aplicação do dispositivo em comento no âmbito dos Juizados, como se percebe dos julgados abaixo.

A Terceira Turma Recursal do Paraná, no julgamento do Recurso Inominado de nº 0002110-19.2019.8.16.0055, decidiu pela inaplicabilidade da nova regra, sob argumento que uma interpretação análoga entraria em conflito com a previsão legal do art. 42, §1º da Lei de Regência (Lei nº 9.099/95), que estabelece que a não comprovação do preparo no prazo de 48 horas implica na deserção do recurso[120].

Por outro lado, a Primeira Turma Recursal do Distrito Federal e Territórios entendeu que o art. 1.007, §4º do CPC estabelece um direito subjetivo processual à complementação do preparo recursal, sendo uma regra que deve ser aplicada no âmbito dos Juizados Especiais, segmento da Justiça que zela pela simplicidade e informalidade[121].

Junto a isso, a Primeira Turma Recursal do Estado de São Paulo concluiu que, apesar da existência de discussão doutrinária e jurisprudencial acerca da interpretação do alcance do artigo 42, §1º, da Lei nº 9.099/95 (que estabelece que o preparo deve ser efetuado, independentemente de intimação, nas 48 horas seguintes à interposição do

120 "RECURSO INOMINADO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS**.** COMPROVAÇÃO DO PREPARO FEITA APÓS O PRAZO DE 48 HORAS. DESERÇÃO. APLICAÇÃO DO ARTIGO 42, § 1º, DA LEI 9.099/95 E ENUNCIADO 80 DO FONAJE. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO NO PRAZO DETERMINADO POR LEI. DETERMINAÇÃO PARA QUE O RECORRENTE EFETUASSE O RECOLHIMENTO DAS CUSTAS EM DOBRO (ART. 1.007, § 4º DO CPC). IMPOSSIBILIDADE. REGRA ESPECÍFICA DA LEI DOS JUIZADOS ESPECIAIS. INAPLICABILIDADE DO CPC NO CASO EM COMENTO. Recurso não conhecido. (TJPR - 3ª Turma Recursal - 0002110-19.2019.8.16.0055 - Cambará - Rel.: JUÍZA DE DIREITO DA TURMA RECURSAL DOS JUÍZAADOS ESPECIAIS ADRIANA DE LOURDES SIMETTE - J. 27.09.2021)" (TJ-PR - RI: 00021101920198160055 Cambará 0002110-19.2019.8.16.0055 (Acórdão), Relator: Adriana de Lourdes Simette, Data de Julgamento: 27/09/2021, 3ª Turma Recursal, Data de Publicação: 28/09/2021).

121 "JUIZADOS ESPECIAIS. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. CABIMENTO. TEMPESTIVIDADE. PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS INTRÍNSECOS E EXTRÍNSECOS DE ADMISSIBILIDADE. REJEIÇÃO. RECURSO INOMINADO. PREPARO PARCIAL. POSSIBILIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO COM RECOLHIMENTO EM DOBRO. DIREITO SUBJETIVO DA PARTE. ART. 1.007, § 4º, CPC. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1) A interposição de recurso com a denominação de outro não caracteriza erro grosseiro se o recurso possui adequação com o conteúdo do ato atacado e é observado o menor prazo recursal. Preliminar de ausência de pressupostos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade rejeitada. 2) No Juizado Especial Cível, o preparo do recurso compreende o recolhimento do preparo recursal propriamente dito (porte de remessa e retorno) e das custas processuais relativas ao primeiro grau de jurisdição, devendo ser feito no prazo de até 48h seguintes à interposição, independentemente de intimação, sob pena de deserção, consoante previsto no art. 42, § 1º c/c o art. 54, parágrafo único, da Lei nº 9.099/95. 3) Comprovado o pagamento apenas das custas processuais, deve o Relator, ao exercer o juízo de admissibilidade do recurso, intimar a parte na pessoa do seu advogado para, no prazo de 05 (cinco) dias, recolher o preparo recursal que, dessa feita, deverá ser feito em dobro, nos termos do artigo 1.007, § 4º, do Código de Processo Civil. 4) O artigo 1.007, § 4º, do Novo Código de Processo Civil, que cria verdadeiro direito subjetivo processual da parte à possibilidade de complementação do preparo recursal, deve ser, com maior razão, aplicado no âmbito dos Juizados Especiais, segmento da Justiça que prima pela simplicidade e pela informalidade. 5) Recurso conhecido e provido para determinar à agravante o recolhimento em dobro do preparo recursal. Sem honorários advocatícios (art. 55, L 9.099/95)". (TJ-DF 20151110056796 DF 0005679-54.2015.8.07.0011, Relator: FLÁVIO FERNANDO ALMEIDA DA FONSECA, Data de Julgamento: 06/10/2016, 1ª TURMA RECURSAL, Data de Publicação: Publicado no DJE: 16/11/2016. Pág.: 834/839).

recurso, sob pena de deserção), a interpretação no sentido da aplicabilidade do artigo do CPC seria coerente com o propósito perseguido pelos Juizados Especiais de ampliar o acesso à jurisdição[122].

Assim, embora haja a divergência em torno do tema, a maioria dos julgados inclinou-se pela não aplicabilidade do artigo do CPC em comento, sob argumento de incidência dos Enunciados nº 80[123] e 168[124], ambos do FONAJE.

Isso tudo revela que as divergências jurisprudenciais em matéria processual são uma realidade nos juizados - que não pode ser ignorada-, e elas (as divergências) merecem ser tratadas adequadamente, impondo-se o uso do PUIL como mecanismo recursal de uniformização de jurisprudência também nesse contexto.

Entretanto, autores como José Antonio Savaris e Flávia da Silva Xavier[125], por ex., discordam, sustentando que, no desenho do sistema recursal dos juizados, não há espaço para PUIL que aporte discussão sobre matéria de natureza processual.

Os autores ressaltam que, em um modelo de jurisdição orientado pela simplicidade e celeridade, como é o caso dos Juizados, a interposição de recursos deve ser excepcional. Nesse sentido, eles concluem que é intuitivo que, em um sistema processual informal e simplificado, as normas processuais não sejam percebidas como dignas de uniformização, haja vista que se trata de um campo aberto à criatividade e à condução processual permeável às particularidades locais e regionais.

Tal conclusão não se mostra a mais adequada. A informalidade e simplicidade dos Juizados não devem servir como um manto para encobrir a insegurança jurídica e a falta de igualdade entre os jurisdicionados que litigam nesse microssistema, mesmo no que diz respeito às matérias de Direito Processual.

Os autores destacam, ainda, sua visão de que o direito Processual é instrumento para realização do direito material.

122 "AGRAVO DE INSTRUMENTO – Decisão recorrida que declarou deserto Recurso Inominado – Recolhimento do preparo de forma insuficiente – Tese recursal que busca viabilizar complementação do preparo – Ausência de vedação expressa à complementação no artigo 42, § 1º, da Lei nº 9.099/95 – Tratando-se de norma restritiva, revela-se mais adequada interpretação estrita, consonante, ademais, aos propósitos de ampliar o acesso à jurisdição que nortearam a concepção do sistema dos Juizados Especiais – Aplicação subsidiária, quanto ao prazo, do disposto no artigo 1007, § 2º, do CPC – Possibilidade de recolhimento do valor da diferença no prazo de cinco dias úteis – Regra não observada pelo Juízo – Recurso provido". (TJ-SP - AI: 01000597420208269029 SP 0100059-74.2020.8.26.9029, Relator: Leonardo Prazeres da Silva, Data de Julgamento: 12/02/2021, 1ª Turma Cível e Criminal, Data de Publicação: 15/02/2021)

123 ENUNCIADO 80 – O recurso Inominado será julgado deserto quando não houver o recolhimento integral do preparo e sua respectiva comprovação pela parte, no prazo de 48 horas, não admitida a complementação intempestiva (art. 42, § 1º, da Lei 9.099/1995) (nova redação – XII Encontro Maceió-AL).

124 ENUNCIADO 168 – Não se aplica aos recursos dos Juizados Especiais o disposto no artigo 1.007 do CPC 2015 (XL Encontro – Brasília-DF).

125 SAVARIS, José Antonio; XAVIER, Flávia da Silva. *Manual dos recursos nos juizados especiais federais*. 8.ed. rev. Atual. - Curitiba: Alteridade Editora, 2022. 276-283 p.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Calmon de Passos[126] já ponderava que falar em instrumentalidade do processo é incorrer, mesmo que inconsciente e involuntariamente, em um equívoco de consequências graves, porque indutor do falso e perigoso entendimento de que é possível dissociar o ser do direito do dizer sobre o direito, o ser do direito do processo de sua produção, o direito material do direito processual. "Uma e outra coisa fazem um".

Observa-se uma interdependência circular entre o direito material e o direito processual. O processo, enquanto método e instrumento para a produção de normas e a proteção do direito material, não é um fim em si mesmo. Pelo contrário, deve ser habilidoso em alcançar seu objetivo principal: a concepção, regulação e salvaguarda do direito material subjetivo, concretizando o direito material objetivo vigente. Assim, no âmbito jurisdicional, a relação entre direito material e processo é circular, de modo que, se o processo serve ao direito material, este último também deve servi-lo[127].

Conclui-se que a relação entre processo e direito material é de circularidade, e, de "retroalimentação", pois o processo serve à construção e reconstrução de direitos, e o Direito lhe confere esse papel, precisando dele para nascer ou renascer no mundo jurídico.

Portanto, a ausência de um mecanismo de uniformização das questões processuais no âmbito dos Juizados Especiais, seja pelo PUIL ou qualquer outro instrumento, tem se tornado um campo fecundo à adoção de ritos diferenciados, não só entre estados/regiões - o que, *a priori*, poderia ter como fundo a permeabilidade às particularidades locais e regionais (sem observar-se que, muitas vezes, é tema que merece regência uniforme em plano nacional) -, mas também internamente. Isso confere, como sintetiza Luciano Vieira, "sabor lotérico ao processamento da demanda"[128]; refletindo na própria entrega/satisfação do direito material.

Assim, Alexandre Câmara pondera que a divergência na interpretação da lei processual pode ser tão ou mais perversa para a segurança jurídica do que na interpretação da lei material[129].

Nessa perspectiva, a vedação genérica ao cabimento do Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal em matérias de natureza processual revela-se medida problemática, na medida em que contribui para o surgimento de inconsistências internas no próprio sistema dos Juizados. Tal restrição, ao invés de promover segurança e

126 PASSOS, J. J. Calmon. *Instrumentalidade do Processo e Devido Processo Legal*. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDC_07_05.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2025.

127 BRAGA, Paula Sarno. *Norma de processo e norma de procedimento: O problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional brasileiro.* 2 ed. São Paulo: JusPodivm, 2021, 191 p.

128 VIEIRA, Luciano Pereira. *Sistemática recursal dos juizados especiais federais cíveis: doutrina e jurisprudência.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, 161 p.

129 CÂMARA. Alexandre Freitas. *Juizados Especiais Cíveis Estaduais, Federais e da Fazenda Pública: Uma abordagem crítica*. 7.ed. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, 244.

uniformidade, acentua divergências interpretativas e compromete a coerência do microssistema, especialmente diante da consolidação de ritos diferenciados, fenômeno já perceptível na prática forense[130].

Dessa maneira, no âmbito da competência legislativa concorrente para regrar o processo e o funcionamento dos Juizados Estaduais Fazendários, os Estados e Distrito Federal poderiam suprir a Lei nº 12.153/2009, dando regulação plena no que diz respeito ao cabimento do pedido de uniformização para resolver divergências em torno de questões processuais, restringindo-se, contudo, às divergências intradestaduais.

6. INTERVENÇÃO DO *AMICUS CURIAE*

O art. 14, §7º, da Lei nº 10.259/2001 (Juizados Federais), prevê a participação *do amicus curiae* no rito do seu processo, ao dispor que eventuais interessados, ainda que não sejam partes no processo, poderão se manifestar no prazo de 30 (trinta) dias.

A tentativa de replicar essa regra na Lei nº 12.153/2009, que regulamenta os Juizados Fazendários, foi frustrada pelo veto presidencial ao art. 19, §4º, sob o argumento de que "ao permitir a intervenção de qualquer pessoa, ainda que não seja parte do processo, o dispositivo cria espécie *sui generis* de intervenção de terceiros, incompatível com os princípios essenciais aos Juizados Especiais, como a celeridade e a simplicidade"[131].

Luis Sequeira de Cerqueira ressalta[132] que tendo em vista o disposto no art. 27 desta lei[133] e a interpretação sistemática que se impõe na aplicação das normas que regem os Juizados (Lei nºs 9.099/1995, 10.259/2001 e 12.153/2009), diante da existência de um microssistema, o veto presidencial é despiciendo e ineficaz, devendo, portanto, não ser considerado.

O *amicus curiae* é um terceiro que, de acordo com o art. 138 do CPC, intervém em um processo pendente como o objetivo de enriquecer, ampliar o debate, fornecendo subsídios de modo a aprimorar a decisão judicial, alargando o espectro do contraditório. Sua participação legitima democraticamente a formação de precedente judicial, em especial os vinculantes[134].

130 VIEIRA, Luciano Pereira. *Sistemática recursal dos juizados especiais federais cíveis: doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 162 p

131 Mensagem nº 1.079, de 22 de dezembro de 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_ 03/_ ato2007-2010/2009/Msg/VEP-1079-09.htm>, Acesso em 12 de fev. 2025.

132 CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de. Comentários ao artigo 19 da Lei nº 12.153/2009. In: GOMES Jr., Luiz Manoel; GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de. *Comentários à Lei Dos Juizados Especiais: Lei 12.153/2009* -2. ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. 212 p.

133 Art. 27. Aplica-se subsidiariamente o disposto nas Leis nos 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, 9.099, de 26 de setembro de 1995, e 10.259, de 12 de julho de 2001.

134 DE VASCONCELOS, Gabriela Misseno Tenório. *A intervenção do amicus curiae no novo Código de Processo Civil – Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015.* Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Faculdade de Direito do Recife, Bacharel em Direito, 2018.

Márcia Xavier de Souza pondera que o procedimento do PUIL é, por si só, contrário à celeridade processual própria dos Juizados Especiais, e, tomando em conta a intervenção de terceiro, poderá tornar o processo especial mais complexo do que originariamente foi concebido. Nesses termos, ela firma que somente se justificaria a sua intervenção em causas levadas aos Juizados Fazendários e que dissessem respeito a direitos coletivos[135].

O que se observa é que o ordenamento jurídico brasileiro adotou um sistema de precedentes obrigatórios, o que fez como que o princípio do contraditório ganhasse nova dimensão e maior relevo, não podendo mais ser visto apenas como um direito de as partes participarem da construção da norma jurídica individualizada, mas também como um direito de participação na construção da norma jurídica geral, a *ratio decidendi*[136].

Ao formar um precedente judicial, quanto mais argumentos forem devidamente considerados pelo órgão julgador, mais provável é que julgadores, ao aplicá-los em casos análogos subsequentes, não se deparem com novos argumentos que não foram previamente enfrentados, vendo-se obrigados a proceder o *overruling* do precedente. Neste contexto, revela-se a importância da participação do *amicus curiae*, quando da formação de um precedente, independentemente de se isso ocorrerá na via especial – no caso, o processamento do PUIL - ou se na via comum.

Essa é a *ratio* do próprio sistema de precedentes brasileiro. Deve ser assegurado, de forma ainda mais ampla, o direito de toda coletividade de participar do debate de formação do precedente que a atingirá, autorizando-se o ingresso no processo de ente com legitimação coletiva que a represente como assistente ou como *amicus curiae* (arts. 138, 927, § 2º, 983, 1.038, I e II, CPC). Cogita-se, inclusive, admitir seu interesse em recorrer da fundamentação de uma decisão só para discutir o precedente ali abrigado (ex.: *amicus curiae* e recurso de decisão de casos repetitivos, cf. art. 138, § 3º, CPC).

Sendo assim, no que diz respeito à competência concorrente dos Juizados da Fazenda Pública, os Estados e Distrito Federal poderiam suprir a Lei nº 12.153/2009 (Juizados Fazendários), dando regulação plena no que se refere à participação do *amicus curiae*.

7. PROPOSTA DE ANTEPROJETO MODELO DE LEI ESTADUAL SOBRE O PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS ESTADUAIS E DA FAZENDA PÚBLICA

> PROJETO DE LEI Nº_____, DE _____
> Institui, no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis e da Fazenda Pública do Estado___, o pedido de uniformização estadual.

135 SOUZA, Márcia C. Xavier de. *Juizados Especiais Fazendários*. Rio de Janeiro: Ed. Forense. 2010, 139 p.

136 DIDIER Jr., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória.* 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. 2 v. 590 p.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA _____, faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis e Fazendários do Estado _____, o pedido de uniformização estadual de interpretação de lei.

Art. 2º Caberá pedido de uniformização de interpretação de lei perante a Turma de Uniformização Estadual quando houver divergência entre decisões proferidas por Turmas Recursais sobre questões de direito material e processual.

§ 1º Quando a orientação acolhida por Turma Estadual contrariar tese firmada pela Turma de Uniformização, a parte interessada poderá provocar a manifestação desta última, que dirimirá a divergência.

§ 2º Quando a orientação acolhida por Turma Estadual contrariar tese firmada pela Turma de Uniformização, o pedido de uniformização dirigido para a Turma de Uniformização com esse conteúdo será inadmitido, convertendo-se no rito previsto no parágrafo primeiro.

§ 3º A divergência com jurisprudência já superada não enseja pedido de uniformização.

Art. 3º O prazo para interpor o pedido de uniformização de interpretação de lei é de 10 (dez) dias úteis, a contar da data da intimação da decisão divergente.

Parágrafo único. O requerido será intimado perante o juízo local para, no mesmo prazo, apresentar contrarrazões.

Art. 4º O pedido de uniformização não será conhecido quando:

I – versar sobre matéria já decidida pela Turma de Uniformização;

II – não explicitar as circunstâncias que identifiquem ou assemelham os casos confrontados;

III – estiver desacompanhado da prova da divergência; e

IV – a matéria objeto da divergência for preexistente ao recurso inominado e a parte não indicar a sua ocorrência nas razões do próprio recurso inominado ou nas respectivas contrarrazões, a fim de que a Turma julgadora aprecie a questão.

Art. 5º Uma vez recebido o pedido, caberá ao relator suspender o curso do processo principal em que foi interposto, para que se aguarde a definição da tese jurídica aplicável.

Parágrafo único. Estando presente a probabilidade do direito invocado e havendo fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, o relator poderá determinar a suspensão dos processos nos quais a controvérsia esteja estabelecida.

Art. 6º Eventuais pedidos de uniformização idênticos, recebidos subsequentemente em quaisquer Turmas Recursais, ficarão retidos nos autos, aguardando-se pronunciamento da Turma de Uniformização Estadual.

Art. 7º O Ministério Público será intimado para, no prazo de 5 (cinco) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica.

Parágrafo único. Se necessário, o relator pedirá informações ao Presidente da Turma Recursal, no prazo previsto no *caput*.

Art. 8º O relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias úteis de sua intimação.

Art. 9º Quando houver multiplicidade de pedidos de uniformização de interpretação de lei com fundamento em idêntica questão de direito material e processual, caberá ao(à) Presidente da Turma de Uniformização selecionar um ou mais representativos da controvérsia, para remessa a julgamento, e sobrestar os demais até o pronunciamento desta.

Art. 10. A instauração e o julgamento do incidente serão sucedidos da mais ampla e específica divulgação e publicidade.

Art. 11. Publicado o acórdão respectivo, os pedidos retidos referidos no art. 5 º serão apreciados pelas Turmas Recursais, que poderão exercer juízo de retratação ou declará-los prejudicados, se veicularem tese não acolhida pela Turma de Uniformização.

Art. 12. A tese jurídica firmada pela Turma de Uniformização Estadual, em torno de direito estadual, municipal ou federal, vinculará os Juizados e as Turmas Recursais do Estado.

Parágrafo único. Se a tese firmada pela Turma de Uniformização Estadual contrariar entendimento firmado em súmula sobre matéria de direito local ou precedente vinculante do Tribunal de Justiça do Estado _____, caberá reclamação dirigida ao próprio Tribunal.

Art. 13. A decisão da Turma de Uniformização será publicada e veiculada por meio eletrônico para cumprimento, sem prejuízo de sua comunicação pelo diário oficial.

Parágrafo único. Os Tribunais deverão manter banco de dados atualizado dos julgados da Turma de Uniformização.

Art. 14. A Turma de Uniformização poderá modular os efeitos da decisão, por razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social.

Art. 15. O Tribunal de Justiça, no âmbito de sua competência, expedirá normas regulamentando os procedimentos a serem adotados para o processamento e o julgamento do pedido de uniformização.

Art. 16. Aplicam-se subsidiariamente, no que couber, ao pedido de uniformização as disposições da Lei n º 12.153, de 22 de dezembro de 2009 (Juizados Fazendários), da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001 (Juizados Federais) e da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Art. 17. Esta lei entra em vigor após decorridos 45 (quarenta e cinco) dias de sua publicação oficial.

8. CONCLUSÃO

Concluiu-se, no presente artigo, que não há distinção entre processo e procedimento, de modo que não há nada de processual que não seja essencialmente procedimental e vice-versa. Cada ato processual é também, em si, ato procedimental, e integra essa cadeia dirigida à produção normativa visada. E, por conseguinte, que também não é possível diferenciar a norma de processo da norma de procedimento.

A partir dessas premissas, o artigo buscou enfrentar o aparente conflito na repartição constitucional de competências legislativas, decorrente do fato de a Constituição atribuir à União competência privativa para legislar sobre direito processual (art. 22, I) e, paralelamente, estabelecer competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre procedimento em matéria processual e sobre o processo nos Juizados (art. 24, X e XI).

Sustentou-se que tal tensão se resolve mediante interpretação histórica, teleológica e sistemática das normas constitucionais de competência, com preservação da unidade político-constitucional e atribuição de máxima eficácia aos comandos constitucionais. Firmaram-se, então, duas conclusões centrais: (i) à União compete legislar plenamente sobre o processo jurisdicional federal; (ii) no âmbito das jurisdições estaduais, admite-se a competência legislativa concorrente, de modo a coexistirem normas gerais federais e normas estaduais (ou distritais) suplementares e supletivas, destinadas a desenvolver, adaptar e suprir omissões da legislação federal, sem contrariá-la e sem gerar assimetrias nacionais perniciosas.

Feita essa análise inicial de competências, partiu-se para o estudo dos juizados especiais e para a competência para legislar sobre PUIL e sustentou-se ser constitucionalmente legítimo que os Estados-membros e o Distrito Federal, no exercício de sua competência supletiva e suplementar para legislar sobre o processo nos Juizados Especiais, disciplinem o pedido de uniformização de interpretação de lei (PUIL), compreendido como medida recursal típica do microssistema, voltada à superação de divergências e ao reforço da coerência decisória.

A regulamentação estadual do instituto mostra-se especialmente relevante diante da lacuna existente na Lei nº 9.099/1995, que não prevê expressamente o pedido de uniformização no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais — único segmento do microssistema que ainda carece de disciplina normativa clara sobre o tema.

Nessa hipótese, defendeu-se a possibilidade de edição de legislação estadual supletiva para instituir e disciplinar o pedido de uniformização estadual, direcionado às Turmas de Uniformização locais, até eventual superveniência de lei federal. Lembra-se que o pedido de uniformização nacional, aquele dirigido ao STJ, permanece fora do âmbito de iniciativa normativa dos entes estaduais.

Como desdobramentos complementares, propuseram-se ainda dois aperfeiçoamentos relevantes ao regime do pedido de uniformização: (i) a ampliação do seu cabimento para abarcar divergências em matéria processual; e (ii) a admissão do *amicus curiae* no processamento do PUIL, como mecanismo de densificação do contraditório e de legitimação democrática da formação de precedentes.

O presente artigo, então, acompanhado de uma proposta de modelo de anteprojeto de lei, dedicou-se a apresentar novos contornos ao pedido de uniformização, a partir de uma interpretação constitucional e federativa, que podem ser adotados pelos Estados e DF, no exercício de sua competência legislativa concorrente (supletiva), com

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

vistas a garantir maior segurança jurídica e isonomia aos jurisdicionados no âmbito dos Juizados Especiais Estaduais (Cíveis ou Fazenda Pública).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de. *Direito Judiciário Brasileiro.* 2. ed. Rio de Janeiro: Typographia Baptista de Souza, 1918.

ALVIM NETTO, José Manuel Arruda. *Manual de Direito Processual Civil.* 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, 1 v.

ALVIM, Arruda. *Manual de direito processual civil* [livro eletrônico] / Arruda Alvim. -- 5. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

ALVIM, Teresa Arruda; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins Conceição; UZEDA, Carolina. *Breve reflexão sobre o controle das decisões proferidas pelos juizados especiais - A tese firmada no julgamento do RE 586068, tema 100.* Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/questao-de-direito/402153/o-controle-das-decisoes-proferidas-pelos-juizados-especiais>.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. Primeiras reflexões sobre o pedido de uniformização de interpretação no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis E Criminais. In: FUX, Luiz; JUNIOR, Nelson Nery; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord). *Processo e Constituição: Estudos em Homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. *Comentários ao Código de Processo Civil.* 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, 2 v.

ASSIS, Araken de. *Manual dos recursos* [livro eletrônico] - 4. ed. - São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

BALEEIRO, Jedor Pereira. *Processo e Procedimento.* Revista do Curso de Direito da Universidade de Uberlândia, Uberlândia, 1991, 2 v, p. 219 e 228.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade.* Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro. *A federação e a constituinte.* São Paulo: Themis, 1986.

_____; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil.* São Paulo: Saraiva, 1993, 3 v., 2 t.

BATISTA, Weber Martins; FUX, Luiz. *Juizados Especiais Cíveis e Criminais e Suspensão Condicional do Processo Penal.* Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BENVENUTI, Feliciano. *Funzione amministrativa, procedimento, processo.* Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, Milano, Giuffrè, 1952.

BERMUDES, Sérgio. *Procedimentos em matéria processual.* Revista de Direito da Defensoria Pública, Rio de Janeiro, n. 5, 1991.

BORGES NETTO, André Luiz. *Competências legislativas dos Estados-Membros*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 84.

BERALDO, Maria Carolina Silveira. *Processo e procedimento à luz da Constituição Federal de 1988: normas processuais e procedimentais civis*. 2015. 37 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

BRAGA, Paula Sarno. *Norma de processo e norma de procedimento. O problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional Brasileiro*. Salvador: JusPodivm, 2015.

_____. *Norma de processo e norma de procedimento. O problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional Brasileiro.* 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

BUENO, Cássio Scarpinella. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil.* Teoria de Direito Processual Civil. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, 1 v.

CAETANO, Marcello. *Manual de Direito administrativo.* 10 ed. Coimbra: Almedina, 1999, 2 t.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Juizados Especiais Cíveis Estaduais, Federais e da Fazenda Pública: Uma abordagem crítica*. 7.ed. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

CANOTILHO, J.J. Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira; LEONCY, Léo Ferreira (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARNEIRO, Athos Gusmão. *Jurisdição e Competência*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARVALHO, José Orlando Rocha de. *Teoria dos pressupostos e dos requisitos processuais.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de. Comentários ao artigo 18 da Lei nº 12.153/2009. In: GOMES Jr., Luiz Manoel; GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de. *Comentários à Lei Dos Juizados Especiais: Lei 12.153/2009* - 2. ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil. O Poder Constituinte Decorrente na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

CHINI, Alexandre; LEITE, Alexandre Corrêa; FLEXA, Alexandre; PORTO, Fábio Ribeiro; LIMA, João Luiz Ferraz de Oliveira; HARTMANN, Rodolfo Kronemberg. *Juizados Especiais da Fazenda Pública* – Lei 12.153/2009 comentada. Salvador: JusPodivm, 2019.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pelegrini. *Teoria Geral do Processo.* 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

Conselho da Justiça Federal (Brasil). Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais – elaboração: Daniel Machado da Rocha, Daniela Pereira Madeira, Gabrielly de Fátima Ribeiro Durães. *Manual de admissibilidade recursal da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais* – 5. ed. – Brasília, 2021.

CONSO, Giovanni. *I fatti giuridici processuali penali. Perfezione ed efficacia.* Milano: Dott. A. Giuffreé, 1955.

COSTA, Alfredo Araújo Lopes da. *Direito Processual Civil Brasileiro*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1959, 1 v.

CRETELLA JUNIOR. *Tratado de Direito Administrativo.* Rio de Janeiro e São Paulo: Forense, 2002, 6 v.

DANTAS, Miguel Calmon. Direito fundamental à processualização. In DIDIER JR, Fredie; WAMBIER, Luiz Rodrigues; GOMES JR, Luiz Manoel (coord.). *Constituição e Processo.* Salvador: JusPodivm, 2007.

DE VASCONCELOS, Gabriela Misseno Tenório. *A intervenção do amicus curiae no novo Código de Processo Civil – Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015.* Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Faculdade de Direito do Recife, Bacharel em Direito, 2018.

DIDIER Jr., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil.* 13 ed. Salvador: JusPodivm, 2011, 1 v.

_____. *Curso de Direito Processual Civil.* 16 ed. Salvador: JusPodivm, 2014, 1 v.

_____. *Pressupostos processuais e condições da ação. O* juízo de admissibilidade do processo. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. *Sobre a Teoria Geral do Processo, Essa Desconhecida.* 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2013.

_____; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória.* 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. 2 v.

_____; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de direito processual civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos Tribunais*. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. 3 v.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil.* 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, 2 v.

_____. *Instrumentalidade do processo.* São Paulo: Malheiros, 2003.

DUARTE, Maria Luísa*. A Teoria dos Poderes Implícitos e a Delimitação de Competências entre a União Europeia e os Estados-Membros.* Lisboa: Lex, 1997.

FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. *Ensaios de Direito Processual.* Rio de Janeiro: Forense, 2003.

FAZZALARI, Elio. *Istituzioni di Diritto Processuale.* 8 ed. Padova: CEDAM, 1996.

FERNANDES, Antonio Scarance. *Teoria Geral do Procedimento e o Procedimento no Processo Penal.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 23 ss.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal.* Revista da Faculdade de Direito USP, São Paulo, v. 90, 1995.

FUX, Luiz. *Curso de Direito Processual Civil.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca*. A competência constitucional dos estados em matéria de procedimento (art. 24, XI, da CF/1988): ponto de partida para releitura de alguns problemas do processo civil brasileiro em tempo de novo Código de Processo Civil*. Revista de Processo, São Paulo, n. 186, 2010.

_____. *Flexibilização procedimental. Um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual.* São Paulo: Átlas, 2008.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica Processual e Teoria do Processo.* Rio de Janeiro: AIDE Editora, 2001.

GRINOVER, Ada Pellegrini; ARAÚJO, Antonio Carlos Cintra de; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo.* São Paulo: Malheiros, 2004.

JESUS, Damásio Evangelista de. Lei dos Juizados Especiais Criminais Anotada. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 26.

JOBIM, Nelson. *Debate na Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte.* Disponível em: http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/sistema.pdf.

KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LEAL, Rosemiro Pereira. *Teoria Geral do Processo. Primeiros Estudos*. 5 ed. São Paulo: Thomson-IOB, 2004.

LETTERIELLO, Rêmolo. *Considerações sobre os juizados de pequenas causas. Juizado de Pequenas causas*, Porto Alegre, n. 02, 1991.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de Direito Processual Civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, 1 v.

MACHADO, Antonio Claudio Costa. *Código de Processo Civil Interpretado e Anotado: artigo por artigo*. 5 ed. Barueri: Manole, 2013.

MALACHINI, Edson Ribas. *A Constituição Federal e a legislação concorrente dos Estados e do Distrito Federal em matéria de procedimentos*. Revista Forense, Rio de Janeiro, n. 324, 1993.

MARINONI, Luiz Guilherme*. Curso de Direito Processual Civil. Teoria Geral do Processo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, 1 v.

_____. *Novas linhas do direito processual civil.* 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Direito Administrativo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEDINA, José Miguel Garcia. *Curso de Direito Processual Civil Moderno* [livro eletrônico] / José Miguel Garcia Medina. -- 7. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2022.

MEIRELES, Edilton. Uniformização da jurisprudência no processo do trabalho. *Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região*. Ano IV, n. 6, jul. de 2015.

MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do fato jurídico. Plano de existência.* 12.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MENDONÇA JUNIOR, Delosmar*. Princípios da ampla defesa e da efetividade no processo civil brasileiro.* São Paulo: Malheiros, 2001.

MENSAGEM nº 1.079, de 22 de dezembro de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Msg/VEP-1079-09.htm.

MERKL, Adolfo. *Teoria General del Derecho Administrativo.* México: Nacional, 1980.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Relação Jurídica Processual. In: SANTOS, J. M. Carvalho (org.). *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Borsói, s/a, 48 v.

MITIDIERO, Daniel*. Elementos para uma Teoria Contemporânea do Processo Civil Brasileiro.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *A Justiça Estadual na República.* Revista de Processo, São Paulo, v. 160, 2008.

_____. Tutela Sancionatória e Tutela Preventiva. *In Temas de Direito Processual. Segunda Série.* 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 23.

_____. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, v. 5.

NERY JR., Nelson. *Princípios Fundamentais. Teoria Geral dos Recursos*. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. Teoria Geral dos recursos [livro eletrônico] - 8. ed. - São Paulo: Thomson Reuters, 2024.

NEVES, Daniel Amorim Assunção. *Manual de Direito Processual Civil.* v. único. 13 ed. -. Salvador: JusPodvim, 2021.

NUNES, Dierle José Coelho. *Processo jurisdicional democrático*. Curitiba: Juruá, 2012.

OLIVEIRA JUNIOR, Waldemar Mariz. *A Constituição da República e os procedimentos alternativos.* Revista da Escola Paulista de magistratura, São Paulo, 1993, 1 v.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. Garantia do Contraditório. In CRUZ E TUCCI, José Rogério (coord.) *Garantias Constitucionais do Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999;

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. *Do Formalismo no Processo Civil.* 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PAIXÃO JUNIOR, Manuel Galdino da. *Teoria Geral do Processo.* Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

PASSOS, J. J. Calmon de. *Comentários ao Código de Processo Civil.* 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, 3 v.

_____. *Esboço de uma teoria das nulidades aplicada às nulidades processuais.* Rio de Janeiro: Forense, 2002.

_____. *Instrumentalidade do processo e devido processo legal.* Revista de Processo, São Paulo, n. 102, 2001.

PIMENTEL SOUZA, Bernardo. *Introdução aos recursos cíveis e à ação rescisória*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ROCHA, Felippe Borring. *Manual dos juizados especiais cíveis estaduais: teoria e prática.* 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2012.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de Direito Processual Civil.* 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, 2 v.

RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos. *Processo, procedimento e intimação pessoal da fazenda pública.* Revista Dialética de Direito Processual, São Paulo, n. 95, 2011, p. 84.

SALOMÃO, Luis Felipe. *Roteiro dos juizados especiais cíveis.* 4a ed. revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2009. 8 p.

SANTOS, Altamiro J. *Processo e Procedimento à luz das Constituições Federais de 1967 e 1988 – Competência para Legislar.* Revista de Processo, São Paulo, n. 64, 1991.

SANTOS, Ernane Fidélis. *Manual de Direito Processual Civil.* 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, 3 v.

SAVARIS, José Antonio; XAVIER, Flávia da Silva. *Manual dos recursos nos juizados especiais federa*is - 8.ed. rev. Atual. - Curitiba: Alteridade Editora, 2022.

SILVA, Paula Costa e. *Acto e Processo*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

SIMÕES, Mônica Martins Toscano. *O Processo Administrativo e a Invalidação de Atos Viciados.* São Paulo: Malheiros, 2004.

SOKAL, Guilherme Jales. Juizados especiais e variantes regionais: o papel da Lei Estadual. *Revista CNJ*, Brasília, v. 1, n.1, 2015.

_____. O Novo CPC e o Federalismo. *Revista de Direito da Procuradoria Geral,* Rio de Janeiro, v. 70, 2016.

_____. Juizados Especiais. Competência Legislativa e o STF: Requiem para o art. 24, X, da Constituição. *Revista Brasileira de Advocacia Pública*, Belo Horizonte, jul./dez. 2015, Fórum, v. 1.

SOUZA, Márcia C. Xavier de. *Juizados Especiais Fazendários.* Rio de Janeiro: Ed. Forense. 2010.

_____. *A competência constitucional para legislar sobre processo e procedimentos*. Revista da Faculdade de Direito Candido Mendes, Rio de Janeiro, n. 13, 2008.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. *O processo civil na nova constituição*. Revista de Processo, São Paulo, v. 53, 1989.

TESHEINER, José Maria Rosa; BAGGIO, Lucas Pereira*. Nulidades no Processo Civil Brasileiro.* Rio de Janeiro: Forense, 2008.

TUCCI, Rogério Lauria. *Processo e procedimentos especiais*. Revista dos Tribunais. São Paulo, 1998, 749, v, p. 491 e 492.

VERDE, Giovanni. *Profili del processo civile. Parte Generale*. 6 ed. Napoli: Jovene, 2002.

VIEIRA, Luciano Pereira*. Sistemática recursal dos juizados especiais federais cíveis: doutrina e jurisprudência.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

WAMBIER, Luiz Rodrigues*. Sentença Civil: Liquidação e Cumprimento*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Nulidade do processo e da sentença. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

XAVIER, Alberto. Conceito e Natureza do Acto Tributário. Coimbra: Almedina, 1972.

ZANETI JUNIOR, Hermes. *Processo constitucional: Relações entre Processo e Constituição. In Introdução ao Estudo do Processo Civil – Primeiras Linhas de um Paradigma Emergente.* Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004.

Civil Procedure Review
AB OMNIBUS PRO OMNIBUS

4

EXECUÇÃO CIVIL CONTRA TERCEIROS NO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA: MODELOS DE DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS DO TEMPO, O IDPJ COMO ARQUÉTIPO PROCEDIMENTAL E O REGIME DE DEFESA DO TERCEIRO INCLUÍDO

CIVIL ENFORCEMENT AGAINST THIRD PARTIES IN JUDGMENT ENFORCEMENT PROCEEDINGS: MODELS FOR ALLOCATING THE BURDEN OF DELAY, THE CORPORATE VEIL PIERCING'S INCIDENT AS A PROCEDURAL ARCHETYPE AND THE DEFENSE FRAMEWORK OF THE INCLUDED THIRD PARTY

Hector Cavalcanti Chamberlain

Master of Laws from the Federal University of Espírito Santo (UFES), Brazil.
State Attorney for the State of Alagoas, Brazil.

RESUMO: O artigo examina os modelos de intervenção de terceiros no cumprimento de sentença, a partir da tensão entre a regra do art. 513, § 5º, do Código de Processo Civil e as hipóteses de legitimação passiva direta previstas nos arts. 779 e 790 do mesmo diploma. Contextualiza-se o problema a partir da experiência anterior ao CPC de 2015, demonstrando que tanto a solução de ordinariedade absoluta quanto o redirecionamento executivo automático produzem resultados insatisfatórios quando aplicados de forma indiscriminada. Propõe-se

a compreensão dos modelos de inclusão de terceiros — demanda autônoma, redirecionamento imediato e incidente cognitivo — como técnicas de distribuição do ônus do tempo na execução, cujos custos recaem de forma distinta sobre credor e terceiro conforme o modelo adotado. Sustenta-se que o Incidente de Desconsideração da Personalidade Jurídica (IDPJ) pode funcionar como arquétipo procedimental para hipóteses não expressamente reguladas, notadamente quando presentes a prática de ilícitos ligados à responsabilidade patrimonial ou a incognoscibilidade prévia razoável, pelo credor, da situação legitimadora da sujeição executiva do terceiro. Examina-se, ainda, o regime de defesa do terceiro incluído na execução, concluindo-se que as alegações relativas ao mérito da dívida, fundadas em fatos anteriores à formação do título executivo, devem ser veiculadas mediante demanda autônoma, não cabendo sua rediscussão no incidente ou na impugnação ao cumprimento de sentença. A proposta é contrastada com os Temas de Repercussão Geral n. 1.232 do STF e Repetitivo n. 1.225 do STJ.

Palavras-chave: cumprimento de sentença; execução contra terceiros; distribuição do ônus do tempo; incidente de desconsideração da personalidade jurídica; regime de defesa do executado.

ABSTRACT: This article examines the models for the intervention of third parties in judgment enforcement proceedings, focusing on the tension between the general rule set forth in Article 513, § 5º, of the Brazilian Code of Civil Procedure and the provisions establishing direct passive standing in Articles 779 and 790 of the same statute. The problem is contextualized against the backdrop of pre-2015 procedural practice, demonstrating that both a strict ordinariness approach and automatic executive redirection produce unsatisfactory outcomes when applied indiscriminately. The three models for the inclusion of third parties — autonomous proceedings, immediate redirection, and a cognitive incident — are framed as techniques for allocating the burden of delay in enforcement, with distinct costs borne by the creditor and the third party depending on the model adopted. The article argues that the Piercing Incident (*Incidente de Desconsideração da Personalidade Jurídica*) may serve as a procedural archetype for situations not expressly regulated by statute, particularly where the creditor alleges conduct amounting to a patrimonial offense or where the legitimating circumstances of the third party's liability were not reasonably knowable at the time the original claim was filed. The article further addresses the defense framework available to third parties included in enforcement proceedings, concluding that challenges to the underlying debt grounded in facts predating the formation of the enforceable title must be raised through separate autonomous proceedings, and may not be relitigated within the incident or through an objection to enforcement. The proposals are tested against the Brazilian Supreme Court's binding precedent in General Repercussion Theme No. 1,232 and the Superior Court of Justice's pending Repetitive Theme No. 1,225.

Keywords: judgment enforcement proceedings; enforcement against third parties; allocation of the burden of delay; the corporate veil piercing's incident; defense framework of the judgment debtor.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Objeto e proposta do artigo

O presente artigo examina a execução civil proposta ou redirecionada contra terceiros não indicados no título executivo[1], com especial atenção ao cumprimento de sentença.

Parte-se da constatação de que, embora a vinculação subjetiva ao título executivo sempre tenha sido apresentada como regra, a prática forense brasileira, sob o Código de Processo Civil (CPC) de 1973, conviveu com múltiplas hipóteses de responsabilização executiva de terceiros, muitas vezes promovida de forma abrupta.

O CPC de 2015 procurou enfrentar o problema ao impor, de um lado, a vedação de inclusão de terceiros no cumprimento de sentença que não tenham participado da fase de conhecimento (art. 513, § 5º), e, de outro, criar o Incidente de Desconsideração da Personalidade Jurídica (IDPJ).

Não obstante, a disciplina legal não resolveu todas as hipóteses possíveis de ingresso de terceiros na execução, tampouco eliminou as tensões entre efetividade executiva, contraditório, proporcionalidade e segurança jurídica.

O artigo propõe-se a defender as seguintes teses:

(i) o art. 513, §5º, do CPC, constitui a regra geral, para devedores *e responsáveis patrimoniais secundários*, podendo aparecer inclusive reforçada para hipóteses específicas como na fraude contra credores (art. 790, VI, CPC), de modo que o procedimento ordinário (com a respectiva fase de conhecimento) constitui condição *sine qua non* para que o terceiro possa adquirir legitimidade para figurar como parte na execução;

(ii) a regra geral comporta exceções nas hipóteses em que a legislação prevê de forma direta e imediata, sem prévia fase de conhecimento, a legitimação passiva do terceiro para a execução, como no art. 779 ou incisos I a V do art. 790 do CPC, ou quando estipula procedimento específico incidental, na própria execução, para a inclusão do terceiro, como no caso do IDPJ (arts. 134 e 790, VII, CPC);

(ii.a) nas hipóteses gerais de legitimação passiva *direta e imediata* do terceiro para a execução, como as previstas nos arts. 779 ou 790, I a V, do CPC, o procedimento deve ser redirecionar imediatamente a execução, com a citação do terceiro para cumprir a obrigação e, sucessivamente, oferecer impugnação (contraditório diferido);

1 Restringe-se o artigo à análise da intervenção de terceiros na execução provocada pelo e no interesse do credor, sempre objetivando a tutela efetiva. Filiamo-nos à doutrina que entende não ser cabível, via de regra, intervenção de terceiros provocada pelo executado. Na execução, a duração razoável do processo serve como garantia mais intensa do exequente do que do executado, uma vez que a eventual lentidão na marcha processual tende a favorecer o executado, inclusive para fins de completar o lapso prescricional. No entanto, as intervenções de terceiro provocadas pelo exequente, ao contrário de retardar o desfecho do processo, permitem aumentar as chances de efetividade da execução.

(ii.b) nas hipóteses não abarcadas pelo "ii.a", quando presentes critérios de imputação incidental da responsabilidade patrimonial executiva similares aos que, na tradição jurídica, subsidiaram a aplicação da desconsideração na execução, notadamente a prática de ilícitos ligados à responsabilidade patrimonial ou a incognoscibilidade razoável, pelo credor, de situação que, ao tempo da propositura da demanda, justificasse a legitimidade ou o interesse na inclusão do terceiro patrimonialmente responsável, mostra-se cabível também excepcionar a regra geral do item "i" e aplicar o IDPJ como arquétipo procedimental; e

(ii.c) nestas hipóteses de intervenção direta de terceiros na execução, com relação às alegações relativas ao mérito da dívida, ligadas a fatos anteriores à formação do título executivo, caberá ao terceiro o ônus de ajuizar demanda própria (contraditório eventual), não podendo, no bojo da impugnação, discutir a ocorrência dos fatos jurídicos que deram origem à obrigação reconhecida na fase de conhecimento, aplicando-se-lhe o mesmo regime jurídico restritivo, quanto às matérias de defesa, previsto para o devedor originário executado.

Convém trazer um apanhado do contexto histórico do surgimento da desconsideração no processo, o qual explica muito dos problemas que permanecem até hoje na execução, servindo, ainda, para sedimentar as bases para a construção de um caminho capaz de solucioná-los.

1.2. Um caso concreto e a memória do CPC de 1973

Mesmo antes de avançar na análise dogmática, convém recuperar brevemente a experiência prática anterior ao CPC de 2015. Pode-se imaginar que um jurista recém-formado, forjado sob o Código de Processo Civil (CPC) de 2015, ficaria tentado a acreditar que não existe mais motivo para discutir a questão.

Aos olhos deste jurista, a solução parece simples: aplicar o art. 513, §5º, do CPC, segundo o qual "*o cumprimento da sentença não poderá ser promovido em face do fiador, do coobrigado ou do corresponsável que não tiver participado da fase de conhecimento*". E concluiria que, fora da regra geral, apenas situações excepcionais admitiriam a execução promovida contra terceiro, como a do IDPJ, previsto no art. 133 e seguintes da legislação processual civil.

O Código de Processo de 2015, contudo, não surge no vácuo epistêmico ou lógico[2], razão pela qual uma incursão no *modus operandi* do processo regido pelo CPC/73 constitui condição de possibilidade para compreender adequadamente o conjunto de regras do sistema atual.

Um caso concreto permite revelar, com maior nitidez, o ambiente jurisprudencial que gerou a reação legislativa posteriormente consagrada no art. 513, § 5º, do CPC,

2 REQUIÃO, Maurício. O incidente de desconsideração da personalidade jurídica: o novo Código de Processo Civil entre a garantia e a efetividade. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*. vol. 10. p. 31-50. jan.-mar. 2017.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

servindo como ótima forma de introdução. Retornemos, assim, ao tempo de vigência do CPC de 1973.

Recém-formado, atuou-se para um cliente cujo patrimônio fora, de forma surpreendente, alvo de penhora judicial. Investigando a origem da restrição, verificou-se que resultava de uma execução trabalhista movida contra uma sociedade anônima, da qual o cliente figurara, durante alguns poucos anos, como diretor. O juízo trabalhista, ao receber nos autos a clássica situação cadastral da pessoa jurídica, e diante do anonimato dos sócios, resolveu "mirar a arma" para os nomes conhecidos dos diretores que figuravam no quadro administrativo.

Os diretores mais antigos e, portanto, mais próximos dos sócios, certamente foram avisados da possibilidade e, consequentemente, puderam-se precaver, de modo que a penhora não lhes atingiu o patrimônio. Sobrou para o elo mais fraco, o diretor que passara meros dois anos no cargo e que não sabia da possibilidade de ter os próprios bens apreendidos.

Um "detalhe" importante: o cliente morava no Espírito Santo, porém trabalhara neste curto período como diretor no interior do Estado de São Paulo, e a execução corria no Estado de Pernambuco. Não havia autos eletrônicos. Então, dirigiu-se a Recife para despachar com o juiz, mas antes, foram consultados os autos físicos. Porém, não havia um despacho formal determinando a penhora.

Depois de alguma procura, reparou-se que, na própria folha de rosto da petição da exequente que postulou a penhora dos bens dos diretores, havia um texto do juiz no canto superior direito, escrito de punho à caneta, que, de forma pouco legível (comparável a uma receita médica), dizia mais ou menos o seguinte: "defiro a penhora, vistos etc.".

Eis um exemplar de uma decisão de "desconsideração da personalidade jurídica" na vigência do CPC de 1973. Todavia, não fiquemos apenas nos casos isolados, que podem ser tidos como "patológicos", e façamos uma análise do que efetivamente era defendido pela doutrina e aplicado pela jurisprudência de então.

Na vigência do CPC/73, a grande polêmica processual relativa à desconsideração resumia-se à seguinte pergunta: poderia o Estado-juiz promover a desconsideração da personalidade jurídica de forma incidental na execução? Note-se que a questão remete para um problema mais amplo, que diz respeito aos mecanismos processuais adequados para promover a execução de terceiros estranhos ao título executivo.

Proto Pisani menciona o delicado problema dos limites subjetivos da eficácia do título executivo[3], notadamente quanto à forma processual adequada para executar

3 PROTO PISANI, Andrea. Appunti sull'esecuzione forzata. *Il Foro Italiano*. vol. 117. 1994, p. 305-350. Deve-se frisar que a questão da eficácia subjetiva do título executivo não corresponde à dos limites subjetivos da coisa julgada, os quais seguem o regime estabelecido no art. 506 do CPC/15 ("a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros"). Logo, a possibilidade de executar terceiros que não participaram da formação do título executivo não apresenta incompatibilidade com a disciplina da eficácia da

terceiros que não participaram da formação do título executivo (particularmente os terceiros sucessores "a título particular" e os terceiros titulares de uma situação juridicamente dependente).

Pisani conclui que, apesar de surgirem dúvidas quanto à possibilidade de "saltar" o processo de conhecimento, parece oportuno garantir ao autor vitorioso no primeiro processo a possibilidade de obter um título executivo mediante procedimento simplificado ou sumário que apenas garanta o "acertamento" da situação jurídica do terceiro[4].

Na vigência do CPC/73, determinados setores da doutrina defendiam que a aplicação da desconsideração dependeria da propositura de uma "ação autônoma de conhecimento", que culminasse com uma sentença condenatória apta a formar um título executivo judicial contra o responsável pelo abuso da personalidade[5], orientação, aliás, análoga àquela consagrada à época para o fiador convencional que não figurasse no título executivo judicial condenatório[6].

O posicionamento assentava-se sobre duas premissas, que permanecem verdadeiras no sistema vigente (arts. 783 e 779, I, CPC/15): toda execução depende de um título executivo (*nulla executio sine titulo*) e, como regra, somente o devedor, assim anunciado no título executivo, sujeita-se à execução.

Conquanto os argumentos da doutrina mais conservadora estivessem centrados no título executivo, a execução de terceiros não trazia algo novo no direito brasileiro, afinal, apesar de o título constituir a fonte mediata da legitimidade executiva[7], "não há correspondência absoluta entre os sujeitos que figuram no título executivo como credor e obrigado e aqueles que efetivamente vêm a se tornar partes na execução"[8].

Liebman percebera que razões de oportunidade prática exigem que um título executivo também possa servir contra terceiros, dadas algumas circunstâncias de fato que autorizem uma pessoa a assumir, de forma mais ou menos ampla, a posição jurídica de outrem[9].

---

coisa julgada, desde que seja assegurada ao terceiro ampla defesa e contraditório, garantia que passa pela possibilidade de discutir o mérito da dívida e do inadimplemento

4 PROTO PISANI, Andrea. Appunti sull'esecuzione forzata...p. 311, n. 2.

5 COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de Direito Comercial*: direito de empresa. vol. 2. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 78-80; GRINOVER, Ada Pellegrini. Da desconsideração da pessoa jurídica: aspectos de direito material e processual. *Revista Síntese*. jul. 2012.

6 LIEBMAN, Enrico Tullio. *Processo de execução*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 95. No âmbito dos tribunais, o STJ editou a s. 268: "o fiador que não integrou a relação processual na ação de despejo não responde pela execução do julgado".

7 MINATTI, Alexandre. *Defesa do executado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 79.

8 DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. vol. IV. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 141.

9 LIEBMAN, Enrico Tullio. Il titolo esecutivo riguardo ai terzi. *Rivista di Diritto Processuale Civile*. vol. XI. parte I. 1934. p. 142. Razões de oportunidade prática também levaram o STJ a decidir, p. ex., que "o proprietário de imóvel gerador de débitos condominiais pode ter o seu bem penhorado em ação de cobrança ajuizada em face

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Na hipótese do fiador convencional, p. ex., o credor conhece de antemão os sujeitos que participaram da formação do vínculo obrigacional e cujos bens estão potencialmente submetidos à expropriação.

Os tribunais notaram, contudo, que um contexto diverso estava posto nas situações de desconsideração (merecedoras de uma solução diferenciada): somente no curso da execução, à míngua de bens do devedor, o exequente atentava-se para a possibilidade de satisfazer-se à custa do patrimônio alheio via desconsideração.

Encaminhar o exequente novamente à via ordinária não apenas prejudicaria a efetividade e a duração razoável do processo, como premiaria os que houvessem perpetrado o abuso da personalidade, fazendo "tábua rasa" da desconsideração autorizada pelo direito material[10].

Não obstante, argumentava-se que a execução de terceiros, salvo exceções legais (ex.: execução dos sucessores do devedor), e especialmente diante das peculiaridades da desconsideração no direito material (subordinada à comprovação do abuso da personalidade), dependeria de um pronunciamento de índole cognitiva, precedido de ampla defesa e, eventualmente, dilação probatória, desvios que seriam incompatíveis com a estreita via do rito executivo[11].

O sistema legal, aparentemente, não oferecia alternativa ao exequente senão seguir a rota padrão assegurada aos que pretendem obter a prestação jurisdicional: o "processo de conhecimento" (procedimento comum atrelado à cognição plena e exauriente).

Na verdade, a grande questão não residia na extensão do título executivo a terceiros, mas antes no apego ao procedimento ordinário e à estabilidade da demanda,

---

de locatário, já em fase de cumprimento de sentença, da qual não figurou no polo passivo" (REsp 1829663/SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, 3ª Turma, j. 05/11/2019).

10 "Admite-se a desconsideração, para atingir empresa do mesmo grupo ou conglomerado, que se forma de fato ou de direito, quando sirva para elidir a responsabilidade por dívidas de seus integrantes. A exigência de que a empresa atingida pelo ato de constrição tivesse participado da ação de conhecimento seria mesmo inatendível, pois o desvio aconteceu depois, exatamente para burlar os efeitos daquela sentença. A prova da fraude e do abuso seriam – como o foram – temas da ação de embargos" (STJ, REsp 86502/SP, rel. Ruy Rosado de Aguiar, 4ª Turma, j. 21/05/1996).

11 No passado, Dinamarco entendia que a desconsideração via incidente estava condicionada à apresentação de prova documental suficiente para demonstrar o preenchimento dos requisitos materiais, eis que, "nesses casos, mero incidente plenamente compatível com os procedimentos executivos propiciará a prolação de uma decisão interlocutória a respeito"; "por outro lado, porque incompatível com o procedimento executivo a realização de uma *instrução probatória* no curso do processo, seria indispensável que a credora fosse buscar *alhures* a declaração judicial da responsabilidade da terceira" (DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*. Tomo II. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 1.196-1.197). Posteriormente, ainda na vigência do CPC/73, Dinamarco viria a rever o posicionamento, para admitir a abertura de instrução na execução para aferir a responsabilidade patrimonial dos sócios, ponderando que "as disposições legais referentes aos procedimentos executivos não oferecem abertamente dilações dessa ordem, mas é imperioso instituir um incidente inicial na execução, ainda que sem lei expressa a respeito, (...)" (DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*. Tomo I. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 547).

dois verdadeiros paradigmas que, ainda na vigência do CPC/73, foram mitigados para possibilitar a desconsideração de forma incidental na execução.

1.3. Da questão incidente na execução (CPC/73) ao procedimento incidente (CPC/15)

Não obstante os aparentes entraves, parte da doutrina passou a defender, ainda sob a vigência do CPC/73, a possibilidade de desconsideração incidental na execução, chegando uma parcela a defender a abertura de um *incidente cognitivo*[12], conforme posteriormente viria plasmado no CPC de 2015.

O STJ sedimentou, com certa regularidade, a orientação de que "a superação da pessoa jurídica afirma-se como um incidente processual, razão pela qual pode ser deferida nos próprios autos, dispensando-se também a citação dos sócios, (...), bastando a defesa apresentada a posteriori, (...)"[13].

Note-se que o termo "incidente" aparece na linguagem forense sob a acepção de *questão* (e não *procedimento*, como queria a supracitada doutrina), tanto que a corte não prezava pela citação dos terceiros atingidos, oportunizando um contraditório meramente diferido ou eventual[14]. Não havia um procedimento específico que o juiz deveria previamente observar para aplicar incidentalmente a desconsideração na execução.

Foram muitas as denúncias doutrinárias de violações ao direito de defesa na aplicação judicial da desconsideração, a ponto de o tema flutuar na pasta de diversos projetos de lei[15], que demonstravam uma preocupação especial com a proteção do contraditório.

12 DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos...*Tomo I, p. 541; DIDIER JR., Fredie. Aspectos processuais da desconsideração da personalidade jurídica. *In*: *Reflexos do novo Código Civil no direito processual*. Fredie Didier Jr. e Rodrigo Mazzei (coords.). 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2007, p. 169; BRUSCHI, Gilberto Gomes. *Aspectos processuais da desconsideração da personalidade jurídica*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 112-113.

13 RMS 16105/GO, rel. Min. Nancy Andrighi, 3ª Turma, j. 19/08/03; RMS 16.274/SP, rel. Min. Nancy Andrighi, 3ª Turma, j. 19/08/2003; REsp 1096604/DF, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, 4ª Turma, j. 02/08/2012; REsp 1412997/SP, rel. Min. Luis Felipe Salomão, 4ª Turma, j. 08/09/2015, DJe 26/10/2015; AgInt no AREsp 918.295/SP, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti, 4ª Turma, j. 18/10/2016. Colhe-se da corte um precedente antigo, ainda de 2003, no qual ficou consignado no voto vencedor que "a aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica *dispensa* a propositura de ação autônoma para tal. Este entendimento exsurge da própria lógica conceitual inerente à formulação da Doctrine of Disregard of Legal Entity. Verificado os pressupostos de sua incidência (...), poderá o Juiz, incidentemente no próprio processo de execução (singular ou coletiva, como na hipótese), levantar o véu da personalidade jurídica para que o ato de expropriação atinja os bens dos demais sujeitos de direito envolvidos, (...).", de modo que, conforme consta da ementa, "os terceiros alcançados pela desconsideração da personalidade jurídica da falida estão legitimados a interpor, perante o próprio juízo falimentar, os recursos tidos por cabíveis, visando a defesa de seus direitos" (RMS 16105/GO, rel. Min. Nancy Andrighi, 3ª Turma, j. 19/08/03, DJe 22/09/2003). O referido precedente chega a citar um acórdão (REsp 211.619/SP), que, no entanto, eximiu-se de analisar o mérito recursal no tocante à possibilidade de aplicação da desconsideração à mingua de citação prévia para oportunizar defesa.

14 Conforme anota Dinamarco, a mera citação também não bastaria, "porque sem um mínimo de oportunidade de defesa antes da captação de bens do sujeito essa citação não valeria mais que um convite a assistir ao próprio velório" (DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos...*Tomo I, p. 542).

15 Na Câmara dos Deputados, destaque para os projetos nº 2.426/2003 (arquivado), 3.401/2008 (aprovado texto no Senado sob o nº 69/2014 e devolvido à Câmara, que, no mérito, opinou pela rejeição do substitutivo) e 4.298/2008 (arquivado).

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Curiosamente, a criticável solução pretoriana, ao admitir a desconsideração como mera *questão incidente*, para a qual o contraditório, o mérito e a dilação probatória seriam assegurados no âmbito de uma cognição diferida ou eventual *provocada pelo terceiro* (e não pelo credor), paradoxalmente assegurava a manutenção dos paradigmas citados alhures.

O Código de Processo de 2015 veio a tempo de corrigir a arbitrariedade e a incerteza, adotando uma solução intermediária[16]: o credor não precisa instaurar um novo processo fundado no procedimento comum, mas deve percorrer um procedimento incidente, com contraditório prévio ou excepcionalmente diferido, e não mais eventual.

Como diz Maurício Requião, "o novo Código de Processo Civil instala-se no fiel da balança que ora pende para o lado da proteção (segurança e garantismo processual), ora pende para o lado da efetividade da tutela prometida", de modo que "o novo incidente de desconsideração da personalidade jurídica, talvez, represente um dos mais retumbantes exemplos desse equilíbrio" [17].

O incidente representa a técnica processual concebida pelo legislador para suprir o déficit de contraditório que vigorava no sistema anterior, na tentativa de preservar a efetividade e ainda assim estar alinhada com o novo modelo de contraditório estabelecido pelas normas fundamentais do CPC de 2015[18], que projeta regras para a execução, conforme demonstram os dispositivos que exigem que o magistrado intime terceiros de constrições patrimoniais que possam vir a afetá-los[19].

Não podemos deixar de notar, contudo, que o legislador andou com certa timidez, cedendo às tentações do paradigma da ordinariedade, ao: *(i)* criar um procedimento específico, na tentativa de universalizar um método para as mais diversas situações do direito material que se arrumam sob o signo da "desconsideração", termo cujos limites semânticos ainda estão muito amplos (poderia prever técnicas gerais que asseguras-

16 WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil*: teoria geral do processo. vol. 1. 18ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 401.

17 E prossegue: "Em verdade, o referido incidente de um lado operacionaliza-instrumentaliza a concretização da desconsideração da personalidade jurídica em prol da efetividade da tutela jurisdicional, do outro lado permite a observância das garantias processuais próprias do devido processo legal (contraditório e ampla defesa) impedindo decisões e efeito surpresa sobre o patrimônio das pessoas. Ademais, a previsão do incidente garante segurança e previsibilidade, na medida em que direciona procedimentalmente o órgão jurisdicional quando da realização da desconsideração." (REQUIÃO, Maurício. *Revista de Direito Civil*...).

18 Art. 9º Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida. (...). Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

19 Art. 675. (...). Parágrafo único. Caso identifique a existência de terceiro titular de interesse em embargar o ato, o juiz mandará intimá-lo pessoalmente. Art. 792. (...).§ 4º Antes de declarar a fraude à execução, o juiz deverá intimar o terceiro adquirente, que, se quiser, poderá opor embargos de terceiro, no prazo de 15 (quinze) dias. Confira-se, também, o art. 799 do CPC, que impõe ao exequente o dever de requerer a intimação de terceiros titulares de direitos reais, bem como da sociedade, havendo penhora da participação social do sócio devedor, e o art. 842, que determina a intimação do cônjuge do executado sobre penhora de bem imóvel ou direito real sobre imóvel.

sem o contraditório a terceiros na execução); *(ii)* escorar-se na mesma estrutura do procedimento ordinário, possibilitando que o incidente leve um tempo similar ou igual ao do "processo de conhecimento" (poderia limitar a cognição do incidente, restringindo-o à apreciação de provas pré-constituídas).

De lege ferenda, seria melhor que o legislador tivesse limitado a profundidade da cognição do juiz no incidente instaurado na execução, para restringir a adequação do procedimento a provas pré-constituídas, reservando o rito comum para as partes que desejassem provocar ampla produção probatória, conferindo, assim, celeridade à resolução dos incidentes (procedimentos tendencialmente abreviados), assegurando um rito mais solene, potencialmente mais seguro, para demandas de desconsideração mais complexas.

Quer-se destacar, porém, um dado relevante: doutrina e jurisprudência construíram uma solução prática para processualizar a desconsideração muito antes do CPC de 2015, a qual surgira, segundo Rubens Requião (1969)[20], no *leading case* da apelação 9.247, julgada no ano de 1955, quando o Tribunal de Apelações Cíveis de São Paulo autorizou a penhora de bens, supostamente pertencentes a uma sociedade anônima, encontrados na residência do executado, que ocupava o cargo de diretor da companhia – *in casu*, a "desconsideração" (assim catalogou Requião) surgiu como questão incidental (e prejudicial) nos embargos de terceiro opostos pela companhia.

Na verdade, o caso acima seria uma situação de simulação – ou, a depender do caso, mera responsabilidade patrimonial primária, uma vez que estão sujeitos à execução os bens do "devedor, ainda que em poder de terceiros" (art. 790, III, CPC/15 – correspondente ao antigo art. 592, III, do CPC/73).

Inclusive, ainda sobre a desconsideração, cabe destacar a ainda não superada confusão com hipóteses de fraude, simulação e outras, que envolvem a prática de um "ato" específico.

O correto enquadramento jurídico da desconsideração, inclusive para justificar a criação de uma verdadeira *teoria* (e não simplesmente ser um nome que designa a fraude ou simulação que apenas contenha um aspecto contingente, o de terem sido praticadas pelo emprego da pessoa jurídica como instrumento), direciona-se justamente para as hipóteses nas quais não seja possível identificar um "ato" jurídico estático, delimitado no tempo e no espaço[21], mas para quando for constatado um *estado*

20 REQUIÃO, Rubens. Abuso de direito e fraude através da personalidade jurídica. *Revista dos Tribunais*. vol. 410. ano 58. dez. 1969. p. 12-24.

21 "A atividade efetivamente exercida constitui, como notado, um "fato", e um fato para cuja relevância jurídica a vontade do sujeito é indiferente, não-só quanto às consequências que legalmente dele derivam, mas quanto à sua própria subsistência. A atividade se desenvolve no tempo; tem um início, um fim e uma localização, que podem ser considerados de modo autônomo, com relação aos atos singulares (por sua vez localizáveis no escopo e no tempo)". (ASCARELLI, Tullio. Corso di Diritto Commerciale: Introduzione e Teoria dell'Impresa. 3ª ed. Milano: Giuffrè, 1962, p. 146-160. trad. COMPARATO, Fábio Konder. O Empresário. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro.* São Paulo: Malheiros, ano XXXVI, n.º 109, p. 269-278).

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

de coisas[22], como deve ser encarado o pressuposto da "confusão patrimonial", similarmente ao que acontece com a insolvência, a posse e a união estável.

1.4. Da atualidade do problema

Retornemos, então, ao nosso jurista recém-formado, que poderá dizer que o problema não mais persiste: para a desconsideração, aplica-se o procedimento previsto expressamente pelo legislador; para os demais casos, aplica-se o art. 513, §5º, do CPC.

Contudo, ainda restam situações de intervenção de terceiros na execução não resolvidas pela legislação processual – e provavelmente sempre será assim –, que não seriam adequadamente satisfeitas pela aplicação irrestrita do art. 513, §5º, do CPC, o que demonstra a permanência do problema na atualidade.

Para exemplificar, consideremos a seguinte situação hipotética: João, um empresário, assim que acumulou grande patrimônio, antes mesmo de contrair qualquer dívida, transferiu formalmente – porém não verdadeiramente – todos seus bens – carro, casa e até mesmo empresas – para o nome da filha ("laranja" ou "testa de ferro").

Posteriormente, um determinado credor procedeu ao ajuizamento de demanda contra João, obtendo sentença favorável à condenação. Na fase executiva, após a busca de bens, descobriu-se que João não possuía absolutamente nada no próprio nome.

Pela letra da lei, o caso acima, a rigor, não poderia ser enquadrado como fraude contra credores, uma vez que, com relação aos "negócios de transmissão gratuita de bens ou remissão de dívida", "só os credores que já o eram ao tempo daqueles atos podem pleitear a anulação deles", consoante dispõe o art. 158, caput e §2º, do Código Civil de 2002. Muito menos seria o caso, portanto, de fraude à execução.

Conceitualmente, ademais, o caso não seria de fraude. Fraude e simulação representam categorias jurídicas muito próximas, às vezes indissociáveis na prática (quando

22 "A melhor forma de descrever a confusão patrimonial é como sendo um estado fático com relevância para o direito, por isso, diremos que se trata de um *estado jurídico*" (SZALZILLI, João Pedro de Souza. *Confusão patrimonial nas sociedades isoladas e nos grupos societários*: caracterização, constatação e tutela dos credores. Tese (Doutorado em Direito Comercial) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2014, p. 90). Neste ponto, andou bem a reforma legislativa (ao que parece, dando suporte à conclusão), ao estabelecer a confusão patrimonial como a "ausência de separação de fato entre os patrimônios" (art. 50, §2°, CC), especialmente ao exemplificá-la com o "cumprimento repetitivo pela sociedade de obrigações do sócio ou do administrador ou vice-versa" e a "transferência de ativos ou de passivos sem efetivas contraprestações, exceto os de valor proporcionalmente insignificante" (art. 50, §2°, I e II, CC). O legislador reformista ainda estabeleceu que também caracteriza confusão patrimonial "outros atos de descumprimento da autonomia patrimonial" (art. 50, §2°, III, CC). Obviamente, não seria possível prever de antemão todas as situações passíveis de configurar descumprimento da autonomia patrimonial. No entanto, os primeiros dois incisos, que, conforme indica o inciso III, consubstanciam espécies de "atos de descumprimento da autonomia patrimonial", servem de bússola para a aplicação do conceito aberto que o inciso III permite formular. Logo, não obstante a referência a "atos", deve-se conjugar o inciso III com os demais incisos e o *caput* (que, a rigor, não descrevem *"atos" isolados contra o credor*, mas um conjunto de atos, a configurar um estado/situação de confusão patrimonial).

inatingível o âmago de uma determinada manifestação de vontade), pressupondo, ambas, uma aparência de realidade e/ou licitude.

Todavia, enquanto na simulação prevalece uma discrepância entre a vontade real e a vontade declarada, ou seja, "as partes não querem o negócio que apresentam aos olhos de terceiros; desejam apenas fazê-lo aparecer", na fraude, "o negócio jurídico não ostenta simples aparência, não encobre um negócio diverso; almeja-se o negócio tal como foi efetivado e aguardam-se os seus efeitos regulares e próprios"[23].

Ensina Francisco Ferrara que a simulação apresenta diversas formas, "ou se simula a existência do negócio (*simulação absoluta*), ou a sua natureza (*simulação relativa ou dissimulação*), ou as pessoas dos contratantes (*interposição*)"[24].

O sistema jurídico reprime determinadas espécies de fraude particularizadas pela circunstância de o ilícito dirigir-se contra a responsabilidade patrimonial[25].

Nas fraudes patrimoniais típicas, chamadas de "fraude contra credores" e "fraude à execução", o devedor, antes ou no curso de processo judicial, respectivamente, aliena ou onera bens na tentativa de frustrar um direito de crédito preexistente.

Com a simulação lesiva à responsabilidade patrimonial, o devedor, depois *ou mesmo antes de constituída a dívida*[26], formaliza negócios meramente aparentes, a fim de apresentar-se como não proprietário de bens que, malgrado registrados no nome de outrem, a rigor lhe pertencem (simulação absoluta), ou dissimulando a forma do negócio (simulação relativa).

Pois bem, o exemplo de João, bastante corriqueiro na prática forense (muito mais do que a fraude contra credores, aliás), representa autêntica hipótese de simulação. Não podendo ser enquadrada como fraude, haveria alguma solução prevista na legislação?

Os arts. 779 e 790, que disciplinam a legitimidade passiva na execução, também não possuem previsão que acomode a hipótese. Faria sentido, ainda assim, diante da

23 LIMA, Alvino. *A fraude no direito civil*. São Paulo: Saraiva, 1965, p. 31. Mesmo diante do clássico elemento volitivo como critério para separar as categorias, "as diferenças apresentadas pela doutrina nem sempre convencem porque, ainda que distintos os fenômenos, a *simulação* acaba frequentemente figurando como instrumento para a *fraude*" (YARSHELL, Flávio Luiz. Simulação e processo de execução. In: *Processo de Execução e assuntos afins*. coord. Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998).

24 FERRARA, Francisco. *A simulação dos negócios jurídicos*. Campinas: Red Livros, 1999, p. 57.

25 Optamos pelo emprego da expressão "fraudes patrimoniais" (fraude contra credores e fraude à execução) para abarcar, também, as simulações *fraudulentas* que burlem a responsabilidade patrimonial (conviria chamá-las "simulações patrimoniais"), as quais, pelas mesmas razões apontadas no capítulo anterior, trazem certas dificuldades de discernimento prático no tocante às convencionais "fraudes patrimoniais".

26 Na perspectiva da tutela da responsabilidade patrimonial, a simulação, apesar de desprestigiada pelo legislador processual, apresenta como vantagem a possibilidade de alcançar bens que ficticiamente deixaram o patrimônio do devedor *antes mesmo da constituição da dívida* (NONATO, Orosimbo. *Fraude contra credores*: da ação pauliana. Rio de Janeiro: Jurídica e Universitária, 1969, p. 48). Para ver a distinção e a possibilidade de cumulação, fungibilidade e reconhecimento incidental da fraude contra credores, da fraude à execução e da simulação fraudulenta, recomenda-se a seguinte leitura: CAHALI, Yussef Said. *Fraudes contra credores*: fraude contra credores, fraude à execução, ação revocatória falencial, fraude à execução fiscal e fraude à execução penal. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, pp. 42-51 e 61-80.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

gravidade da alegação, simplesmente redirecionar automaticamente a execução contra o terceiro a pedido do exequente, determinando-se a citação para pagar e, sucessivamente, o oferecimento de impugnação?

Restaria assim, pela lógica do jurista recém-formado, aplicar a regra do art. 513, §5º, do CPC. Contudo, impor ao credor o dever de propor uma nova demanda perante o terceiro, sujeita à fase de conhecimento, seria a norma adequada para distribuir adequadamente o ônus do tempo?

O papel da doutrina não pode ser o de propor soluções que serão, a toda evidência, reconhecidas na prática judicial como ineficientes e iníquas, da mesma forma que, na vigência do CPC/73, mesmo não havendo previsão legal, percebeu-se que imputar ao credor o ônus de ajuizar uma demanda autônoma para pedir a desconsideração seria premiar o possível perpetrador de um ilícito.

Deste modo, a contextualização feita anteriormente revela a dupla face do problema. De um lado, os redirecionamentos abruptos praticados sob o CPC/73 justificaram a reação legislativa consagrada no art. 513, § 5º, do CPC/15. De outro, a experiência histórica também demonstra que a ordinariedade absoluta pode produzir resultados insatisfatórios para a tutela efetiva do crédito, especialmente quando favorece devedores ou terceiros envolvidos com práticas de ocultação ou blindagem patrimonial.

Neste contexto, a desconsideração da personalidade jurídica surge como o exemplo mais expressivo desta tensão: embora a doutrina tradicional anunciasse a necessidade de prévia formação de título contra o terceiro, a prática jurisprudencial construiu soluções incidentais justamente para evitar que o credor fosse compelido a reiniciar a atividade cognitiva depois de frustrada a execução.

E, mesmo atualmente, além da simulação, existem diversos casos ainda não regulados pelo art. 779 ou 790, ou que somente podem ser neles enquadrados a partir de analogia ou interpretação extensiva, nos quais, tipicamente na prática forense, redireciona-se a execução. Aliás, a própria desconsideração surgiu neste ambiente. E, conforme veremos, a "insatisfação" de aplicar a regra que flui do art. 513, §5º, do CPC, tem levado a doutrina a flexibilizar a regra ou propor a aplicação do IDPJ como modelo.

Para citar rapidamente mais um exemplo, também sem previsão legal, depara-se frequentemente, nas execuções fiscais, com o encerramento fático e irregular das atividades da pessoa jurídica devedora, instrumento que passou a ser aplicado corriqueiramente para fins de blindagem patrimonial, o que deu azo à edição da súmula n. 435 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

O exemplo revela que muitas hipóteses de sujeição patrimonial de terceiros não decorrem de previsão processual expressa, mas de construções jurisprudenciais progressivas. E poderiam ser citadas outras situações igualmente relevantes — como certas hipóteses de responsabilidade subsidiária da administração pública —, todas a demonstrar que o catálogo de intervenções de terceiros na execução tende a permanecer aberto.

Portanto, remanescem – e a tendência parece ser de que sempre irão remanescer, considerando o constante surgimento de novas formas e instrumentos de ocultação patrimonial – hipóteses de intervenção de terceiros na execução não resolvidas expressamente pela legislação processual.

2. BREVES CONCEITOS FUNDAMENTAIS: O DEVEDOR, O RESPONSÁVEL SECUNDÁRIO E A LEGITIMAÇÃO PASSIVA PARA A EXECUÇÃO

Pela sistematização alemã, que desfruta de ampla adesão no Brasil, firmou-se o paradigma de que as fontes da obrigação ensejam, na verdade, a formação de duas situações jurídicas distintas: a do débito (*Schuld* ou *debitum*) e a da responsabilidade patrimonial (*Haftung* ou *obligatio*), binômio que traz um espelho do liame pessoal-patrimonial comum aos direitos de crédito.

Dentro da perspectiva dualista da obrigação, o débito situa-se no plano da norma primária, representando um vínculo de *dever jurídico*. O objeto do débito reside na *prestação*, ou seja, na conduta positiva ou negativa imposta normativamente. O esquema mínimo do *direito de crédito* forma-se pela presença de um credor com direito a uma prestação pecuniária do devedor.

O Código Civil traz no art. 391 que "pelo inadimplemento das obrigações respondem todos os bens do devedor"; enquanto o art. 789 do Código de Processo Civil de 2015 dispõe que "o devedor responde com todos os seus bens presentes e futuros para o cumprimento de suas obrigações".

Os textos fornecem o suporte material para a responsabilidade patrimonial, verdadeira "*norma fundamental da execução"*[27], permitindo que sejam formuladas duas proposições: *(i) todos os bens do devedor* estão sujeitos à execução (dimensão objetiva da responsabilidade patrimonial); *(ii) apenas os bens do devedor* estão sujeitos à execução (dimensão subjetiva da responsabilidade patrimonial)[28].

Não obstante, as duas regras comportam exceções, pois o sistema positivo protege o devedor com regras de impenhorabilidade e sujeita à execução os bens de terceiros-não-devedores.

No tocante ao segundo ponto, dizia Liebman que "embora obrigação e responsabilidade normalmente coincidam", certas vezes "a responsabilidade se separa da obrigação e vai alcançar terceiro não devedor", hipótese que batizou de "responsabilidade executiva secundária" [29].

27 ASSIS, Araken de. *Manual da execução*. 20 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 274.

28 DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos...*Tomo II, p. 1476.

29 LIEBMAN, Enrico Tullio. *Processo de execução*...p. 95.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Os processualistas brasileiros, então, passaram a estar familiarizados com as duas situações de sujeição patrimonial à pretensão do credor, constatação que bem elucida a pertinência da dicotomia "débito *v.* responsabilidade".

O modo como a doutrina brasileira assimilou o conceito de Liebman consolidou duas informações na dogmática[30]: *(i)* a responsabilidade patrimonial *primária* espelha a regra, na qual as posições de devedor e responsável patrimonial acumulam-se na mesma pessoa, ao passo que *(ii)* a responsabilidade patrimonial *secundária* representa a excepcional situação de sujeição de terceiro-não-devedor à execução, ocasionando o divórcio subjetivo entre débito e responsabilidade.

Retomando os olhos para a legislação hodierna, os arts. 779 e 790 aparentemente avigoram a distinção doutrinária, uma vez que o art. 779 do CPC traz um rol de *pessoas* sujeitas à execução, tomando como ponto de referência o *débito*, como o "*devedor, reconhecido como tal no título executivo*" (inc. I), ao passo que o art. 790 arrola os *bens* sujeitos à execução[31], tomando como ponto de referência a *responsabilidade patrimonial*, como os "*do cônjuge ou companheiro, nos casos em que seus bens próprios ou de sua meação respondem pela dívida*" (inc. IV).

Deve-se colocar ainda que, embora parte da doutrina, seguindo o pensamento de Liebman, considere o responsável secundário como terceiro, e não parte, na execução[32], o posicionamento não resiste às acertadas e pontuais críticas da doutrina nacional[33].

30 Na doutrina de Liebman, mais do que a condição de não-devedor (critério material), seria a *falta de legitimidade passiva para a execução* (critério processual) que daria o *status* de responsável secundário, de modo que estar na classe de "responsável executivo secundário" dava ao não-devedor a qualidade de *terceiro* no processo de execução. Liebman distingue os não-devedores que, como o fiador judicial, teriam "verdadeira legitimação passiva para a execução" e os não-devedores que não seriam partes, e sim terceiros no processo de execução. O fiador judicial, apesar de não devedor, seria, ainda assim, responsável patrimonial *primário*, eis que parte legítima para figurar no polo passivo da execução (LIEBMAN, Enrico Tullio. *Processo de execução*...p. 95). Não obstante, a doutrina brasileira *materializou* o conceito de responsabilidade patrimonial secundária, de modo que, mesmo acatando uma concepção processual de responsabilidade patrimonial, os dados para aferir a espécie de responsabilidade patrimonial provêm do direito material (de quem figura, ou não, como devedor na obrigação).

31 Conquanto o art. 790 do CPC seja "o sítio legislativo típico da responsabilidade patrimonial secundária" (DE MELLO, Rogerio Licastro Torres. *Responsabilidade executiva secundária*: a execução em face do sócio, do cônjuge, do fiador e afins. 2ª ed. São Paulo: RT, 2015, p. 213), o rol não traz exclusivamente bens de não devedores, tanto que sujeita à execução os bens "do devedor, ainda que em poder de terceiros" (inc. III), dispositivo atrelado à posse, detenção ou guarda.

32 ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo de execução*: parte geral. 3ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2004, p. 194; MARQUES, José Frederico Marques. *Manual de Direito Processual Civil*. vol. 4. Campinas: Millennium, 1998, p. 140.

33 ASSIS, Araken de. *Manual da execução*. 20 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 279; ASSIS, Araken de. *Processo civil brasileiro*. Tomo I. vol. II. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 611-613; SIQUEIRA, Thiago Ferreira. *A responsabilidade patrimonial no novo sistema processual civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 193-200; DE MELLO, Rogerio Licastro Torres. *Responsabilidade executiva secundária...passim*; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições...*vol. IV, pp. 127 e 401-402.

O responsável secundário, ainda que *terceiro no plano material* do débito, possui legitimidade passiva *ad causam* para a execução[34], devendo-se-lhe garantir, ainda, os mesmos mecanismos de defesa assegurados ao devedor.

Definido o processo de expropriação forçada como o "instrumento de atuação da responsabilidade patrimonial"[35], parece lógico concluir que os sujeitos que titularizam referida situação jurídica (a da responsabilidade patrimonial) gozam de legitimidade e interesse para figurarem como partes na execução.

Oportuno fazer o registro de que, embora o art. 779, *caput*, CPC, adote a expressão "a execução pode ser promovida contra" e o art. 790, *caput*, do CPC, empregue a expressão "são sujeitos à execução os bens", a distinção opera-se apenas no campo de definir a extensão subjetiva e objetiva da responsabilidade patrimonial, e não para diferenciar entre parte e terceiro. Os dois dispositivos albergam sujeitos dotados de legitimação passiva.

Logo, tanto a dívida quanto a responsabilidade patrimonial constituem fontes de legitimação passiva na execução. Mas não apenas. Existem, ainda, situações nas quais um terceiro, embora não seja devedor ou responsável patrimonial secundário propriamente dito, pode vir a ter a esfera jurídica atingida pela ineficácia ou invalidade de negócio jurídico fraudulento, também passando a ter legitimidade passiva para a execução, nos termos dos arts. 790, V e VI, do CPC.

Neste sentido, as fraudes patrimoniais pressupõem atos jurídicos de dilapidação patrimonial, delimitados no tempo e no espaço, recaindo a sanção sobre a validade ou a eficácia de um ou mais negócios jurídicos determinados, considerados prejudiciais ao direito de crédito tutelado.

Repare, contudo, que não fazem surgir um novo responsável patrimonial, ao menos não com a mesma extensão objetiva e subjetiva verificada na desconsideração.

Muito embora haja uma interferência na esfera jurídica de terceiro (o adquirente), a finalidade não será sujeitá-lo à expropriação, mas tão somente preservar a

34 Não reputamos "extraordinária" a legitimidade dos responsáveis secundários (como faz, p. ex., Rogerio Licastro). O responsável secundário comparece pessoalmente ao processo para defender direito próprio, conclusão a que chegara antes Liebman (LIEBMAN, Enrico Tullio. *Rivista di Diritto...*p. 150-151). Na parte referenciada, Liebman critica (diz "supérfluo") o conceito de "substituição processual substancial" pelo qual Carnelutti descreve a posição de terceiros *estranhos ao título executivo* para cujos bens "subsiste uma responsabilidade executiva pelas obrigações do devedor" [tradução livre]. Liebman define-os como partes legítimas para figurar no polo passivo da execução, posição que, posteriormente, ao escrever no Brasil, não manteve, consoante notas feitas alhures. Reproduzamos, no original, um trecho da passagem que traz os argumentos da impropriedade da qualificação do terceiro como legitimado extraordinário: ("(...); falta no terceiro o exercício de um direito (ou de um interesse) alheio em nome próprio. O terceiro se encontra no processo como titular de um direito seu e portador de um interesse seu: o processo se desenvolve contra ele porque são seus os bens que se pretendem expropriar, de modo que o dano da execução será todo seu. Logo, o terceiro é pessoalmente legitimado passivo para o processo. Esta legitimação é causada pelo vínculo da responsabilidade executiva sobre seus bens e é feita eficiente pelo título executivo, assim como aquela normal do devedor é causada por uma idêntica responsabilidade, mas aquela não decorre da sua qualidade de devedor") [tradução livre].

35 PROTO PISANI, Andrea. Appunti sull'esecuzione forzata. *Il Foro Italiano*. vol. 117. 1994. p. 314.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

garantia patrimonial representada pelos bens do devedor originário, que os alienou fraudulentamente.

O reconhecimento da fraude apenas amplia, limitadamente aos bens desviados, a dimensão objetiva da responsabilidade patrimonial (dilatando o inventário de bens sujeitos à execução, ou melhor, restaurando o inventário original). Enfim, não passa de aplicação da responsabilidade patrimonial primária[36], da qual emana o preceito de que a universalidade do patrimônio do devedor originário sujeita-se à execução.

Nesta ordem de ideias, o vínculo entre credor e terceiro adquirente, no plano material-processual, não corresponde ao da responsabilidade patrimonial (que permanece atuando sobre o devedor originário), dando-se no plano da eficácia (e validade, conforme a corrente adotada para a fraude contra credores) dos negócios jurídicos.

De todo modo, a mera classificação dos terceiros nas fraudes patrimoniais, como responsáveis patrimoniais secundários ou não, constitui ponderação meramente conceitual, não devendo ser supervalorizada.

Todavia, serve como critério para distinguir tais institutos da desconsideração da personalidade jurídica, que gera um novo e autêntico vínculo de responsabilidade patrimonial entre o credor e o sócio (ou entre credor e sociedade, na desconsideração inversa).

No que diz respeito aos efeitos jurídicos, a desconsideração implica a ampliação objetiva e subjetiva da responsabilidade patrimonial, ou seja, *todos* os bens penhoráveis de um *novo* sujeito, que não participava da relação jurídica material originária, ficarão sujeitos à expropriação.

No entanto, a desconsideração não constitui meio hábil à recuperação de bens deslocados do patrimônio do devedor originário, possibilitando tão somente a expropriação do patrimônio do terceiro, pouco importando a quem pertenciam anteriormente os bens que ficarão sujeitos à força expropriatória do Estado.

Logo, a desconsideração, ao mesmo tempo que transborda os limites a que estão sujeitas as normas relativas às fraudes patrimoniais (adstritas aos bens transferidos), não possui a aptidão para afetar a validade ou a eficácia de negócios jurídicos específicos.

Portanto, diversas situações jurídicas de direito material constituem fontes de legitimação passiva na execução. Problema de ordem diversa refere-se à *técnica processual adequada* para apurar a responsabilidade patrimonial de terceiros que, malgrado aptos a adquirirem a qualidade de parte na execução, não participaram previamente da formação do título executivo.

Nestes termos, o potencial para a legitimidade passiva na execução não significa que a legitimação seja sempre imediata e direta, sem necessidade de prévio procedi-

36 ZAVASCKI, Teori Albino. Processo de execução...p. 194-195; Rogerio Licastro Torres. Responsabilidade executiva secundária...p. 207.

mento ordinário (ou ao menos incidente cognitivo na execução), o que, conforme veremos, pode ser imposto pelo legislador como condição *sine qua non* para a aquisição da qualidade de parte legítima na execução.

2. OS MODELOS DE INTERVENÇÃO DE TERCEIROS NA EXECUÇÃO – TÉCNICAS DE DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS DO TEMPO NA EXECUÇÃO

2.1. O art. 513, §5º, do CPC/15: a regra geral e o paradigma da ordinariedade

O paradigma da ordinariedade traz consigo duas premissas: (a) a cisão das atividades de cognição e execução (herança romana); e (b) a universalização de um método – que, na perspectiva jurídico-processual, seria o procedimento ordinário (herança racionalista)[37].-

No contexto do CPC/73, muito embora houvesse o paradigma da ordinariedade ainda muito fortemente presente na doutrina, havia uma clara dissonância com a realidade enfrentada nos foros dos tribunais, que, buscando dar maior efetividade à tutela do crédito, passaram a criar e admitir mecanismos próprios de inclusão de terceiros na execução.

Portanto, malgrado o paradigma da ordinariedade estivesse presente na tradição jurídica, o art. 513, §5º, do CPC/15, surgiu com o claro propósito de reforçar a ordinariedade e tentar impedir, de forma expressa, os abusos cometidos nos redirecionamentos de execuções perante terceiros. Neste sentido, a pequena história, contada na introdução, de invasão patrimonial praticada na execução trabalhista, serve como pano de fundo para evidenciar o espírito que inspirou o enunciado.

O próprio IDPJ, aliás, apesar de excepcionar a regra, também representou uma tentativa de conter abusos da prática jurisprudencial anterior[38] e acabou reproduzindo o paradigma da ordinariedade[39], uma vez que, pelo modelo procedimental adotado pelo legislador, o incidente apresenta o mesmo "biotipo" do procedimento comum, desenvolvendo-se pelas mesmas fases, sob cognição exauriente.

---

37 Fez-se uma adaptação das quatro premissas do mito da ordinariedade desenvolvida no artigo: RAATZ, Igor; LOPES, Ziel Ferreira; DIETRICH, William Galle. O que é isto: a ordinariedade? Perspectivas de superação no processo civil contemporâneo. *Revista de Processo*. vol. 272. p. 127-161. out. 2017.

38 Na passagem do CPC/73 para o CPC/15, o ritual padrão formado no âmbito da jurisprudência ("penhorar para depois citar") sofreu uma clara inversão legislativa ("citar para depois penhorar").

39 Não obstante, resta ainda espaço hermenêutico para defender que o incidente, pela acessoriedade ao procedimento principal, sofra os influxos das normas pertinentes ao procedimento principal, observando regras diferentes conforme seja instaurado na fase de conhecimento ou na execução. Neste sentido, confira-se: CHAMBERLAIN, Hector Cavalcanti. *O incidente processual de desconsideração da personalidade jurídica*: atualização da *disregard doctrine* na perspectiva da responsabilidade patrimonial e reflexos no processo civil brasileiro. Londrina: Thoth, 2021, p.153-155 e 164-197.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Portanto, o art. 513, §5º, surge para reforçar a regra geral de que quem não participou da fase de conhecimento não pode figurar no polo passivo do cumprimento de sentença, regra que, evidentemente, manifesta uma aplicação de princípios fundamentais do processo, notadamente os do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, bem como de regras caras à execução, resultantes dos arts. 783 e 779, I, do CPC/15, a saber: toda execução depende de um título executivo (*nulla executio sine titulo*) e, via de regra, somente o devedor, assim anunciado no título executivo, sujeita-se à execução.

No entanto, apesar de aparentemente clara, a regra gera algumas dúvidas quanto à extensão, afinal, o ordenamento prevê diversas hipóteses de legitimidade passiva para a execução de terceiros que não participaram da fase de conhecimento, entre as quais, de forma mais nítida, destacam-se as localizadas nos arts. 779 e 790 do CPC.

O que pensar, assim, do dispositivo? Seria aplicável a todos os terceiros incluídos na execução, mesmo os indicados nos arts. 779 e 790? Seria aplicável apenas aos devedores? Podemos separar as opiniões doutrinárias e os entendimentos jurisprudenciais acerca da interpretação do enunciado legal a partir de três modelos de inclusão de terceiros na execução:

(a) ajuizamento de demanda autônoma observando a fase de conhecimento: *aplicar o art. 513, §5º, do CPC*, para *qualquer hipótese* de inclusão de terceiro na execução, seja o terceiro devedor ou responsável patrimonial secundário, ressalvadas raríssimas exceções previstas expressamente na legislação (como o caso da desconsideração), impondo-se ao credor o ônus de instaurar processo novo com contraditório prévio;

(b) redirecionamento direto: *aplicar o art. 513, §5º, do CPC*, apenas para *devedores*, de modo que os responsáveis secundários, como os descritos nos arts. 779 e 790 do CPC, deverão ser incluídos diretamente na execução, mediante citação para cumprir a obrigação e oferecer impugnação, aplicando-se um contraditório diferido e retirando do credor o ônus de instaurar um processo novo ou um incidente processual;

(c) incidente cognitivo: *aplicar o IDPJ como modelo* de incidente cognitivo para *qualquer hipótese* de inclusão de terceiro na execução, seja o terceiro devedor ou responsável patrimonial secundário, impondo-se ao credor o ônus de instaurar incidente com contraditório prévio.

No caso das opções "b" e "c", surge ainda uma segunda questão, que também gera divergência: os limites da defesa do terceiro incluído na execução, notadamente quanto à possibilidade de discutir a existência e/ou validade do débito.

Malgrado possam ser consideradas extremadas e não reflitam as mais aceitas histórica e correntemente, as posições "a" e "c" servem para representar didaticamente as mais diversas variações que podem ser encontradas na doutrina e na jurisprudência, que aplicam o resultado prático de tais posições extremadas para específicas hipóteses casuísticas.

Logo, mesmo não havendo muitos defendendo explicitamente a posição "a" ou "c" de forma generalizante e categórica, alguns defendem a aplicação do art. 513, §5º (posição "a"), para diversas hipóteses que, para outros, seria de aplicação das hipóteses "b" ou "c", da mesma forma que alguns defendem a aplicação do IDPJ (posição "c") para situações que, para outros, reclamariam a aplicação das hipóteses "a" ou "b".

No próximo tópico, examinaremos quais vantagens – e para quem – produzem os possíveis modelos de inclusão de terceiros na execução, os quais constituem *técnicas de distribuição do ônus do tempo* na execução.

2.2. Quais vantagens e para quem?

De modo geral, a divergência ao redor do tema funda-se nos seguintes motivos: (a) primeiro, a ausência de normas claras a respeito do regime jurídico geral de intervenção de terceiros na execução (o que talvez decorra da amplitude e diversidade das hipóteses de intervenção de terceiros na execução); e (b) segundo, pela circunstância de que, na prática, cada modelo defendido implica uma *distribuição do ônus do tempo na execução* que privilegia ora o credor (e a efetividade), ora o terceiro (e o contraditório).

Portanto, no nosso sentir, qualquer proposta dogmática, para que seja transparente, deve explicitar não apenas o fundamento normativo que invoca, mas também o modelo de distribuição do ônus do tempo que adota. Neste tema, não nos parece haver solução única, neutra e perfeita extraída mecanicamente do sistema vigente. Logo, a dogmática processual deve, também, assumir o próprio ônus argumentativo, tornando explícitos os ganhos e perdas de cada modelo.

Neste sentido, exigir uma demanda autônoma maximiza a proteção do terceiro, mas transfere ao credor o ônus do tempo de reiniciar a atividade cognitiva após ter obtido – muitas vezes após vários anos – um título executivo.

O redirecionamento imediato, com citação para pagamento, privilegia a efetividade da execução, mas desloca para momento posterior — ou mesmo para demanda autônoma — o contraditório do terceiro.

O incidente cognitivo, a seu turno, busca uma posição intermediária: evita a ordinariedade plena, mas impõe ao credor uma pausa procedimental destinada à reconstrução do contraditório antes da constrição patrimonial.

Entre o incidente cognitivo inspirado no IDPJ e o redirecionamento automático, com posterior oferecimento de impugnação, as diferenças principais residem nos seguintes pontos: (i) no incidente, imposição ao credor do ônus de instaurá-lo, com contraditório prévio como regra (ressalvada a possibilidade de concessão de tutela provisória[40]), ao passo que, no redirecionamento, transfere-se ao terceiro o ônus de oferecer defesa após citação para cumprir a obrigação (contraditório diferido); (ii) a ampla dilação probatória

40 Sobre a tutela provisória no incidente, cf.: CHAMBERLAIN, Hector Cavalcanti. *O incidente processual*...p. 194-197.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

no incidente, ao passo que, na impugnação, a depender da posição adotada, pode-se restringir a produção probatória, havendo também limitação quanto às matérias de defesa; e (iii) a previsão de suspensão do processo, no caso do IDPJ (art. 134, §3º, CPC)[41].

Escolher entre tais modelos – demanda autônoma, redirecionamento imediato e incidente cognitivo – pressupõe, inevitavelmente, decidir quem suportará, de forma predominante, o ônus processual correspondente: de um lado, o custo da demora, com o prolongamento do tempo necessário à efetivação do crédito; de outro, o custo da incerteza, com a mitigação do contraditório, o qual, ainda que possa ser formalmente assegurado no bojo de um incidente cognitivo, não pode ser tido como equivalente ao de uma demanda autônoma que siga a fase de conhecimento.

2.3. Primeiro modelo: ajuizamento de demanda autônoma observando a fase de conhecimento

O primeiro modelo, conforme adiantado, propõe a aplicação do art. 513, §5º, do CPC/15, para qualquer hipótese, seja o terceiro devedor ou responsável patrimonial secundário, ressalvados procedimentos específicos de inclusão de terceiros na execução como o previsto no IDPJ.

Marcelo Abelha defende que o credor "*deveria preocupar-se em colocar no polo passivo..., além do próprio devedor, os sujeitos que a lei ou o contrato impute a responsabilidade (garantia) pela referida dívida*"[42].

Portanto, caberia ao credor o ônus de incluir, logo na fase de conhecimento, os sujeitos que considera devedores e responsáveis patrimoniais secundários, não podendo pretender a inclusão posterior dos últimos no curso do cumprimento de sentença.

Quanto aos devedores, Yarshell afirma que "se o demandante entende que determinada pessoa está obrigada (plano do *débito*) a determinada prestação, ele tem o ônus de inserir o suposto devedor no polo passivo da relação processual em sua fase cognitiva", forte na premissa de que qualquer execução depende de um título executivo, no qual deve constar o devedor[43].

Não obstante, até devedores não constantes do título podem ser executados sem que tenham participado da fase de conhecimento, como no caso do novo devedor que assumiu a obrigação resultante do título executivo (art. 779, III, CPC).

41 Não obstante, a suspensão do processo tende a ser relativizada, conforme doutrina e jurisprudência. Com amplas referências, cf.: *Ibidem*, p. 175-178.

42 ABELHA, Marcelo. Utilizar o instituto da desconsideração da personalidade jurídica para atingir alguém que já é responsável patrimonialmente? In: Desconsideração da personalidade jurídica: aspectos materiais e processuais. Indaiatuba: Editora Foco, 2023. p. 286.

43 YARSHELL, Flávio Luiz. O incidente de desconsideração da personalidade jurídica no CPC 2015: aplicação a outras formas de extensão da responsabilidade patrimonial. *In*: YARSHELL, Flávio Luiz; PEREIRA, Guilherme Setoguti J. (coord.). *Processo societário*. vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

Parece-nos claro que, quando defendida a aplicação do art. 513, §5º, do CPC, preocupa-se com o contraditório do terceiro, entendendo-se que o ambiente da execução não pode servir de substituto permanente do procedimento comum, especialmente para não favorecer indevidamente o credor que, conhecendo de antemão terceiros passíveis de responsabilização, deseja excluí-los do contraditório realizado na fase cognitiva originária.

Na vigência do CPC/73, não havendo procedimento específico para a desconsideração, a possibilidade de o credor antever, ao tempo da propositura da demanda, quem poderia figurar no polo passivo para responder pelo cumprimento de determinado dever, exercia um papel relevante na opinião da doutrina sobre o procedimento adequado[44].

De todo modo, a preocupação, que subjaz ao modelo, mostra-se, a nosso ver, legítima. Neste sentido, parece-nos ingênuo acreditar que, mesmo que seja garantido contraditório mediante incidente cognitivo ou impugnação ao cumprimento de sentença, inclusive com possibilidade de produção probatória, o terceiro terá *um ambiente equivalente ao de uma demanda autônoma sujeita a fase de conhecimento*.

Sejamos sinceros: um redirecionamento na execução, ainda que permita produção de provas (de forma prévia ou diferida), tende a receber uma apreciação muito mais célere do que a propositura de uma demanda autônoma. Difícil conceber que um juiz terá a mesma predisposição para produzir todas as espécies de prova, como pericial e testemunhal, durante um incidente na execução.

Portanto, acreditar que a defesa incidental na execução traz uma proteção equivalente ao terceiro, ou seja, que não trará nenhum prejuízo, reproduz uma visão que destoa da realidade experimentada na vida e no foro.

Aliás, caso a instauração de um incidente cognitivo com ampla produção probatória na execução tivesse o mesmo efeito prático que ajuizar uma demanda conexa pelo procedimento comum, o legislador não precisaria ter criado o IDPJ.

44 Na vigência do CPC/73, a cognoscibilidade prévia dos potenciais responsáveis certamente influenciou o pensamento prático-jurídico no tocante à desconsideração. Na doutrina de então, Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona (*Novo Curso de Direito Civil*: parte geral. vol. I. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 274), sustentaram que, estando os requisitos para a desconsideração presentes à época do ajuizamento da demanda, os supostos responsáveis deveriam participar do processo de conhecimento, ao passo que, quando os fatos autorizativos da desconsideração surgissem posteriormente, seria admitido um procedimento incidental na execução. Dinamarco dizia que "ora, tendo a desconsideração da personalidade jurídica o efeito de instituir *uma responsabilidade* e *não uma obrigação*, poderia haver alguma resistência a apontar o sócio já na fase de conhecimento, instaurada com o pedido de condenação da sociedade a pagar uma importância, como legitimado para ali figurar no pólo passivo, ou seja, como réu da demanda proposta. Realmente, não sendo ele um devedor, não faria sentido sustentar a admissibilidade de sua condenação a pagar. (...), é porém mais que razoável, todavia, aceitar sua legitimidade passiva sempre que razoavelmente se puder antever a insuficiência patrimonial do real obrigado, que é o ente associativo. Pedir-se-á então, cumulativamente, a condenação da sociedade a pagar e a declaração da responsabilidade patrimonial do sócio, (...)." (*Fundamentos do processo civil moderno*. Tomo I. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 546).

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Da mesma forma, o raciocínio inverso. Permitir que seja instaurado um incidente a qualquer momento com ampla possibilidade de matérias passíveis de alegação, e pior ainda com ampla produção probatória, possui um grande potencial de atrasar a execução.

O exercício do contraditório na fase cognitiva e no curso de uma execução dificilmente terá a mesma aptidão de alteração do resultado a favor do demandado, afinal, mesmo que não possa lhe ser estendida a coisa julgada, diversas decisões contrárias foram proferidas antes, contra as quais não pôde opor qualquer objeção, e, obviamente, o juiz tende a um viés confirmatório das decisões anteriores.

No entanto, a despeito de o primeiro modelo apresentar uma preocupação legítima, mostra-se inaplicável como regra geral absoluta, tanto a partir de critérios normativos, como evidenciam os arts. 779 e 790 do CPC/15, ao atribuir expressamente legitimidade passiva para a execução a terceiros distintos do devedor estampado no título executivo, como a partir de critérios pragmáticos legados pela tradição doutrinária e jurisprudencial firmada no século passado, que sempre admitiu hipóteses nas quais a execução pudesse ser redirecionada para terceiros que não participaram da fase de conhecimento.

O modelo apresenta, ainda, problemas para solucionar de forma equânime diversas situações, como mostra a própria origem da desconsideração da personalidade jurídica aplicada no processo.

Neste sentido, o art. 513, § 5º, deve, sim, proteger o terceiro contra redirecionamentos executivos abusivos, mas não pode ser manejado como salvo-conduto para blindagens patrimoniais. Os ensinamentos do passado demonstram que uma *solução geral de ordinariedade* produz resultados insatisfatórios para a tutela efetiva do crédito, premiando devedores ou terceiros que tenham praticado algum ilícito patrimonial.

Portanto, a norma deve ser lida à luz da finalidade que pretende alcançar: impedir que o credor, podendo formar título contra determinado sujeito, deixe de fazê-lo e pretenda, mais tarde, executá-lo sem cognição prévia. Não pode, porém, ocasionar um ônus desproporcional ao credor quando a sujeição do terceiro decorre de fato superveniente, clandestino, ilícito ou apenas cognoscível após a tentativa frustrada de satisfação do crédito.

O art. 513, § 5º, do CPC/15, assim, não pode servir como uma cláusula absoluta de imunidade patrimonial de terceiros, devendo ser aplicada como regra de distribuição do ônus de formação do título e de proteção contra redirecionamentos arbitrários. O núcleo deve ser o de impedir que o credor economize contraditório na fase de conhecimento para tirar proveito de um contraditório – naturalmente mais apressado – na execução.

Nestes termos, quando a responsabilização patrimonial do terceiro resulta de ocultação, abuso ou de fato juridicamente relevante apenas cognoscível posteriormente, a regra da ordinariedade deve ser excepcionada, pelas razões que ainda serão aprofundadas.

De todo modo, a norma extraível do art. 513, §5º, do CPC/15, deve, sim, funcionar como uma bússola, um reforço do que, na verdade, no passado, sempre fora a regra geral (e que, ainda assim, neste mesmo passado, continha diversas exceções, previstas na legislação e construídas dogmática ou jurisprudencialmente), mas não pode ser considerada uma regra absoluta, válida para todas as hipóteses de inclusão de terceiro na execução.

2.4. Segundo modelo: redirecionamento da execução

O segundo modelo propõe que o art. 513, §5°, do CPC, seja aplicado estritamente aos devedores, mas "*o exequente poderá promover a execução contra os responsáveis patrimoniais (Haftung), a despeito de nunca terem composto a fase de conhecimento*"[45].

Portanto, presente uma hipótese de responsabilidade patrimonial secundária, o credor poderia, desde logo, redirecionar a execução contra o terceiro, citando-o para cumprir a obrigação e sucessivamente oferecer impugnação. Cuida-se de interpretação bastante alinhada à distinção entre obrigação e responsabilidade.

O modelo apresenta vantagens no tocante à celeridade e efetividade da tutela do crédito, possibilitando a prática imediata de medidas executivas, mas também pretendendo guarnecer a ampla defesa ao permitir que o contraditório seja exercido de forma diferida, quando do oferecimento da impugnação ao cumprimento de sentença.

O modelo, contudo, também apresenta problemas para determinadas situações de responsabilidade patrimonial não previstas nos arts. 779 e 790. Como premissa, ressalte-se que, assim como o anterior, não sobressai como uma conclusão necessária e automática da interpretação do ordenamento jurídico vigente. Não existe norma expressa determinando que *todos* os responsáveis secundários sejam legitimados a figurar na execução de forma imediata.

Para quem encara as fraudes patrimoniais (fraude contra credores e fraude à execução) como hipóteses de responsabilidade patrimonial secundária, basta citar a própria inclusão do terceiro na fraude contra credores, que exige o ajuizamento de demanda autônoma, opção político-legislativa que, apesar de criticável, parece-nos textualmente indiscutível[46].

45 OLIVEIRA, Igor Campos. *Limites subjetivos do cumprimento de sentença*: uma análise da execução *ultra titulum* no Brasil. Londrina: Thoth, 2026, p. 114-115.

46 O CPC de 2015, ao determinar a necessidade de "ação autônoma" (art. 790, VI), fechou as portas para uma demanda veiculada no bojo de um mero incidente processual. Conquanto possa haver ressalvas de cunho teórico, deve-se adjudicar ao termo "ação autônoma" o significado equivalente de *processo autônomo*, leitura que nos parece mais adequada aos contextos de linguagem dentro dos quais a expressão surge e ressurge no Código de Processo. Cf.: arts. 85, §18°, 125, §§1° e 2° e 903, §4°. Conforme lição de Yarshell, a necessidade de processo autônomo produz repercussões processuais relevantes, como a de fazer com que a "ação pauliana" seja de competência da justiça comum estadual, ainda que a persecução do crédito pertença à uma justiça especializada (YARSHELL, Flávio Luiz. O incidente de desconsideração...p. 214).

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Na verdade, a legislação, ao que tudo indica, não apresenta o mesmo apreço da doutrina pela distinção entre obrigação e responsabilidade. Logo, "é comum encontrar, dispersas na legislação, expressões como 'responsabilidade solidária', 'os bens respondem', 'as dívidas obrigam solidariamente' ou 'são responsáveis', sem que isso resulte em contornos nítidos para a definição de quem ocupa cada uma dessas posições"[47].

Então, não havendo resposta normativa clara, deve-se pensar dogmaticamente a partir de razões de ordem pragmática, notadamente à luz dos princípios da efetividade e do contraditório.

O modelo apresenta problemas para determinadas situações.

Fosse aplicado antes do CPC/15, justificaria o imediato redirecionamento da execução nas hipóteses de desconsideração da personalidade jurídica, como aliás era feito jurisprudencialmente. O exemplo meramente histórico, trazido intencionalmente, revela a seguinte racionalidade subjacente ao sistema: admitir redirecionamento executivo imediato para *qualquer* hipótese de responsabilidade patrimonial secundária pode significar uma clara violação ao contraditório.

Neste sentido, verificam-se situações nas quais a imputação patrimonial ao terceiro não decorre de um dado objetivo, formalmente verificável ou previamente definido pela lei, mas de uma alegação de comportamento ilícito, abusivo ou fraudulento, cuja demonstração exige atividade cognitiva minimamente estruturada, sujeita a contraditório prévio.

Nestas hipóteses, o problema para identificar um terceiro como responsável patrimonial apresenta-se muito mais complexo, pois pressupõe a ocorrência de fatos excepcionais a autorizarem a sujeição executiva. E, quando tais fatos consistem no abuso da personalidade, confusão patrimonial, desvio de finalidade ou qualquer outra forma de manipulação ilícita da responsabilidade patrimonial, não parece legítimo que o credor simplesmente requeira o redirecionamento da execução, obtendo, desde logo, a citação do terceiro para pagamento, sob pena de submissão à expropriação.

O ônus argumentativo inicial deve recair sobre o exequente. Cabe-lhe formular a alegação de responsabilização patrimonial do terceiro a partir de elementos mínimos, capazes de justificar a abertura de um espaço cognitivo próprio dentro da execução.

De modo subsequente, deve-se permitir que o terceiro, antes de sofrer os efeitos típicos do redirecionamento executivo, exerça contraditório específico sobre os fatos que lhe foram imputados. Eis a racionalidade que levou à construção doutrinária da desconsideração incidental ainda sob o CPC/1973 e, posteriormente, à positivação do IDPJ no CPC/2015.

Portanto, a disciplina da desconsideração não deve ser lida apenas como uma solução pontual para os casos de abuso da personalidade jurídica. Revela também uma

47 LINO, Daniela Bermudes. Revisitando o tema da inclusão de terceiros no polo passivo da execução. *Revista de Processo*. Vol. 374/2026, p. 147 – 169, abr. 2026.

advertência metodológica: quando a inclusão do terceiro na execução depender da apuração de ilícito patrimonial ou de comportamento voltado à frustração da responsabilidade patrimonial, o redirecionamento imediato tende a sacrificar excessivamente o contraditório. Nestes casos, a técnica adequada não pode ser a mera citação para pagamento, mas a abertura de um incidente cognitivo que funcione como espaço procedimental de imputação da responsabilidade executiva.

Cuida-se de conclusão relevante especialmente para hipóteses de responsabilidade patrimonial não expressamente reguladas pelo CPC, mas funcionalmente próximas da desconsideração.

Para exemplificar, tome-se a simulação patrimonial destinada à ocultação de bens ou à interposição fictícia de titularidade. Embora não configure, tecnicamente, uma hipótese de desconsideração da personalidade jurídica, a lógica do simples redirecionamento executivo mostra-se igualmente inadequada: presentes a imputação de ilícito, a necessidade de demonstração mínima pelo credor e a exigência de contraditório prévio do terceiro sobre os fatos que autorizariam uma eventual sujeição patrimonial.

Portanto, a simulação seria uma hipótese não regulada na qual a aplicação automática do segundo modelo — redirecionamento imediato da execução — produziria resultado inaceitável, permitindo a sujeição executiva de terceiro a partir de uma imputação de ilicitude ainda não cuidadosamente examinada.

Para além disso, algo discutível seria o fato de a possibilidade de oferecer impugnação não atender, de maneira tão clara, ao direito de defesa. Na impugnação ao cumprimento de sentença, sabe-se que existe limitação às matérias de defesa passíveis de alegação (art. 525, §1º, CPC).

O exequente, então, apresentaria elementos mínimos que convencessem o juiz a redirecionar a execução para aquele terceiro, alegando, como no exemplo, que existe uma simulação patrimonial. Neste caso, será feito um juízo de cognição sumária.

O terceiro poderia discutir, efetivamente, a ocorrência de simulação? O mero fato de o art. 525, §1º, II, autorizar o executado a discutir a "legitimidade de parte" não nos parece suficiente para extrair tal conclusão, uma vez que a legitimidade, enquanto "condição da ação", deve ser aferida *in status assertionis*[48].

Logo, não havendo contradição nas próprias alegações da parte exequente, ou seja, caso tais alegações, tomadas como verdadeiras, ensejem, efetivamente, a responsabilidade patrimonial, torna-se indiscutível a legitimidade para figurar no polo passivo da execução.

48 Para Igor Campos Oliveira, o problema aventado não existiria, pois o dispositivo permitiria concluir que o terceiro que nunca participou da fase de conhecimento "poderá alegar todas as matérias imagináveis capazes de beneficiá-lo, independentemente de se localizarem no plano do débito (Schuld) ou da mera responsabilidade patrimonial (Haftung), (...)" (OLIVEIRA, Igor Campos. *Limites subjetivos do cumprimento de sentença*: uma análise da execução *ultra titulum* no Brasil. Londrina: Thoth, 2026, p. 334).

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Fundado na alegação do art. 525, §1º, II, caberia ao terceiro apenas a alegação de que a situação narrada pelo exequente não corresponde a uma capaz de ensejar a responsabilidade patrimonial e, portanto, apta a atrair a legitimidade passiva.

Pela referida sistemática, portanto, poder-se-ia concluir que o terceiro incluído, a rigor, não teria paridade de armas para discutir os pressupostos que o levaram a ser incluídos na execução.

E, para finalizar, concorda-se com Daniela Bermudes Lino quando diz que a distinção entre débito e responsabilidade "*não parece ser um critério seguro ou suficiente para resolver o problema da inclusão de terceiros na execução*", situando-se muitas vezes numa zona cinzenta, provocada inclusive pela difusão de expressões encontradas no direito material[49].

Inclusive, a própria diferenciação raramente apresenta um proveito verdadeiramente prático na resolução de problemas concretos. No fim, ainda que seja atribuído conceitualmente ao devedor originário um dever de prestar, e ao responsável um estado de sujeição à execução, ambos possuem, nas obrigações de pagar, um mesmo dever e responsabilidade. Ou não seria admitido que o responsável cumprisse a obrigação de pagar no lugar de sofrer uma expropriação?

Cuida-se de distinção que, no limite, serve tão somente para evitar que obrigações específicas ou personalíssimas sejam exigidas do responsável, viabilizar o benefício de ordem na excussão e, ainda, permitir que o responsável, quando pague ou seja expropriado, possa reclamar do devedor originário a recomposição patrimonial, conclusões que seriam de todo modo alcançáveis pela aplicação de diversas regras vigentes no sistema, quando não pela própria lógica da responsabilidade civil.

2.5. Terceiro modelo:

O terceiro modelo, mais ousado, afirma que "qualquer terceiro pode ser incluído na execução – seja na fase de conhecimento ou no curso do cumprimento de sentença ou processo de execução – desde que lhe seja assegurada, previamente à sua inclusão como executado e à prática de qualquer ato de constrição patrimonial ou coerção, a oportunidade de discutir tanto os pressupostos materiais de sua responsabilidade quanto à própria existência e validade do crédito"[50].

Como premissa, entende-se que, para o terceiro virar parte na execução, deve-se necessariamente garantir contraditório prévio, o que seria viabilizado a partir de um incidente cognitivo, que adotaria, como modelo procedimental, o rito do IDPJ.

E uma segunda premissa, ainda que implícita – e com a qual não concordamos, conforme motivos expostos nos tópicos anteriores –, seria a de que, ao garantir o con-

49 LINO, Daniela Bermudes. Revisitando o tema da inclusão de terceiros no polo passivo da execução. *Revista de Processo*. Vol. 374/2026, p. 147 – 169, abr. 2026.

50 *Ibidem*.

traditório no incidente, ter-se-ia uma proteção equivalente àquela garantida na fase de conhecimento, o que, portanto, tornaria dispensável o ajuizamento de demanda autônoma.

Neste sentido, sugerimos, no passado, que "*de lege ferenda*, poder-se-ia refletir a respeito da criação de um genérico *incidente de intervenção de terceiros na execução*, que autorizasse o juiz, quando requerido pela parte exequente, a ampliar a responsabilidade patrimonial".

Referido incidente, ademais, poderia ser restrito a provas pré-constituídas (como, também *de lege ferenda*, propusemos para o IDPJ[51]), mais ajustado ao ambiente de cognição sumária da execução, algo como uma *exceção de pré-executividade às avessas*.

O instituto da exceção da pré-executividade, ademais, serve como paradigma interessante, afinal, também ostenta caráter de incidente processual e não possui previsão legal expressa, constituindo um produto de construção doutrinária e jurisprudencial[52].

Desta forma, um incidente genérico ou inominado, como o do CPC chileno (Título IX – arts. 82 a 91), destinado a permitir a intervenção de terceiros na execução, seria submetido a uma cognição sumária, aproximando-se da técnica das tutelas provisórias, ou exauriente *secundum eventum probationis*, reservando-se a cognição ampla e exauriente para uma demanda conexa sujeita a fase de conhecimento.

No entanto, a própria sugestão antecipa a crítica ao modelo ora examinado, afinal, diante da regra que resulta do art. 513, §5º, do CPC, parece que apenas *de lege ferenda* seria possível defender que qualquer terceiro possa ser incluído na execução mediante a aplicação de um incidente cognitivo.

E, sob a perspectiva pragmática, o modelo também impõe ao credor o ônus de *sempre* instaurar um incidente com contraditório prévio, com possibilidade de ampla dilação probatória, gerando, assim, claros riscos de prejuízo à efetividade na execução, como observou Igor Campos Oliveira ao criticar a proposta[53].

---

51 "*De lege ferenda* (e não *de lege lata*, como sugere parte da doutrina), seria melhor que o legislador limitasse a profundidade da cognição do juiz no incidente, mormente o instaurado na execução, para restringir a adequação do procedimento à provas pré-constituídas (ou à provas documentais), reservando o rito comum para as partes que desejassem provocar ampla produção probatória, conferindo, assim, celeridade à resolução dos incidentes (procedimentos tendencialmente abreviados), assegurando um rito mais solene, potencialmente mais seguro, para demandas de desconsideração mais complexas". Noutro trecho: "*De lege ferenda*, melhor seria que o incidente não comportasse ampla dilação probatória e admitisse apenas a apresentação de prova pré-constituída pelas partes, seguindo-se uma cognição apenas sumária do pedido. Dessa forma, a decisão emitiria um juízo de certeza eficiente, tanto para garantir o contraditório, como para assegurar a obtenção do bem da vida porventura devido, transferindo para a parte vencida no incidente o ônus de deflagrar um processo de cognição plena e exauriente" (CHAMBERLAIN, Hector Cavalcanti. *O incidente processual*...p. 172 e 195, respectivamente).

52 Sobre o caráter de incidente processual, a ausência de previsão legal, a cognição *secundum eventum probationis* etc. da exceção de pré-executividade, consultar, com proveito: FARIA, Paulo Vitor. *Cognição na execução civil e exceção de pré-executividade*. Londrina: Thoth, 2025.

53 OLIVEIRA, Igor Campos. *Limites subjetivos do cumprimento de sentença*: uma análise da execução *ultra titulum* no Brasil. Londrina: Thoth, 2026, p. 130-159.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Não obstante, entendemos que o modelo possui, senão para todos os casos, alguma serventia, o que será aprofundado no próximo tópico. Feitas as observações necessárias, chegou a hora de, finalmente, apresentar a posição adotada neste trabalho quanto aos modelos de intervenção de terceiro na execução e à interpretação a ser dada ao art. 513, §5º, do CPC.

3. PROPOSTAS

Nas linhas precedentes, buscou-se demonstrar que os três modelos possuem acertos, mas também insuficiências normativas e/ou pragmáticas que não permitem que sejam adotados de forma exclusiva. Disto, conclui-se que os três possuem aplicabilidade, a depender da hipótese de intervenção.

No sentir do trabalho, o problema central dos três modelos passa pela tentativa de propor uma solução única e geral para todos os casos, ignorando as sensíveis particularidades que circundam cada situação jurídica e o direito material subjacente aplicável ao terceiro passível de responsabilização patrimonial, colocando-se assim, na mesma cesta, os mais diversos tipos de devedores e responsáveis secundários.

No entanto, desde muito cedo os tribunais foram provocados a solucionar uma pluralidade de situações jurídicas, percebendo que aplicar sempre a mesma solução processual produziria resultados insatisfatórios; tais diferenças resultam do próprio direito material, que constitui a fonte das incontáveis hipóteses de obrigação e responsabilidade patrimonial[54].

Logo, dado que o direito processual deve servir ao direito material, parece natural que dele sejam extraídos também *critérios gerais* para decidir pela técnica processual mais adequada.

Historicamente, também o direito material – como os pressupostos da desconsideração, muitas vezes descobertos só na execução – revelou a insuficiência das normas processuais disponíveis à época para resolver o problema.

Neste sentido, passamos às conclusões. Primeiro, e nesta parte concordamos com Daniela Bermudes, o critério para definir a técnica processual adequada não pode estar na condição de *devedor* ou *responsável secundário*, distinção muitas vezes artificial. O devedor, afinal, também possui, como regra, responsabilidade patrimonial.

Logo, para que seja desconstruído o argumento de que o devedor somente pode ser executado quando formado, contra si, o título executivo, após fase de conhecimento, bastaria defender que o devedor seja incluído, na execução, na condição de responsável patrimonial.

54 Parte-se da premissa de que as hipóteses que estabelecem a responsabilidade patrimonial de determinados sujeitos constituem normas de direito material. Sobre o tema, confira-se: CHAMBERLAIN, Hector Cavalcanti. *O incidente processual*...p. 70-73.

É verdade que a execução depende de um título executivo contra *algum devedor* – mas, cumprido o requisito, parece ser praticamente unânime o entendimento de que o sistema admite que a execução seja redirecionada contra terceiros, estejam ou não no título.

Como dissemos, a responsabilidade patrimonial constitui fonte da legitimação passiva. Portanto, formado o título executivo contra um devedor, o codevedor (ou coobrigado) poderia, sim, ser incluído na execução, pelo simples fato de ser responsável patrimonial (assim como o terceiro responsável secundário).

O que importa, assim, não reside, pura e simplesmente, neste critério. E, além disso, muitas vezes somente na execução a condição de devedor pode ser revelada. Para citar um exemplo, pense-se nas obrigações que, apesar de contraídas formalmente pela pessoa jurídica, descobre-se posteriormente que eram obrigações verdadeiramente destinadas a sócios (típica hipótese de teoria da aparência)[55].

Portanto, a depender das circunstâncias, pode-se exigir do credor incluir devedores e responsáveis patrimoniais secundários na fase de conhecimento e, ao mesmo tempo, devedores e responsáveis patrimoniais secundários também podem estar sujeitos à execução imediata (vide a assunção do débito – art. 779, III, CPC) ou à instauração de um incidente cognitivo (conforme critérios a seguir aprofundados).

Desta forma, as propostas que serão lançadas valem para ambos de forma indistinta, pouco importando a posição que ocupem – obrigado ou responsável – na situação jurídica levada a juízo.

3.1. Interpretação do art. 513, §5º, do CPC e as hipóteses de legitimação passiva imediata e direta para a execução

Neste sentido, a primeira posição firmada consiste no entendimento de que a interpretação a ser dada ao art. 513, §5º, do CPC, deve ser a de que a norma dele resultante constitui a *regra geral*, para devedores *e responsáveis patrimoniais secundários*[56].

55 Neste ponto, chegamos a antecipar o ponto noutro trabalho, quando afirmamos que "No campo da desconsideração-imputação, as especificidades do direito material, especialmente as crescentes relativizações das preclusões operadas pela estabilidade da demanda, podem fazer com que mesmo *devedores originários* sejam incluídos mediante um incidente cognitivo. Na desconsideração-imputação, ainda que não haja propriamente ampliação da responsabilidade patrimonial (ex.: aplicação de multa à pessoa física para coagir a pessoa jurídica ou decretação de fraude na meação ou sucessão), as situações dependerão de uma análise casuística do direito material e de uma aplicação pela via da analogia, conforme haja *(i)* um procedimento preordenado e específico razoavelmente seguro; *(ii)* a adequação do procedimento comum à situação concreta; *(iii)* a admissão de uma questão ou demanda arguida incidentalmente; e *(iv)* as possibilidades de flexibilização da estabilidade da demanda". Para ver o conceito da desconsideração-imputação, ou desconsideração atributiva, e as diferenças para a desconsideração para fins de responsabilidade patrimonial, cf.: CHAMBERLAIN, Hector Cavalcanti. *O incidente processual...* p. 32-66.

56 No passado, chegou-se a sustentar que o dispositivo seria aplicável apenas aos devedores (CHAMBERLAIN, Hector Cavalcanti. *O incidente processual...* p. 231), interpretação que veio a ser adotada, de forma mais fundamentada, na obra de Igor Campos Oliveira: OLIVEIRA, Igor Campos. *Limites subjetivos do cumprimento de sentença*: uma análise da execução *ultra titulum* no Brasil. Londrina: Thoth, 2026, p. 120.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

O credor, assim, possui o ônus de incluir na fase de conhecimento os devedores e responsáveis patrimoniais secundários que repute sujeitos a responder pelo cumprimento da obrigação, de forma pessoal e/ou com o respectivo patrimônio, sob pena de não poder lhes executar posteriormente.

Indo no contexto que precedeu a criação do dispositivo, não nos parece adequado extrair dele uma intenção do legislador de (i) primeiro, adotar a distinção doutrinária entre obrigado e responsável (como, aliás, não parece ter jamais feito), e (ii) segundo, excluir da proteção almejada os terceiros não devedores, para os quais, aliás, seria defensável arguir muitas vezes até uma proteção maior, justamente pelo fato de não terem dado causa ao suporte fático criador da obrigação.

Parece-nos que a proposta permite que o art. 513, §5º, CPC, seja interpretado de forma mais coesa, ou seja, aplicável a todos, sem distinção, porém com exceções injetadas no sistema. Pelo primeiro modelo, aplicar-se-ia a regra de forma absoluta, ignorando as exceções legais legadas pela tradição. O segundo modelo implica trazer qualquer responsável secundário, a qualquer momento, como executado. Finalmente, o terceiro modelo simplesmente ignora a regra.

Não obstante, e avançando para as conclusões seguintes, a regra geral comporta exceções nas hipóteses em que a legislação prevê expressamente a legitimação passiva do terceiro para a execução, como nos arts. 779 ou 790 do CPC, ou procedimento específico de inclusão do terceiro na execução, como no caso do IDPJ.

Nas hipóteses gerais de legitimação passiva do terceiro para a execução, como as previstas nos arts. 779 ou 790 do CPC, e nesta parcela concordamos com Igor Campos Oliveira, o procedimento deve ser redirecionar imediatamente a execução, com a citação do terceiro para cumprir a obrigação e, sucessivamente, oferecer impugnação (contraditório diferido).

Nestes casos, e de forma alinhada à nossa tradição, parece-nos que o legislador quis impor ao terceiro, de forma automática, a *condição de parte na execução*, sem necessidade de prévia deliberação no bojo de um incidente cognitivo.

E, finalmente, chegamos a outras hipóteses, não reguladas pelos arts. 779 e 790, mas que também devem ser excepcionadas da regra do art. 513, §5º, do CPC, sob pena de tutelar o terceiro que praticou algum ilícito patrimonial e prejudicar o credor que, muitas vezes, apenas toma ciência da insolvência do devedor originário na fase executiva.

3.2. Possibilidade de aplicação do IDPJ como modelo

Como defendemos noutro trabalho, o incidente de desconsideração pode, sim, funcionar como um *arquétipo procedimental*, consoante sugestões de boa doutrina; contudo, a aplicação estereotipada do rito deve observar certas cautelas alinhadas ao direito posto.

Flávio Yarshell afirma que a técnica do incidente de desconsideração, ao garantir contraditório, cognição e instrução prévios à sujeição de bens de terceiro à satisfação do débito alheio, aplica-se às demais formas de extensão da responsabilidade patrimonial, notadamente a fraude à execução e a sucessão de empresas[57].

Cassio Scarpinella Bueno diz que "é correto entender que *outras causas* de corresponsabilização de sócios que não guardam relação ou que não se confundam com a *desconsideração da personalidade jurídica* – (...) – *também* possam ser discutidas ao longo do processo, no *incidente cognitivo* disciplinado pelos arts. 133 a 137". Bueno defende que o incidente seja aplicado para a hipótese que a lei autoriza a sujeição à execução dos bens "do sócio, nos termos da lei" (art. 790, II), afirmando que o ideal seria referir-se ao procedimento como "incidente de *corresponsabilização*", englobando inclusive as hipóteses que o CPC restringiu para o chamamento ao processo[58].

Silas Silva Santos propõe que o incidente de desconsideração sirva como "modelo teórico", a permitir a construção de um "modelo procedimental", a saber, um incidente cognitivo que acomode as mais variadas modificações subjetiva e objetiva na execução – formando, nas palavras da tese, um "*subsistema organizado das modificações subjetivas na execução atreladas a alterações do seu objeto litigioso*"[59].

Thiago Siqueira acrescenta: "trata-se de um modelo que, ao mesmo tempo em que assegura a plena observância da garantia do contraditório, é plenamente capaz de atender ao ideal de efetividade da tutela executiva", motivo pelo qual "pode ser utilizado em hipóteses nas quais a lei não é clara quanto à forma como se dá o ingresso do responsável secundário no processo, ou em que a disciplina legal não seja satisfatória", exemplificando com o redirecionamento da execução fiscal[60].

Note-se que, nas demais intervenções de terceiros, as hipóteses de aplicação apresentam-se mais rígidas, tanto no que diz respeito ao cabimento quanto ao momento da intervenção[61]. Neste contexto, o incidente de desconsideração traz uma novidade

57 YARSHELL, Flávio Luiz. O incidente de desconsideração...p. 213-224.

58 BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil*: teoria geral do direito processual civil – parte geral do código de processo civil. vol. 1. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 562-563.

59 SANTOS, Silas Silva. *Modificações subjetivas na execução e o objeto litigioso*. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2016, pp. 181-198, 211-214, 225 e 231.

60 SIQUEIRA, Thiago Ferreira. *A responsabilidade patrimonial*...p. 209.

61 Criticando o sistema de intervenção de terceiros do CPC/73 (pouco alterado pelo CPC/15), dizia Sica que "o CPC brasileiro repetiu de maneira acrítica fórmulas consagradas em ordenamentos passados e limitou consideravelmente as modalidades de intervenção de terceiros, além de tê-las atrelado, em sua maioria, a situações típicas de direito material" (SICA, Heitor. Notas críticas ao sistema de pluralidade de partes no processo civil brasileiro. *Revista de Processo*. vol. 200. p. 13-70. 2011. out.). Criticando o CPC/15, Cintra diz que o sistema brasileiro de intervenção de terceiros "é bastante incompleto sob três perspectivas: (i) hipóteses em que a intervenção é admitida; (...). Em relação à primeira perspectiva, em muitas hipóteses a admissibilidade da intervenção está condicionada a específicas situações de direito material, o que o torna um sistema marcado por estrita tipicidade. (...), não é difícil perceber que o sistema brasileiro é bastante deficitário ao eleger apenas algumas situações de direito material pensadas há muito mais de 40 anos. (...), não parece possível negar que a escolha de apenas algumas situações materiais típicas é arbitrária" (CINTRA, Lia. Análise crítica do vigente sistema brasileiro de intervenção de terceiros. *Publicações da Escola da AGU*. v. 8. n. 1. jan.- mar. 2016. p. 229-230).

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

salutar, a saber: uma estrutura procedimental aberta, capaz de absorver diversas hipóteses de modificações na demanda para as quais a legislação não preordenou um procedimento preciso.

Ou seja, o incidente de desconsideração serve como arquétipo não apenas pela notória incerteza a respeito do que configura uma hipótese material de desconsideração, mas também pela estrutura procedimental que lhe particulariza.

O incidente possibilita a construção de um modelo, também, pela função que desempenha no sistema processual e, particularmente, na execução, a saber: garantir o devido processo legal com eficiência, intensificando, assim, o potencial de efetividade.

O procedimento incidental de desconsideração atende, portanto, às normas fundamentais do processo (arts. 1 a 12 do CPC), estruturando-se como um módulo simplificado do procedimento comum no interior da execução, com a vantagem de estar preordenado pela legislação, garantindo segurança jurídica e previsibilidade.

Mesmo que o juiz dispense o rótulo ("incidente de desconsideração"), deve certamente, antes de invadir o patrimônio de terceiros, oportunizar contraditório e ampla defesa, ao menos no tocante aos requisitos que autorizam a extensão da responsabilidade patrimonial, constatação que, no fim, deve levar à instauração de um mini procedimento cognitivo.

Na sistemática do CPC/73, percebendo a inadequação do procedimento comum e não dispondo a legislação o modo de proceder à desconsideração, os tribunais, ao invés de arriscarem uma "criação" judicial de um incidente cognitivo na execução (como sugerira parte da doutrina), aplicaram as técnicas à época disponibilizadas pelo legislador (contraditório postergado aos meios de defesa executivos tradicionais), pondo de manifesto que a lacuna legal, antes de garantir a rota segura do procedimento comum, permitiu toda forma de abusos ao direito de defesa.

Conquanto a legislação não haja criado um incidente genérico ou inominado, a forma e o conteúdo do incidente de desconsideração permitem o emprego mais elástico de compreensões ampliativas dos dispositivos processuais, notadamente a "interpretação" extensiva (construção de um *gênero* a partir do *conceito espécie* de desconsideração) e a analogia (aplicação do procedimento para situações carentes de regulamentação literal)[62].

62 Para distinguir *analogia* de *interpretação extensiva*, o critério apõe-se na maior ou menor distância, respectivamente, que uma determinada construção de sentido apresenta das palavras que constam do enunciado normativo. "Na analogia, o juízo empírico de semelhança e o juízo de valor sobre a maior importância das coincidências em face das diferenças introduzem na norma um elemento de flexibilidade conotativa e denotativa, que permite ao intérprete o exercício do seu poder de violência simbólica. (...). Já na interpretação extensiva, a decodificação parece mais presa à codificação que acompanha a norma. Por isso, por razões de controle do poder de violência simbólica do intérprete, esta parece mais aceitável. Daí a tendência mais geral, na doutrina, em excluí-la dos meios de integração e considerá-la, por presunção, admissível em casos em que a analogia (*legis* e *juris*) é afastada" (FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo de direito*: técnica, decisão, dominação. 4ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2003, p. 304). Dentro de uma visão

No fim, o que nos leva a conceber a aplicação do IDPJ como modelo coincide com as razões materiais que levaram a criação do próprio rito (e daí a aplicação de analogia ou interpretação extensiva): havendo alegação da prática de um ilícito, não pode ser atribuído ao credor o ônus de ajuizar uma nova demanda depois de ter percorrido o procedimento comum, mas também não seria razoável simplesmente aceitar o pedido de redirecionamento e "apontar a arma executiva" sem prévia discussão, de modo que a instauração de um incidente, nas situações de escassez legislativa, surge como a melhor forma de equilibrar contraditório e efetividade, distribuindo adequadamente o ônus do tempo.

Feitas tais considerações, convém fazer, todavia, um contraponto: a aplicação do incidente como um estereótipo procedimental deve guardar certas cautelas, pois, ao mesmo tempo em que possui vantagens, constitui uma exceção ao procedimento comum e às diversas regras que lhe estruturam (*v.g*. estabilidade da demanda), as quais garantem previsibilidade e segurança ao sistema.

Do mesmo modo que o incidente não pode reproduzir o procedimento comum, também não pode lhe servir de substituto permanente, especialmente para não favorecer o credor que, conhecendo de antemão terceiros passíveis de responsabilização, deseja excluí-los do contraditório realizado na fase cognitiva originária.

Não existindo um procedimento específico para determinada hipótese do direito material, a possibilidade de o credor antever, ao tempo da propositura da demanda, quem poderia figurar no polo passivo, desempenhava um papel relevante na determinação judicial do procedimento adequado.

3.3. Critérios para a aplicação do IDPJ: a prática de ilícito patrimonial ou a incognoscibilidade prévia razoável

Na vigência do CPC/73, a *cognoscibilidade prévia* dos potenciais responsáveis certamente influenciou o pensamento prático-jurídico no tocante à desconsideração.

Na doutrina de então, Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona[63] sustentaram que, estando os requisitos para a desconsideração presentes à época do ajuizamento da demanda, os supostos responsáveis deveriam participar do processo de conhecimento, ao passo

problemático-concreta e prático-normativa, que supera o esquema discriminatório interpretação-aplicação e interpretação-integração, onde "(...), se sabe que "a interpretação é o resultado do seu resultado", que não é ela uma determinação *a priori*, seja exegética ou analítica, de uma normatividade em abstracto ou em si, mas é pelo contrário constituída pela relação problemático-normativa entre a norma e o caso concreto", "que a interpretação apenas se consuma na decisão concreta (no concreto juízo normativamente decisório)" (NEVES, Castanheira. *Metodologia Jurídica*: problemas fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 126), pode-se afirmar "que uma diferença de princípio entre interpretação extensiva e integração de lacunas através da analogia não existe", que "neste sentido interpretação e desenvolvimento do direito são um e o mesmo (ESSER, Josef. *Grundsatz und Norm*. 3ª ed. p. 255 e 259 *apud* NEVES, Castanheira. *Metodologia Jurídica*: problemas fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 126)".

63 STOLZE, Pablo; PAMPLONA, Rodolfo. *Novo Curso de Direito Civil*: parte geral. vol. I. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 274.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

que, quando os fatos autorizativos da desconsideração surgissem posteriormente, seria admitido um procedimento incidental na execução.

Dinamarco dizia que "ora, tendo a desconsideração da personalidade jurídica o efeito de instituir *uma responsabilidade* e *não uma obrigação*, poderia haver alguma resistência a apontar o sócio já na fase de conhecimento, instaurada com o pedido de condenação da sociedade a pagar uma importância, como legitimado para ali figurar no polo passivo, ou seja, como réu da demanda proposta. Realmente, não sendo ele um devedor, não faria sentido sustentar a admissibilidade de sua condenação a pagar. (...), é porém mais que razoável, todavia, aceitar sua legitimidade passiva sempre que razoavelmente se puder antever a insuficiência patrimonial do real obrigado, que é o ente associativo. Pedir-se-á então, cumulativamente, a condenação da sociedade a pagar e a declaração da responsabilidade patrimonial do sócio, (...)."[64].

Quais seriam, então, os critérios para que a regra do art. 513, §5º, do CPC, fosse excepcionada para hipóteses de intervenção de terceiros na execução não disciplinadas pela legislação processual, aplicando-se o IDPJ? Como dito, os critérios devem ser extraídos das próprias circunstâncias de direito material que fizeram surgir a obrigação e a responsabilidade patrimonial.

O primeiro critério, como visto, deve ser negativo, ou seja, não existir, na legislação, a previsão de um rito preordenado e específico razoavelmente seguro para a inclusão do terceiro[65], como ocorre nas hipóteses de responsabilidade patrimonial não previstas nos incisos dos arts. 779 e 790.

Neste sentido, a fraude contra credores, apesar de prevista no art. 790, VI, exige a propositura de demanda autônoma[66], como explicamos nas linhas anteriores, não cabendo a aplicação do IDPJ como modelo (o que, *de lege ferenda*, seria, porém, oportuno).

64 DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*. Tomo I. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 546.

65 Nesta ordem de ideias, o STJ julgou inadequado o incidente de desconsideração para fins de deferir a *sucessão* de sociedade extinta pelos ex-sócios, ante o cabimento, *in casu*, do procedimento de habilitação (REsp 1784032/SP, rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, 3ª Turma, j. 02/04/2019, DJe 04/04/2019), bem como pela desnecessidade de instaurar incidente para responsabilizar o empresário de firma individual, uma vez que, não constituindo sociedade limitada unipessoal ou empresa individual de responsabilidade limitada (EIRELI), "o empresário individual responde pela dívida da firma, sem necessidade de instauração do procedimento de desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do CC/2002 e arts. 133 e 137 do CPC/2015), por ausência de separação patrimonial que justifique esse rito" (AgInt no AREsp 1669328/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, j. 21/09/2020).

66 Na realidade, ao contrário do que pode parecer, a invalidade e a ineficácia dos negócios jurídicos, como sanções jurídico-materiais, não pressupõem uma inerente diferença ontológica nos *meios e momentos processuais* adequados para que sejam pronunciadas. Pode haver *declaração e constituição incidentais* da invalidade ou ineficácia, ou pode haver o imperativo legal de que a declaração ou a constituição da invalidade ou ineficácia sejam introduzidas como objeto litigioso de um processo autônomo, seguindo o rito comum, conforme a opção política feita pelo legislador. Não obstante, o sistema brasileiro de fraudes patrimoniais segue a premissa de que, para a ineficácia, pode haver declaração incidental, lógica mantida no processo falimentar, eis que "a ineficácia poderá ser declarada de ofício pelo juiz, alegada em defesa ou pleiteada mediante ação própria ou incidentalmente no curso do processo", ao passo que os "atos revogáveis", que, diferentemente da ineficácia, pressupõem a intenção de prejudicar credores, dependem da propositura de "ação revocatória" (arts. 129 a 138 da Lei 11.101/05).

Cabe fazer um registro: as hipóteses nas quais seja indispensável o ajuizamento de demanda autônoma, para reconhecimento de responsabilidade patrimonial de terceiros ou anulação de atos de disposição patrimonial (como na fraude contra credores), pressupõem tão somente a obrigatoriedade de observar o procedimento ordinário sujeito a fase de conhecimento.

Portanto, a demanda pode ser veiculada mediante cumulação originária de pedidos, contendo a condenação do devedor e pedidos dirigidos a terceiros, ou ainda de forma incidental e conexa à demanda originária condenatória. Da mesma forma, a possibilidade de instauração de um incidente cognitivo não impede que o credor adote tais medidas para reconhecimento da responsabilidade patrimonial[67].

Passemos, assim, aos critérios materiais. Partindo de um juízo indutivo, ou seja, que tenta extrair princípios comuns à diversidade de casos, propõe-se, como hipótese de trabalho, que seja aplicado o IDPJ quando presentes os seguintes critérios: (i) presença de causas de imputação incidental da responsabilidade patrimonial executiva similares às que, na tradição jurídica, subsidiaram a aplicação da desconsideração na execução, notadamente a prática de *ilícitos ligados à responsabilidade patrimonial* ou (ii) *a incognoscibilidade prévia razoável, pelo credor*, de situação que, ao tempo da propositura da demanda, justificasse a *legitimidade ou o interesse* na inclusão do terceiro patrimonialmente responsável.

No tocante ao primeiro critério, pouco importa o momento da descoberta da situação legitimante da responsabilidade executiva, afinal, havendo a alegação de cometimento de um ilícito patrimonial (cuja ocorrência, ou não, será avaliada no incidente), não faz sentido impor ao exequente um ônus de percorrer, novamente, o caminho do procedimento comum, e privilegiar aquele que praticou um ilícito.

Nestes casos, a instauração de incidente cognitivo no próprio processo executivo preserva, de maneira ainda substancial, o contraditório do terceiro, ainda que não seja um ambiente idêntico ao de uma fase de conhecimento.

Nestas hipóteses, a perda prática imposta ao terceiro resulta incomparavelmente menor do que o sacrifício imposto ao credor compelido a ajuizar nova demanda perante terceiros patrimonialmente responsáveis, depois de ter percorrido todo o itinerário necessário à formação do título executivo somente para, ao final, ser prejudicado pelo ilícito praticado pelo devedor, responsável ou ambos.

O segundo critério, a seu turno, independe do cometimento de ilícito (que pode ou não estar presente), estando ligado à prévia cognoscibilidade pelo credor, ao tempo da propositura da demanda, da situação legitimante da responsabilidade patrimonial – ainda que não resultante de condutas escusas.

67 Sobre a possibilidade de uma demanda autônoma de desconsideração, confira-se: CHAMBERLAIN, Hector Cavalcanti. *O incidente processual*...p.127-130.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Note-se que a superveniência dos fatos autorizativos da responsabilidade patrimonial, como citada na obra de Stolze e Pamplona, não funcionaria como critério autônomo, estando contida no segundo critério acima, enquanto *modalidade qualificada de incognoscibilidade*: como a situação legitimadora ainda não existia ao tempo da fase de conhecimento, não poderia ser exigido que o exequente conhecesse o fato e, muito menos, promovesse a inclusão originária do terceiro responsável.

Os termos *legitimidade* e *interesse* foram empregados, ainda, de forma proposital, uma vez que, não apenas a situação de responsabilidade patrimonial que legitima a inclusão do devedor ou terceiro pode ser desconhecida, como também pode ser desconhecida a situação que faria emergir o interesse na inclusão antecipada.

Neste cenário, enquadram-se aqueles devedores que, até segunda ordem, apresentavam-se como solventes e com patrimônio aparentemente suficiente para responder pelas dívidas.

Portanto, a cognoscibilidade relevante não deve recair apenas sobre a causa abstrata da responsabilidade patrimonial do terceiro, mas também sobre a existência de interesse concreto na inclusão desde a propositura da demanda.

O credor pode saber, assim, que determinada pessoa integra grupo econômico, que existe relação societária relevante ou que existe potencial responsável patrimonial secundário. Mesmo assim, caso, ao tempo do ajuizamento, o devedor originário era aparentemente solvente, não parece razoável impor ao credor o ônus de antecipar uma controvérsia eventual, de utilidade meramente hipotética.

Nisto, encontram-se razões de eficiência processual. Não parece proveitoso exigir que o credor, desde a propositura da demanda, inclua todos os sujeitos que, possivelmente, responderiam patrimonialmente pela dívida, quando, naquele momento, inexiste razão concreta para duvidar da solvência do devedor originário.

Logo, a inclusão preventiva de terceiros patrimonialmente responsáveis, sem necessidade atual, tende a ampliar artificialmente a litigiosidade, multiplicando defesas, incidentes, provas e questões laterais que podem revelar-se inteiramente inúteis caso o devedor satisfaça espontaneamente a obrigação ou disponha de patrimônio suficiente para suportar a execução.

O interesse na inclusão do terceiro surge, com maior nitidez, quando revelada a insuficiência patrimonial do devedor, a frustração da execução, a ocultação de bens ou outro fato que torne necessária a ampliação subjetiva da sujeição executiva. No entanto, antes disto, forçar o credor a demandar também contra todos os potenciais responsáveis seria transformar uma demanda num litígio preventivo e hipertrofiado, atrapalhando a racionalidade procedimental.

Naturalmente, a situação fática pode se alterar no curso do processo ou após a formação do título, de modo que a solvência existente ou razoavelmente presumida no momento da propositura da demanda pode desaparecer posteriormente, em decor-

rência de causas legítimas, ou ilegítimas como ocultação, abuso, liquidação, dissolução irregular ou outras formas de frustração da garantia patrimonial. Nesses casos, a posterior necessidade de inclusão do terceiro não deve ser tida como falha estratégica do credor, mas como fato superveniente apto a justificar, conforme a natureza da responsabilidade invocada, a utilização de técnica incidental no próprio processo executivo.

No fim, quer-se equilibrar a proteção do contraditório, sem perder de vista a efetividade (que também inclui celeridade e eficiência), na tentativa de não trazer prejuízos ao credor ou terceiro de boa-fé, e, ao mesmo tempo, tampouco premiar o credor ou terceiro de má-fé.

Possivelmente, a crítica a ser feita à proposta tende a ser de que seria demasiado casuística, porém, a aplicação de regras absolutas (seja a ordinariedade, o redirecionamento automático ou a instauração de incidente) gera soluções iníquas, justamente pelas notáveis diferenças entre as hipóteses de responsabilização executiva de terceiros.

Realmente, a proposta talvez incomode pela insegurança de não trazer uma regra absoluta, que desconsidere análises casuísticas. Mas a própria desconsideração nasceu da análise casuística, para depois vir a ser regulada. E a insegurança tende a permanecer pelos modelos propostos, uma vez que não encontram aderência na aplicação concreta do direito. Portanto, ao ser impossível fugir da análise casuística, pode-se encontrar regras de jogo que valham para situações similares, cabendo à jurisprudência e à doutrina identificar e sistematizar cada vez mais exemplares.

3.4. Teste das hipóteses à luz da jurisprudência

Decerto, a doutrina deve propor soluções que efetivamente possam ser acatadas pelos juízes, não podendo exercer um papel meramente retórico que ficará distante da realidade e do senso comum de justiça. De nada adianta, assim, propor teses conceitualmente fechadas, que implicarão resultados práticos tidos como inaceitáveis pela comunidade jurídica.

No passado, notou-se que a sugestão de propor uma demanda nova, sujeita a fase de conhecimento, para reconhecer a desconsideração, soava uma medida extremamente rigorosa para o credor e indulgente com o terceiro que tivesse praticado o abuso da personalidade jurídica.

No outro extremo, impor ao credor o ônus de sempre instaurar um incidente cognitivo com contraditório prévio, sujeito à ampla dilação probatória, para qualquer hipótese soa desproporcional, especialmente quando a hipótese de redirecionamento da execução exige uma cognição sumária e célere (ex.: sucessão *causa mortis* ou assunção do débito).

Da mesma forma, deixar que o credor inclua qualquer devedor ou responsável a qualquer momento na execução pode culminar na mitigação extrema do contraditório,

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

bastando imaginar um acidente ambiental complexo, no qual mais de uma empresa tenha suposta e notoriamente concorrido, mas tenha sido proposta demanda apenas contra uma delas. Formado o título executivo, seria possível simplesmente, mediante um incidente cognitivo na execução, reconhecer a solidariedade na obrigação de reparar o dano?

Finalmente, colocar todos os responsáveis secundários na mesma cesta, permitindo que alegações mais complexas, como a de simulação, ou reconhecimento de grupo econômico, sejam aduzidas mediante simples requerimento de redirecionamento automático e imediato da execução, revelou-se, no passado da própria prática judiciária da desconsideração incidental, uma medida capaz de provocar abusos ao direito de defesa.

Neste contexto, mostra-se proveitoso testar as hipóteses do artigo para solucionar os problemas reais do cotidiano forense. Neste ponto, a jurisprudência ainda parece vacilante, o que reforça, aliás, a atualidade do problema.

De todo modo, alguns casos paradigmáticos, levados ao conhecimento do STJ e do STF, podem ser utilizados para a finalidade propugnada.

3.4.1. Tema de Repercussão Geral n. 1.232 do STF

No Tema de Repercussão Geral n. 1.232, conforme descrição oficial, discutiu-se "*à luz dos artigos 5º, II, LIV e LV, 97 e 170 da Constituição Federal, acerca da possibilidade da inclusão, no polo passivo de execução trabalhista, de pessoa jurídica reconhecida como do grupo econômico, sem ter participado da fase de conhecimento, em alegado afastamento do artigo 513, § 5º, do CPC, em violação à Súmula Vinculante 10, e, ainda, independente de instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica (artigos 133 a 137 e 795, § 4º, do CPC)*". O STF firmou as seguintes teses:

> "1 - O *cumprimento da sentença trabalhista não poderá ser promovido* em face de empresa que *não tiver participado da fase de conhecimento* do processo, devendo o reclamante indicar na petição inicial as pessoas jurídicas corresponsáveis solidárias contra as quais pretende direcionar a execução de eventual título judicial, *inclusive nas hipóteses de grupo econômico* (art. 2°, §§ 2° e 3°, da CLT), demonstrando concretamente, nesta hipótese, a presença dos requisitos legais;
>
> 2 - *Admite-se, excepcionalmente, o redirecionamento da execução trabalhista ao terceiro que não participou do processo de conhecimento nas hipóteses de sucessão empresarial (art. 448-A da CLT) e abuso da personalidade jurídica (art. 50 do CC), observado o procedimento previsto no art. 855-A da CLT e nos arts. 133 a 137 do CPC*;
>
> 3 - Aplica-se tal procedimento mesmo aos redirecionamentos operados antes da Reforma Trabalhista de 2017, ressalvada a indiscutibilidade relativa aos casos já transitados em julgado, aos créditos já satisfeitos e às execuções findas ou definitivamente arquivadas.".

O Tema 1.232/STF confirma a insuficiência de respostas absolutas. Pela leitura dos itens, o posicionamento pretoriano parece estar mais alinhado à hipótese trazida neste artigo do que as sugestões propostas nos três modelos descritos anteriormente. Firmou-se o art. 513, §5º, do CPC, como regra, inclusive quando houvesse grupo econômico, admitindo excepcionalmente o redirecionamento, mediante prévio IDPJ, nas hipóteses de sucessão empresarial e abuso da personalidade jurídica.

Nota-se que, ao admitir excepcionalmente a inclusão posterior da empresa, desde que precedida de incidente cognitivo, o Supremo rejeitou tanto a leitura maximalista do art. 513, §5º, do CPC, quanto a prática do redirecionamento executivo imediato. Contudo, a decisão não dispensa a necessidade de refinamento dogmático.

O posicionamento jurisprudencial ratifica três pontos da construção desenvolvida neste artigo: (i) o art. 513, §5º, não constitui uma barreira absoluta, e, apesar de ser uma regra valiosa de proteção, não impede, por si só, toda forma de inclusão posterior de terceiro; (ii) também não basta "citar para pagar" ou redirecionar diretamente, e o STF parece ter rejeitado a prática mais agressiva de incluir empresa do grupo econômico diretamente na execução, com constrição patrimonial, sem contraditório prévio qualificado; e (iii) quando cabível a intervenção, a solução intermediária seria o incidente cognitivo, o que dialoga com a tese do artigo de que, entre a ordinariedade pura e o redirecionamento automático, paira uma zona na qual o contraditório pode ser construído dentro da execução.

O presente artigo, contudo, vai além, propondo que não seja adotada uma resposta padrão, a partir de categorias amplas e vagas como "grupo econômico". Neste sentido, convém exemplificar quais nuances podem ser verificadas no caso concreto que, primeiro, tornam a solução dada pela Supremo Corte insatisfatória à luz da efetividade, e, segundo, seriam resolvidas pelas propostas do artigo.

Primeiro, a figura do grupo econômico pode surgir de diferentes maneiras. Pode haver grupo econômico *de fato* e *de direito*. Pode haver grupo econômico, ainda que de direito, constituído com a finalidade de praticar blindagem patrimonial e limitação indevida de responsabilidade (o que, aliás, encontra-se no cerne das origens da *disregard doctrine*[68]). Finalmente, podem existir grupos econômicos formais, de direito, desconhecidos para o público, e grupos econômicos de fato notoriamente reconhecidos, de insolvência previsível de algumas empresas integrantes.

Segundo, a insolvência da empresa devedora originária poderia ser notória, desde o começo, ou ser descoberta posteriormente. Ora, a própria existência de um grupo econômico pode ser desvelada somente posteriormente.

Deste modo, no caso do grupo econômico, a solução não deve decorrer da mera afirmação abstrata da existência de grupo, mas da análise da cognoscibilidade da situação legitimadora.

68 Para ver as origens da desconsideração, cf.: CHAMBERLAIN, Hector Cavalcanti. *O incidente processual*... p. 25-32.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

No caso de grupo econômico formal, notório e de insolvência da devedora previamente conhecida ou previsível na fase de conhecimento, a não inclusão do terceiro deve atrair a regra do art. 513, §5º, do CPC. Diversamente, quando o grupo de fato, a confusão patrimonial, a insolvência ou a situação legitimadora da responsabilização apenas foram reveladas posteriormente, ou não seria razoável exigir do credor que delas tivesse conhecimento prévio, justifica-se o incidente cognitivo executivo, espelhando o IDPJ como arquétipo procedimental.

Logo, aplicando as hipóteses do artigo, entende-se que, havendo, na propositura da demanda, notoriedade acerca da existência do grupo econômico, bem como do potencial estado de insolvência da empresa devedora, seria ônus do credor incluir, na fase de conhecimento, as demais empresas do grupo.

Contudo, havendo a alegação de cometimento de ilícitos relativos à responsabilidade patrimonial, ou não havendo motivos para suspeitar da insolvência, e tampouco cognoscibilidade prévia razoável acerca do grupo econômico, caberia a instauração do IDPJ.

Portanto, a despeito de ter seguido a intuição central das propostas aduzidas (algo natural, uma vez que construídas de forma indutiva das concepções doutrinária e jurisprudencial legadas pela tradição), a solução do STF ainda tenta criar uma resposta mecanicamente reproduzível, capaz de produzir resultados insatisfatórios do ponto de vista do contraditório e da efetividade, podendo, assim, ser aprimorada pela dogmática.

3.4.2. Redirecionamento de execuções fiscais e a jurisprudência do STJ

No campo das execuções fiscais, o STJ também tem confirmado que, na prática, a diversidade nas hipóteses de redirecionamento implica a necessidade de soluções diferenciadas.

Neste sentido, a 1ª Turma entende que "*no redirecionamento de execução fiscal a pessoa jurídica que integra o mesmo grupo econômico da sociedade empresária originalmente executada, mas que não foi identificada no ato de lançamento (nome na CDA) ou que não se enquadra nas hipóteses dos arts. 134 e 135 do CTN, depende da comprovação do abuso de personalidade, caracterizado pelo desvio de finalidade ou confusão patrimonial, tal como consta do art. 50 do Código Civil, daí porque, nesse caso, é necessária a instauração do incidente de desconsideração da personalidade da pessoa jurídica devedora*"[69].

Na 1ª Turma, assim, firmou-se a orientação de que, como regra, não seria admissível a instauração do incidente, *salvo* a hipótese de grupo econômico *e desde que* a sociedade chamada a responder não conste do título executivo (Certidão de Dívida Ativa) e não seja hipótese dos arts. 134 e 135 do CTN.

69 REsp 1.775.269/PR, Rel. Ministro Gurgel de Faria, DJe 1º/3/2019; AgInt no REsp 2006433/RJ Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJe 11/04/2023; AgInt no REsp: 1889340/RS, DJe 23/06/2022.

Na 2ª Turma, entendeu-se pela desnecessidade de instauração de IDPJ, a pretexto de que seria "*incompatível com a execução fiscal regida pela Lei n. 6.830/1980, dada a incompatibilidade, no ponto, entre os dois sistemas*"[70], *inclusive* na hipótese de grupo econômico e confusão patrimonial.

No entanto, note-se que, diferente do STF, que veda a aplicação do IDPJ para determinadas hipóteses com o intuito de prestigiar o procedimento ordinário à luz do art. 513, §5º, do CPC, o STJ veda a aplicação do IDPJ para permitir o redirecionamento imediato da execução contra o terceiro.

O ponto acima merece destaque pois reforça de forma nítida a percepção de vantagens e desvantagens subjacentes aos três modelos de intervenção de terceiros na execução analisados anteriormente.

Não à toa, a alegação de "inadequação do procedimento" pode surgir na retórica jurídica de ambas as partes, a depender da prática jurisprudencial mais admitida, tanto para atrasar a efetividade como para amordaçar o contraditório, o que serve de indício de que uma resposta geral unívoca não atende à razoabilidade e às expectativas legítimas.

O credor pode querer instaurar o incidente (para "fugir" do procedimento comum – ex.: fraude contra credores), ou dispensá-lo (para "fugir" do procedimento incidental – ex.: redirecionamento da execução fiscal). O mesmo raciocínio, ao inverso, vale para o terceiro, que pode postular a aplicação do procedimento ordinário ou, quando a prática jurisprudencial seja o redirecionamento imediato, a instauração de um incidente cognitivo.

Sobre a posição da 2ª Turma, discorda-se que haja incompatibilidade entre a aplicação do IDPJ e a execução fiscal. No máximo, poder-se-ia entender que o rito da execução fiscal impõe a aplicação de limitações específicas, como na cognição, na amplitude probatória ou mesmo na suspensão do processo, o que não impede a preservação do contraditório.

Aliás, a própria admissão da exceção de pré-executividade, que instaura um incidente processual no interesse do executado, desmente a ideia de que não possa ser instaurado um incidente no interesse da Fazenda Pública exequente.

Deste modo, a 2ª Turma do STJ manteve basicamente o rito padrão de desconsideração que vigorava à época do CPC/73, permitindo a execução imediata e transferindo para o terceiro o ônus de oferecer defesa.

Não obstante, note-se que a parte exequente que alegue confusão patrimonial deverá apresentar elementos mínimos de convicção para requerer o redirecionamento. Logo, pela jurisprudência do STJ, deve-se aplicar, implicitamente, a cognição sumária típica da tutela provisória, a fim de permitir desde logo o redirecionamento da execução, diferindo o contraditório do terceiro para os meios de impugnação típicos e atípicos (oferecimento de embargos, exceção de pré-executividade, "ação autônoma" etc.).

70 REsp n. 1.786.311/PR, rel. Ministro Francisco Falcão, DJe de 14/5/2019; REsp 1759512/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, 2ª Turma, j. 15/10/2019, DJe 18/10/2019; AgInt no REsp n. 1.866.901/SC, rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe de 27/8/2020; AgInt no AREsp: 2033750/RJ, Rel. Francisco Falcão, DJe 01/12/2022;

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Deve-se frisar que, também na instauração de um incidente, poder-se-ia requerer a tutela provisória para impedir eventual dilapidação patrimonial, o que não justifica, a nosso ver, aceitar a solução de impor ao terceiro um contraditório diferido e sujeito às mesmas limitações impostas ao executado originário (como a exigência de garantia do juízo para a discussão de questões não admitidas na exceção de pré-executividade).

Neste sentido, para preservar o contraditório, dever-se-ia conceder ao terceiro a possibilidade de discutir previamente a ocorrência dos pressupostos específicos da responsabilização patrimonial – como a confusão patrimonial – antes que passasse a ser efetivamente considerado parte legítima na execução.

O posicionamento da 1ª Turma, apesar de permitir a instauração do IDPJ para as hipóteses de confusão patrimonial, também não adotou a melhor opção ao excluir do incidente a responsabilidade fundada nos arts. 134 e 135 do Código Tributário Nacional (CTN).

Ganha especial relevo a observação que fizemos sobre a classificação doutrinária que separa devedores e responsáveis patrimoniais secundários, a qual revela, nesta seara, uma utilidade operacional ainda mais limitada, especialmente quando transposta para o problema da técnica processual adequada à inclusão de terceiros na execução.

No direito tributário, a obrigação principal *sempre representa uma obrigação de pagar* (art. 113, §1º, CTN), e apenas as obrigações acessórias ensejam prestações específicas, de fazer ou não fazer, as quais não correspondem ao conteúdo econômico exigido na execução fiscal.

Para a dogmática tributária, a distinção entre contribuinte e responsável tributário, ambos compreendidos como sujeitos passivos da obrigação tributária, toma o centro das atenções, perdendo espaço aquela, própria da teoria dualista da obrigação, entre débito e responsabilidade patrimonial.

Logo, aos olhos do legislador e operador tributaristas, pouco importa saber quem figura como devedor ou responsável patrimonial secundário, afinal, no plano da execução fiscal, o resultado prático perseguido pelo processo executivo será o mesmo: a obtenção de uma soma pecuniária.

No direito tributário, assim, o próprio sistema material trabalha com categorias amplas de sujeição passiva, sem que, pela tradição, a distinção fosse projetada automaticamente, no plano processual, como critério suficiente para definir a *forma* – demanda autônoma, redirecionamento automático ou incidente cognitivo – de inclusão do terceiro.

O termo "responsabilidade" surge na práxis despido de precisão e referência à teoria dualista da obrigação, podendo aludir tanto à imputação do débito tributário quanto apenas à responsabilidade patrimonial.

Os motivos para o redirecionamento variam, estando amparados nos arts. 122, 134 e 135 do CTN, bem como na s. 435 do STJ ("presume-se dissolvida irregularmente a empresa que deixar de funcionar no seu domicílio fiscal, sem comunicação aos órgãos competentes, legitimando o redirecionamento da execução fiscal para o sócio-gerente").

Conquanto haja dúvida quanto à verdadeira posição jurídica do "responsável tributário", afinal, a despeito do *nomen juris* constante das disposições legais, a jurisprudência superior parece qualificá-los como codevedores, "essa questão conceitual não tem porém relevância prática diante das claras e reiteradas tomadas de posição do Superior Tribunal de Justiça em relação aos pontos práticos de maior relevância"[71].

Os arts. 134 e 135 do CTN, assim, não definem exatamente a que tipo de vínculo – obrigacional ou responsabilidade patrimonial secundária – estão sujeitos os terceiros indicados nos incisos.

Mesmo assim, pode-se afirmar que os dispositivos não trazem uma norma processual de legitimidade passiva direta, e sim uma norma de direito material, seja encarada como fonte de obrigação ou de responsabilidade patrimonial.

O art. 134 estabelece que os terceiros listados nos incisos "respondem solidariamente" com o obrigado principal (contribuinte) "nos atos em que intervierem ou pelas omissões de que forem responsáveis". O art. 135 prevê a responsabilização pessoal de terceiros pelos "atos praticados com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatutos".

Malgrado haja uma distinção clássica na doutrina tributária de que o art. 134 seria responsabilidade decorrente de *atuação regular*, e o art. 135 de *atuação irregular*, torna-se uma distinção artificial pela própria previsão legal e pelas pessoas indicadas como potenciais responsáveis (basta ver, no art. 134, IV, do CTN, a previsão de responsabilidade do inventariante, pelos tributos devidos pelo espólio).

Nos dois casos, exige-se a apuração de pressupostos fáticos próprios ligados à atuação ou omissão do terceiro, o que justificaria, a nosso ver, a aplicação de um incidente que seguisse o modelo do IDPJ, ainda que pudessem ser aplicadas adaptações inerentes às especificidades procedimentais da execução fiscal.

O ponto decisivo não pode ser resolvido pelo rótulo "responsável tributário", e tampouco pela tentativa de enquadrá-lo rigidamente como devedor ou responsável patrimonial secundário, mas sim na natureza da imputação feita ao terceiro: quando a sujeição executiva depender da apuração de conduta, omissão, abuso, infração legal ou fato posterior revelador de frustração da responsabilidade patrimonial, o simples redirecionamento tende a sacrificar excessivamente o contraditório, ao passo que a exigência de demanda autônoma transfere ao exequente um custo temporal desproporcional. O incidente cognitivo, neste ponto, funciona como técnica intermediária de distribuição adequada do ônus do tempo.

3.4.3. Tema Repetitivo 1.225 do STJ

Finalmente, encontra-se pendente de julgamento o Tema Repetitivo n. 1.225 do STJ, que discute, como tema principal, "*a possibilidade de redirecionamento da execução a*

71 DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições*...vol. IV, p. 395.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

pessoa jurídica de direito público, em razão da insolvência de concessionária de serviço público, ainda que aquela não tenha participado da fase de conhecimento e não conste do título executivo judicial" e, como tema subsidiário, o "*termo inicial do prazo prescricional quinquenal para fins de redirecionamento da execução contra o ente público*".

À luz das hipóteses lançadas neste artigo, a solução seria com base nos critérios aventados. Logo, cumprimentos de sentença contra a mesma concessionária de serviço público poderiam reclamar soluções diversas, considerando qual era, ao tempo do ajuizamento da demanda, a cognoscibilidade razoável do credor acerca do estado de solvência da pessoa jurídica delegatária.

4. SOBRE A AMPLITUDE DA DEFESA DO TERCEIRO INCLUÍDO NO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA

Problema dos mais elegantes diz respeito à amplitude da defesa do terceiro que, apesar de não ter participado da fase de conhecimento, for incluído na execução mediante prévio incidente ou redirecionamento imediato. O terceiro poderia, na defesa, alegar questões de mérito relativas à dívida e ao (in)adimplemento ou deve cingir-se aos pressupostos da responsabilidade patrimonial?

No momento, parte da doutrina concede à defesa a maior amplitude possível, ou seja, o terceiro poderia suscitar todas as questões que porventura possam livrá-lo da execução, inclusive as atreladas à dívida originária.

O posicionamento aparece tanto no tocante ao IDPJ[72], como na impugnação ao cumprimento de sentença do terceiro integrado de forma imediata à execução[73]. O

72 CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. Comentários aos arts. 133 a 137. *In*: *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. Antonio do Passo Cabral e Ronaldo Cramer (coords.). Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 241. Siqueira adota a posição sob a perspectiva da coisa julgada, argumentando que, "não tendo o sujeito responsável, (...), participado da fase cognitiva, a coisa julgada formada *inter alios* não pode lhe prejudicar, nos termos do art. 506 do CPC/15. (...). Por isso mesmo, mesmo após o trânsito em julgado da sentença condenatória, poderá, o sujeito responsável, alegar, no incidente de desconsideração da personalidade jurídica, qualquer questão relativa à existência, validade ou eficácia do crédito principal, como fundamento para demonstrar ausência de sua responsabilidade patrimonial" (SIQUEIRA, Thiago Ferreira. *A responsabilidade patrimonial*...p. 207). No que diz respeito à coisa julgada, também remetemos o leitor para as considerações que serão feitas a seguir no corpo do texto. Silas Silva Santos (SANTOS, Silas Silva. *Modificações subjetivas*...p. 190-193) também defende que a defesa no incidente "(...), constituirá o *locus* adequado para que o sujeito em relação a quem se suscita a desconsideração da personalidade jurídica apresente todos os argumentos com que impugna os fatos relacionados à incidência da disregard doctrine e também os pertinentes ao débito, (...)", e aduz que dividir as "porções" do mérito da desconsideração "geraria enormes dificuldades práticas". O argumento de que seria difícil discernir os fundamentos quanto à dívida e à desconsideração remete à tradicional confusão entre desconsideração e institutos civilísticos, bem como à "celeuma – ainda não resolvida pela doutrina – sobre se o sujeito apanhado em desconsideração da personalidade jurídica responde por dívida própria ou se por dívida alheia".

73 Para Igor Campos Oliveira, o art. 525, §1º, II, ao autorizar o executado a discutir a "legitimidade de parte", conduz à conclusão de que o terceiro que nunca participou da fase de conhecimento "poderá alegar todas as matérias imagináveis capazes de beneficiá-lo, independentemente de se localizarem no plano do débito (Schuld) ou da mera responsabilidade patrimonial (Haftung), (...)" (OLIVEIRA, Igor Campos. *Limites subjetivos do cumprimento de sentença*: uma análise da execução *ultra titulum* no Brasil. Londrina: Thoth, 2026, p. 334).

juiz, assim, desenvolveria cognição plena e exauriente, devendo conhecer de *todas as questões de mérito* que, naquele momento, tivessem a capacidade de influir no julgamento acerca da inclusão ou exclusão do terceiro.

O posicionamento traz repercussões processuais relevantes.

Primeiro, aplicar-se-ia a regra da eventualidade, a impor ao terceiro o ônus de concentrar, logo no primeiro ato de defesa, todas as alegações capazes de produzir uma decisão favorável, de modo que as não deduzidas seriam acobertadas pela preclusão consumativa (arts. 336 e 507 do CPC).

Segundo, a decisão que julgasse a defesa faria coisa julgada, e o terceiro não poderia, ainda que ajuizando uma nova demanda, discutir fundamentos deduzidos ou dedutíveis à época no intuito de modificar o conteúdo da decisão (eficácia preclusiva da coisa julgada – art. 508).

No passado, defendemos que, quanto ao IDPJ instaurado especificamente na execução, a defesa do terceiro deveria ser restrita aos pressupostos da desconsideração e, apenas após ser julgado o incidente, com a inclusão do terceiro como executado no procedimento principal, poderia ser discutida a dívida.

Nos parágrafos a seguir, reproduziremos as ideias que embasaram a conclusão e que partem da premissa de que o IDPJ, enquanto acessório ao procedimento principal, deveria sofrer necessárias adaptações quando instaurado na execução.

> "O credor que, ao postular incidentalmente a desconsideração, porta um título executivo, conta com a presunção legal de que a dívida *existe* (eficácia executiva abstrata).
>
> Conquanto o terceiro, chamado a responder ao pedido de desconsideração, não tenha participado da formação do título, não pensamos que os dados que ali constam sejam prontamente descartáveis, afinal, *a mesma dívida*, estampada no documento exequível, constituirá um dos fundamentos para a desconsideração.
>
> *O mesmo título executivo* formado contra o devedor originário, cuja eficácia subjetiva a decisão de desconsideração estende ao terceiro, vai autorizar a execução de *ambos* (devedor e terceiro) – mais do que natural, assim, que, conquanto fabricado ignorando o terceiro, o título deva desempenhar um papel na formação do convencimento do juiz ao decidir a demanda desconsideratória.
>
> Frise-se que a limitação cognitiva sugerida não pretende tolher o responsável secundário do direito de defesa e tampouco lhe estender os efeitos da coisa julgada formada *inter alios*[74]. Não contestamos a legitimidade e o interesse do

74 Como querem Luiz Rodrigues Wambier e Eduardo Talamini (WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado*...p. 404), entendendo que, no que diz respeito ao sujeito atingido pela desconsideração, "não lhe é dado discutir o mérito da ação principal – que, ou não lhe diz respeito (se não couber a desconsideração) ou o atingirá como se ele não tivesse personalidade jurídica (se couber a desconsideração)". Suzy Elizabeth Koury (KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcamte. *A desconsideração da personalidade jurídica (disregard doctrine) e os grupos de empresa*. 4ª ed. São Paulo: LTr, 2018, p. 138), defende que "(...), em tendo sido desconsiderada a personalidade jurídica societária, implica dizer que os sócios, ainda que não tenham, formalmente, participado do processo, sofrerão os efeitos reflexos da sentença proferida, (...). No caso dos grupos de empresas, os efeitos

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

terceiro para discutir a dívida e o inadimplemento, mas sim o *meio* e o *momento* adequados para introduzir tais questões. O enquadramento do problema nestes termos[75] certamente previne confusões de ordem doutrinária[76].

Logo, instaurando-se o incidente no processo (ou fase) de execução, sabidamente direcionado à atuação prática do direito, mostra-se coerente com o escopo da prestação jurisdicional ali desenvolvida limitar a cognição do juiz no plano horizontal, cumprindo-lhe conhecer apenas da *questão relativa ao abuso da personalidade*[77], presumindo-se verdadeiras as afirmações do exequente no tocante à dívida e ao inadimplemento.

Urge acentuar que a limitação à cognição no incidente não constitui óbice às alegações que versem sobre questões processuais, "condições da ação" ou que, conquanto de mérito, comportem exame *ex officio*. O atendimento à cognição parcial não impede que o responsável secundário suscite, p. ex., a prescrição da pretensão material, matéria que o juiz poderia, inclusive, conhecer de ofício, extinguindo o processo de execução e o respectivo incidente.

Na hipótese de títulos judiciais, a força do argumento ganha um tom mais realista, afinal, deporia contra a efetividade do processo que, depois de um longo procedimento destinado a provar a violação de um direito, no momento de finalmente ver a prestação jurisdicional *in concreto*, imponha-se ao credor, ao descobrir a insolvência do devedor, demonstrar não *apenas* a responsabilidade do terceiro, mas também, mais uma vez, a existência da própria dívida, lançando-o à estaca zero[78].

No mais, a inserção do incidente como modalidade de intervenção de terceiros, destinada a integrar o responsável secundário ao processo na condição de parte (executada, *in casu*), reforça nosso posicionamento.

---

da coisa julgada alcançam todas as empresas que os integram, na medida em que atuam como se uma só pessoa fossem, (...), de tal sorte que, citada uma ou alguma delas, considera-se que todas tiveram ampla e total possibilidade de defesa e que devem, por isso, suportar os efeitos da coisa julgada".

75 Como muito bem fez Silas Silva Santos (SANTOS, Silas Silva. *Modificações subjetivas*...p. 191).

76 Na vigência do CPC/73, quando o procedimento para a desconsideração não contava com regulamentação, importava mais discutir a possibilidade ou não de o responsável secundário questionar a dívida. No ponto, manifestavam-se a favor de amplo contraditório: MAZZEI, Rodrigo. Aspectos processuais da desconsideração da personalidade jurídica no Código de Defesa do Consumidor e no projeto do "Novo" Código de Processo Civil. *In*: *Direito processual empresarial*. Gilberto Gomes Bruschi (coord.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 772 e n. 34; BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Sucessão de empresas e desconsideração da personalidade jurídica. *In*: *Processo societário*. YARSHELL, Flávio Luiz; PEREIRA, Guilherme Setoguti J. (coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 479.

77 Para Araken de Assis (ASSIS, Araken de. *Manual da execução*...p. 297-298), André Roque (Comentários ao art. 134. *In*: Teoria Geral do Processo: parte geral: comentários ao CPC de 2015. Fernando da Fonseca Gajardoni ... [*et al*]. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 446-447), José Tadeu Neves Xavier (A processualização da desconsideração da personalidade jurídica. *Revista de Processo*. vol. 254. ano 41. p. 151-191. São Paulo: RT, abr. 2016, p. 179 e 187), Guilherme Calmon (CALMON, Guilherme. Incidente de desconsideração. *Revista de Processo*. vol. 262. ano 41. p. 61-85. São Paulo: RT, dez. 2016) e Renato Beneduzi (BENEDUZI, Renato Resende. Comentários ao Código de Processo Civil: artigos 70 ao 187. In: *Coleção Comentários ao Código de Processo Civil*. v. 2. coords. Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Arenhart, Daniel Mitidiero. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 264), a cognição do incidente seria limitada aos requisitos da desconsideração *independentemente* do momento de instauração.

78 Proceder assim, insista-se, seria ignorar todo o contexto doutrinário e jurisprudencial que precedeu a inovação legislativa, aderindo-se às tão criticadas propostas de "ação autônoma de conhecimento" para a desconsideração. Reduziríamos o incidente de desconsideração a um procedimento comum (ou "processo de conhecimento") incidental, desnaturando-lhe como opção procedimental alternativa ao procedimento comum.

> Deferido o pedido de desconsideração, o responsável secundário vai assumir o papel de *executado* ao lado do devedor originário, podendo exercer as faculdades inerentes a tal posição, tais como a de discutir o mérito da dívida e do inadimplemento – parece-nos razoável que, antes de ocupá-la, a discussão no incidente cinja-se à causa *direta* de responsabilidade patrimonial, ou seja, aos requisitos exclusivamente pertinentes à desconsideração (ex.: confusão patrimonial).
>
> O responsável secundário, ao passar à posição de executado e de sujeito passivo do título executivo, poderá provocar a discussão de "qualquer matéria que lhe seria lícito deduzir como defesa em processo de conhecimento" (art. 917, VI), aplicando-se-lhe o regime dos embargos à execução *mesmo na fase de cumprimento de sentença*[79], eis que imune à preclusão resultante do título executivo judicial[80].
>
> O contraditório do responsável secundário no incidente da execução, relativamente à existência, validade e eficácia do fato jurídico que deu origem à obrigação, longe de suprimido, fica adiado para um momento diferido ou eventual (impugnação ou embargos), alinhando-se ao modo de ser do rito executivo e à brevidade procedimental que deve nortear um mero incidente processual.
>
> Note-se que a limitação à cognição também restringe a causa de pedir da demanda de desconsideração veiculada no incidente, de modo que o credor não precisa novamente apresentar os fatos que originam o direito de crédito e a violação do direito, bastando afirmar o inadimplemento do devedor originário e a presença dos requisitos para a desconsideração.
>
> Mesmo assim, o importante é que seja assegurado o contraditório e a lealdade processual, ou seja, na eventualidade de o juiz, no incidente, permitir que as partes desenvolvam amplo debate a respeito da dívida, proferindo decisão fundamentada a respeito da questão, devem-se aplicar os regimes da preclusão e da coisa julgada, vedando-se a ulterior discussão do tema na execução".

Os argumentos acima, formulados à luz do CPC/2015 e a partir de premissas ainda hoje sustentadas, conduziram à conclusão de que a defesa do terceiro no incidente deveria cingir-se aos pressupostos da desconsideração, diferindo para momento ulterior a discussão sobre o débito.

Refletindo sobre o tema, entende-se ser possível dar um passo adiante e reconhecer que o próprio cumprimento de sentença — inclusive a impugnação — não constitui o veículo adequado para a rediscussão do débito pelo terceiro incluído.

Sustenta-se, assim, que não cabe a rediscussão do débito no incidente e *tampouco no cumprimento de sentença*, devendo o terceiro, caso queira, provocar a discussão mediante o ajuizamento de demanda autônoma (contraditório eventual).

---

79 No mesmo sentido: ROQUE, André. Comentários aos art. 133 a 137. *In*: *Teoria Geral do Processo*: parte geral: comentários ao CPC de 2015. Fernando da Fonseca Gajardoni ... [*et al*]. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 447.

80 Distinguindo a eficácia preclusiva do título executivo da eficácia preclusiva da coisa julgada: BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A eficácia preclusiva da coisa julgada material. *Revista dos Tribunais*. v. 61. n. 441. p. 14-23. jul. 1972. p. 20-21.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Com relação ao terceiro incluído na execução, perceba-se que não existe qualquer norma que lhe conceda o direito de rediscutir o débito. Pelo contrário, ingressando no cumprimento de sentença, para oferecer impugnação, encontra-se tão somente a previsão geral do regime de limitação das matérias de defesa previstas no art. 525, §1º, do CPC.

O mesmo regime jurídico, portanto, deve incidir para as defesas dos executados, sejam os que participaram da fase de conhecimento, sejam os que a legislação permite que sejam incluídos posteriormente no decorrer da etapa executiva.

Note-se que a ampliação das matérias de defesa resulta exclusivamente de construção doutrinária, estando o argumento centrado na impossibilidade de lhe estender os efeitos da preclusão e da coisa julgada, o que, todavia, permaneceria preservado pela possibilidade de ajuizamento de demanda autônoma.

Portanto, a limitação ora proposta não significa, frise-se, estender ao terceiro os efeitos da coisa julgada ou da preclusão formada *inter alios*. O terceiro que não participou da fase de conhecimento não fica impedido de discutir a existência, validade ou extensão da obrigação reconhecida no título executivo. Questiona-se apenas o meio e o momento adequados para o fazer.

Entende-se que tais matérias, quando vinculadas a fatos anteriores à formação do título e estranhas ao fundamento específico da sujeição patrimonial, não devem ser introduzidas no próprio incidente executivo ou na impugnação ao cumprimento de sentença, sob pena de converter a execução numa repetição tardia da fase cognitiva.

No processo executivo, o contraditório do terceiro deve concentrar-se naquilo que justifica a sua inclusão: a existência, ou não, dos pressupostos materiais da responsabilidade patrimonial.

Permanece viva a possibilidade de discussão ampla sobre o débito originário, a qual, contudo, deve ser deslocada para demanda autônoma, preservando-se, simultaneamente, a autoridade funcional do título executivo e o direito do terceiro à cognição plena sobre matéria que não pôde discutir anteriormente.

Logo, para levantar questões de mérito ligadas ao débito, o executado, seja o que participou da fase de conhecimento ou o terceiro posteriormente integrado, poderia suscitar apenas causas modificativas ou extintivas da obrigação supervenientes à decisão constitutiva do título executivo (art. 525, §1º, VII, CPC).

No mais, a previsão de poder discutir a legitimidade (art. 525, §1º, II, CPC), a nosso ver, não autoriza a (re)discussão do débito, afinal, a legitimidade constitui uma "condição da ação", a ser examinada *in status assertionis*.

Eventual inexistência do débito não conduz à *ilegitimidade* do terceiro para figurar na execução, do mesmo modo que não tornaria ilegítimo o devedor na fase de conhecimento.

O argumento acima somente ganha substrato partindo da concepção, minoritária na doutrina, de que a legitimidade integraria, a rigor, as questões de mérito, o que destoa da tradição e do ordenamento processual, que contém previsões expressas indicando a legitimidade como questão autônoma que precede o exame de mérito (arts. 337, XI, e 485, VI, CPC).

Na própria execução de título extrajudicial, embora seja possível alegar qualquer matéria que seria lícito deduzir como defesa no "processo de conhecimento" (art. 917, VI, CPC), os embargos à execução constituem demanda autônoma, o que reforça o alinhamento da proposta com o sistema processual brasileiro.

Portanto, a solução trazida não precisa recorrer a uma solução *contra legem* para preservar as garantias do terceiro, apresentando-se mais alinhada, primeiro, com o que dispõe a legislação processual e, segundo, com a própria concepção da execução, enquanto tutela diferenciada e ambiente inóspito para discussões que envolvam ampla produção probatória e retrocessos na efetivação do direito.

Perceba-se que a proposta de que a defesa relativa ao débito, pelo terceiro incluído na execução, seja arguida mediante propositura de demanda autônoma, e não no incidente ou na impugnação ao cumprimento de sentença, não produz um resultado prático equivalente.

Permitir que o terceiro deduza tais alegações no curso da execução, por si só, enseja um natural retardamento da execução, uma vez que exige tempo de análise pelo órgão jurisdicional, com prolação de uma decisão passível de recurso.

No fim, a própria predisposição para, no curso da execução, examinar de forma mais açodada questões de mérito faz com que, numa demanda autônoma, ainda que seja conexa à execução, seja assegurada uma análise muito mais cuidadosa às alegações do terceiro.

5. CONCLUSÃO

O problema da execução civil contra terceiros não indicados no título executivo não admite solução única, abstrata e indiferente às distintas fontes de sujeição patrimonial.

Examinar a experiência anterior ao CPC de 2015 demonstra, de um lado, os riscos de redirecionamentos executivos abruptos, com constrição patrimonial de terceiros sem contraditório prévio; de outro, revela que a exigência universal de demanda autônoma pode comprometer de forma desproporcional a efetividade da tutela executiva, especialmente quando a responsabilização do terceiro decorre de ocultação patrimonial, abuso, fraude, simulação ou de fato apenas cognoscível posteriormente pelo credor.

O art. 513, § 5º, do CPC deve ser compreendido como regra geral de proteção do terceiro no cumprimento de sentença. Quem não participou da fase de conhecimento, como regra, não pode ser diretamente submetido à execução fundada em título

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

formado inter alios. Contudo, a regra não ostenta caráter absoluto. O próprio sistema prevê hipóteses de legitimação passiva direta para a execução, como as previstas nos arts. 779 e 790 do CPC, além de procedimentos específicos de inclusão incidental do terceiro, como o IDPJ.

Os modelos de inclusão de terceiros na execução representam escolhas sobre quem suporta o ônus do tempo.

Neste sentido, a demanda autônoma protege o terceiro ao custo da efetividade, o redirecionamento imediato protege o credor ao custo do contraditório e o incidente cognitivo distribui o ônus de forma intermediária, sem eliminar inteiramente nenhum dos dois custos.

O artigo propõe não eleger um único modelo, mas oferecer critérios que permitam identificar qual deles corresponde à distribuição mais equânime a depender da hipótese concreta.

Nas hipóteses em que a lei confere legitimação passiva direta e imediata ao terceiro, especialmente nos arts. 779 e 790, I a V, do CPC, a execução pode ser redirecionada mediante citação para cumprimento da obrigação e posterior impugnação.

Diversamente, quando a inclusão do terceiro não estiver expressamente disciplinada e depender de critérios de imputação incidental da responsabilidade patrimonial executiva similares aos que historicamente justificaram a desconsideração na execução — notadamente a prática de ilícitos ligados à responsabilidade patrimonial ou a incognoscibilidade razoável, pelo credor, de situação que, ao tempo da propositura da demanda, justificasse a legitimidade ou o interesse na inclusão do terceiro patrimonialmente responsável —, mostra-se cabível a aplicação do IDPJ como arquétipo procedimental.

Registre-se que a solução não pretende que o IDPJ seja alçado ao *status* de procedimento universal de inclusão de terceiros, tampouco autorizar redirecionamentos executivos sempre que frustrada a satisfação do crédito. Propõe-se uma casuística controlada a partir de critérios normativos e funcionais.

Finalmente, a inclusão do terceiro na execução não autoriza, por si só, a reabertura integral da discussão sobre o débito reconhecido no título executivo. O terceiro deve poder discutir, no incidente ou na impugnação, os pressupostos da sujeição patrimonial.

Contudo, as alegações relativas ao mérito da dívida, quando ligadas a fatos anteriores à formação do título e estranhas à causa da responsabilização executiva, devem ser veiculadas a partir do ajuizamento, pelo terceiro, de demanda autônoma.

Longe de estender ao terceiro os efeitos da preclusão e da coisa julgada formada entre as partes originárias, cuida-se apenas de preservar a funcionalidade da execução e impedir que o procedimento executivo vire uma nova fase de conhecimento sobre obrigação reconhecida no título executivo.

Portanto, a melhor leitura do sistema parece situar-se entre a ordinariedade absoluta e o redirecionamento automático. O art. 513, § 5º, do CPC permanece como regra geral; os arts. 779 e 790 indicam hipóteses de legitimação executiva direta; e o IDPJ, para além da função típica, oferece arquétipo procedimental adequado para zonas intermediárias de imputação incidental da responsabilidade patrimonial.

O abandono da distinção entre devedor e responsável patrimonial secundário como critério decisivo para a escolha da técnica processual não significa afirmar que tais categorias sejam irrelevantes.

Todavia, a forma de inclusão do terceiro na execução não deve depender, de maneira automática, do rótulo material que lhe seja atribuído — devedor ou responsável patrimonial secundário —, mas da existência de legitimação executiva direta, de procedimento específico ou de critérios que justifiquem a imputação incidental da responsabilidade patrimonial.

E, uma vez incluído na execução, o objeto da defesa executiva deve permanecer limitado: cabe ao terceiro discutir os pressupostos da sujeição ao título e à atividade executiva, não reabrir, no próprio cumprimento de sentença, a cognição plena sobre os fatos anteriores que originaram a dívida, transferindo-se para o terceiro o ônus de provocar tal discussão mediante o ajuizamento de demanda autônoma.

Coloca-se a proposta como forma de proteger terceiros contra constrições arbitrárias sem que a execução seja um caminho ineficaz para o credor que percorreu a atividade cognitiva necessária à formação do título.

REFERÊNCIAS

ABELHA, Marcelo. Utilizar o instituto da desconsideração da personalidade jurídica para atingir alguém que já é responsável patrimonialmente? In: *Desconsideração da personalidade jurídica: aspectos materiais e processuais*. Indaiatuba: Editora Foco, 2023.

ASCARELLI, Tullio. *Corso di Diritto Commerciale: Introduzione e Teoria dell'Impresa*. 3. ed. Milano: Giuffrè, 1962.

ASSIS, Araken de. *Manual da execução*. 20. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

ASSIS, Araken de. *Processo civil brasileiro*. Tomo I. vol. II. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A eficácia preclusiva da coisa julgada material. *Revista dos Tribunais*, v. 61, n. 441, p. 14-23, jul. 1972.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Sucessão de empresas e desconsideração da personalidade jurídica. In: YARSHELL, Flávio Luiz; PEREIRA, Guilherme Setoguti J. (coord.). *Processo societário*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

BENEDUZI, Renato Resende. Comentários ao Código de Processo Civil: artigos 70 ao 187. In: MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio; MITIDIERO, Daniel (coord.). *Coleção Comentários ao Código de Processo Civil*. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

BRUSCHI, Gilberto Gomes. *Aspectos processuais da desconsideração da personalidade jurídica*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil: teoria geral do direito processual civil – parte geral do Código de Processo Civil*. vol. 1. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CAHALI, Yussef Said. *Fraudes contra credores: fraude contra credores, fraude à execução, ação revocatória falencial, fraude à execução fiscal e fraude à execução penal*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

CALMON, Guilherme. Incidente de desconsideração. *Revista de Processo*. vol. 262. ano 41. p. 61-85. São Paulo: RT, dez. 2016.

CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. Comentários aos arts. 133 a 137. In: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo (coord.). *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

CHAMBERLAIN, Hector Cavalcanti. *O incidente processual de desconsideração da personalidade jurídica: atualização da disregard doctrine na perspectiva da responsabilidade patrimonial e reflexos no processo civil brasileiro*. Londrina: Thoth, 2021.

CINTRA, Lia. Análise crítica do vigente sistema brasileiro de intervenção de terceiros. *Publicações da Escola da AGU*, v. 8, n. 1, p. 229-230, jan.-mar. 2016.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de Direito Comercial: direito de empresa*. vol. 2. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DE MELLO, Rogerio Licastro Torres. *Responsabilidade executiva secundária*: a execução em face do sócio, do cônjuge, do fiador e afins. 2ª ed. São Paulo: RT, 2015.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*. Tomo I. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*. Tomo II. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*. Tomo II. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. vol. IV. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

DIDIER JR., Fredie. Aspectos processuais da desconsideração da personalidade jurídica. In: DIDIER JR., Fredie; MAZZEI, Rodrigo (coord.). *Reflexos do novo Código Civil no direito processual*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2007.

FARIA, Paulo Vitor. *Cognição na execução civil e exceção de pré-executividade*. Londrina: Thoth, 2025.

FERRARA, Francisco. *A simulação dos negócios jurídicos*. Campinas: Red Livros, 1999.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo de direito: técnica, decisão, dominação*. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Da desconsideração da pessoa jurídica: aspectos de direito material e processual. *Revista Síntese*, jul. 2012.

KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. *A desconsideração da personalidade jurídica (disregard doctrine) e os grupos de empresa*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2018.

LIEBMAN, Enrico Tullio. Il titolo esecutivo riguardo ai terzi. *Rivista di Diritto Processuale Civile*, vol. XI, parte I, 1934.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Processo de execução*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

LIMA, Alvino. *A fraude no direito civil*. São Paulo: Saraiva, 1965.

LINO, Daniela Bermudes. Revisitando o tema da inclusão de terceiros no polo passivo da execução. *Revista de Processo*, vol. 374, p. 147-169, abr. 2026.

MARQUES, José Frederico. *Manual de Direito Processual Civil*. vol. 4. Campinas: Millennium, 1998.

MAZZEI, Rodrigo. Aspectos processuais da desconsideração da personalidade jurídica no Código de Defesa do Consumidor e no projeto do "Novo" Código de Processo Civil. In: BRUSCHI, Gilberto Gomes (coord.). *Direito processual empresarial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MINATTI, Alexandre. *Defesa do executado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

NEVES, Castanheira. *Metodologia Jurídica: problemas fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

NONATO, Orosimbo. *Fraude contra credores: da ação pauliana*. Rio de Janeiro: Jurídica e Universitária, 1969.

OLIVEIRA, Igor Campos. *Limites subjetivos do cumprimento de sentença: uma análise da execução ultra titulum no Brasil*. Londrina: Thoth, 2026.

PROTO PISANI, Andrea. Appunti sull'esecuzione forzata. *Il Foro Italiano*, vol. 117, p. 305-350, 1994.

RAATZ, Igor; LOPES, Ziel Ferreira; DIETRICH, William Galle. O que é isto: a ordinariedade? Perspectivas de superação no processo civil contemporâneo. *Revista de Processo*, vol. 272, p. 127-161, out. 2017.

REQUIÃO, Maurício. O incidente de desconsideração da personalidade jurídica: o novo Código de Processo Civil entre a garantia e a efetividade. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, vol. 10, p. 31-50, jan.-mar. 2017.

REQUIÃO, Rubens. Abuso de direito e fraude através da personalidade jurídica. *Revista dos Tribunais*, vol. 410, ano 58, p. 12-24, dez. 1969.

ROQUE, André. Comentários aos arts. 133 a 137. In: GAJARDONI, Fernando da Fonseca et al. *Teoria Geral do Processo: parte geral: comentários ao CPC de 2015*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SANTOS, Silas Silva. *Modificações subjetivas na execução e o objeto litigioso*. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2016.

SICA, Heitor. Notas críticas ao sistema de pluralidade de partes no processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, vol. 200, p. 13-70, out. 2011.

SIQUEIRA, Thiago Ferreira. *A responsabilidade patrimonial no novo sistema processual civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

STOLZE, Pablo; PAMPLONA, Rodolfo. *Novo Curso de Direito Civil: parte geral*. vol. I. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SZALZILLI, João Pedro de Souza. *Confusão patrimonial nas sociedades isoladas e nos grupos societários: caracterização, constatação e tutela dos credores*. Tese (Doutorado em Direito Comercial) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2014.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil: teoria geral do processo*. vol. 1. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

XAVIER, José Tadeu Neves. A processualização da desconsideração da personalidade jurídica. *Revista de Processo*, vol. 254, ano 41, p. 151-191, abr. 2016.

YARSHELL, Flávio Luiz. O incidente de desconsideração da personalidade jurídica no CPC 2015: aplicação a outras formas de extensão da responsabilidade patrimonial. In: YARSHELL, Flávio Luiz; PEREIRA, Guilherme Setoguti J. (coord.). *Processo societário*. vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

YARSHELL, Flávio Luiz. Simulação e processo de execução. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coord.). *Processo de Execução e assuntos afins*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo de execução: parte geral*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

Civil Procedure Review
AB OMNIBUS PRO OMNIBUS

5

INADEQUAÇÃO INFRAESTRUTURAL E RESPONSABILIZAÇÃO DO LITIGANTE HABITUAL: PROPOSTAS DE ENFRENTAMENTO DA LITIGÂNCIA ABUSIVA À LUZ DO SISTEMA DE JUSTIÇA MULTIPORTAS

INFRASTRUCTURAL INADEQUACY AND THE ACCOUNTABILITY OF THE REPEAT PLAYER: PROPOSALS FOR CONFRONTING ABUSIVE LITIGATION IN LIGHT OF THE MULTI-DOOR JUSTICE SYSTEM

André Sigiliano Paradela

Master of Laws from the University of Lisbon, Portugal.

Resumo: À luz do sistema de justiça multiportas, o presente artigo identifica e analisa duas modalidades específicas e negligenciadas de litigância abusiva praticadas por litigantes habituais, sobretudo entes públicos e grandes corporações: o subdimensionamento deliberado de estruturas próprias destinadas à solução extrajudicial de conflitos e a resistência sistemática às demais portas extrajudiciais. Adotando método dedutivo, com análise documental de atos normativos, precedentes jurisprudenciais, relatórios estatísticos do Conselho Nacional de Justiça e dados empíricos de plataformas de *Online Dispute Resolution* (ODR), conjugada com revisão bibliográfica, demonstra-se que tais condutas configuram abuso de direito processual, sobrecarregando o Poder Judiciário e transferindo indevidamente para o jurisdicionado e para o Estado custos operacionais que deveriam ser suportados pelas próprias entidades geradoras dos

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

conflitos. Discutem-se, ainda, propostas de enfrentamento e responsabilização, defendendo-se o reconhecimento do dever de prover infraestrutura resolutiva adequada e adesão material às demais portas do sistema de justiça como dever de boa-fé e cooperação.

Abstract: In light of the multi-door courthouse system, this article identifies and analyzes two specific and often overlooked forms of abusive litigation practiced by repeat players, particularly public entities and large corporations: the deliberate underprovision of in-house structures aimed at out-of-court dispute resolution, and the systematic resistance to other extrajudicial pathways. Adopting a deductive approach, based on documentary analysis of normative acts, judicial precedents, statistical reports from the National Council of Justice, and empirical data from Online Dispute Resolution (ODR) platforms, combined with a review of the relevant literature, the study demonstrates that such practices amount to an abuse of procedural rights, overburdening the judiciary and improperly shifting to litigants and to the State operational costs that should be borne by the very entities that generate the disputes. The article further discusses proposals for addressing and sanctioning such conduct, advocating the recognition of a duty to provide adequate dispute resolution infrastructure, as well as a duty of effective engagement with the other doors of the justice system, grounded in principles of good faith and cooperation.

Palavras-chave: Litigância abusiva infraestrutural; Justiça multiportas; Resistência sistemática extrajudicial; Inadequação proposital; Acesso à justiça.

Keywords: Abusive litigation; Multi-door courthouse system; Systematic resistance to ADR; Deliberate underprovision of dispute resolution structures; Access to justice.

Sumário: 1. INTRODUÇÃO. 2. O SISTEMA DE JUSTIÇA MULTIPORTAS E A ADEQUAÇÃO. 2.1. A multiplicidade de portas e a análise relacional de adequação. 2.2. O pressuposto da adequação infraestrutural. 2.3. A primazia da solução consensual e suas implicações sistêmicas. 2.4. O dever de cooperação e a responsabilidade pela manutenção das portas. 3. A LITIGÂNCIA ABUSIVA PELOS LITIGANTES HABITUAIS NO POLO PASSIVO. 3.1. A inadequação proposital da infraestrutura institucional. 3.2. A resistência sistemática às portas extrajudiciais. 4. PROPOSTAS DE ENFRENTAMENTO E RESPONSABILIZAÇÃO; 5. CONCLUSÃO. REFERENCIAS

1. INTRODUÇÃO

O sistema brasileiro de justiça multiportas[1], consolidado pela Resolução CNJ nº 125/2010 e pelo Código de Processo Civil de 2015, pressupõe a existência de diferentes caminhos para a solução de problemas jurídicos.

Essa premissa fundamental se encontra ameaçada quando litigantes habituais[2], especialmente entes públicos e os demais maiores litigantes, mantêm deliberadamente

1 Os estudos recentes de Fredie Didier Jr e Leandro Fernandez, consolidados na obra "Introdução à Justiça Multiportas", tiveram o mérito de não apenas reafirmar a existência de tal justiça multiportas, como demonstrar que se trata de uma realidade ainda maior: que se trata de um sistema, o sistema de justiça multiportas brasileiro. DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Introdução à justiça multiportas: Sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil*. 1. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

2 Galanter estabelece diferenciação fundamental ao observar: *"Podemos dividir esses atores entre aqueles que recorrem aos tribunais apenas ocasionalmente (participantes eventuais ou PEs) e aqueles jogadores habituais*

deficitárias as infraestruturas resolutivas próprias ou opõe resistência às demais portas do sistema de justiça, impondo ao jurisdicionado percorrer um caminho prévio sem efetividade, que culmina na necessidade de posterior judicialização massiva de conflitos que deveriam ter sido resolvidos em outras portas[3].

O presente artigo identifica duas modalidades específicas e negligenciadas de litigância abusiva, que se relacionam aos litigantes habituais[4]: o subdimensionamento deliberado de estruturas próprias destinadas à solução extrajudicial e a resistência sistemática às portas extrajudiciais de solução de problemas jurídicos. Estas situações configuram abuso de direito processual, criando sobrecarga para o Poder Judiciário e custos que deveriam ser suportados pela própria entidade responsável pela violação de direitos, sendo uma das facetas do que tem sido denominada de litigância abusiva reversa[5,6,7].

(JHs), que se envolvem em várias litigâncias similares ao longo do tempo. O cônjuge em um caso de divórcio, o requerente por acidente de trânsito, o acusado criminalmente são PEs; a empresa de seguros, o promotor de justiça, a empresa financeira são JHs". A validação empírica dessa teoria encontra suporte na pesquisa de Bahaar Hamzehzadeh. GALANTER, Marc*. Por que "quem tem" sai na frente: especulações sobre os limites da transformação no direito*. Organização e tradução Ana Carolina Chasin. São Paulo: FGV Direito SP, 2018, p. 46; HAMZEHZADEH, Bahaar. Repeat Player vs. One-Shotter: Is Victory all that Obvious. *UC Law Business Journal*, v. 6, n. 1, p. 239-260, 2010.

3 Didier Jr. e Fernandez identificam que *"a litigância habitual gera elevados custos, não estabelecidos consensualmente, ao Poder Judiciário – ou, dito de outro modo, o comportamento de um repeat player provoca externalidades negativas em relação ao Judiciário".* DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Op. cit*. p. 528-529.

4 Como ressaltado em trabalho publicado com Bruno de Sá Barcelos Cavaco, *"O debate sobre litigância abusiva tem ganhado crescente centralidade no sistema de justiça brasileiro, mas raramente sob a perspectiva adequada. A discussão predominante, capturada por litigantes habituais institucionais, tem direcionado o foco para comportamentos processuais individuais de litigantes eventuais e seus advogados, apresentando o fenômeno como problema a ser enfrentado mediante restrições ao acesso à justiça. Essa abordagem, contudo, revela-se insuficiente e enviesada, obscurecendo as dimensões estruturais e sistêmicas da litigância abusiva enquanto fenômeno complexo que perpassa todo o sistema de resolução de conflitos".* PARADELA, André Sigiliano; CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. Litigância abusiva e a necessária formação de grupo de trabalho multissetorial: o papel do Ministério Público na defesa da sociedade e na preservação do acesso à justiça. In: TOSCAN, Anissara; SILVA, Marco Antonio Chaves da (coord.). *O Ministério Público como porta de acesso à justiça*. Londrina: Thoth Editora, 2026. p. 190.

5 Não concordamos com a expressão, pois o conceito de litigância abusiva já abrange práticas de todos os sujeitos do processo. Esta denominação restringe indevidamente a incidência da litigância abusiva, contrariando a Recomendação 159/CNJ, Enunciados do FPPC e a melhor doutrina.

6 Essa expressão foi nacionalmente divulgada por ocasião do voto do Min. Herman Benjamin no julgamento do Tema nº 1.198, que assim registrou*: "É importante que nós alertemos a doutrina, e os juízes, que existe a litigância predatória reversa. Grandes litigantes, empresas normalmente, que se recusam a cumprir decisões judiciais, súmulas, repetitivos, texto expresso de lei. Quando são chamados, não mandam representante – ou então, mandam sem poderes para transigir, nos casos dos órgãos administrativos, que fazem a mediação. E nós estamos, muitas vezes, falando de 200 mil, 500 mil litígios provocados por um comportamento absolutamente predatório por parte de um dos agentes econômicos, ou do próprio Estado – porque o próprio Estado pode praticar, e pratica, comportamentos predatórios."*

7 Segundo Zanetti Jr. e Maia, *"A 'litigância predatória reversa' revela uma cruel faceta da vulnerabilidade jurídico processual conectada aos litigantes vulneráveis frente às grandes corporações que, enquanto litigantes habituais, arquitetam abusivas estratégias defensivas com lastro na técnica processual, apostando na mora*

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

A pesquisa adota método dedutivo, contemplando análise documental de atos normativos, precedentes jurisprudenciais e relatórios estatísticos, conjugada com revisão bibliográfica da doutrina especializada e análise empírica de dados das plataformas de ODR (*Online Dispute Resolution*).

A análise parte da constatação de que o ordenamento jurídico brasileiro enfrenta paradoxo estrutural: de um lado, o princípio constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional assegura o direito fundamental de acesso à justiça; de outro, o exercício abusivo desse direito por determinados atores processuais compromete gravemente a capacidade de prestação jurisdicional.

Os números apontados pelo Relatório *"Justiça em Números"*[8] revelam que o acervo nacional, em 2023, alcançou 83,8 milhões de processos, com taxa de congestionamento persistentemente elevada. Já na Edição 2025 do Relatório Justiça em Números, apontou-se uma queda de 3,5 milhões no acervo em 2024, o que representa uma 5,3%, e consiste na maior redução da série histórica[9].

Segundo o Relatório *"Justiça em Números"*[10], "Essa grande redução de casos pendentes no último ano ocorreu devido à Política de Eficiência das Execuções Fiscais do CNJ, que reduziu o acervo de execuções fiscais em 5,5 milhões de processos". Os números e as conclusões, portanto, estão inteiramente alinhados ao quanto será sustentado no presente trabalho, especialmente quanto à necessidade de tratamento da litigiosidade tendo como principal foco os maiores litigantes, por serem estes os maiores responsáveis pela sobrecarga do Poder Judiciário.

A hipótese central que orienta essa investigação é de que a manutenção deficitária de forma deliberada de suas próprias infraestruturas resolutivas ou não submissão efetiva às portas de solução consensual gera como consequência a baixa resolutividade extrajudicial dos problemas jurídicos por litigantes habituais. Entende-se que esses comportamentos configuram modalidades específicas de litigância abusiva que subvertem a lógica do sistema de justiça multiportas, transformando a exigência de prévia tentativa de solução extrajudicial em barreira ilegítima ou obstáculo temporal ao acesso à justiça[11].

---

judiciária e até mesmo contribuindo para essa demora e para o acúmulo de feitos pendentes no ordenamento jurídico brasileiro" ZANETI JR., Hermes; MAIA, Maurilio Casas. *Os vulneráveis e a litigância predatória ou abusiva reversa*. Consultor Jurídico, 11 jul. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-jul-11/os-vulneraveis-e-a-litigancia-predatoria-ou-abusiva-reversa/. Acesso em: 2025.

8 CNJ. *Op. cit.,* p. 15.

9 Em contrapartida, no ano de 2024 houve um aumento de 2,5 milhões no número de novos processos, representando acréscimo de 6,7% e o maior valor da série histórica. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Justiça em números 2025*. Brasília: CNJ, 2025.

10 CNJ. *Op. cit*, p. 246.

11 Certeira, pois, a observação de Didier Jr. e Fernandez de que *"Bem vistas as coisas, a existência de parcela expressiva das estruturas do Poder Judiciário justifica-se especialmente em razão da solução de problemas jurídicos com litigantes habituais. Simplesmente não é possível pensar em administração judiciária ou em reformas legislativas para redução do acervo de processos sem levar esse tipo de litigante em consideração"*. DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Op. cit*. p. 522.

Essas condutas, ao transferir indevidamente para o Poder Judiciário custos operacionais que deveriam ser suportados pelas próprias entidades geradoras de conflitos, não apenas compromete a eficiência do sistema, mas viola o dever de cooperação.[12] O enfrentamento efetivo dessa patologia sistêmica demanda reconhecimento normativo expresso e implementação de mecanismos de responsabilização que transcendam as sanções processuais tradicionais, assegurando que todas as portas do sistema estejam efetivamente abertas e operantes para a resolução adequada dos conflitos.

2. O SISTEMA DE JUSTIÇA MULTIPORTAS E A ADEQUADAÇÃO

O sistema brasileiro de justiça multiportas representa evolução paradigmática na compreensão dos métodos de resolução de conflitos, superando a concepção monolítica da jurisdição estatal como única via legítima de acesso à justiça. Essa transformação, consolidada pela Resolução CNJ nº 125/2010 e pelo Código de Processo Civil de 2015, fundamenta-se no reconhecimento de que o tratamento adequado dos problemas jurídicos, por ser plurais e diversos, demandam igualmente diversidade de métodos de solução, cada qual com suas características, vantagens e adequação específica.

2.1. A multiplicidade de portas e a análise relacional de adequação

A atual compreensão do sistema de justiça brasileiro é que a realização da justiça se faz de muitas outras formas para além do sistema judiciário. A justiça, portanto, é concretizada de múltiplas maneiras, sendo o Judiciário uma das suas possibilidades, que se alia a tantas outras, sendo todas elas denominadas portas de acesso à justiça.[13]

Essa multiplicidade não representa mera justaposição de alternativas, mas sistema integrado entras as mais diversas portas – jurisdição estatal, câmaras de arbitragem, mediação ou conciliação, negociação direta, tribunais administrativos, serventias extrajudiciais, Tribunais de Contas, CNJ, *dispute boards,* plataformas de ODR (*Online Dispute Resolution*), entre outras já existentes ou que poderão vir a existir[14].

12 ZUFELATO, Camilo. Análise comparativa da cooperação e colaboração entre os sujeitos processuais nos projetos de novo CPC. In: FREIRE, Alexandre (org.) et al. *Novas tendências do processo civil: estudos sobre o projeto do novo Código de Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2013-2014. v. ISBN 8577618099. p. 101-123.

13 Sobre o sistema de justiça multiportas, amplamente, DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Op. cit.* 2025.

14 Neste sentido, em relação exemplificativa, foi aprovado o Enunciado 705 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC): *707. (art. 3º, § 3º; art. 151, caput, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021) A atuação das serventias extrajudiciais, dos comitês de resolução de disputas (dispute boards) e dos Núcleos de Prática Jurídica vinculados às instituições de ensino superior também integra o sistema brasileiro de justiça multiportas. (Grupo: Práticas não jurisdicionais de solução de conflito; redação revista no XIII FPPC-Brasília*). Outros exemplos de portas de justiça também constam no Enunciado 708: *708. (art. 3º, §3º; art. 35, III da lei 12.594/2012; art. 1º, III, da Resolução CNJ nº 225/2016; arts. 13-14 da Resolução CNMP nº 118/2014) As práticas restaurativas são aplicáveis ao processo civil. (Grupo: Práticas não jurisdicionais de solução de conflito).*

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

A escolha da porta mais adequada constitui análise sempre relacional, pressupondo exame multifatorial que considera: (i) a natureza do conflito e sua complexidade técnica; (ii) a urgência na obtenção da solução; (iii) os custos diretos e indiretos envolvidos; (iv) o tempo estimado para resolução; (v) a necessidade de preservação de relacionamentos continuados; (vi) a capacidade institucional de cada porta para tratar adequadamente a matéria; e (vii) a efetividade esperada da solução obtida[15] [16].

Um conflito empresarial complexo pode, muitas vezes, encontrar melhor solução na arbitragem especializada; uma disputa familiar, na mediação; uma violação massiva de direitos consumeristas, em ação civil pública; uma questão técnica regulatória, no processo administrativo da agência competente. Essa análise relacional implica que nenhuma porta é intrinsecamente superior às demais. A adequação deve ser aferida casuisticamente, considerando as características específicas do conflito e das partes envolvidas, visando o tratamento adequado ao problema jurídico[17].

2.2. O pressuposto da adequação infraestrutural

A efetividade do sistema multiportas, contudo, pressupõe duas condições fundamentais frequentemente negligenciadas: que cada porta esteja adequadamente estruturada para permitir a solução do problema jurídico, sobretudo quando imposta por lei ou considerada condição para acesso ao Judiciário, além de ser genuinamente acessível e/ou estejam os sujeitos causadores dos problemas jurídicos dispostos a solucioná-los. A mera existência formal de múltiplas portas, sem que estas possuam capacidade real de processar e resolver adequadamente os conflitos ou haja interesse meramente formal dos litigantes habituais em dessas participar, transforma o sistema em ficção jurídica que mascara a negação do acesso à justiça.[18]

Quando uma porta se encontra deliberadamente subdimensionada, com recursos insuficientes, procedimentos excessivamente burocráticos ou prazos incompatíveis com a natureza dos direitos em discussão, ou os sujeitos nela presentes não estejam sujeitos à solução do problema, compromete-se não apenas sua própria função, mas

15 Como ressaltado por Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, *"o uso desse modelo é capaz de aprimorar em quantidade e qualidade os mecanismos de acesso à justiça, de modo a tornar o sistema mais diversificado e acessível, o que pode acarretar a diminuição dos custos do processo e no aumento da credibilidade, da transparência e legitimidade do sistema como um todo".* DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. Reconstruindo a jurisdição pela construção adequada do processo. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 284, p. 189-222, out. 2018.

16 Didier e Fernandez enunciaram o conteúdo da avaliação da adequação (juízo referencial): a) aptidão para a resolução do problema; b) interesse e o comportamento das partes; c) custo e o tempo exigidos; d) características do objeto e natureza do problema; e) existência de urgência; f) exame da eficiência do sistema, inclusive sob o prisma das capacidades institucionais. DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Op.cit*, 2024.

17 Dessa concepção se extrai premissa fundamental para o crescimento e compreensão do sistema de justiça multiportas: o processo justo pressupõe tratamento adequado, devendo o operador do direito ampliar os instrumentos para assegurar que a análise e resolução de um problema jurídico seja a melhor possível.

18 DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Op. cit.,* p. 540–541.

todo o sistema, gerando efeito cascata: conflitos que deveriam ser resolvidos naquela instância migram forçadamente para outras, sobrecarregando-as e comprometendo sua capacidade de atender adequadamente suas demandas originárias.

Este fenômeno é particularmente claro na análise da postura de litigantes habituais perante a plataforma ODR *"consumidor.gov.br"*[19], como será demonstrado neste trabalho. O resultado é a sobrecarga crônica do Poder Judiciário, que passa a operar como instância substitutiva de primeira análise, não como espaço de controle e revisão.

2.3. A primazia da solução consensual e suas implicações sistêmicas

A ideia de estímulo à autocomposição, a ponto de reconhecer nessa o método preferencial de resolução dos litígios, é fruto de construção doutrinária e jurisprudencial de mais de trinta anos no Direito brasileiro, e encontrou abrigo normativo na Resolução 125/2010/CNJ[20]. Na sequência, o CPC/15 reafirmou a premissa da preferência pela autocomposição[21], como se infere de diversos dispositivos do diploma, inclusive nas denominadas Normas Fundamentais. O artigo 3º do CPC estabelece que o Estado promoverá, *"sempre que possível, a solução consensual dos conflitos"*, consagrando princípio que constitui verdadeira diretriz estruturante do sistema de justiça. Essa primazia da autocomposição, contudo, somente se legitima quando as portas consensuais estão efetivamente disponíveis e operantes.

A análise dos dados do *consumidor.gov.br* revela o paradoxo dessa primazia formal: litigante habituais participam da plataforma com índices de resposta próximos a 100%, mas mantêm níveis de satisfação baixos, evidenciando que a participação formal não se traduz em compromisso real com a solução consensual. Essa discrepância entre

19 BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Consumidor.gov.br. Painéis/relatórios de desempenho (dados consultados em 2025). Disponível em: https://www.consumidor.gov.br/pages/indicador/geral/abrir. Acesso em: 14 dez. 2025.

20 A Resolução elevou o tratamento adequado dos litígios ao nível de política pública, e já dos *Considerandos* se infere a pretensão de reconstrução do sistema de justiça para reconhecer a autocomposição como tratamento adequado de litígio e, com isso, estimular o acesso a *"outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação"* e "*consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios".* Também o parágrafo único do art. 1º dispõe que "*Aos órgãos judiciários incumbe, nos termos do art. 334 do Código de Processo Civil de 2015, combinado com o art. 27 da Lei 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação), antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão. (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)".*

21 É bem verdade que do CPC/73 se extraíam normas sobre a autocomposição, como a que impunha ao juiz tentar conciliar as partes antes de iniciar a instrução (art. 448), a designação de audiência de conciliação antes da contestação no rito sumário (art. 277) e a possibilidade de homologação, por sentença, da transação entre as partes (art. 269, III). Todavia, destes dispositivos não se poderia inferir, de maneira clara e direta, uma primazia do modelo autocompositivo em detrimento do heterocompositivo, e sim a admissão da autocomposição ou o prestígio para resolver litígios submetidos a determinados procedimentos, como o sumário. Também neste sentido a Lei 9.099/95.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

forma e substância transforma a porta consensual em mero requisito procedimental adicional, contrariando o próprio fundamento do sistema multiportas.

2.4. O dever de cooperação e a responsabilidade pela manutenção das portas

O sistema multiportas impõe a todos os atores – públicos e privados – dever de cooperação para sua adequada operacionalização.[22] Esse dever, derivado do princípio da boa-fé processual (art. 5º do CPC) e da própria função social da empresa, implica responsabilidade pela manutenção adequada das portas sob sua gestão ou influência.

O dever de cooperação, contudo, não se exaure em comportamentos pontuais ou em manifestações formais de adesão às políticas de consensualidade. Ele projeta efeitos no plano organizacional e infraestrutural, exigindo que os sujeitos que concentram a produção de conflitos estruturarem, de modo efetivo, canais capazes de absorver, tratar e solucionar os problemas jurídicos decorrentes de sua atuação. A cooperação, nesse contexto, assume dimensão institucional: não se limita a "participar" das portas do sistema, mas a torná-las funcionalmente aptas à resolução adequada dos conflitos.[23]

Os maiores litigantes, especialmente aqueles que operam em mercados regulados e prestam serviços essenciais, não podem tratar a manutenção de canais adequados de resolução extrajudicial como mera liberalidade. A posição que ocupam no sistema econômico e o volume de relações jurídicas que estabelecem geram responsabilidade proporcional pela infraestrutura necessária ao tratamento dos conflitos inevitavelmente decorrentes de suas atividades. Essa responsabilidade intensifica-se quando consideramos que muitos desses litigantes são beneficiários diretos de políticas públicas, subsídios, concessões ou autorizações estatais. Estes benefícios geram, como contrapartida necessária, o dever qualificado de manter infraestrutura adequada para resolução dos conflitos com seus usuários.

A violação desse dever manifesta-se de forma particularmente sensível quando há dissociação entre cooperação formal e cooperação material. A participação em plataformas, a resposta a reclamações ou a submissão procedimental a mecanismos consensuais, quando desacompanhadas de capacidade real de resolução e de disposição institucional para enfrentar a causa dos conflitos, convertem-se em práticas meramente aparentes.[24] Nesses casos, a cooperação deixa de cumprir sua função sistêmica e

22 ZUFELATO, Camilo. Análise comparativa da cooperação e colaboração entre os sujeitos processuais nos projetos de novo CPC. In: FREIRE, Alexandre (org.) et al. *Novas tendências do processo civil: estudos sobre o projeto do novo Código de Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2013-2014. v. ISBN 8577618099. p. 101-123.

23 SOMMA, Rafaela. A litigância predatória e o desvirtuamento da garantia constitucional do acesso à justiça. In: CAMBI, Eduardo et al. (Coords). *Direito, Ação & Jurisdição, número especial: Estudos em homenagem à Ministra Rosa Weber*. Curitiba, PR: Ed. Dos Autores. p. 801–822, 2023.

24 TESSARI, Claúdio; PINHEIRO, Camila Bandel Nunes. A efetividade da tutela jurisdicional e o compromisso com os escopos sociais do processo por meio da instrumentalidade. *Revista de Processo*. v. 311. ano 46. p. 17-38. São Paulo: Ed. RT, janeiro 2021. p. 19

passa a operar como fator de retardamento, desgaste ou filtragem indevida do acesso à tutela jurisdicional.

3. A LITIGÂNCIA ABUSIVA PELOS LITIGANTES HABITUAIS NO POLO PASSIVO

A Recomendação CNJ nº 159/2024[25] define litigância abusiva 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*". Essa conceituação, embora represente avanço significativo, apresenta limitação fundamental ao concentrar-se predominantemente nas condutas do polo ativo, relegando a segundo plano práticas sistemáticas desenvolvidas por grandes litigantes no polo passivo.

Em contraste com as limitações da Recomendação do CNJ, o conceito desenvolvido pelo Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC) no Enunciado nº 761[26] apresenta virtudes técnicas significativas ao estabelecer que *"a litigância abusiva pode envolver qualquer sujeito do processo e ocorrer em qualquer fase, incidente ou ato processual, não se restringindo à postulação inicial*". Essa formulação supera o enviesamento da conceituação oficial ao reconhecer expressamente a bilateralidade do fenômeno, abrangendo tanto condutas de autores quanto de réus, além de qualquer outro sujeito, em todas as fases e incidentes processuais.

Se a premissa é a de que qualquer sujeito do processo pode praticar litigância abusiva, cumpre pesquisar e apresentar quais são as possíveis práticas próprias dos sujeitos que figuram no polo passivo, demonstrando a insuficiência da Recomendação 159/CNJ.[27]

As condutas analisadas, consistentes na manutenção deliberada de infraestruturas resolutivas deficitárias e na resistência sistemática às portas extrajudiciais, não se esgotam em falhas organizacionais ou deficiências administrativas. Quando reiteradas e funcionalmente orientadas à absorção do conflito apenas na fase judicial, tais práticas

25 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 159, de 11 de junho de 2024*. Dispõe sobre a identificação, prevenção e repressão à litigância abusiva no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br. Acesso em: 5. dez. 2025.

26 FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS (FPPC). Enunciado n. 761. Grupo: Gestão e tratamento adequado da litigiosidade. XIV Fórum Permanente de Processualistas Civis, Brasília, 28–29 mar. 2025. In: KOEHLER, Frederico (org.). *Rol de enunciados e boas práticas do FPPC: inclui os aprovados em 2025*. Brasília, 2025. Disponível em: https://www.academia.edu/128623168/Rol_de_enunciados_e_boas_pr%C3%A1ticas_do_FPPC_inclui_os_aprovados_em_2025. Acesso em: 15 dez. 2025.

27 Cf. SOUSA, Alexandre Rodrigues de; OLIVEIRA JÚNIOR, Délio Mota de; SOARES, Carlos Henrique. Notas sobre a chamada litigância predatória: investigação de um conceito e métodos de mitigação. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 355, ano 49, p. 23-51, set. 2024. Os autores distinguem a litigância predatória da litigiosidade repetitiva, ressaltam o dever de atuação cooperativa também do litigante habitual e observam que o caráter abusivo da litigância, por disfarçar-se de ato aparentemente lícito, em regra somente se verifica no plano extraprocessual.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

ingressam no plano jurídico como comportamentos relevantes para a compreensão do abuso do direito processual.[28] Essa abusividade é juridicamente vedada pelo art. 187 do Código Civil, segundo o qual comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes. Trata-se do que ilícito denominado na doutrina estrangeira como técnica de *rent-seeking* processual, que consiste no comportamento de indivíduos, empresas ou grupos de interesse que utilizam mecanismos burocráticos, jurídicos e políticos para obter vantagens indevidas – no caso, a transferência de custos operacionais privados para o sistema público de resolução de disputas. [29]

O ponto central não reside na ilicitude de um ato isolado, mas na conformação de um padrão institucional que condiciona a própria formação do litígio, deslocando de modo sistemático ao jurisdicionado e ao Poder Judiciário custos que deveriam ser suportados pelo litigante habitual. Nesse contexto, a judicialização deixa de ser resposta contingente a um conflito e passa a operar como etapa previsível da gestão do passivo.[30]

Essa dinâmica revela a insuficiência de uma leitura restrita do abuso, limitada à prática de ilícitos endoprocessuais típicos.[31] A abusividade manifesta-se, aqui, no plano pré-processual e organizacional, por meio de condutas formalmente compatíveis com o ordenamento, mas materialmente incompatíveis com os deveres de cooperação e com a lógica do sistema de justiça multiportas.[32]

Sob esse enquadramento, examinam-se a seguir as duas modalidades pelas quais o abuso se manifesta no polo passivo: a inadequação proposital da infraestrutura institucional própria e a resistência sistemática às demais portas extrajudiciais do sistema.

---

28 FRANCO, Marcelo Veiga; LEROY, Guilherme Costa. Boa-fé processual e abuso do direito de ação: o assédio processual definido pelo Superior Tribunal de Justiça e outras modalidades estrangeiras de ilícito processual. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. v. 26, n. 2, 2025

29 Sobre a temática, conferir DA ROSA, Alexandre Morais; GUASQUE, Bárbara. Análise econômica da litigância e o custo da demora. *Revista de Direito Brasileira*, v. 38, n. 14, p. 294-321, 2024. A constatação é corroborada por Fuga, ao destacar que o STJ, no já referido julgamento do Tema 1.198, foi expressamente alertado pelo Min. Herman Benjamin sobre a litigância abusiva reversa praticada por grandes litigantes "*que se recusam a cumprir decisões judiciais, súmulas, repetitivos, texto expresso de lei*", conduta que configura, segundo o Ministro, *"comportamento absolutamente predatório por parte de um dos agentes econômicos, ou do próprio Estado"*. FUGA, Bruno Augusto Sampaio. *O problema é a litigância abusiva reversa, não a abusiva*. Consultor Jurídico, São Paulo, 1 maio 2025.

30 SOMMA, Rafaela. A litigância predatória e o desvirtuamento da garantia constitucional do acesso à justiça. In: CAMBI, Eduardo et al. (Coords). *Direito, Ação & Jurisdição, número especial: Estudos em homenagem à Ministra Rosa Weber*. Curitiba, PR: Ed. Dos Autores. p. 801–822, 2023.

31 CARVALHO, Ângelo Prata de. O abuso do direito de ação no processo civil brasileiro: contornos teóricos e práticos do assédio processual a partir da análise do Recurso Especial 1.817.845. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 319, n. 46, p. 339-357, set. 2021.

32 SOARES, Carlos Henrique; LAGES, Cintia Garabini. Abuso do direito processual: litigância de má-fé e litigância predatória. *Revista de Processo*. v. 365. ano 50. p. 25-49. São Paulo: Ed. RT, julho 2025. p. 28-29.

3.1. A inadequação proposital da infraestrutura institucional

A inadequação proposital da infraestrutura institucional configura uma dessas modalidades específicas de litigância abusiva, pelo polo passivo. Essa conduta encontra correspondência parcial no inciso XX da Resolução GP nº 1/2025 do TRT-2ª Região[33], que tipifica a *"atuação processual descomprometida com a busca de soluções, caracterizada pela ausência injustificada a audiências de conciliação ou mediação ou pelo envio de representantes sem poderes para transigir"*.

Embora a Resolução se refira ao comportamento dos sujeitos já no processo judicial em curso, é de todo recomendável a extensão da sua aplicação mesmo para fases anteriores ao ajuizamento da ação.

O INSS exemplifica de forma paradigmática a problemática da inadequação infraestrutural. A autarquia previdenciária figura como o maior litigante do país, com 3,8 milhões de processos, representando 4,5% do acervo nacional.

O STF, no Tema 350, fixou a tese de que *"a concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS"*. Essa exigência, contudo, deve pressupor que o órgão detenha estrutura adequada para fornecer resposta substantiva aos requerimentos.[34]

No Tema nº 1.066 da Repercussão Geral[35], o STF homologou acordo estabelecendo prazos máximos, no limite de noventa dias, para análises administrativas. Tais marcos temporais, todavia, servem apenas como critério procedimental para configurar o interesse de agir e permitir o acesso ao Poder Judiciário, não impondo sanções efetivas pela mora administrativa.

Contrariando a lógica do descumprimento de obrigações, o transcurso do prazo administrativo não produz responsabilização institucional, mas apenas legitima a transferência massiva de demandas para o Poder Judiciário, expondo pessoas e situação de vulnerabilidade ao risco de estratégia deliberada de externalização de custos operacionais.

Em determinados recortes do contencioso previdenciário, a via administrativa passa a operar em chave de recusa seriada. Indeferimentos sucessivos são proferidos apesar da apresentação de documentação idônea; exigências são formuladas sem cor-

33 BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (2. Região). *Resolução GP nº 1, de 26 de março de 2025*. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho: Caderno Administrativo [do] Tribunal Regional do Trabalho da 2. Região, São Paulo, n. 4191, p. 6-10, 27 mar. 2025.

34 CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda; PINTO, Lucas José Bezerra. Litigância predatória: entre o acesso à justiça e os abusos sistemáticos do direito ao processo. *Cadernos de Direito Atual*, n. 25, p. 48–74, 2024.

35 Neste, discutia-se a possibilidade de o Poder Judiciário (i) estabelecer prazo para o Instituto Nacional do Seguro Social realizar perícia médica nos segurados da Previdência Social e (ii) determinar a implantação do benefício previdenciário postulado, caso o exame não ocorra no prazo.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

respondência com o caso concreto; rotinas decisórias transformam exceções em regra. Nesse cenário, a porta administrativa deixa de funcionar como espaço de solução e passa a atuar como etapa de conservação do conflito.[36]

Forma-se, assim, o primeiro núcleo do funcionamento abusivo: o segurado é empurrado à ação judicial como condição prática para a existência do próprio direito. A judicialização não surge como resposta contingente à falha administrativa, mas como consequência previsível da maneira pela qual a instituição organiza sua porta de entrada, estruturando-a de modo a terceirizar a solução do conflito ao Poder Judiciário.[37]

Essa estratégia repercute diretamente no plano processual: ao dar causa ao ajuizamento por meio da não resolução adequada na origem, a autarquia compromete a lealdade na reconstrução dos fatos e esvazia o contraditório substancial. A defesa passa a operar menos como exercício dialógico de refutação e mais como técnica de administração de risco, voltada a ganhar tempo e deslocar custos, explorando a assimetria estrutural entre uma instituição que litiga em massa e um segurado que depende do benefício para sua subsistência.[38]

O elemento decisivo está na possibilidade de identificar um padrão verificável de atuação que articula dois momentos complementares: de um lado, a autarquia provoca o ajuizamento ao não solucionar adequadamente o requerimento administrativo; de outro, uma vez demandada, adota resistência padronizada que multiplica etapas e alonga o tempo de satisfação do direito.[39] É nesse encadeamento que a inadequação infraestrutural deixa de ser contingência administrativa e passa a revelar-se como prática institucional funcional à externalização sistemática de custos.

Recentemente, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Tema 1.124[40], fixou tese que agrava substancialmente a problemática da inadequação infraestrutural ao estabelecer requisitos qualificados para configuração do interesse de agir em demandas previdenciárias. A tese determina que o segurado deve apresentar *"requerimento administrativo apto, ou seja, com documentação minimamente suficiente para viabilizar a compreensão e a análise do requerimento"*, sob pena de caracterizar *"indeferimento forçado"* que impede o reconhecimento do interesse de agir.

36 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Ações previdenciárias aumentam com decisões divergentes do INSS e da Justiça*. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciariasaumentam-com-decisoes-divergentes-do-inss-e-da-justica/. Acesso em: 15 dez. 2025.

37 SOARES, Carlos Henrique; LAGES, Cintia Garabini. Abuso do direito processual: litigância de má-fé e litigância predatória. *Revista de Processo*, v. 365, ano 50, p. 25-49. São Paulo: Ed. RT, jul. 2025. p. 30-31.

38 DIDIER JUNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Litigância abusiva: esboço de uma dogmática jurídica aplicável ao problema das estratégias de litigância ilícita e volumosa*. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2025. p. 87.

39 SOUZA, Filipe Rodrigues de. O acesso à justiça pela via do litígio estratégico: enfrentando a litigiosidade habitual predatória. *Revista Científica do STJ*, n. 1, p. 193–221, 2020.

40 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Tema repetitivo n. 1.124*. Requisitos do interesse de agir em demandas previdenciárias. Julgado sob o rito dos recursos repetitivos (art. 1.036 do CPC). Brasília, DF. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/TemasRepetitivos/1124. Acesso em: 30 dez. 2025.

A decisão estabelece que quando o requerimento for acompanhado de documentação apta ao conhecimento, porém insuficiente à concessão do benefício, o INSS tem o dever legal de intimar o segurado para complementação. Contudo, se o órgão não cumprir esse dever de cooperação, o interesse de agir estaria configurado. A tese também determina que o segurado somente pode levar a juízo os mesmos fatos e provas apresentados administrativamente, devendo formular novo requerimento se desejar apresentar novos documentos ou arguir novos fatos.

Essa construção jurisprudencial, embora tecnicamente defensável sob a perspectiva da necessidade de amadurecimento do litígio na via administrativa, ignora completamente a realidade estrutural da autarquia previdenciária e, sobretudo, a realidade social da população que acessa esta porta do sistema de justiça. Isso porque, em sua imensa maioria, estes requerimentos são formalizados sem a assistência técnica-jurídica, no que tornará potencialmente inúteis em eventual futuro processo judicial os requerimentos apresentados pelas próprias partes.

Ao estabelecer requisitos rigorosos para o segurado sem impor contrapartidas proporcionais ao INSS, e sem ao menos considerar a realidade de pessoas hipervulneráveis desassistidas, o precedente consolida assimetria que favorece a estratégia de inadequação infraestrutural deliberada.

A exigência de *"documentação minimamente suficiente"* pressupõe que o segurado disponha de informação adequada sobre quais documentos são necessários para seu caso específico. Contudo, o atendimento presencial deficitário, a qualidade de hipervulneráveis da maioria dos beneficiários da previdência e os canais digitais frequentemente inadequados do INSS dificultam essa compreensão.

A autarquia, que deveria atuar cooperativamente orientando o segurado sobre a documentação necessária, passa a poder alegar *"indeferimento forçado"* para bloquear o acesso à tutela jurisdicional.

A contradição sistêmica torna-se ainda mais evidente quando se analisa o item 1.4 da tese, que estabelece o dever do INSS de intimar o segurado para complementação documental quando o requerimento é apto ao conhecimento, mas insuficiente à concessão. Esse dever de cooperação administrativa, embora previsto, carece de mecanismos efetivos de constranger o INSS a fazê-lo. O segurado que deixa de complementar documentação após intimação perde o interesse de agir, mas o INSS que deixa de intimar adequadamente não sofre qualquer sanção estrutural, apenas configura o interesse de agir do segurado.

Essa assimetria revela-se particularmente perversa ao permitir que o órgão utilize sua própria deficiência estrutural como escudo processual. A autarquia pode alegar que o segurado não apresentou documentação adequada, quando a inadequação decorre, em verdade, da falta de orientação adequada prestada no momento do atendimento inicial. Ou pode simplesmente deixar de intimar para complementação,

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

arcando apenas com a consequência de configurar o interesse de agir, sem qualquer responsabilização pela conduta não cooperativa.

A exigência de que o segurado leve a juízo apenas os mesmos fatos e provas apresentados administrativamente, sob pena de extinção por falta de interesse de agir, também merece análise crítica. Embora o precedente admita exceção para *"documentos complementares ou em reforço à prova já apresentada"*, a aplicação prática desse critério gera insegurança jurídica, especialmente considerando que muitos segurados não dispõem de orientação jurídica adequada ao formular o requerimento administrativo.

A tese do Tema 1.124, portanto, ao estabelecer requisitos rigorosos para o segurado sem criar mecanismos efetivos de responsabilização pela inadequação infraestrutural do INSS, consolida modelo que incentiva a manutenção deliberada de estruturas deficitárias. O órgão obtém dupla vantagem: primeiro, ao dificultar a compreensão sobre documentação necessária e não cumprir adequadamente o dever de cooperação administrativa; segundo, ao poder alegar posteriormente que o segurado não apresentou requerimento apto ou trouxe documentação nova em juízo.

Essa construção jurisprudencial, embora formalmente fundada no princípio da subsidiariedade da jurisdição, ignora que tal princípio pressupõe equivalência funcional entre as vias administrativa e judicial. Quando a porta administrativa se encontra subdimensionada, a exigência de seu prévio esgotamento não constitui exercício legítimo da subsidiariedade, mas imposição de barreira ilegítima ao acesso à justiça.

O ônus imposto ao cidadão de submissão prévia à via administrativa deve ter, como contrapartida necessária, o dever da administração de prover tratamento adequado e tempestivo.

A adequada solução demandaria que o reconhecimento da inadequação infraestrutural sistemática dispensasse o requisito do prévio requerimento administrativo ou, minimamente, invertesse o ônus da prova sobre a adequação do atendimento prestado ao segurado.

A situação configura clara violação ao princípio da duração razoável do processo, aplicável também aos procedimentos administrativos por força do artigo 5º, LXXVIII, da Constituição Federal. Quando o tempo de espera administrativa supera o prazo razoável, forçando o cidadão – frequentemente idoso, doente ou em situação de vulnerabilidade – a aguardar indefinidamente por resposta que pode significar sua própria subsistência, materializa-se o abuso institucional e danos ao sistema.

Em síntese, a inadequação proposital da infraestrutura institucional, de que o INSS constitui o exemplo mais eloquente, revela modalidade de litigância abusiva que opera já no plano pré-processual: ao manter deliberadamente subdimensionada a porta sob sua responsabilidade, o litigante habitual transfere ao jurisdicionado e ao Poder Judiciário custos que lhe competiriam, convertendo a exigência de prévio esgotamento administrativo em barreira ilegítima ao acesso à justiça. Resta examinar a segunda

modalidade, na qual a abusividade não decorre da deficiência da porta própria, mas da resistência sistemática às demais portas extrajudiciais do sistema.

3.2. A resistência sistemática às portas extrajudiciais

A resistência sistemática às portas extrajudiciais manifesta-se de múltiplas formas, particularmente pelos dados empíricos da plataforma *consumidor.gov.br*, que revelam o paradoxo entre participação formal e efetividade real.

Os dados extraídos da plataforma *consumidor.gov.br* em 2025 demonstram que os principais litigantes nacionais mantêm aparência de adesão aos mecanismos extrajudiciais enquanto perpetuam práticas que comprometem sua efetividade.

Instituições financeiras como Banco Bradesco, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Itaú e Banco Santander apresentam índices de resposta entre 97,9% e 100%, cumprindo formalmente o requisito de participação na plataforma. Contudo, a análise qualitativa revela realidade distinta. A satisfação com o atendimento dessas mesmas instituições varia entre 2,1 e 2,7 em escala de 1 a 5, demonstrando que a mera resposta não se traduz em solução efetiva dos problemas.

O Banco Pan exemplifica a sistematização dessa inadequação: com 17.702 reclamações finalizadas e índice de solução de 81,4%, apresenta satisfação de apenas 1,9, a mais baixa entre todos os litigantes analisados. Esse padrão revela estratégia deliberada de manutenção de canais formalmente operacionais, mas substancialmente ineficazes.

No setor de saúde suplementar, as principais operadoras, como Amil, Qualicorp, SulAmérica Saúde, Bradesco Saúde e Unimed Seguros Saúde, apresentam índices de resposta entre 96,3% e 99,5%, cumprindo formalmente o requisito de participação na plataforma. Contudo, a análise qualitativa revela realidade distinta. A satisfação com o atendimento dessas operadoras varia entre 2,0 e 2,5 em escala de 1 a 5. Os índices de solução extrajudicial oscilam entre 71,7% e 81,9%, com prazos médios de resposta variando de 4,3 a 8,7 dias, evidenciando disparidades significativas na qualidade do atendimento prestado mesmo dentro do mesmo segmento econômico.

O setor de energia elétrica apresenta comportamento heterogêneo que exemplifica como diferentes estratégias empresariais podem produzir resultados substancialmente distintos. Enquanto distribuidoras regionais, como Energisa Paraíba, Energisa Tocantins, Equatorial Piauí, Neoenergia Elektro e CPFL Santa Cruz demonstram performance diferenciada, grandes concessionárias como Enel Distribuição Ceará, Light, CPFL Paulista e Energisa Minas Rio apresentam resultados diversos. A satisfação com o atendimento no setor varia amplamente, desde 3,4 até 4,1 pontos, sendo que distribuidoras regionais frequentemente superam a performance das grandes concessionárias, especialmente pelo número reduzido de reclamações.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

O setor de transporte aéreo confirma que a participação efetiva em mecanismos extrajudiciais é viável mesmo em segmentos de alta complexidade operacional. As principais companhias aéreas como Azul Linhas Aéreas, Gol Linhas Aéreas e Latam Airlines apresentam índices de resposta de 100% com satisfação média de 3,9 pontos e taxas de solução entre 84,7% e 85,8%, segundo dados do *consumidor.gov.br* de 2025. Os prazos médios de resposta variam de 1,0 a 3,2 dias, demonstrando capacidade de resposta ágil. Essa performance superior em relação aos setores financeiro e de saúde suplementar comprova que a baixa efetividade na resolução extrajudicial não constitui inevitabilidade técnica, mas resulta de escolhas deliberadas sobre alocação de recursos e estruturação de processos internos de atendimento ao consumidor.

A participação formal nas plataformas de ODR, sem compromisso real com a solução dos conflitos, transforma esses mecanismos em meras barreiras procedimentais adicionais. Como observado no contexto empresarial, como sinalizam Didier Jr. e Fernandez, *"em muitos casos, a litigância habitual é considerada parte de um modelo de negócio ou de uma estratégia institucional, com seus custos absorvidos pelo preço de produtos ou serviços"*[41,42].

A utilização dessas plataformas como requisito formal, dissociada de compromisso real com a solução do conflito, revela padrão que não se confunde com ineficiência ocasional. Trata-se de método institucionalizado, no qual a inadequação dos canais extrajudiciais opera como mecanismo de contenção, retardamento ou desgaste do demandante.[43]

Essa estratégia revela-se particularmente perversa ao criar aparência de cumprimento dos requisitos de tentativa de solução extrajudicial, enquanto mantém práticas que tornam essa via deliberadamente ineficaz. O consumidor é obrigado a percorrer etapa adicional – registrar reclamação, aguardar prazo de resposta, receber negativa ou proposta inadequada – antes de poder buscar tutela judicial, configurando verdadeiro "*pedágio temporal*" para acesso à justiça.

---

41 Também neste sentido, Zaneti Jr. e Maia afirmam que litigantes habituais *"arquitetam abusivas estratégias defensivas com lastro na técnica processual, apostando na mora judiciária e até mesmo contribuindo para essa demora e para o acúmulo de feitos pendentes no ordenamento jurídico brasileiro"*. DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2024, p. 524; ZANETI JR.; MAIA, 2025.

42 Estudo empírico no âmbito do CNJ com a FGV confirma que práticas empresariais podem gerar *"potencial de conflito"* através *da "falta de regulamentação adequada*" e da *"deficiência da informação transmitida pelo fornecedor"*, comprovando a premissa de que a violação sistemática de direitos constitui estratégia empresarial que sobrecarrega o sistema judicial. GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross (coord.). *Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça: relatório final de pesquisa*. São Paulo: FGV Direito SP, 2010, p. 99-100.

43 SOMMA, Rafaela. A litigância predatória e o desvirtuamento da garantia constitucional do acesso à justiça. In: CAMBI, Eduardo et al. (Coords). *Direito, Ação & Jurisdição, número especial: Estudos em homenagem à Ministra Rosa Weber*. Curitiba, PR: Ed. Dos Autores. p. 801–822, 2023.

O tempo deixa de ser mera consequência natural do procedimento e passa a funcionar como ativo econômico, sendo a judicialização incorporada como etapa previsível e normalizada da administração do passivo.[44]

O caráter abusivo dessas práticas emerge justamente da sua reiteração e previsibilidade: respostas padronizadas, políticas restritivas de acordo e estruturas deliberadamente subdimensionadas revelam que a baixa resolutividade não é acidental, mas funcional ao modelo adotado pelo litigante habitual.[45]

Esse ponto é substancialmente relevante, sobretudo porque tem sido crescente o movimento de atrelar o acesso ao Poder Judiciário à demonstração do interesse de agir dos autores por meio da comprovação de prévia tentativa de solução extrajudicial, a exemplo da plataforma *consumidor.gov.br*. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por exemplo, no recente julgamento do IRDR 1.0000.22.157099-7/002 (Tema 91), publicado em 25 de outubro de 2024[46], no qual se discutia a configuração do interesse de agir do consumidor e a exigência de prévia tentativa de solução extrajudicial, não dispensou o acesso às portas extrajudiciais nem mesmo em caso de risco de perecimento do direito alegado[47,48]. Ao receber o recurso interposto em tal processo, o STJ instaurou o incidente para formação de precedentes sob o Tema 1.396, cuja questão submetida a julgamento será *"definir a prescindibilidade ou não da comprovação da prévia tentativa de solução extrajudicial da controvérsia para a caracterização do interesse de agir nas ações de natureza prestacional das relações de consumo*" [49].

---

44 MACÊDO, Lucas Buril de. Litigância predatória. *Revista de Processo*. v. 351. p. 445-462. São Paulo: Ed. RT, maio 2024.

45 ANDRADE, Juliana Melazzi; DAVID, Fernanda Rocha. Litigância predatória nos processos de execução: o uso abusivo do requerimento de falência pelo credor. *Civil Procedure Review*, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 163–192, mai./ago. 2024. Disponível em: https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/391. Acesso em: 13 dez. 2025.

46 TJ-MG. 2ª Seção Cível. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) 1.0000.22.157099-7/002 (Tema 91), 25 out. 2024.

47 Em casos tais, o tribunal firmou tese no sentido de que, mesmo após ajuizada a ação e pedida a tutela provisória, *"caberá ao consumidor exibir a prova da tentativa de solução extrajudicial em até 30 (trinta) dias úteis da intimação da decisão que analisou o pedido de concessão da tutela de urgência, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC*".

48 Tema 91 (...) *iv) A exigência da prévia tentativa de solução extrajudicial poderá ser excepcionada nas hipóteses em que o consumidor comprovar risco de perecimento do direito alegado (inclusive na eventualidade de iminente transcurso de prazo prescricional ou decadencial), situação em que o julgador deverá aferir o interesse de agir de forma diferida. Nesses casos, caberá ao consumidor exibir a prova da tentativa de solução extrajudicial em até 30 (trinta) dias úteis da intimação da decisão que analisou o pedido de concessão da tutela de urgência, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC.*

49 O Tema 1.396 foi submetido a audiência pública pelo Superior Tribunal de Justiça, em duas sessões realizadas em 14 e 27 de maio de 2026, sob a relatoria do Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, organizadas em três eixos: o jurídico-dogmático (repercussão sobre o interesse de agir e a formação da pretensão resistida), o empírico (eficiência e resolutividade dos canais extrajudiciais) e o sistêmico (impacto sobre a litigiosidade de massa e a política judiciária). As manifestações distribuíram-se em três blocos. Os favoráveis à indispensabilidade da prévia tentativa extrajudicial — entre os quais a Escola Paulista da Magistratura, o Instituto dos Advogados de São Paulo, a FGV Justiça e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e Inovação — sustentaram que a exigência

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Configura-se, assim, padrão simétrico ao da modalidade anterior: também aqui a baixa resolutividade não é acidental, mas funcional ao modelo institucional do litigante habitual, que converte a exigência de prévia tentativa extrajudicial em obstáculo temporal ao acesso à justiça. Em ambas as modalidades, a resposta adequada não se esgota nas sanções processuais tradicionais, exigindo medidas estruturadas que constituem o objeto do capítulo seguinte.

4. PROPOSTAS DE ENFRENTAMENTO E RESPONSABILIZAÇÃO

O enfrentamento da litigância abusiva, inclusive quando praticada pelo polo passivo, exige medidas estruturadas que transcendam as sanções processuais tradicionais. Na esteira do precedente estabelecido pelo CNJ com a edição da Recomendação 159/2024, compete-lhe adotar os critérios aqui propostos como indícios de litigância abusiva, sendo recomendável que tal implementação ocorra mediante inclusão de hipóteses específicas nos Anexos A, B e C da referida Recomendação. O descumprimento sistemático destes padrões ora expostos, tal qual consta na Recomendação 159/CNJ, deve ser considerado como indício de litigância abusiva. Dito isso, em relação às duas modalidades de litigância abusiva praticadas tipicamente por sujeitos que figuram no polo passivo, propõe-se as seguintes medidas para enfrentamento:

a) Estabelecimento de métricas mínimas de efetividade: com base nos dados do *consumidor.gov.br*, propõe-se o estabelecimento de parâmetros mínimos obrigatórios para participação em plataformas de ODR: a) índice de solução mínimo de 70%; b) satisfação com atendimento mínima de 2,5; c) taxa de resolutividade na primeira interação de, pelo menos, 60%. O não atendimento a tais critérios deve ser inserido como hipótese no Anexo A da Recomendação.

b) Criação de índice de litigância abusiva infraestrutural (ILAI): propõe-se a criação pelo CNJ de índice destinado à análise do comportamento dos litigantes habituais que

racionaliza o sistema e qualifica o interesse de agir mediante a demonstração de pretensão resistida, invocando a resolutividade e a celeridade de canais como o *consumidor.gov.br* e os serviços de atendimento regulados. Os contrários, defensores da prescindibilidade — como a OAB/MG, a Defensoria Pública (ANADEP), o Instituto Defesa Coletiva e diversos grupos de pesquisa universitários —, sustentaram que condicionar o direito de ação violaria a inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal) e a teoria da asserção, além de onerar consumidores vulneráveis e atingidos pela exclusão digital, carecendo a condicionante de previsão legal para sua criação por via jurisprudencial. As posições intermediárias — sustentadas, entre outros, pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual e pelo Ministério Público — propuseram que a exigência seja afastada em hipóteses de urgência, hipervulnerabilidade ou omissão do fornecedor, cogitando-se a suspensão do processo, e não a sua extinção, para a tentativa de composição. Destaca-se a manifestação da Rede de Inteligência do Poder Judiciário, por Mônica Silveira Vieira, que, reportando-se à Nota Técnica n. 64/2026 do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, sustentou que a litigância abusiva pode ser praticada tanto no polo ativo quanto no passivo (STJ, Tema 1.198), indicou o Tema 1.124 do STJ — examinado no item 3.1 — como inspiração para o julgamento e defendeu que, reconhecida a necessidade de prévia tentativa de solução administrativa, deverá haver atribuição de responsabilidade também ao ocupante do polo passivo que resista indevidamente a atendê-la, a ser sopesada pelo julgador, orientação que converge com a tese central aqui sustentada.

considere: a) proporção entre reclamações extrajudiciais e ações judiciais; b) taxa de reversão judicial de negativas extrajudiciais; e c) tempo médio de resolução *vs.* complexidade da demanda. Esse índice, a ser publicado periodicamente, promoveria transparência sobre quais instituições mantêm infraestrutura deliberadamente inadequada, permitindo tanto controle social quanto atuação focada dos órgãos de fiscalização.

A regulamentação deve fixar parâmetros objetivos de adequação infraestrutural, sobretudo em setores regulados ou serviço público, inclusive por delegação, considerando volume de demandas, prazos máximos de resposta e índices mínimos de resolutividade. O não atendimento a tais critérios deve ser inserido como hipótese no Anexo A da Recomendação

c) Inversão do ônus da prova: demonstrada a inadequação estrutural através de indicadores objetivos (tempo médio de atendimento, taxa de resolutividade, proporção entre demanda e capacidade instalada), deve-se presumir a abusividade, cabendo ao litigante habitual demonstrar a adequação de sua infraestrutura. Trata-se de sugestão aos juízes, a qual deve ser inserida no Anexo B da Recomendação.

d) Responsabilização diferenciada: litigantes habituais que mantêm infraestrutura deliberadamente deficitária devem sujeitar-se a, por exemplo: (i) dispensa do requisito de prévio requerimento administrativo; (ii) condenação majorada em honorários; e (iii) obrigações de fazer voltadas à adequação estrutural. Para isso, deverão os juízes também observar a regra do art. 139, X, CPC, *"oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e o art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para, se for o caso, promover a propositura da ação coletiva respectiva"*. Trata-se de sugestão aos juízes, a qual também deve estar inserida no Anexo B da Recomendação.

e) Criação de grupos de trabalho interinstitucionais[50]*:* fundados na cooperação judiciária prevista nos artigos 69, §3º, e 139, X, do CPC, e na própria Recomendação 159/CNJ, esses grupos devem monitorar sistematicamente a adequação das infraestruturas administrativas e propor medidas corretivas, envolvendo Centros de Inteligência, Mi-

50 Este tema foi enfrentado no artigo publicado em coautoria com Bruno Cavaco, tendo lá sido concluído que *"O enfrentamento adequado deste fenômeno exige a formação de espaços plurais de discussão que assegurem a participação equilibrada de todos os atores do sistema de justiça e impeçam que interesses corporativos de litigantes habituais direcionem a formulação de políticas públicas em detrimento da tutela efetiva de direitos fundamentais*", e "*A formação de grupo de trabalho permanente, envolvendo Ministério Público, Conselho Nacional do Ministério Público, Poder Judiciário, sobretudo por meio do Conselho Nacional de Justiça e Centros de Inteligência dos Tribunais, Defensoria Pública, Advocacia e organizações da sociedade civil, apresenta-se como instrumento indispensável para produção de conhecimento qualificado sobre o fenômeno, bem como com vistas ao desenvolvimento de propostas de enfrentamento que não reproduzam o viés restritivo ao acesso à justiça".* PARADELA, André Sigiliano; CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. Litigância abusiva e a necessária formação de grupo de trabalho multissetorial: o papel do Ministério Público na defesa da sociedade e na preservação do acesso à justiça. In: TOSCAN, Anissara; SILVA, Marco Antonio Chaves da (coord.). *O Ministério Público como porta de acesso à justiça*. Londrina: Thoth Editora, 2026. p. 189–216.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

nistério Público, Defensoria Pública, Advocacia, Agências reguladoras, órgãos de defesa do consumidor, entidades representativas dos setores específicos, etc.[51, 52] .

A inteira viabilidade do projeto de criação de grupos de trabalhos interinstitucionais encontra respaldo em múltiplos atos normativos do CNJ que demonstram a consolidação desse mecanismo como ferramenta de gestão judiciária. A própria Recomendação CNJ nº 159/2024, no Anexo C, já estabelece expressamente a *"adoção de práticas de cooperação entre tribunais, Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil, Defensoria Pública e instituições afins, para compartilhamento de informações e estabelecimento de estratégias conjuntas de tratamento da litigiosidade abusiva"*[53].

Nitidamente incide nessa proposta o art. 69, § 3º, do CPC, que estabelece que "*o pedido de cooperação judiciária pode ser realizado entre órgãos jurisdicionais de diferentes ramos do Poder Judiciário"*. Embora a dicção legal se refira à cooperação entre diferentes ramos do Poder Judiciário, a grande potencialidade do instituto se alcança por meio da cooperação interinstitucional, conforme já reconhecido pelo próprio CNJ em suas recomendações.

As propostas de enfrentamento desenvolvidas reconhecem a complexidade do fenômeno da inadequação infraestrutural como modalidade específica de litigância abusiva e a necessidade de resposta igualmente estruturada.

O conjunto de medidas apresentadas busca equilibrar a necessidade de combate às práticas abusivas com a preservação do direito fundamental de acesso à justiça, reconhecendo que a mera aplicação pontual de sanções individuais, sem consideração da dimensão sistêmica do fenômeno, revela-se insuficiente para assegurar o funcionamento adequado do sistema de justiça multiportas.

---

51 A proposta de criação de grupos de trabalho temáticos propostos no trabalho encontra respaldo na Recomendação CNJ nº 159/2024, que no Anexo C estabelece a *"adoção de práticas de cooperação entre tribunais, Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil, Defensoria Pública e instituições afins, para compartilhamento de informações e estabelecimento de estratégias conjuntas de tratamento da litigiosidade abusiva"*. Nitidamente incide nessa proposta o art. 69, § 3º, do CPC, que estabelece que "*O pedido de cooperação judiciária pode ser realizado entre órgãos jurisdicionais de diferentes ramos do Poder Judiciário"*. Embora a dicção legal se refira a cooperação entre diferentes ramos do Poder Judiciário, é inegável que a grande potencialidade do instituto se alcança por meio da cooperação interinstitucional.

52 A inteira viabilidade do projeto de criação de grupos de trabalhos interinstitucionais é corroborada pela recentíssima Recomendação nº CNJ nº 163/2025, de 16 de junho de 2025, que estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. O objetivo da normativa é uniformizar a atuação do Poder Judiciário em casos que demandam soluções complexas e de impacto social, buscando maior eficiência e efetividade na resolução de litígios.

53 O CNJ aplicou esse modelo na Recomendação nº 152/2024, que instituiu a cooperação judiciária interinstitucional para o enfrentamento da crise decorrente das enchentes no Rio Grande do Sul, criando Núcleos de Justiça 4.0 e Equipes de Trabalho Remoto compostas por magistrados e servidores de diferentes tribunais e ramos do Poder Judiciário. Esse precedente demonstra que a articulação interinstitucional constitui instrumento viável e eficaz para o tratamento de questões sistêmicas que demandam respostas coordenadas. Também a Recomendação nº 163/2025 reforça essa orientação ao buscar maior eficiência e efetividade na resolução de litígios complexos de impacto social. A convergência desses atos normativos evidencia o reconhecimento institucional de que problemas sistêmicos exigem soluções igualmente sistêmicas e coordenadas.

A implementação coordenada dessas propostas - desde o estabelecimento de padrões mínimos infraestruturais até a criação do Índice de Litigância Abusiva Infraestrutural (ILAI) - representa instrumento fundamental para neutralizar estratégias de externalização de custos operacionais e promover a responsabilização adequada dos litigantes habituais pela manutenção das portas sob sua gestão.

A articulação interinstitucional proposta, operando como catalisador do sistema multiportas, permitiria que diferentes órgãos contribuam com suas competências específicas para soluções integrais, evitando fragmentação decisória e assegurando que a exigência de prévio esgotamento das vias extrajudiciais não se transforme em barreira ilegítima ao acesso à justiça.

A relevância das propostas aqui apresentadas encontra recente validação institucional. Em resposta à Consulta nº 0007079-20.2024.2.00.0000, formulada por magistrado do Tribunal de Justiça do Mato Grosso, o Conselho Nacional de Justiça promoveu significativo movimento de correção interpretativa da Recomendação nº 159/2024, especialmente quanto aos riscos de aplicação que pudessem restringir indevidamente o acesso à justiça.

O julgamento, concluído em 12 de setembro de 2025, fixou diretrizes que reafirmam os fundamentos centrais deste trabalho. O Plenário estabeleceu que a Recomendação CNJ nº 159/2024 tem como objetivo prevenir abusos processuais e litigância predatória, não podendo ser interpretada para restringir direitos ou garantias fundamentais. Quanto à gratuidade de justiça, o CNJ reafirmou que a exigência de comprovação documental de hipossuficiência deve respeitar a presunção legal prevista no art. 99, §§ 2º e 3º do Código de Processo Civil e no art. 1º da Lei nº 7.115/1983, sendo admitida apenas em caráter de contraprova quando houver elementos concretos que a infirmem.

No que se refere ao esgotamento da via administrativa, o Conselho estabeleceu que este não constitui condição obrigatória para a caracterização do interesse de agir, exceto nos casos expressamente previstos em lei ou nas hipóteses excepcionais reconhecidas pela jurisprudência consolidada. Embora tenha havido divergência parcial quanto a este ponto, prevaleceu o entendimento que recomenda a interpretação sistemática das diretrizes da Recomendação, promovendo sua aplicação com cautela e fundamentação adequada, em concordância prática com outros direitos e garantias fundamentais.

Esta manifestação do CNJ corrobora as preocupações aqui expostas quanto aos riscos de que o combate à litigância abusiva, quando mal interpretado ou aplicado de forma enviesada, produza exatamente o efeito inverso ao pretendido, transformando-se em obstáculo ilegítimo ao acesso à justiça. A necessidade de equilibrar o combate a práticas abusivas com a preservação dos direitos fundamentais processuais, especialmente de pessoas em situação de vulnerabilidade, constitui desafio que demanda vigilância permanente e ajustes interpretativos tempestivos.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

O enfrentamento adequado dessa modalidade de litigância abusiva representa, assim, condição necessária para a efetivação dos princípios constitucionais do acesso à justiça, duração razoável do processo e efetividade da tutela jurisdicional, contribuindo para a construção de sistema judicial mais justo, eficiente e legitimamente comprometido com a pacificação social.

5. CONCLUSÃO

A inadequação proposital da infraestrutura institucional representa face negligenciada, mas extremamente relevante do fenômeno da litigância abusiva. Ao subdimensionar deliberadamente suas estruturas de atendimento e resolução extrajudicial de conflitos, litigantes habituais transferem indevidamente para o Poder Judiciário custos que deveriam suportar, comprometendo a efetividade de todo o sistema de justiça multiportas.

Além disso, colocam-se óbices ao acesso à justiça em vista da tendência de exigência, pelos tribunais, da demonstração do interesse de agir pelo prévio esgotamento das tentativas extrajudiciais de resolução dos problemas.

O reconhecimento dessa modalidade de abusividade é pressuposto para o processo de ressignificação do direito de acesso à justiça e do próprio interesse de agir. Se pretende-se impor ao cidadão o ônus de buscar previamente a solução administrativa, deve igualmente impor ao aos litigantes habituais o dever de prover infraestrutura adequada para tanto.[54]

Permitir que litigantes habituais mantenham deliberadamente portas fechadas ou inoperantes, assim como participem de maneira descomprometida com a solução dos problemas nas demais portas do sistema, sobretudo quando tidas por alguns tribunais e doutrinadores como pressupostos para que haja interesse de agir no processo judicial, significa aceitar a própria negação do sistema multiportas, perpetuando modelo de hiperjudicialização que compromete a eficiência, a legitimidade e a própria razão de ser do sistema de justiça.

O enfrentamento efetivo dessa patologia sistêmica demanda resposta igualmente estruturada, que transcenda sanções pontuais para alcançar reformas institucionais. Apenas com o reconhecimento explícito de que a manutenção de infraestrutura inadequada constitui forma de litigância abusiva será possível reverter o quadro atual de sobrecarga judicial e garantir efetivo acesso à justiça para todos os cidadãos.[55]

---

54 Cf. VIEIRA, Mônica Silveira. *Abuso do direito de ação e seu enfrentamento no contexto do TJMG*. Belo Horizonte: Biblioteca Digital do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2021, para quem o direito de ação tem natureza instrumental, de modo que o interesse de agir pressupõe lesão ou ameaça concreta a direito, sobretudo nas hipóteses em que a jurisprudência exige prévio requerimento administrativo.

55 Dizia o saudoso professor J.J. Calmon de Passos, ainda no ano de 1985, que *"No bojo dessas lutas, a luta por uma melhor justiça se faz presente, mas a luta maior, a grande luta é antes por um estado de coisas que possibilite a*

REFERÊNCIAS

ALVES, Rogério Pacheco; RIBEIRO, Michelle Bruno. A teoria das capacidades institucionais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: análise crítica de seus usos e dos problemas daí resultantes. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 195-216, jan./abr. 2025.

ANDRADE, Juliana Melazzi; DAVID, Fernanda Rocha. Litigância predatória nos processos de execução: o uso abusivo do requerimento de falência pelo credor. *Civil Procedure Review*, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 163–192, mai./ago. 2024. Disponível em: https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/391. Acesso em: 13 dez. 2025.

CARVALHO, Ângelo Prata de. O abuso do direito de ação no processo civil brasileiro: contornos teóricos e práticos do assédio processual a partir da análise do Recurso Especial 1.817.845. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 319, n. 46, p. 339-357, set. 2021.

CHIARLONI, Sergio. Uma perspectiva comparada da crise na justiça civil e dos seus possíveis remédios. In: EDITORIAL RT (org.). *Doutrinas Essenciais: Arbitragem e Mediação*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. v. 6, cap. 1.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Ações previdenciárias aumentam com decisões divergentes do INSS e da Justiça*. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciariasaumentam-com-decisoes-divergentes-do-inss-e-da-justica/. Acesso em: 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Justiça em números 2025*. Brasília: CNJ, 2025. 650 p. ISBN 978-65-5972-195-5.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Justiça em números 2024*. Brasília: CNJ, 2024. 448 p. ISBN 978-65-5972-140-5.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda; PINTO, Lucas José Bezerra. Litigância predatória: entre o acesso à justiça e os abusos sistemáticos do direito ao processo. *Cadernos de Direito Atual*, n. 25, p. 48–74, 2024.

COBO, Felipe Forte. *Gerenciamento consensual do processo*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

DA ROSA, Alexandre Morais; GUASQUE, Bárbara. Análise econômica da litigância e o custo da demora. *Revista de Direito Brasileira*, v. 38, n. 14, p. 294-321, 2024.

DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. Reconstruindo a jurisdição pela construção adequada do processo. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 284, p. 189-222, out. 2018.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Introdução à justiça multiportas: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil*. 1. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

própria Justiça. Sem essa, a outra é uma superfluidade, porque se resumirá sempre a mero instrumento custoso de solução das quizilas dos que podem tentar resolver seus desentendimentos de superfície, em meio ao grande conflito social ainda não solucionado". PASSOS, J. J. Calmon de. O problema do acesso à justiça no Brasil. Revista de Processo, São Paulo, v. 39, p. 78-88, jul./set. 1985.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Litigância-abusiva: esboço de uma dogmática jurídica aplicável ao problema das estratégias de litigância ilícita e volumosa*. Salvador: JusPodivm, 2025.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2024b.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. *Civil Procedure Review*, v. 7, n. 3, p. 59-99, set./dez. 2016. Disponível em: https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/240. Acesso em: 2025.

FERRAZ, Taís Schilling. A litigiosidade como fenômeno complexo: quanto mais se empurra, mais o sistema empurra de volta. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 25, n. 135, p. 163-191, jan./abr. 2023. DOI: http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2023v25e135-2847.

FRANCO, Marcelo Veiga; LEROY, Guilherme Costa. Boa-fé processual e abuso do direito de ação: o assédio processual definido pelo Superior Tribunal de Justiça e outras modalidades estrangeiras de ilícito processual. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 26, n. 2, 2025.

FUGA, Bruno Augusto Sampaio. *O problema é a litigância abusiva reversa, não a abusiva*. Consultor Jurídico, São Paulo, 1 maio 2025.

GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross (coord.). *Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça*: relatório final de pesquisa. São Paulo: FGV Direito SP, 2010. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat_pesquisa_fgv_edital1_2009.pdf. Acesso em: 2025.

GALANTER, Marc. *Por que "quem tem" sai na frente: especulações sobre os limites da transformação no direito*. Organização e tradução Ana Carolina Chasin. São Paulo: FGV Direito SP, 2018.

HAMZEHZADEH, Bahaar. Repeat Player vs. One-Shotter: Is Victory all that Obvious. *UC Law Business Journal*, v. 6, n. 1, p. 239-260, 2010. Disponível em: https://repository.uclawsf.edu/hastings_business_law_journal/vol6/iss1/6. Acesso em: 2025.

JORDÃO, Eduardo. *A teoria da deferência e a prática judicial: elementos para uma autocompreensão democrática do Poder Judiciário*. 2011. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

MACÊDO, Lucas Buril de. Litigância predatória. *Revista de Processo*, v. 351, p. 445-462. São Paulo: Ed. RT, maio 2024.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2015.

MOURA, Gisele Luiza Soares; DUFLOTH, Simone. Acesso à justiça: atuação cooperativa em um cenário de múltiplas portas. *Revista da AGU,* Brasília, v. 21, n. 3, p. 125-154, jul./set. 2022.

Disponível em: https://revista.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/4454. Acesso em: 2025.

PARADELA, André Sigiliano; CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. Litigância abusiva e a necessária formação de grupo de trabalho multissetorial: o papel do Ministério Público na defesa da sociedade e na preservação do acesso à justiça. In: TOSCAN, Anissara; SILVA, Marco Antonio Chaves da (coord.). *O Ministério Público como porta de acesso à justiça*. Londrina: Thoth Editora, 2026. p. 189–216.

PASSOS, J. J. Calmon de. O problema do acesso à justiça no Brasil. *Revista de Processo,* São Paulo, v. 39, p. 78-88, jul./set. 1985.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade. *Revista Jurídica Luso-Brasileira,* ano 5, n. 3, p. 791-830, 2019.

SANDER, Frank E. A. Varieties of Dispute Processing. In: UNITED STATES. Congress. House. Committee on the Judiciary. Subcommittee on Courts, Civil Liberties, and the Administration of Justice. *Dispute Resolution Act: hearings*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1978. p. 151-184. (Serial n. 68).

SILVA, Paula Costa e. O acesso ao sistema judicial e os meios alternativos de resolução de controvérsias: alternatividade efectiva e complementariedade. In: EDITORIAL RT (org.). *Doutrinas Essenciais: Arbitragem e Mediação.* São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. v. 6, cap. 1.

SOARES, Carlos Henrique; LAGES, Cintia Garabini. Abuso do direito processual: litigância de má-fé e litigância predatória. *Revista de Processo*, v. 365, ano 50, p. 25-49. São Paulo: Ed. RT, jul. 2025.

SILVA, Rosalina Pinto da Costa e. *A releitura da inafastabilidade do controle jurisdicional no Estado contemporâneo*: uma análise da adequação da jurisdição estatal e dos meios consensuais de solução de conflitos. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

SOMMA, Rafaela. A litigância predatória e o desvirtuamento da garantia constitucional do acesso à justiça. In: CAMBI, Eduardo et al. (Coords). Direito, Ação & Jurisdição, número especial: Estudos em homenagem à Ministra Rosa Weber. Curitiba, PR: Ed. Dos Autores, p. 801–822, 2023.

SOUSA, Alexandre Rodrigues de; OLIVEIRA JÚNIOR, Délio Mota de; SOARES, Carlos Henrique. Notas sobre a chamada litigância predatória: investigação de um conceito e métodos de mitigação. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 355, ano 49, p. 23-51, set. 2024.

SOUZA, Filipe Rodrigues de. O acesso à justiça pela via do litígio estratégico: enfrentando a litigiosidade habitual predatória. *Revista Científica do STJ*, n. 1, p. 193–221, 2020.

TESSARI, Cláudio; PINHEIRO, Camila Bandel Nunes. A efetividade da tutela jurisdicional e o compromisso com os escopos sociais do processo por meio da instrumentalidade. *Revista de Processo*, v. 311, ano 46, p. 17-38. São Paulo: Ed. RT, jan. 2021.

TOFFOLI, José Antonio Dias; PERES, Lívia Cristina Marques. Desjudicialização conforme a Constituição e tratamento adequado dos conflitos de interesse. In: WATANABE, Kazuo;

NOLASCO, Rita Dias; CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ÁVILA, Henrique (org.). *Desjudicialização, Justiça Conciliativa e Poder Público*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 15-48.

VIEIRA, Mônica Silveira. *Abuso do direito de ação e seu enfrentamento no contexto do TJMG*. Belo Horizonte: Biblioteca Digital do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2021.

ZANETI JR., Hermes; MAIA, Maurilio Casas. *Os vulneráveis e a litigância predatória ou abusiva reversa*. Consultor Jurídico, 11 jul. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-jul-11/os-vulneraveis-e-a-litigancia-predatoria-ou-abusiva-reversa/. Acesso em: 2025

ZUFELATO, Camilo. Análise comparativa da cooperação e colaboração entre os sujeitos processuais nos projetos de novo CPC. In: FREIRE, Alexandre (org.) et al. *Novas tendências do processo civil: estudos sobre o projeto do novo Código de Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2013-2014. p. 101-123.

Civil Procedure Review
AB OMNIBUS PRO OMNIBUS

6

PROCESSO ESTRUTURAL COMO INSTRUMENTO DO ACESSO À JUSTIÇA: PERSPECTIVAS DE GESTÃO DO PROCESSO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

STRUCTURAL ACTION AS AN INSTRUMENT FOR ACCESS TO JUSTICE: Perspectives on case management and social participation

Cláudia Albagli Nogueira Serpa

Professor at the Federal University of Bahia (UFBA) and Faculdade Baiana de Direito. Ph.D. from the Federal University of Bahia.

Ícaro Jorge da Silva Santana

Ph.D. Candidate in Human Rights and Citizenship at the University of Brasília (UnB), Brazil.

Resumo

O processo estrutural no Brasil está em consolidação a partir da prática jurisdicional intuitiva, voltada à resolução de problemas complexos. Conforme apontam Vitorelli e Fiss, experiências estruturais surgiram tanto internacionalmente quanto no Brasil como resposta pragmática à insuficiência dos instrumentos processuais tradicionais diante de violações estruturais e prolongadas de direitos fundamentais. Nesse sentido, a compreensão do processo estrutural está mais associada à sua práxis do que a definições conceituais rígidas, caracterizando-se pela busca da superação de estados de desconformidade que demandam intervenções participativas, contínuas, coordenadas e prospectivas. De acordo com essas premissas, o artigo analisa a Re-

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

comendação nº 163/2025 do Conselho Nacional de Justiça, destacando seu papel no fortalecimento do acesso à justiça, da participação social e da gestão processual nos processos estruturais, reafirmando o Judiciário como agente de transformação institucional e social.

Palavras-chave: Processo estrutural; Participação; Acesso à justiça.

Abstract

The structural litigation in Brazil is consolidating itself based on intuitive jurisdictional practice, geared towards resolving complex problems. As Vitorelli and Fiss point out, structural experiences have emerged both internationally and in Brazil as a pragmatic response to the inadequacy of traditional procedural instruments in the face of structural and prolonged violations of fundamental rights. In this sense, the understanding of the structural process is more associated with its praxis than with rigid conceptual definitions, characterized by the pursuit of overcoming states of nonconformity that demand participatory, continuous, coordinated, and prospective interventions. Based on these premises, this article analyzes Recommendation No. 163/2025 of the National Council of Justice, highlighting its role in strengthening access to justice, social participation, and procedural management in structural litigation, reaffirming the Judiciary as an agent of institutional and social transformation.

Keywords: Structural process; Participation. Access to justice.

1. INTRODUÇÃO

O processo estrutural no Brasil, como aponta Vitorelli[1], teve uma maior incidência no Brasil desde os anos 2000, a partir dos casos de atuação do Ministério Público e da prática jurisdicional de resolução de casos estruturais antes mesmo dessa denominação se tornar parte da literatura jurídica brasileira. Aponta Vitorelli[2] que essa compreensão de processo estrutural surgiu no contexto fático para depois ser teorizado.

Em pesquisa comparativa, Vitorelli[3] se encontra com o processo estrutural com traços parecidos no sistema judicial estadunidense iniciado a partir do caso *Brown v. Board of Education*, mas também encontra os traços de processos estruturais em casos brasileiros, como o caso das cirurgias ortopédicas no Ceará, definido como "um exemplo claro e bem sucedido dessa atuação estrutural intuitiva [...]"[4].

Nesse aspecto, na tradução brasileira do livro de Owen Fiss está apontado que: "Apesar da experiência norte-americana ser anterior, ambas surgiram, de modo es-

1 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

2 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

3 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

4 FISS, Owen. *A origem do processo estrutural: the civil rights injunction*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 30.

pontâneo, intuitivo e independente, na praxe forense dos respectivos países para, só depois, serem teorizadas"[5]. É por isso que compreender o conceito de processo estrutural tem baixa necessidade quando o foco é entender a sua práxis. Em resumo, o processo estrutural visa a resolução de um litígio estrutural, construído por um problema estrutural, em que se busca reestruturar um estado de desconformidade na busca por soluções que consiga retomar o estado de coisas ideal[6].

Por essa perspectiva, o conceito se reveste na própria práxis, sendo mais interessante observar o seu uso do que a própria carga conceitual. Se o processo estrutural tem como objetivo a resolução de problemas estruturais, a compreensão do processo estará diretamente atrelada ao problema que é estrutural. Como aponta Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira[7], problemas estruturais são aqueles que implicam um estado de desconformidade ou ilicitude. São problemas arrastados ao longo da história sem uma resolução que chegou ao nível de criação de um problema estrutural, implicando em consequências jurídicas.

A partir dessa introdução conceitual, esse artigo visa construir uma análise sobre a Recomendação nº 163/2025[8] do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), apontando seus aspectos principais no âmbito do acesso à justiça e participação social na gestão dos processos estruturais. Para tanto, no primeiro ponto serão aprofundados os aspectos conceituais do processo estrutural, apresentando-se a ideia de problema estrutural e a busca de sua resolução. No segundo ponto, realizamos uma discussão sobre acesso à justiça e participação social, compreendendo-os como princípios que abarcam o processo estrutural. Por último, apontamos os aspectos da gestão processual articulada a Recomendação nº 163/2025 do CNJ.

2. DO PROBLEMA ESTRUTURAL À SUA RESOLUÇÃO: ASPECTOS CONCEITUAIS

Um ponto chave dessa conceituação de problema estrutural é que ele não necessariamente se trata de uma ilicitude, mas de um estado de desconformidade que deve ser reestruturado para um estado de coisas ideal[9]. Um bom exemplo disso foi

5 FISS, Owen. *A origem do processo estrutural: the civil rights injunction*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 61.

6 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

7 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

8 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original162211202506256 85c2233a6a65.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

9 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF 347[10], que discute os fatos da superlotação do sistema prisional e a audiência de custódia. No caso, havia uma série de indícios estatísticos de existência de problemas estruturais, mas não se tratava de análise de uma ilicitude em específico de autoria de alguma pessoa.

Por conta disso, a forma de resolução dos problemas estruturais devem ser definidas conforme a sua natureza. E essa natureza pode ser diversa: problemas estruturais ambientais, penais, empresariais. O problema estrutural atrai para o processo estrutural as técnicas necessárias para a sua resolução, conforme discutido na práxis jurisdicional.

Essa resolução estrutural requer instrumentos e mecanismos diversos, assim como uma organização possível que se dá de forma cooperativa e mediada entre as partes envolvidas. Sendo o processo estrutural caracterizado por: problema estrutural, a busca da transição do estado de desconformidade, o procedimento bifásico (1. reconhece o problema estrutural; 2. estabelece um plano de ação para sua resolução), a flexibilidade e a consensualidade[11].

Além disso, os processos estruturais também são caracterizados pela multipolaridade, a coletividade e a complexidade. A multipolaridade pode ou não ser um caráter essencial para os processos estruturais, pois é possível a existência de problemas estruturais em questões de cunho bipolar, envolvendo dois polos de interesses[12]. Um exemplo interessante em exceção para essa característica são os litígios sobre fornecimento de medicamentos de alto custo pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Mesmo que pareça um litígio "individual", que envolve o paciente e o Estado, a solução não pode ser apenas a entrega do remédio específico. Requer do juízo uma análise sobre as falhas estruturais na política pública de saúde, em que uma decisão que pode ordenar mudanças no sistema inteiro, não apenas no caso do autor.

2.1 Coletividade e complexidade

A coletividade é compreendida como essencial para o surgimento do processo estrutural, mesmo que o problema possa ser de cunho individual. A título de exemplo, observamos um problema que envolveu um paciente que precisava de um remédio de alto valor e o Estado. Seria ainda possível que uma associação representasse uma coleti-

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - APDF 347/DF*. Número único: 0003027-77.2015.1.00.0000. Peticionado em 30/09/2015b. Origem: Distrito Federal. Relator(a): Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560. Acesso em: 29 jan. 2026.

11 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

12 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

vidade de pacientes que precisam de remédio, mesmo que seja também um problema individual. O problema estrutural, em ambos os casos, é o mesmo, mas poderia ser abordado tanto em nível individual quanto em nível coletivo, a depender da parte autora[13] [14].

Por último, a complexidade é observada pela articulação dos diversos interesses em tensão no problema estrutural, que pode ser compreendido como os "problemas malditos". Os "problemas malditos" podem ser compreendidos como aqueles que necessitam de medidas igualmente complexas para sua resolução. Entretanto, diferente do tratamento dos problemas malditos tratados por Brugué, Canal e Paya[15] nas políticas públicas, os problemas considerados estruturais ultrapassam essa questão, porque nem todos poderão ser resolvidos através do controle de políticas públicas, sendo possível a existência deles em situações de cunho privado[16].

Um ponto interessante de aprofundamento da questão da complexidade no processo estrutural são aqueles levantados por Vitorelli[17] ao pensar como a complexidade permeia essa organização coletiva de grupos que são constituídos por marcas que os diferenciam internamente, o que implica tensões no próprio interesse. O conceito de interseccionalidade, por exemplo, aprofundado por Crenshaw[18], surge de um processo estrutural trabalhista no qual mulheres negras processaram a General Motors, alegando discriminação no trabalho, argumentando que, enquanto a empresa contratava mulheres brancas para alguns setores e homens negros para outros setores, estatisticamente mulheres negras não eram contratadas na empresa[19].

Observa-se que, no problema estrutural narrado, não se tratava apenas da questão racial ou da questão de gênero, mas de um caso que compreende a discriminação interseccional como instrumento de negação de acesso ao trabalho para mulheres negras[20].

---

13 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

14 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

15 BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. *¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales*. Gestión y política pública, Cidade do México, v. 24, n. 1, p. 85–130, jun. 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792015000100003&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 24 set. 2025.

16 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

17 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

18 CRENSHAW, Kimberlé W. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine. *University of Chicago Legal Forum*, v. 1989, n. 1, art. 8, p. 139–167, 1989.

19 Ver JUSTIA US Law. *DeGraffenreid v. GENERAL MOTORS ASSEMBLY DIV., ETC., 413 F. Supp. 142 (E.D. Mo. 1976)*. Disponível em: https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/413/142/1660699/. Acesso em: 29 jan. 2026.

20 CRENSHAW, Kimberlé W. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine. *University of Chicago Legal Forum*, v. 1989, n. 1, art. 8, p. 139–167, 1989.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Essa perspectiva da complexidade dos problemas estruturais e a discussão sobre a participação no processo e as tensões acerca da democracia deu margem para a produção de uma teoria dos litígios elaborada em consonância com o princípio do devido processo legal coletivo, como apontado por Vitorelli[21], e a elaboração categórica dos litígios irradiados. Entretanto, como perspectiva conceitual, é possível compreender que os problemas estruturais são complexos, devendo conceber soluções e resoluções jurisdicionais igualmente estruturais.

Na prática, se o processo estrutural objetiva resolver problemas estruturais que podem ser de diversas naturezas, os elementos que qualificam tais problemas devem estar articulados aos fatos que podem enquadrá-los como estrutural. Essa perspectiva fática tem demonstrado uma entrada pulsante nas instituições jurídicas do Brasil. No STF, por exemplo, foi criado o Núcleo de Processos Estruturais Complexos[22], que já mapeou mais de 14 processos estruturais que tramitam ou tramitaram nesta instância. Igualmente, o CNJ aprovou a Recomendação nº 163, de 16 de junho de 2025, que visa estabelecer diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais, observando a multipolaridade, a complexidade, o impacto social, a natureza incremental e duradoura das resoluções implementadas[23].

Por outro lado, o tema do processo estrutural tem alcançado o Poder Legislativo, com influência em alguns projetos como o Projeto de Lei (PL) nº 3 de 2025, que visa regular o processo estrutural[24], mas também o PL nº 3640 de 2023, que visa organizar e alinhar num mesmo instrumento as ações de controle e aborda sobre as ações de caráter estrutural (Brasil, 2023), assim como os PLs nº 4441/2020, nº 4778/2020 e nº 1641/2021, que possuem transversalmente o objetivo na elaboração de uma nova lei de ação civil pública[25] [26] [27].

21 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo*: dos direitos aos litígios coletivos. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

22 Ver BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Núcleo de Processos Estruturais Complexos - NUPEC*. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao. Acesso em: 30 jan. 2026.

23 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original162211202506256 85c2233a6a65.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

24 BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 3, de 2025*. Disciplina o processo estrutural. Brasília, DF: Senado Federal, 2025b. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997. Acesso em: 30 jan. 2026.

25 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.441, de 2 de setembro de 2020*. Disciplina o procedimento da Nova Lei de Ação Civil Pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261966. Acesso em: 30 jan. 2026.

26 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.778, de 1º de outubro de 2020*. Dispõe sobre a nova Lei de Ação Civil Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2263651. Acesso em: 30 jan. 2026.

27 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1.641, de 29 de abril de 2021*. Disciplina a ação civil pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2279806. Acesso em: 30 jan. 2026.

2.2 Cooperação e participação

Um ponto interessante da compreensão do processo estrutural é a centralidade prática dos princípios da cooperação e participação, que visa como escopo ampliar os mecanismos de negócio jurídico processual, fortalecer a mediação nos processos e fomentar a participação de organizações sociotécnicas, especialistas técnicos e acadêmicos que podem atuar de forma cooperativa e colaborativa nos processos estruturais a partir dos diversos instrumentos[28] [29]. Essa participação, conforme aponta Vitorelli[30], precisa fazer sentido para o processo e não dar abertura para a obstacularização da decisão célere.

Essa perspectiva de cooperação e participação está alinhada às discussões sobre o processo estrutural no que consiste a atuação de especialistas e academia nos processos. Nessa perspectiva, observa-se que o caráter do processo estrutural que visa ampliar as possibilidades de participação e os instrumentos técnicos processuais implica diretamente na melhor resolução dos litígios estruturais, desde que a participação no processo esteja alinhada aos interesses consensuais das partes.

Um exemplo interessante dessa participação alheia no processo é o instrumento da Assessoria Técnica Independente (ATI), que, quando vinculada ao contexto fático que deflagrou a sua criação, torna-se um instrumento importante para a resolução dos litígios estruturais devido à complexidade dos processos estruturais[31]. Algumas experiências de uso da ATI em processos estruturais no Brasil foram positivas.

Um dos maiores exemplos é o caso da tragédia do Rio Doce, do qual foi possível o estabelecimento de processo para escolha da ATI, indicando que as próprias comunidades atingidas poderiam selecioná-las para auxiliá-las com informações. No caso, as ATIs foram selecionadas, contratadas e depois passaram por homologação em juízo, atuando como apoio técnico dos grupos atingidos[32]. Igualmente, o instrumento técnico citado também foi utilizado no caso de Mariana, constando o pedido de designação da ATI na própria petição inicial que previu a contratação de equipe de profissionais técnicos independentes para a assessoria das pessoas atingidas pelo desastre[33].

---

28 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

29 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

30 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

31 JULIÃO, Janaína Aparecida. *O direito à assessoria técnica independente em Minas Gerais (2016-2023)*: entre consensos e dissenso. 2023. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2023.

32 GARCIA, Carolina Trevilini. *Estudo das assessorias técnicas independentes como ferramenta de garantia da participação direta, informada e instrumental dos titulares do direito material no processo coletivo*. 2021. 140f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2021.

33 JULIÃO, Janaína Aparecida. *O direito à assessoria técnica independente em Minas Gerais (2016-2023)*: entre consensos e dissenso. 2023. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2023.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Essas experiências práticas evidenciam a importância da participação técnica nos processos estruturais. O impacto dessas experiências tem alcançado, inclusive, o terceiro setor. Em 2025, o Instituto de Direito Coletivo elaborou uma cartilha informativa com foco na divulgação e orientação da atuação das Assessorias Técnicas Independentes (ATIs) em litígios coletivos, destacando o papel da participação técnica na promoção da participação qualificada das comunidades e grupos atingidos.

Além disso, essa perspectiva cooperativa influi diretamente na própria necessidade de construção de uma relação de boa-fé, a partir do equilíbrio das partes envolvidas no processo estrutural que incentivados à autocomposição, autogestão e monitoramento, compreendem que o foco deve ser a resolução do litígio estrutural. Essa expectativa de cooperação atrai para a atuação processual de caráter estrutural a necessidade de gestão negocial, da qual as partes mediadas pelo juiz caminham juntas para o retorno ao estado ideal das coisas.

A cooperação como um dos princípios do projeto coloca em evidência a necessidade de diálogo e construção conjunta das partes, inclusive, para a resolução dos conflitos multipolares. Diante disso, ao observar a práxis dos processos estruturais e seu seio cooperativo, atenta-se para a elaboração dos arts. 67 a 69 do Código de Processo Civil (CPC)[34], facilitando o melhor encaminhamento para resolução dos problemas estruturais.

2.3 Gerenciamento do processo

Outro ponto relevante para a conceituação prática do processo estrutural é o gerenciamento do processo. Por ter uma perspectiva pragmática, é necessário um debruçar sobre as técnicas de gestão do processo estrutural a partir das suas fases: pré-processual, processual e os espaços de transição para resolução do litígio estrutural, a partir da ideia de delegação de competência[35].

O plano de ação no processo estrutural visa não apenas organizar o processo, mas garantir a sua gestão da fase pré-processual até o monitoramento das resoluções no caso estrutural julgado. A expectativa do processo estrutural é haver uma gestão tecnicamente positiva das suas ações ao longo do processo e que o juiz opere essas ações a partir da decisão em cascata, flexibilizando a regra de congruência entre os fatos e o pedido. Diante disso, é provável que haja no processo estrutural uma maior flexibilidade que permita pedidos genéricos para a organização do pro-

34 BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 29 jan. 2026.

35 CABRAL, Antonio. Delegação de competências no processo estrutural. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Distrito Federal, v. 4, n. 1, p. 123–167, 2024. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/375. Acesso em: 24 set. 2025.

cesso em provimentos mediados entre as partes ao longo das sucessões de atos no processo[36] [37].

No que tange aos recursos, pelo fato de as decisões em processo estrutural serem em cascata, o recurso convencional dessas decisões de natureza interlocutória é o agravo de instrumento, sendo bem comum que no mesmo processo estrutural haja uma série de agravos de instrumento no decorrer do processo [38] [39]. Além disso, o monitoramento das decisões em processo estrutural é de grande necessidade, por conseguinte a recomendação do Conselho Nacional de Justiça aponta para a organização dos dados das decisões estruturais e o mapeamento de resoluções processuais dos problemas estruturais.

3 ACESSO À JUSTIÇA E PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

O tema do acesso à justiça importa ao direito desde sempre e diz respeito, entre outras possibilidades, à garantia fundamental de todo cidadão e cidadã que é ter suas demandas apreciadas pelo Poder Judiciário. O seu debate atravessa inúmeros aspectos da prática jurídica que alcançam desde questões do universo externo ao direito, como, por exemplo, aspectos econômicos; até questões diretamente imbricadas no cotidiano jurídico, como a acessibilidade dos sistemas de justiça ou uso apropriado da linguagem jurídica.

Na clássica divisão cunhada por Cappelletti e Garth[40] fala-se em "ondas de acesso à justiça" como uma forma de identificar os diferentes impulsos construídos para ampliar o acesso à justiça. No que eles denominam de segunda onda é que reside o objeto da análise deste trabalho, onde busca-se investigar a questão da participação no âmbito dos processos estruturais. Conforme Cappelletti e Garth[41], o segundo grande movi-

36 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

37 CABRAL, Antonio. Delegação de competências no processo estrutural. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Distrito Federal, v. 4, n. 1, p. 123–167, 2024. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/375. Acesso em: 24 set. 2025.

38 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

39 CABRAL, Antonio. Delegação de competências no processo estrutural. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Distrito Federal, v. 4, n. 1, p. 123–167, 2024. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/375. Acesso em: 24 set. 2025.

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

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

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

mento para melhorar o acesso à justiça mirou a questão da representação dos interesses difusos, assim chamados os interesses coletivos ou grupais. Portanto, a chamada segunda onda de acesso à justiça pretendeu enfrentar a questão do funcionamento do processo quando não se está diante da sua triangulação tradicional (autor-juiz-réu), buscando a solução de demandas em que os interesses não são individuais e que, por isso mesmo, impõem um grau de complexidade distinto.

As demandas coletivas mexem com aspectos conceituais básicos do direito processual, a exemplo do conceito de legitimidade ativa, citação, contraditório e coisa julgada, requerendo a reformulação do proceder e a apresentação de um outro paradigma para quem atua e para quem é alcançado por esse modelo processual. Entre as várias diferenças uma importa especialmente à nossa análise que é a questão da participação.

O direito processual precisou se reinventar diante da necessidade de responder às questões jurídicas que envolvem grupos de pessoas, interesses múltiplos reunidos em uma mesma demanda e em que estas precisam ter a sua participação assegurada no processo. Foi nessa toada que surgiram as chamadas demandas coletivas e, com espécie destas, os chamados processos estruturais. Em ambos estamos diante de circunstâncias jurídicas singulares que desafiam a ampliação da participação no processo, a sua efetividade e real contribuição à satisfação da prestação jurisdicional.

Assim, pois, é importante pontuar que se parte da premissa de que todo processo estrutural é também um processo coletivo, seja pela multipolaridade, seja pelo elemento prospectivo, onde devemos considerar os efeitos da ação que alcançarão interesses coletivos[42].

Em junho de 2025, o Conselho Nacional de Justiça aprovou uma recomendação indicando alguns elementos a serem observados nos processos estruturais[43]. Serve a referida legislação como bússola aos membros do Judiciário para identificação e condução dos processos estruturais. No documento são trazidos importantes requisitos sobre a questão da participação e nos propomos a pensá-los frente à questão do acesso à justiça. Esses pontos estão reunidos no art. 5° da Recomendação que passamos a analisar, circunscrevendo-nos àquilo que diz respeito à participação nos processos estruturais[44].

42 Nesse ponto concordamos com a posição de Edilson Vitorelli (2025) quando este defende que todo processo estrutural é também um processo coletivo.

43 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original16221120250625685c2233a6a65.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

44 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original16221120250625685c2233a6a65.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

3.1 Ampliação do contraditório

O inciso primeiro do art. 5° da Recomendação[45] traz entre as medidas a serem tomadas pelos tribunais a ampliação do contraditório para colher a maior quantidade de informações e criar oportunidades de diálogo entre os envolvidos. Ultrapassada a literalidade deste inciso, observa-se que há uma pretensão de que a noção de contraditório transcenda o sentido de disputa para uma perspectiva de identificação recíproca e até de cooperação.

Ao propor a ampliação do contraditório, a Recomendação menciona não só o aspecto dos sujeitos envolvidos, como também a diversidade de dados que será trazida e que possibilitará encontrar eventuais pontos de convergência e/ou de elementos em comum produzindo espaços dialógicos. É uma inversão da noção tradicional das demandas onde as partes eram vistas em posição de antagonismo, na disputa de interesses, muitas vezes compreendendo-se o sucesso como a tese vencedora da ação. Na proposta de ampliação do contraditório, um dos objetivos parece ser, ao fazer isso, encontrar as interseções entre os vários interessados e possibilitar ao Judiciário condução que leve a soluções consensualizadas.

Aliás, a consensualidade se constitui em elemento fundamental nos processos estruturais, uma vez que, como dito acima, entre as suas singularidades, está justamente não se tratar de um modelo processual onde necessariamente haja vencedores, ou onde a demanda se esgote em uma decisão. Mais adiante trataremos da questão do plano de atuação estrutural e o que será visto é exatamente que, nessas demandas, as soluções podem se dar em um período de tempo e trabalhar com partes que consentiram sobre as medidas é determinante para o resultado eficaz. Quanto mais o contraditório estiver constituído a partir do maior número de interessados, maiores as chances que saiam daí medidas consensuais.

Nos processos estruturais, com a ampliação do contraditório e o exercício criativo possível, deverá o juiz não só se preocupar com a racionalidade endoprocessual, mas também com o efeito prospectivo e social que terá a decisão, já que esta não se esgota no limite das partes[46]. A busca do consenso em torno das medidas adotadas apresenta-se como objetivo da atividade judicante, sendo a participação democrática elemento essencial.

3.2 Audiências para a condução participativa no procedimento

O inciso III do art. 5° da Recomendação do CNJ diz que entre as medidas a serem adotadas pelos magistrados em processos estruturais está: "designar audiências para

45 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original162211202506256 85c2233a6a65.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

46 SERPA, Cláudia Albagli Nogueira. *A institucionalização da ética no espaço procedimental-discursivo: um estudo das audiências públicas no STF*. Salvador: Juspodium, 2020.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

a condução participativa do procedimento, inclusive para realização de saneamento compartilhado e para o monitoramento das medidas determinadas pelo juízo ou definidas em acordos das partes"[47]. Como extrai-se da leitura, além da ampliação do contraditório, como medida participativa, poderá também o magistrado realizar audiências que busquem a participação contínua dos interessados na condução do procedimento e acompanhamento de medidas adotadas ao longo do processo estrutural.

Ao considerar a possibilidade de uma condução compartilhada do procedimento, a Recomendação reforça o aspecto democrático do processo estrutural, indicando que essa ampliação da participação não ocorre apenas no exercício de argumentos, mas também na tomada de medidas que serão essenciais ao êxito do estado de coisas que se busca. Vamos lembrar que o saneamento do processo diz respeito à organização do andamento do feito, é quando o magistrado resolve eventuais pendências existentes, analisa aspectos de regularidade da demanda e a organiza para as fases subsequentes. Portanto, ao tratar da possibilidade de "saneamento compartilhado", mais uma vez inova a Recomendação do CNJ, já que incorpora modelos participativos em diversos momentos e contextos do processo estrutural e amplia a corresponsabilidade dos partícipes da demanda.

Aliás, esse parece ser um aspecto essencial para o bom funcionamento dos processos estruturais, que a ampliação da participação não se dê apenas pela via argumentativa, que haja um trabalho conjunto entre Poder Judiciário e partícipes interessados no resultado da demanda. Estes representarão a multiplicação da fiscalização e acompanhamento das medidas adotadas, afinal de contas o modelo processual exige fôlego renovado para que o percurso até o estado ideal de coisas buscado seja alcançado. E mesmo quando não for[48], para que haja evidências de que todas as medidas possíveis foram devidamente adotadas e cumpridas.

Uma marca dos processos estruturais, além da consensualidade de que falamos antes, é a volatilidade das medidas a serem adotadas. Tanto porque estas podem ser pensadas de acordo com o problema estrutural, sem que haja um rol definido ou até mesmo algum limite, salvo obviamente a legalidade das medidas. Como também pela possibilidade de que estas medidas sejam repensadas ao longo do processo, ou seja, de que algumas soluções sejam momentâneas para depois serem substituídas por outras, ou que frente ao insucesso, o juiz, em conjunto com os interessados, proponha nova saída para o alcance da reestruturação.

47 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original162211202506256 85c2233a6a65.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

48 Em episódio do podcast "Entender Direito" do Superior Tribunal de Justiça, o Prof. Edílson Vitorelli comenta que nos processos estruturais é perfeitamente possível que não haja uma conclusão, ou que o propósito desejado não seja passível de ser alcançado em razão do grau de complexidade. Ainda assim serve o processo estrutural para identificar o problema, delimitá-lo e traçar um caminho de medidas que modifiquem o estado de coisas para melhor. É o que ele chama de uma solução em espiral considerando a possibilidade de permanente reavaliação por parte do julgador (STJ, 2021).

Vamos imaginar, por exemplo, um processo estrutural que trata de crime ambiental de grande impacto onde necessariamente haverá um conjunto primeiro de medidas para estancar a gravidade do problema e, posteriormente, juiz e partícipes ajustem um novo conjunto de etapas e medidas para dar seguimento ao processo e à reestruturação do estado de coisas. Tanto no primeiro momento (de parar o crime), como no segundo momento, é perfeitamente possível que o juiz, em acordo com as partes, reavalie medidas que não funcionem.

Por fim, destacar que este mesmo inciso III traz a recomendação de que as medidas definidas derivem de acordo das partes do processo, reiterando a valorização da consensualidade da demanda.

3.3 Elaboração de plano estrutural e equipe multidisciplinar

O inciso VII do art. 5° aponta como recomendação ao juiz que ele elabore plano de atuação estrutural, com diagnóstico, metas, indicadores de monitoramento e avaliação e etapas a serem cumpridas. Já o VIII, fala na indicação de uma equipe multidisciplinar de pessoas com expertise que colaborem com a construção, aperfeiçoamento e acompanhamento do plano de ação estrutural[49]. É, pois, etapa imprescindível dos processos estruturais a elaboração e execução do plano de atuação estrutural, sendo este momento em que se torna possível pensar soluções sob medida para o problema estrutural e a Recomendação do CNJ pretende que seja de maneira participativa entendendo a relevância da escuta e colaboração de tantos quantos possam contribuir para o êxito das soluções pensadas.

O processo é denominado estrutural não só porque o problema tratado tem natureza estrutural, mas também pelo modo como se organiza o seu procedimento sendo este pensado em etapas, entre elas a elaboração, execução e acompanhamento do plano estrutural. Assim, os estudiosos do tema[50] [51] convergem em torno da ideia de que o processo estrutural se desdobra em dois momentos: um primeiro momento de constatação do estado de desconformidade a ser corrigido; e um segundo momento com a elaboração e execução do plano estrutural, que deverá ser a etapa mais dura-

49 "Art. 5º. Verificada a existência de um processo estrutural, recomenda-se que o juízo competente para julgá-lo avalie a adoção, entre outras, das seguintes medidas: [...] VII - elaborar um plano de atuação estrutural, que deverá conter o diagnóstico do litígio, metas, indicadores de monitoramento e avaliação, cronograma de implementação das medidas planejadas e matriz de responsabilidades; e VIII - indicar especialistas, comissões técnicas, entidades públicas ou pessoas com expertise reconhecida para colaborar com a construção, o aperfeiçoamento e o acompanhamento do plano de atuação estrutural, inclusive mediante a produção de relatórios técnicos que subsidiem a tomada de decisões no processo" (Brasil, 2025a).

50 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

51 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

doura do processo e onde a amplitude e qualidade da participação podem ser determinantes para o êxito das medidas que pretendem reestruturar o estado de coisas identificado.

Neste ponto, alguns aspectos são fundamentais de serem entendidos, tais como: o que é o plano estrutural, quem pode participar e como se dá essa participação.

O plano estrutural deve ser um planejamento elaborado pelo magistrado, juntamente com os partícipes do processo e eventuais *experts* chamados à demanda, onde conste o diagnóstico do problema a ser reconfigurado, metas a serem alcançadas, eventuais indicadores que sirvam ao acompanhamento e um cronograma das etapas que permita a fiscalização e atribuição de eventuais responsabilidades. Quanto mais esses elementos estiverem bem delimitados, maior a chance de o plano funcionar, tanto pela clareza do que se tem e do que se quer, como também pela possibilidade dos mecanismos de cobrança e fiscalização atuarem. Etapas bem definidas, metas estabelecidas e mecanismos de mensuração dos resultados são elementos essenciais ao real funcionamento do plano de estruturação.

Como dito, o Conselho Nacional de Justiça, além de recomendar a elaboração do plano estrutural, sugere também que os juízes se cerquem de especialistas, comissões técnicas, entidades públicas ou privadas que tenham expertise no assunto do processo estrutural. Portanto, quanto mais estiver o Judiciário cercado de conhecimentos que possam ajudar na solução do problema estrutural, melhor. A ideia é a de que a participação seja a mais ampla possível e calcada na possibilidade de contribuições que aprimorem a atuação judicial. Diante de problemas complexos, soluções devem ser pensadas de maneira coletiva e colaborativa, visto à limitação dos juízes e juízas frente à multiplicidade de questões que atualmente se apresentam ao Poder Judiciário.

Não custa rememorar que os processos estruturais são sempre demandas dotadas de grande complexidade, ou seja, de problemas que não são passíveis de soluções simples e que pedem medidas de caráter interdisciplinar a serem projetadas e acompanhadas pelo Judiciário em companhia de diferentes experts.

A indicação dessas pessoas fica a cargo do juiz e deve, por óbvio, ser justificada com base no problema a ser solucionado e nas evidências do conhecimento sobre o tema. Embora a Recomendação não toque nesse ponto, entendemos relevante que o juiz ou juíza, quando da indicação, aponte motivações para a escolha que justifique a participação destes ao longo da etapa de execução do plano estrutural. Assim como entendemos, igualmente, que, caso o profissional chamado a colaborar não atenda à expectativa, pode ser substituído para que, no seguimento da execução do plano, encontre o Judiciário o ponto de apoio necessário ao andamento das etapas planejadas.

Quanto ao funcionamento da participação de especialistas, a normativa coloca a possibilidade da elaboração de relatórios técnicos que ajudem na tomada de decisões no processo. A elaboração desses relatórios não aparece como obrigação, mas como possibilidade, em que possivelmente será oportuno, quando se tratar de especialistas

ou de entidades a quem caiba executar ou acompanhar alguma ação, devendo na sequência prestar contas ao magistrado.

Acrescenta-se à questão da participação que esta seja permanentemente acompanhada pelo magistrado(a) para assegurar que tenha efetividade e que, na hipótese dessa participação ao invés de colaborar servir a obstaculizar o processo, medidas sejam tomadas garantindo a continuidade do plano estrutural e o alcance do estado de coisas buscado. A ampliação da participação não deve servir a tornar o processo prolixo e ineficiente. Ao contrário, se constitui em elemento para legitimação do processo com resultados mais exitosos pelo enriquecimento promovido pelas colaborações diversas de experts.

4 A GESTÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL: UM APROFUNDAMENTO ACERCA DA RECOMENDAÇÃO Nº 163/2025

Apresentados elementos teóricos e análise de pontos da Recomendação n.° 163/2025, temos que algumas perspectivas se colocam e merecem reflexão por parte da comunidade jurídica. Essas perspectivas vão desde aspectos formativos, sobre como redimensionar a atuação diante da singularidade dos processos estruturais, até questões relativas à gestão do sistema de justiça e as condições para tornar uma realidade os processos estruturais e, especialmente, os resultados positivos que são esperados dele.

No que se refere à dimensão formativa, estamos diante de um modelo de relação processual distinto do que habitualmente conhecemos. Somos formados para compreender o processo a partir de uma triangulação (autor-juiz-réu), calcada na ideia de opostos, portanto, de litígio. Todo e qualquer arranjo que fuja dessa estrutura demandará dos profissionais do direito um esforço de compreensão, posto que foge daquilo para o que somos preparados para atuar.

No caso dos processos estruturais, temos dois fatores que podem operar distintos dessa lógica da triangulação: a multipolaridade e a desnecessidade, em algumas situações, de uma decisão final que "solucione" o processo.

Em relação à multipolaridade, embora já estejamos há algum tempo trabalhando no Brasil com processos coletivos, o processo estrutural acrescenta uma camada a isso que é a complexidade da demanda e das soluções. Ou seja, o processo é estrutural não apenas porque há um conjunto de pessoas assentadas sobre interesse comum, mas pela possibilidade de tratar um conjunto de pessoas pensando entre elas questões comuns e soluções que podem ser únicas ou diversas.

Para isso, profissionais do direito, pertencentes ou não ao sistema de justiça, precisam estar atentos às novas dinâmicas processuais, preparando-se para atuar dentro de uma lógica cooperativa e que priorize a participação e a construção de soluções. Muito provável que advogados que atuem/atuam em processos estruturais se especializem

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

nas dinâmicas e fluxos típicos desse modelo, assim como os que atuam dentro do sistema de justiça, que falaremos na sequência.

Um segundo aspecto importante diz respeito à gestão do sistema de justiça. Não basta falarmos em processos estruturais, termos regramentos de processos estruturais, caso não haja no Poder Judiciário brasileiro e nos seus adjacentes, estrutura preparada para dar cabo às singularidades desse modelo. De toda análise já feita aqui, resta claro que há um conjunto de particularidades pertencentes a esse modelo de relação que precisa de uma gestão própria para tornar viável a sua realização e os bons resultados esperados.

A própria Recomendação 163/2025 do CNJ, analisada nos itens anteriores, dá conta disso ao estabelecer que o Tribunal adote medidas de apoio material e de recursos humanos ao juízo quando identificado o processo estrutural, bem como que sejam pensadas métricas próprias para avaliar produtividade e para as atividades de correição, dada a complexidade desses casos[52]. Portanto, pressupostos específicos de gestão do Judiciário são indicados para a situação dos processos estruturais, o que deve/deverá ser observado pelos tribunais brasileiros.

No art. 4° da Recomendação 163, o Conselho Nacional de Justiça recomenda que seja disponibilizado nos sites dos tribunais a lista de processos estruturais em andamento e encerrados e indica uma série de informações que poderão também ser publicizadas[53]. O propósito é cercar estes processos de transparência e assegurar o direito à informação.

Em pesquisa realizada no site dos tribunais de justiça dos estados brasileiros e do Distrito Federal não localizamos atendimento ao referido dispositivo em nenhum dos tribunais. Portanto, até a data da presente pesquisa, fevereiro de 2026, nenhum dos sites traz hiperlink para acesso à lista de processos estruturais em curso ou finalizados, nem mesmo apresenta informações outras, conforme apontado na Recomendação do CNJ.

Cabe registrar, contudo, que foi publicada uma nota técnica para atuação em processos estruturais em julho de 2025 pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDF)[54]e que foi publicada uma cartilha sobre processos estruturais em setembro de 2025

52 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original162211202506256 85c2233a6a65.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

53 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original162211202506256 85c2233a6a65.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

54 DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. *Nota Técnica CIJDF 17/2025*. Atuação do Poder Judiciário nos Processos Estruturais: adesão à Nota Técnica CIJEPA 002/2022. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/consultas/notas-tecnicas/nota-tecnica-cijdf-17-2025-adesao-demandas-estruturais-publicada-em-3-07-2025.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG)[55]. Já o Tribunal de Justiça da Paraíba instituiu um grupo de trabalho para estudo e proposição de medidas relacionadas à identificação, condução e institucionalização de processos estruturais em janeiro de 2026[56]. Assim, embora não tenha havido o cumprimento do item da Recomendação nº 163/2025, observa-se que, nesses casos, medidas vêm sendo adotadas para incorporar as práticas relacionadas aos processos estruturais.

Já entre os seis tribunais regionais federais, encontramos o atendimento à Recomendação em dois deles. No Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região, existe uma Comissão de Processos Estruturais ligada ao seu Sistema de Conciliação (SISTICON)[57]. Na página do sistema do referido Tribunal, é possível não só identificar a composição da Comissão de Processos Estruturais, como também compreender os seus objetivos e acessar a lista de processos com suas principais informações. No Tribunal Regional Federal da 6ª Região, que abarca o estado de Minas Gerais, também encontramos link para acessar a Coordenação de Demandas Estruturais e Cooperação Judiciária, onde está um banco de atos de cooperação judiciária, e hiperlink para acompanhamento de acordos no caso da Bacia do Rio Doce[58]. Cumpre lembrar que, perante o TRF 6ª Região, correm os processos de natureza estrutural relativos aos crimes ambientais de Mariana e Brumadinho.

Além dessa parte da gestão do judiciário que diz respeito à transparência e publicidade dos processos estruturais, é preciso também pensar e discutir aspectos referentes à gestão cotidiana de demandas dessa natureza. São processos complexos, que envolvem diversidade de atos com naturezas várias e que, não raro, envolve diálogo interinstitucional, de maneira que é inviável trabalhar o magistrado sem uma equipe que lhe auxilie e que atue com responsabilidades, mesmo que sem poder decisório.

Nos processos estruturais, nem sempre haverá uma definição precisa do que fazer; é possível que sejam indicadas metas e objetivos a serem alcançados, pensados em etapas que precisam ser acompanhadas para que haja êxito. Assim, o juiz tem que contar com auxílio, que pode ser de servidores designados ou de terceiros convidados

55 MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Cartilha sobre processos estruturais*. Belo Horizonte: TJMG, 2025 Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/data/files/59/04/F7/E4/324599102BE1B3990D08CCA8/Cartilha%20Processos%20Estruturais%20_6_%20_1_.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

56 PARAÍBA. Tribunal de Justiça. *Ato da presidência nº 3/2026*. Constitui Grupo de Trabalho para estudo e proposição de medidas relacionadas à identificação, condução e institucionalização dos processos estruturais no âmbito do Poder Judiciário da Paraíba. Diário da Justiça Eletrônico, João Pessoa, ano 128, nº 17.284, 27 jan. 2026. Disponível em: https://app.tjpb.jus.br/dje/rest/ultimosdiarios/diario/27_01_2026.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

57 Ver BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *SISTCON - Sistema de Conciliação da 4ª Região - Demandas Estruturais*. Disponível em: https ://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=4585. Acesso em: 30 jan. 2026.

58 Ver BRASIL. Tribunal Regional Federal da 6ª Região. *CODES - Coordenação de Demandas Estruturais e Cooperação Judiciária*. Disponível em: https://portal.trf6.jus.br/institucional/codes-coordenacao-de-demandas-estruturais-e-cooperacao-judiciaria/. Acesso em: 30 jan. 2026.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

para essa finalidade. Essencial também que sejam pensadas as responsabilidades dessa equipe, já que mesmo sem poder decisório (este fica com o magistrado) terão atuação com repercussões práticas. A formação dessa equipe de auxílio ao magistrado será feita de acordo com a situação em disputa, sua dimensão, características e demandas específicas.

Os processos estruturais se constituem em uma realidade no nosso país de dimensão continental, com questões que são fruto de aspectos positivos, como a nossa biodiversidade, e aspectos negativos, como as desigualdades que atravessam nossa população. A sua importância para um poder judiciário mais eficiente e efetivo é inegável e o caminho deve ser de aprimorar a sua gestão, preparar os profissionais para atuar e fazer do processo estrutural um meio para soluções jurídicas inteligentes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo do processo estrutural no contexto brasileiro permite apontar como considerações finais que sua consolidação não decorreu, inicialmente, de um esforço teórico sistematizado, mas de uma prática jurisdicional intuitiva voltada à resolução de problemas complexos e multipolares. Conforme destaca Vitorelli[59], a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário, sobretudo a partir dos anos 2000, já revelava características típicas do processo estrutural antes mesmo de sua denominação e teorização no campo doutrinário.

Portanto, trata-se de um modelo que surge da realidade fática e apenas posteriormente é incorporado à literatura jurídica. Essa constatação se reforça quando observada a experiência comparada. Embora o sistema estadunidense, a partir do caso *Brown v. Board of Education*, seja tradicionalmente apontado como marco do processo estrutural, Vitorelli[60] e Fiss[61] demonstram que experiências semelhantes se desenvolveram de forma autônoma no Brasil, como no caso das cirurgias ortopédicas no Ceará. Em ambos os contextos, o processo estrutural surge como resposta pragmática à incapacidade dos instrumentos processuais tradicionais de lidar com litígios complexos marcados por violações estruturais e prolongadas de direitos fundamentais.

Como bem sintetiza Fiss[62], trata-se de fenômeno intuitivo, cuja produção teórica é posterior à prática forense. Nesse sentido, a compreensão do processo estrutural se mostra menos dependente de definições conceituais rígidas e mais associada à análise de sua práxis. O processo estrutural se caracteriza, sobretudo, por seu objetivo de

59 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

60 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

61 FISS, Owen. *A origem do processo estrutural*: the civil rights injunction. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

62 FISS, Owen. A origem do processo estrutural: the civil rights injunction. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

enfrentar litígios estruturais decorrentes de problemas estruturais, entendidos como estados de desconformidade, cujas consequências jurídicas exigem intervenções contínuas, coordenadas e prospectivas[63].

A estrutura do processo se articula ao problema que pretende solucionar, reforçando a centralidade da gestão processual e da participação dos diversos atores envolvidos. À luz dessas premissas, este artigo buscou analisar a Recomendação nº 163/2025 do Conselho Nacional de Justiça como instrumento normativo relevante para o aprimoramento do acesso à justiça e da participação social na condução de processos estruturais.

Ao constituir diretrizes voltadas à gestão processual e à inclusão de mecanismos participativos voltados ao acesso à justiça, a Recomendação sinaliza um avanço institucional na compreensão do modelo processual. A título de considerações finais, compreendemos que o fortalecimento do processo estrutural no Brasil passa, necessariamente, pela consolidação de práticas que promovam a participação e o acesso à justiça informada dos titulares dos direitos afetados e pela construção de arranjos processuais capazes de lidar com a complexidade dos problemas estruturais, reafirmando o papel do Judiciário como agente de transformação institucional e social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1.641, de 29 de abril de 2021*. Disciplina a ação civil pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2279806. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 3.640, de 31 de julho de 2023*. Dispõe sobre o processo e o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal; e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2374540. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.441, de 2 de setembro de 2020*. Disciplina o procedimento da Nova Lei de Ação Civil Pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261966. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.778, de 1º de outubro de 2020*. Dispõe sobre a nova Lei de Ação Civil Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2263651. Acesso em: 30 jan. 2026.

63 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original16221120250625685c2233a6a65.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 3, de 2025*. Disciplina o processo estrutural. Brasília, DF: Senado Federal, 2025b. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - APDF 347/DF*. Número único: 0003027-77.2015.1.00.0000. Peticionado em 30/09/2015b. Origem: Distrito Federal. Relator(a): Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. *¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales*. Gestión y política pública, Cidade do México, v. 24, n. 1, p. 85–130, jun. 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792015000100003&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 24 set. 2025.

CABRAL, Antonio. Delegação de competências no processo estrutural. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Distrito Federal, v. 4, n. 1, p. 123–167, 2024. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/375. Acesso em: 24 set. 2025.

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

CRENSHAW, Kimberlé W. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine. *University of Chicago Legal Forum*, v. 1989, n. 1, art. 8, p. 139–167, 1989.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. *Nota Técnica CIJDF 17/2025*. Atuação do Poder Judiciário nos Processos Estruturais: adesão à Nota Técnica CIJEPA 002/2022. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/consultas/notas-tecnicas/nota-tecnica-cijdf-17-2025-adesao-demandas-estruturais-publicada-em-3-07-2025.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

FISS, Owen. *A origem do processo estrutural*: the civil rights injunction. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

GARCIA, Carolina Trevilini. *Estudo das assessorias técnicas independentes como ferramenta de garantia da participação direta, informada e instrumental dos titulares do direito material no processo coletivo*. 2021. 140f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento no

Estado Democrático de Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2021.

JULIÃO, Janaína Aparecida. *O direito à assessoria técnica independente em Minas Gerais (2016-2023)*: entre consensos e dissenso. 2023. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2023.

JUSTIA US Law. *DeGraffenreid v. GENERAL MOTORS ASSEMBLY DIV., ETC., 413 F. Supp. 142 (E.D. Mo. 1976)*. Disponível em: https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/413/142/1660699/. Acesso em: 29 jan. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Cartilha sobre processos estruturais*. Belo Horizonte: TJMG, 2025 Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/data/files/59/04/F7/E4/324599102BE1B3990D08CCA8/Cartilha%20Processos%20Estruturais%20_6_%20_1_.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça. Ato da presidência nº 3/2026. *Constitui Grupo de Trabalho para estudo e proposição de medidas relacionadas à identificação, condução e institucionalização dos processos estruturais no âmbito do Poder Judiciário da Paraíba*. Diário da Justiça Eletrônico, João Pessoa, ano 128, nº 17.284, 27 jan. 2026. Disponível em: https://app.tjpb.jus.br/dje/rest/ultimosdiarios/diario/27_01_2026.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

SUPERIOR Tribunal de Justiça (STJ). *Processos estruturais é o tema do Entender Direito desta semana*. YouTube, 15 de jun. de 2021. 1 vídeo (1h03m20s). Disponível em: https://youtu.be/cN1V0IuwNLI?si=1fJJplO8JtsFLrKd. Acesso em: 23 ago. 2025.

SERPA, Cláudia Albagli Nogueira. *A institucionalização da ética no espaço procedimental-discursivo*: um estudo das audiências públicas no STF. Salvador: Juspodium, 2020.

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo*: dos direitos aos litígios coletivos. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

Civil Procedure Review
AB OMNIBUS PRO OMNIBUS

7

O PROBLEMA DO RESUMO OBRIGATÓRIO NAS PEÇAS ENDEREÇADAS AO STJ: UMA EXIGÊNCIA ESTILÍSTICA TÃO BEM-VINDA QUANTO INCONSTITUCIONAL

The problem of the mandatory summary in briefs submitted to the Superior Court of Justice: a stylistic requirement as welcome as it is unconstitutional

Thomé Sabbag Neto

Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Advogado.
Master of Laws from the Federal University of Paraná (UFPR), Brazil. Attorney at law.

Resumo: A Emenda Regimental 53/2026 acrescentou o art. 343-A ao Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça (RISTJ), que passa a exigir, nas iniciais das ações originárias e nos recursos dirigidos ao Tribunal, um resumo dos fundamentos de fato e de direito, dos pedidos, do teor das decisões impugnadas e dos dispositivos legais invocados, "nos termos de ato regulamentar da Presidência". O presente artigo examina a norma em dupla dimensão: a) quanto à forma, sustenta que regimentos internos não podem estabelecer novos requisitos de regularidade formal para peças processuais, pois se trata de matéria reservada à lei federal (arts. 22, I, e 96, I, *a*, da CR) e, mesmo que se parta de posição mais flexível quanto ao poder normativo dos regimentos internos, não há delegação legal ou lacuna legislativa que pudesse justificar a im-

plementação da exigência por via regimental; e b) quanto ao conteúdo, sustenta que o resumo analítico, embora não seja um requisito de admissibilidade formal até que venha a ser estabelecido como tal pela lei, é uma técnica valiosa de redação jurídica, que o advogado deveria adotar livremente, com boas razões estratégicas. O artigo analisa ainda quais serão (ou deveriam ser) os efeitos processuais do descumprimento da nova exigência e quais serão (ou podem ser) os efeitos estratégicos de seu cumprimento.

Palavras-chave: Regimento Interno. Requisitos de regularidade formal. Reserva de lei. Redação jurídica. Resumo analítico.

Abstract: Amendment No. 53/2026 to the Internal Rules of the Brazilian Superior Court of Justice (Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, RISTJ) added Article 343-A, which now requires, in the initial pleadings of original actions and in appeals directed to the Court, a summary of the factual and legal grounds, the relief sought, the content of the challenged decisions, and the statutory provisions invoked, "pursuant to a regulatory act of the Court's Presidency." This article examines the provision along two dimensions: a) as to form, it argues that the internal rules of courts may not establish new formal regularity requirements for procedural filings, since this is a matter reserved to federal statute (Articles 22(I) and 96(I)(a) of the Brazilian Constitution), and that, even if one adopts a more flexible view of the normative power of internal rules, there is no statutory delegation or legislative gap that could justify implementing the requirement through internal rules; and b) as to substance, it argues that the analytical summary, although not a formal admissibility requirement unless and until a federal statute establishes it as such, is a valuable legal writing technique, one that lawyers have good strategic reasons to adopt of their own accord. The article further analyzes what the procedural effects of noncompliance with the new requirement will be (or should be), and what the strategic effects of compliance with it will be (or may be).

Keywords: Internal rules. Formal regularity requirements. Statutory reservation. Legal writing. Analytical summary.

1. O PROBLEMA: UM NOVO REQUISITO DE REGULARIDADE FORMAL PARA INICIAIS E RECURSOS FOI ESTABELECIDO POR NORMA REGIMENTAL.

1.1. O art. 343-A do RISTJ: o que ele exige – e por quê?

Nos dias 25.06.2026 e 26.06.2026, o Plenário do STJ realizou sessão virtual na qual 27 ministros acompanharam o voto do Ministro Sebastião Reis Júnior, relator, no sentido de aprovar o Projeto de Emenda Regimental nº 136 e acrescentar ao Regimento Interno do STJ o art. 343-A, com a seguinte redação:

> Nos termos de ato regulamentar da Presidência, todas as iniciais de ações originárias e as petições de recurso dirigidas ao Superior Tribunal de Justiça deverão conter resumo dos fundamentos de fato e de direito, dos pedidos formulados, do teor das

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

> eventuais decisões impugnadas e dos dispositivos legais invocados pelo autor ou pelo recorrente, conforme o caso.[1]

A ata de julgamento indica importante ressalva feito pelo Ministro Og Fernandes: a exigência é oportuna e bem-vinda no conteúdo, mas na forma "assemelha-se a um requisito da petição inicial, que só pode ser disposto por lei". Em sua ótica, o resumo não deve ser uma *exigência formal*, mas um *estímulo material*, cuja livre adesão há de se motivar por sua consequência estratégica: a de gerar maior celeridade aos processos e recursos.

Seja como for, o texto aprovado indica que as peças processuais "*deverão* conter resumo", o que não deixa dúvida quanto a se tratar, sim, de exigência de *regularidade formal*, e não de mera *recomendação estilística*.

A exigência, mesmo fazendo remissão a futuro ato regulamentar da Presidência, estabelece que o resumo é obrigatório e deve indicar quatro elementos: os fundamentos de fato e de direito; os pedidos formulados; o teor das decisões impugnadas; e os dispositivos legais invocados pela parte.

Ficou delegado a ato da Presidência o estabelecimento regulamentar de detalhes sobre o resumo em questão, tais como: a) onde ele deverá constar: se em formulário à parte, se no início da peça, se ao final; b) qual deverá ser o grau de concisão para que as finalidades da exigência sejam atendidas; c) se ele deverá ser estruturado em tópicos correspondentes aos quatro elementos exigidos, ou se poderá ter forma livre; d) qual será a consequência de sua falta ou incompletude; e assim por diante.

Essas e outras questões serão respondidas com a regulamentação posterior – que, por sua vez, suscitará ainda outras tantas a serem, talvez, discutidas em futuro artigo.

Mas quais foram as justificativas – as declaradas e as reais, se diferença houver – dessa exigência?

Normas como o art. 343-A do RISTJ costumam ser justificadas mediante o apelo a finalidades como celeridade, eficiência, economia, aprimoramento da prestação jurisdicional *etc.* São finalidades legítimas, ninguém duvida – até porque guardam relação com o princípio da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CR; art. 4º, CPC).

O problema é que boas intenções não justificam a adoção de quaisquer meios para que suas finalidades sejam alcançadas: em processo, forma importa – e é preciso saber se o STJ *pode* estabelecer novo requisito de regularidade formal para petições iniciais e recursos *por via regimental*. Se se entender que sim, nada impedirá que, amanhã ou depois, o Tribunal estabeleça, por exemplo, limite de páginas às petições que lhe são endereçadas ou qualquer outra condição desse tipo.

1 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Emenda Regimental nº 53, de 30 de junho de 2026. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/e65a0baf-5425-4344-8360-f5693aa71098/content?__cf_chl_f_tk=_LSmYp8mMIPX9CK2AoxZX6gJ FQFFP109FCPKYavScNY-1783444203-1.0.1.1- JzY9MTBk2hRUiabQRu6GI6Jb-j6JWyWgUooN0LTA9xkA. Acesso em 07.07.2026.

A justificativa dada oficialmente para o art. 343-A foi a seguinte: "a exigência de resumo das peças processuais contribui para o aprimoramento da triagem e da gestão do acervo processual". Com o devido respeito, a justificativa é insuficiente para justificar uma medida tão forte quanto a de estabelecer, por norma regimental, nada menos que um novo *requisito de regularidade formal* (e, portanto, um novo *ônus processual*).

Considerando a força da medida (quanto ao seu conteúdo) e o evidente risco de inconstitucionalidade (quanto à sua forma), era de esperar que a justificativa não fosse assim tão breve e lacônica. Esperava-se bem mais alongadas digressões, sobretudo quanto à possibilidade de regimentos internos estabelecerem normas processuais relativas a pressupostos formais de regularidade, seja para petições iniciais, seja para recursos.

Assim, a justificativa *declarada*, embora se relacione a finalidades legítimas contra as quais poucos se levantariam, é notavelmente insuficiente. Mas não é só isso: ela parece ser, além disso, constituída de um eufemismo que sugere haver uma justificativa *real mas não declarada*: ali onde se diz "aprimoramento da triagem e da gestão do acervo processual" pode se ter querido dizer "economia de processamento da inteligência artificial do Tribunal, em suas tarefas de catalogar processos, relatá-los e, quiçá, minutar possíveis decisões".

A medida parece se integrar à trajetória institucional do STJ, quanto à utilização de inteligência artificial: desde 2019, o sistema "Sócrates" faz a análise semântica de recursos especiais e agravos – identificando o permissivo constitucional invocado, os dispositivos invocados e os paradigmas de divergência – em classes processuais que representam a maior parte do acervo da Corte; o sistema "Athos", da mesma época, antecipa a identificação de processos aptos à afetação como repetitivos[2]. Em fevereiro de 2025, o Tribunal lançou o "STJ Logos", motor de inteligência artificial *generativa* destinado a produzir minutas de relatórios, decisões monocráticas e acórdãos e a apoiar a análise de admissibilidade dos agravos em recurso especial – a classe mais numerosa.

Outro indício disso é a sequência dos atos de gestão: a partir de 2024, o Tribunal passou a devolver recursos protocolados fora do padrão de preenchimento de dados – e foi precisamente essa padronização que permitiu à Corte implementar a solução de inteligência artificial generativa voltada ao acervo de admissibilidade[3]. A lógica é evidente: primeiro, padronizaram-se os metadados externos (classe, partes, origem); agora, com o art. 343-A, padroniza-se o próprio conteúdo da peça, convertido em síntese estruturada de fatos, fundamentos, pedidos, decisões e dispositivos.

Outro indício, ainda, é o contexto de necessidade: em 2024, pela primeira vez na história, o STJ recebeu mais de quinhentos mil processos em um único ano, com média

2 Cf. as notícias institucionais do STJ sobre os sistemas Sócrates e Athos, por exemplo: "Revolução tecnológica e desafios da pandemia marcaram gestão do ministro Noronha na presidência do STJ" (https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/ Comunicacao/Noticias/23082020-Revolucao-tecnologica-e-desafios-da- pandemia-marcaram-gestao-do-ministro-Noronha-na-presidencia-do-STJ.aspx). Acesso em 07.07.2026.

3 Cf. "STJ se transforma nos últimos 20 anos diante de explosão recursal" (https://www.conjur.com.br/2026-jun-22/anuario-stj-se-transforma-nos-ultimos-20-anos-diante-de-explosao-recursal/). Acesso em 07.07.2026.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

superior a vinte mil julgamentos por ministro[4]. Nenhuma leitura humana dá conta desse volume; ao que tudo indica, a triagem automatizada – e talvez até a elaboração artificial de minutas – deixou de ser uma mera opção.

Nada disso é censurável em si mesmo, é claro. O uso de inteligência artificial pelo Judiciário é disciplinado pela Resolução CNJ 615/2025, que o admite como apoio à atividade jurisdicional, sob supervisão humana e com salvaguardas de transparência e auditabilidade[5]. O problema não está aí, mas em três outros aspectos.

O primeiro diz respeito à *transparência*: se a finalidade da exigência é alimentar e baratear os sistemas artificiais de triagem e geração de minutas, então que se diga isso com todas as letras. Não há razão para escolher palavras em vez de dizê-lo abertamente.

O segundo diz respeito ao *meio*: ainda que a finalidade tecnológica seja legítima, ela não torna válida a via regimental escolhida. Dados estruturados podem ser obtidos por formulários do sistema de peticionamento (como já ocorre com os metadados externos, com lastro na Lei 11.419/2006), por extração automatizada feita pelo próprio Tribunal ou, se se quiser impor ônus novo às partes, *por lei* – como se verá adiante. O que não se pode é transformar o advogado em anotador de dados compulsório do Tribunal, sob ameaça de não conhecimento, por ato normativo que a Constituição não autoriza.

O terceiro diz respeito ao *possível déficit de leitura*, enquanto consequência possível: resumos são como que a *porta de entrada* da peça; mas num ambiente de sobrecarga extrema e triagem automatizada, o risco é que ele se converta em *substituto dela*. Se o gabinete – humano ou artificial – passa a decidir "pelo resumo", o direito de ação e o direito ao recurso ficam comprometidos, por ser prejudicado o exame integral da postulação, que é exigência do devido processo legal (art. 5º, LIV, CR) e do dever de fundamentação (art. 93, IX, CR; art. 489, § 1º, CPC).

1.2. A análise a ser empreendida no presente artigo.

A nova exigência regimental merece ser examinada em duas dimensões.

Primeiro, em dimensão *constitucional* e *normativa*: pode o regimento interno de um tribunal – e, ainda, ato unipessoal da Presidência – estabelecer requisito de regularidade formal para petições inicial e recursos, exigindo algo que a lei não exige, nem

4 Cf. Balanço de atividades jurisdicionais do STJ divulgado em 2024 (https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/ documentos/noticias/STJ%202024%20-%20Destaques%20do%20balan%C3%A7o%20estat%C3%ADstico-19122024.pdf). Acesso em 07.07.2026.

5 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 615, de 11 de março de 2025, que estabelece diretrizes para o desenvolvimento, o uso e a governança de soluções de inteligência artificial no Poder Judiciário, em atualização à Resolução CNJ nº 332/2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6001. Acesso em: 03.07.2026.

mesmo implicitamente? A resposta, como se verá, é negativa, seja por se considerar que só a lei formal pode estabelecer normas processuais desse tipo, seja por se considerar que regimentos internos até podem fazê-lo, desde que haja delegação legal expressa ou omissão legislativa que o justifiquem. A conclusão é negativa nos dois casos.

Depois, em dimensão *estilística* e *estratégica*: o resumo analítico é uma boa técnica de redação jurídica? A resposta é afirmativa: recomendo há bom tempo que, nas peças mais complexas, o advogado abra o texto com um resumo analítico de seu teor[6]. O que o STJ agora impõe como norma (mesmo sem poder fazê-lo) é medida que, no plano da técnica redacional, a boa advocacia já deveria fazer voluntariamente.

O presente artigo elogia o conteúdo da exigência ao tempo em que lhe censura a forma – exatamente como fez o Ministro Og Fernandes, na concisa ressalva que adicionou ao seu voto. Não vai qualquer contradição nisto: é até bastante comum que boas intenções sejam perseguidas por meios equivocados – e, quando se fala em garantias e em processo, formas não são meros detalhes, embora de fato não sejam tudo.

O percurso do presente artigo será então o seguinte: a) o item 2 enfrentará a questão central quanto à *forma* da exigência (regimentos internos e atos da Presidência podem estabelecer requisitos de regularidade formal para iniciais e recursos?) e sondará as *consequências processuais de seu descumprimento*, em duas perspectivas (*técnica* e *pragmática*); e b) o item 3 avaliará o *conteúdo* da exigência, aferindo os *efeitos estratégicos de seu cumprimento*, voluntário ou não.

2. ANÁLISE DA FORMA: REGIMENTOS INTERNOS E ATOS DA PRESIDÊNCIA PODEM ESTABELECER REQUISITOS DE REGULARIDADE FORMAL PARA PETIÇÕES INICIAIS E RECURSOS?

2.1. Regimento interno de tribunal é fonte de direito processual? Síntese do debate.

Saber o que é e o que não é norma jurídica, a despeito das aparências, nem sempre é tarefa fácil – e por vezes a dificuldade é tanta que parece impossível haver consenso.

A dificuldade começa cedo, já na mera *identificação* das fontes do Direito, problema teórico persistente e dos mais instigantes: quem é que pode, afinal, legitimamente produzir normas jurídicas gerais e abstratas – e por quais meios idôneos[7]?

6 SABBAG NETO, Thomé. *Redação Jurídica Estratégica*. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2026, p. 181 e pp. 274-279.

7 É inevitável lembrar aqui o conceito hartiano de *norma de reconhecimento*, enquanto *fundamento de validade* das normas jurídicas: "Em geral, a norma de reconhecimento não é explicitamente declarada, mas sua existência fica *demonstrada* pela forma como se identificam normas específicas, seja pelos tribunais ou outras autoridades, seja por indivíduos particulares ou seus advogados e assessores jurídicos. (...) Dizer que

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Identificar as fontes autorizadas[8] a produzir normas é o primeiro passo necessário à cognoscibilidade do Direito, o que constitui providência logicamente anterior à interpretação dos enunciados normativos e à aplicação de seu comando deôntico a casos concretos.

O objeto do presente artigo tem relação direta com o debate sobre as fontes, mais especificamente aquelas relativas à criação de normas processuais civis. Em geral, reconhece-se pacificamente como fontes de normas processuais: a *Constituição*, as *leis federais* (art. 22, I, CR), as *leis estaduais* (a respeito de normas procedimentais – art. 24, VI, CR)[9] e os *tratados internacionais*.

Cogita-se ainda de outras fontes de Direito Processual, já mais problemáticas, por assim dizer: a) os *precedentes judiciais*, no âmbito estrito do que Hart chamava de produção normativa "intersticial"[10]; b) os *negócios jurídicos processuais*, que, porém, se obrigam as partes que os celebram, não chegam a produzir normas processuais *gerais e abstratas*, que é o que interessa para o debate; c) os *costumes* (direito processual consuetudinário); e, para o que mais nos interessa aqui, d) os *atos administrativos normativos* emanados do Poder Judiciário, especialmente os *regimentos internos*, ao menos para as matérias que sejam objeto de delegação constitucional (como disposições sobre as competências internas e o funcionamento dos órgãos jurisdicionais e administrativos – art. 96, I, *a*, CR), mas, para alguns, até mesmo para matérias que extrapolem esse limite (como as que sejam objeto de delegação infraconstitucional ou, até mesmo, o desenvolvimento de norma processual geral, sem que haja qualquer delegação expressa).

Fiquemos nesta última questão, que é o que devemos discutir neste trabalho.

---

determinada norma é válida equivale a reconhecer que esta satisfaz a todos os critérios propostos pela norma de reconhecimento e é, portanto, uma norma do sistema" (HART, Herbert Lionel Adolphus. *O conceito de direito*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, pp. 131-133).

8 Diz-se "legítimas", pois ao lado das fontes *formais*, há também as fontes *materiais*: "O conceito de fonte não é unívoco na literatura. Por vezes se denomina 'fonte' cada ato que, de fato, *produza* normas, seja ele autorizado ou não a produzi-las. Outras vezes, diz-se 'fonte' toda classe de atos que sejam *autorizados* a produzir normas, ainda que porventura um determinado ato daquela classe seja desprovido de conteúdo normativo. (...) O primeiro é um conceito 'material' (ou substancial) de fonte. O segundo é um conceito 'formal' de fonte" (GUASTINI, Riccardo, *apud* PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo. *Sistemas constitucionais comparados*. v. 1. São Paulo: Contracorrente, 2021, p. 274).

9 A respeito da distinção entre normas de processo e de procedimento: BRAGA, Paula Sarno. *Norma de processo e norma de procedimento*: o problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional brasileiro. Salvador: Jus Podivm, 2015.

10 Para Hart, os juízes "exercem um poder discricionário autêntico, embora intersticial, de criar o direito, naqueles casos em que a lei explícita vigente não impõe uma decisão (HART, Herbert Lionel Adolphus; obra citada; p. 335). Ver, porém, a crítica que faço à noção bastante disseminada de que precedentes criariam normas jurídicas gerais e abstratas – ao menos no mesmo sentido, da mesma forma, com o mesmo grau de discricionariedade e em vista dos mesmos fins – quando comparados à criação legislativa: SABBAG NETO, Thomé. *Juízes criam normas?* Objeções à tese de que não há normas antes da interpretação da lei. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

Não há dúvidas de que regimentos internos podem editar *normas processuais* – até porque a Constituição prevê essa possibilidade, já que "competência" (referida no art. 96, I, *a*) é matéria processual, com o perdão da obviedade. A questão não é *se eles podem* criar normas *de processo*, mas com que *limites e condições* podem fazê-lo legitimamente, isto é, em estrita conformidade à Constituição[11].

Antes de sumarizar as posições a respeito desse debate, vale fazer brevíssima referência histórica: com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 7/77, o art. 119, § 3º, *c*, da Constituição de 1967 atribuía ao Supremo Tribunal Federal a competência para estabelecer, em seu regimento interno, "*o processo* e o julgamento dos feitos de sua competência originária ou recursal e da argüição de relevância da questão federal". Como se vê, essa alínea fazia referência explícita a normas processuais *bastante gerais*, não se limitando a aspectos especificamente organizacionais, *interna corporis*, como as outras três alíneas (competência do Plenário; composição e competência das Turmas; competência do Presidente). Daí porque se entendia que, no sistema constitucional anterior, o regimento interno do STF tinha natureza de lei em sentido formal.

Essa delegação constitucional foi revogada pela Constituição de 1988, a partir da qual, como visto, regimentos internos só podem dispor – e "com a observância das normas de processo e das garantias processuais das partes" – sobre "a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos" (art. 96, I, *a*).

Resta saber se, na expressão "funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais", poderiam acomodar-se regras processuais que inovassem a ordem jurídica processual e se bastaria para isso que elas respeitassem as normas legisladas de processo e as garantias processuais das partes.

E é aqui que se dividem basicamente duas posições a esse respeito.

a) Uma primeira posição – majoritária e restritiva – entende que regimentos internos não podem editar normas processuais além daquelas sobre sua competência e funcionamento interno, tal como referidas pelo art. 96, I, *a*, da CR, dispositivo que, segundo os defensores dessa posição, deve ser interpretado restritivamente em função da reserva legal[12] que se extrai do arts. 22, I, e 24, XI, da CR (competência *legislativa* privativa) ou até mesmo do art. 5º, LIV, da CR (devido processo *legal*).

11 Neste plano geral, estamos de pleno acordo com o trabalho de Paulo Mendes de Oliveira, segundo o qual "Não é possível, portanto, afirmar que os regimentos internos não são fonte de Direito Processual. O que revela investigar são os seus limites, sobretudo para evitar que tal poder normativo seja exercido fora dos parâmetros legais e constitucionais" (OLIVEIRA, Paulo Mendes de. O poder normativo dos tribunais: regimentos internos como fonte de normas processuais. *Civil Procedure Review,* v. 11, n. 2, mai-ago.2020, p. 15).

12 Sobre o conceito de reserva legal: "Onde a Constituição assim estabelece, só a lei pode ditar regras na matéria indicada. Este princípio, conhecido como 'reserva de lei', tem um sentido somente onde os poderes são divididos e existe uma hierarquia de fontes" (PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo. *Sistemas constitucionais comparados*. v. 1. São Paulo: Contracorrente, 2021, p. 338). Os autores ainda fazem referência à distinção entre reservas absolutas e relativas, de um lado, e a reservas formais e materiais, de outro, o que torna a discussão ainda mais matizada – e difícil. Porém, como se verá, isso não interfere no objeto deste artigo.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Esse entendimento tem como consequência que, em relação a quaisquer outros temas processuais, os regimentos internos só podem *repetir a lei*, não podendo *contrariá-la* e nem sequer *complementá-la com inovações normativas* – e nem mesmo a lei pode estabelecer delegação legislativa a eles, sob pena de inconstitucionalidade.

Essa posição não constitui nenhuma velharia doutrinária, pois não conta apenas com defensores de outrora, como José Cretella Junior[13]: trata-se de entendimento vivo e que, aliás, tem a adesão da maior parte dos juristas em atividade, como Cândido Rangel Dinamarco[14], Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery[15], e Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero[16], por exemplo.

O próprio STF já teve a ocasião de endossar esse entendimento, quando julgou a ADI 2.970, relatada pela Ministra Ellen Gracie, e afirmou que a Constituição de 1988 delimitara "o campo de regulamentação das leis e o dos regimentos internos dos tribunais, *cabendo a estes últimos o respeito à reserva de lei federal para a edição de regras de natureza processual* (CF, art. 22, I), bem como às garantias processuais das partes".

b) Há porém outra posição – minoritária e concessiva – a respeito do poder normativo dos regimentos internos de tribunais.

Para os defensores dessa interpretação, o art. 22, I, e o art. 24, XI, da CR têm mais a finalidade de distribuir competências legislativas *entre os diferentes entes federativos* do que, propriamente, estabelecer reserva legal absoluta para normas processuais e procedimentais. Bem por isso, segundo afirmam, *é possível haver delegação legal* aos regi-

13 Para o autor, "o regimento interno, que é lei material dos tribunais, estabelecerá seu regime jurídico-administrativo (...). Quanto às normas processuais, os tribunais são obrigados a transpô-las para o regimento respectivo, *não podendo nenhuma inovação a respeito*" (CRETELLA JUNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988.* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992, p. 3.033-3.034, grifos nossos).

14 Segundo o autor, o poder normativo dos regimentos internos quanto a questões processuais abrange "competências internas; atribuições jurisdicionais do presidente, vice-presidente e relator, eventuais recursos contra atos monocráticos destes (agravos regimentais); critérios para prevenção dos seus próprios juízes etc." (DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, pp. 83-84). A lista, como logo se vê, está restrita à moldura do art. 96, I, *a*, da CR, limitando-se a questões atinentes aos aspectos organizacionais internos dos tribunais.

15 Para os autores, regimentos internos "são produções normativas do Poder Judiciário, previstas pela CF 96 I *a*, destinadas a regular o funcionamento administrativo *interna corporis* do tribunal. Não podem ter regra de direito processual, sob pena de ofensa à CF 22 I" (NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado*. 22. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024, p. 171). Aliás, os autores vão até mais longe, considerando impossível, porque inconstitucional, qualquer delegação legal aos regimentos internos que exorbite os limites do art. 96, I, *a*, da CR: "A menção feita no *caput* do dispositivo ora comentado, ao regimento interno de tribunal, além de inconstitucional – *delega* função legislativa *privativa* do Poder Legislativo da União (CF 22 I) ao Poder Judiciário (regimento interno, ademais, é *norma administrativa* e não legal, destinada a regular o funcionamento administrativo *interna corporis* do tribunal, motivo por que não obriga (CF 5.º II), sem autorização constitucional" (p. 1.950).

16 Especificamente sobre o tema deste artigo (regularidade formal), os autores entendem que o "exercício do direito de recorrer submete-se aos ditames *legais* para a interposição e tramitação do recurso. Não obstante possa o interessado ter direito a recorrer, o recurso somente será admissível se o procedimento utilizado se pautar pelos critérios previstos *em lei*" (MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Recurso extraordinário e recurso especial*: do *jus litigatoris* ao *jus constitutionis*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 108).

mentos internos para que estabeleçam normas que não se limitem ao funcionamento administrativo dos tribunais, mas também ao seu "funcionamento jurisdicional". Isso é o que permitiria aos regimentos internos, por exemplo, "criar novas hipóteses em que as partes podem sustentar oralmente" (art. 937, IX, CPC)[17] – mas é preciso notar o seguinte: este exemplo trata de hipótese em que o regimento interno *ampliou* o acesso à jurisdição, o que, no mínimo, torna-o bem menos problemático do que a criação de uma *condição restritiva* ao direito de petição, que é o que aqui está sob exame.

No entanto, essa posição reconhece que o poder normativo dos regimentos internos *não é ilimitado*: para ser legítima a criação de normas processuais que exorbitem as questões *interna corporis* do tribunal, é preciso que *i)* haja delegação legislativa expressa ou, ao menos, que *ii)* as normas regimentais se limitem a "complementar a legislação processual", o que é condição mais exigente e restritiva do que simplesmente "não serem incompatíveis" com as normas processuais estatuídas por lei[18].

Mesmo essa "regulamentação complementar", porém, deve guardar alguma relação com o funcionamento do tribunal, pois só assim para estar em harmonia com o art. 96, I, *a*, da CR. A finalidade seria aumentar a previsibilidade e a segurança jurídica dos jurisdicionados, pois ausência de normas ou normas omissas, vagas *etc.* comprometeriam a cognoscibilidade do Direito Processual.

Então, nem mesmo os defensores dessa posição mais concessiva e flexível quanto ao poder normativo dos regimentos internos admitem que estes inovem a ordem jurídica processual com normas que não digam respeito ao funcionamento do tribunal. Não poderiam, por exemplo, criar novos recursos ou novos requisitos de admissibilidade para os recursos estabelecidos por lei – e este último exemplo guarda óbvia pertinência temática com o presente artigo.

c) Muito mais se poderia dizer sobre esse extenso e difícil debate, naturalmente. Mas não é preciso, pois já se vê logo que, quanto ao problema concreto examinado neste artigo, ambas as posições – divergentes o quanto sejam em relação a tantos outros – convergem para uma mesma solução: regimentos internos *não podem* estabelecer requisitos de regularidade formal para petições iniciais e recursos, tal como fez a Emenda Regimental nº 53 do STJ.

17 OLIVEIRA, Paulo Mendes de; artigo citado; p. 32. Nessa parte, o autor cita o art. 1º do RISTF como prova de sua proposição, uma vez que este dispositivo regimental afirma que o RISTF também "regula o processo e o julgamento dos feitos que lhe são atribuídos pela Constituição". Porém, o argumento não parece válido, por conter certa circularidade: regimentos internos não podem provar qual é a extensão legítima de seu poder normativo, pela razão óbvia de o poderem dizer ser maior do que realmente é, ilegitimamente.

18 Essa possibilidade é defendida por Frederico Marques: "Sempre que a norma jurídica, contida em lei formal, apresente regras vagas, imprecisas, estabelecendo apenas princípios gerais, omitindo detalhes necessários à efetiva observância, cumpre à lei material, contida em preceito regulamentar (como o regimento), desenvolvê-la com novas normas, dela extraindo-se, assim, sentidos e consequências nela implícitos, ou os detalhes para sua fiel execução. Em tal caso, o conteúdo exato da norma superior (lei) determina-se através da norma inferior (regulamento)" (MARQUES, José Frederico. *Instituições de direito processual civil*. Campinas: Milenium, 2000, p. 186).

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Mas, ainda assim, é possível expor com mais detalhe a forma específica com que cada posição trata do problema aqui discutido.

2.2. O debate aplicado à questão aqui investigada: regimentos internos podem estabelecer novos requisitos de regularidade formal para petições iniciais e recursos?

Antes de prosseguir, é preciso definir o objeto próprio da presente investigação: os requisitos da petição inicial e os requisitos de admissibilidade recursal – figuras evidentemente análogas entre si – são condições às quais *a lei* subordina o exame do mérito da demanda ou do recurso, conforme o caso. Trata-se, nos dois casos, de *regularidade formal* enquanto ônus processual cuja desincumbência é condição para que a postulação seja examinada em seu mérito pelo órgão jurisdicional.

A exigência de *condições razoáveis* para o exame do mérito se justifica pela necessidade de evitar dois extremos: a) é preciso que *haja condições*, a fim de que o dispendioso funcionamento da máquina judiciária não fique à mercê de postulações destituídas de cuidados técnicos mínimos; mas b) é também preciso que essas condições *sejam razoáveis*, a fim de que não se obste o acesso à jurisdição a pretexto de garantir perfeição técnico-formal às postulações judiciais[19].

Esse segundo aspecto é importante para a presente investigação: naquilo que a regularidade formal diz respeito ao *conteúdo textual* da peça, é razoável que a lei exija a *existência de razões* (pois, sem elas, abre-se a oportunidade de existirem postulações não sérias) e proíba a *deficiência de fundamentação* (pois razões deficientes dificultam ou até inviabilizam a compreensão da controvérsia pelo juiz e o exercício do contraditório pela parte contrária). Mas é possível cogitar-se de exigências menos relevantes, como, exatamente, a inserção de resumo obrigatório, já que este não é imprescindível à compreensão da controvérsia e ao exercício do contraditório, tratando-se de medida que se destina a tornar a postulação apenas *mais facilmente compreensível*, o que já é outra coisa completamente diferente e de menor importância – se é que a intenção não consiste, como visto, em apenas gerar economia ao tribunal no processamento de inteligências artificiais.

19 Em seu excelente artigo "Restrições ilegítimas ao conhecimento dos recursos", Barbosa Moreira trata desses dois extremos assim: "À essa luz, o que se espera da lei e de seus aplicadores é um tratamento cuidadoso e equilibrado da matéria, que não imponha sacrifício excessivo a um dos valores em jogo, em homenagem ao outro. Para usar palavras mais claras: negar conhecimento a recurso é atitude correta – e altamente recomendável toda vez que esteja clara a ausência de qualquer dos requisitos de admissibilidade. Não devem os tribunais, contudo, exagerar na dose; por exemplo, arvorando em motivos de não conhecimento circunstâncias de que o texto legal não cogita, nem mesmo implicitamente, agravando sem razão consistente exigências por ele feitas, ou apressando-se a interpretar em desfavor do recorrente dúvidas suscetíveis de suprimento" (BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Restrições ilegítimas ao conhecimento dos recursos. *Revista do Ministério Público*, jul./dez., 2006, pp. 143-144).

Retomemos o fio da meada: é natural que as condições de cognoscibilidade da postulação variem em número e detalhe, dependendo da peça de que se trate. De um modo geral, peças recursais devem satisfazer a exigências mais extensas e detalhadas, senão por nada ao menos porque consistem em meios processuais pelos quais se requer um *novo julgamento*.

Porém, como se trata de condicionar o acesso à jurisdição, a doutrina processual sempre se referiu *à lei* (em sentido formal e próprio) como o instrumento legítimo através do qual o Estado pode estabelecer tais requisitos e condições[20].

Mesmo sem abordar especificamente a questão discutida neste artigo, Barbosa Moreira, do início ao fim de seu artigo citado logo acima, sempre teve por parâmetro *a lei*: ao criticar o tratamento mais rigoroso dado pelo STF e pelo STJ à regularização da representação processual em sede de recurso extraordinário ou especial, ele afirma que nenhum dispositivo legal consagra, nem mesmo implicitamente, essa diferença – e lembra ter censurado, em seus Comentários ao CPC, a exigência de prova da tempestividade do recurso extraordinário ou especial quando ela era feita sem base legal, antes de a lei processual ter passado a contemplá-la.

Com base nessas noções fundamentais, voltemos então à pergunta que intitula esta seção: regimentos internos podem estabelecer novos requisitos de regularidade formal para petições iniciais e recursos?

Para quem assume a posição restritiva, é óbvio que não: apenas a lei pode fazê-lo, sem haver sequer a possibilidade de o legislador infraconstitucional delegar aos tribunais a tarefa de fazê-lo em seu lugar. Tanto é assim que os defensores dessa posição têm por inconstitucionais os dispositivos do CPC que promovem uma tal delegação[21].

Mas mesmo os que adotam a posição concessiva responderão à questão negativamente, e por duas razões: a) primeiro, porque não existe delegação legal expressa a respeito de requisitos de regularidade formal de petições iniciais ou recursos; e b) segundo, porque não há omissão legislativa ou lacunas e ambiguidades que justifiquem

20 Veja-se, por todos, que José Carlos Barbosa Moreira sempre se refere *à lei* quando trata do assunto (grifos nossos): **a)** "Com o intuito de assegurar na medida do possível, que o pronunciamento a ser emitido tenha conteúdo justo, preocupa-se *a lei* em regular o modo pelo qual êle há de surgir, e cerca de inúmeras cautelas o funcionamento do mecanismo destinado a produzi-lo" (BARBOSA MOREIRA, José Carlos. O juízo de admissibilidade no sistema dos recursos civis. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, 1968, v. 19, p. 93); **b)** "compreensivelmente mais rigorosa quando se tratar de provocar nôvo julgamento, *a lei* estabelece requisitos específicos para êsse funcionamento suplementar da máquina judiciária" (p. 109); **c)** "Às vezes, descreve *a lei* com certa riqueza de pormenores as características de que se tem de revestir o ato de interposição" (p. 169); *etc. etc.*

21 Em comentário ao art. 937, IX, do CPC, a respeito da admissão de sustentação oral "em outras hipóteses previstas em lei *ou no regimento interno do tribunal*", Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery são categóricos: "A 'delegação' que, por vezes, o CPC faz ao Poder Judiciário para 'legislar' sobre processo e/ou procedimento, como parece indicar o CPC 937 IX, não encontra respaldo nem autorização no texto ou no sistema da Constituição" (obra citada; p. 1.649).

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

qualquer "complementação" das normas processuais estatuídas por lei a respeito do requisito em questão.

Ou seja: em relação à regularidade formal de petições iniciais e recursos, não estão satisfeitos os critérios de flexibilização da reserva legal que a posição concessiva admite, de modo que nem mesmo esta considerará constitucional a criação regimental de requisitos "complementares" de regularidade formal.

É que os requisitos da petição inicial e os requisitos de admissibilidade recursal são condições a que *a lei* subordina – e que só a lei pode subordinar – o exame do mérito da demanda ou do recurso, conforme o caso. Lei tem aí sentido estrito.

Ora, os requisitos atinentes à regularidade formal das petições iniciais seguem sendo precisamente – e apenas – aqueles estabelecidos pela lei processual (por exemplo: arts. 319, 320, 968, I e II, CPC *etc.*), assim como os relativos à regularidade formal dos recursos não podem ser outros além daqueles estabelecidos também pela lei processual (por exemplo: arts. 1.010, 1.016, 1.017, 1.029, 932, III, CPC *etc.*).

De um modo geral, os requisitos de regularidade formal são os seguintes: a) para as petições iniciais, a indicação do juízo, a qualificação das partes, os fatos e fundamentos jurídicos do pedido, o pedido com suas especificações, o valor da causa, as provas pretendidas e a opção quanto à audiência de conciliação ou mediação (art. 319, CPC), além da juntada dos documentos indispensáveis (art. 320, CPC); petições iniciais de procedimentos específicos, como a ação rescisória, têm requisitos específicos que se somam a estes, gerais, como o depósito de 5% do valor da causa (art. 968, II, CPC); e b) para a apelação, petição escrita dirigida ao juízo de primeiro grau, com o nome e a qualificação das partes, a exposição do fato e do direito, as razões do pedido de reforma ou anulação da decisão e o pedido de nova decisão (art. 1.010, CPC); para o agravo de instrumento, petição escrita dirigida ao tribunal competente, com os nomes das partes, a exposição do fato e do direito, as razões do pedido de reforma ou invalidação da decisão, o pedido de reforma e o nome e endereço completo dos advogados habilitados no processo (art. 1.016, CPC), além da juntada das peças obrigatórias, se for o caso (art. 1.017, I e § 5º, CPC); para o agravo interno, petição escrita endereçada ao relator, com a impugnação específica dos fundamentos da decisão agravada (art. 1.021, § 1º, CPC); para os embargos de declaração, petição escrita endereçada ao órgão prolator da decisão, com indicação de um dos vícios do art. 1.022 do CPC (art. 1.023, CPC); para os recursos extraordinário e especial, petições escritas dirigidas ao presidente ou vice-presidente do tribunal recorrido, com a exposição do fato e do direito, a demonstração do cabimento do recurso e da existência de repercussão geral, as razões do pedido de reforma ou invalidação, prova da divergência jurisprudencial alegada mediante cotejo analítico e juntada de documento que comprove a procedência do paradigma (art. 1.029, I, II, III e § 1º, e art. 1.035, § 2º, CPC); e assim por diante.

O detalhamento feito pela lei é claramente suficiente, não se podendo cogitar de qualquer omissão legislativa, ou indeterminação de sentido, ou qualquer outro fator que pudesse relativizar a reserva legal a respeito do tema.

Requisitos de regularidade formal – tanto de iniciais, quanto de recursos – são regras de direito processual que estabelecem quando o Estado-Juiz *deve* examinar o mérito de uma postulação e quando *não pode* fazê-lo. Portanto, não se pode sustentar nem que elas dizem respeito ao "funcionamento" do tribunal, nem que não existem (omissão legislativa), nem que dependam de qualquer "complementação normativa" que houvesse de ser feita imprescindivelmente por regimentos internos para bem da cognoscibilidade do Direito Processual.

O silêncio da lei a respeito de resumos não é uma omissão legislativa, nem resulta de qualquer vagueza. O legislador processual não exige resumo simplesmente porque o considera completamente dispensável, por não cumprir qualquer função relevante no sistema processual a ponto de poder se alçar à condição de um *requisito* – e de um correspondente *ônus processual*.

E assim se afasta a primeira possível justificativa da medida: a de se sustentar que o art. 343-A do RISTJ não está *criando* qualquer requisito de admissibilidade, mas apenas *regulamentando* ou *complementando* um requisito já existente: a regularidade formal, justamente. Porém, tal requisito é estabelecido pela lei de forma completa e clara, sem qualquer delegação e sem apresentar qualquer necessidade de complementação normativa.

Outras justificativas poderiam ser tentadas, como as seguintes:

a) O art. 932, VIII, do CPC dispõe que incumbe ao relator "exercer outras atribuições estabelecidas no regimento interno do tribunal". Não haveria aí – poderia alguém imaginar – uma "delegação implícita" a justificar a exigência de resumo? Ora, já que a lei chancela a possibilidade de o relator exercer "outras atribuições", bastando para isso que estas sejam estabelecidas no regimento interno do tribunal, então haveria aí a delegação legal que faltava para justificar o art. 343-A do RISTJ.

O raciocínio não faria o menor sentido, pois teria como consequência uma delegação legal absolutamente ilimitada, um verdadeiro cheque em branco à autoridade normativa do tribunal. É bastante claro que, lendo-se a disposição com boa-fé hermenêutica, ela só pode fazer referência a disposições regimentais de caráter organizacional e procedimental compatíveis com a Constituição e com o próprio CPC, nunca a disposições que, por absurdo, estabeleçam novos recursos ou novos requisitos de regularidade formal que a lei, ao não exigir, decidiu para todos os efeitos dispensar.

b) Outra tentativa seria a de apelar para o art. 1.028, *caput*, do CPC, que estende ao recurso ordinário interposto nos processos que envolvam Estado estrangeiro ou organismo internacional os "requisitos de admissibilidade" previstos no RISTJ. Haveria aí, segundo esse raciocínio, a chancela legislativa de que regimentos internos de tribunais podem, sim, estabelecer requisitos de admissibilidade.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Acontece que o argumento, além de dar por pressuposto que delegações para essa matéria (requisitos de admissibilidade recursal) são constitucionalmente possíveis, trabalha com uma analogia que absolutamente não pode ter lugar. Mesmo que se parta da premissa de que a Constituição autoriza delegação legal para esse fim, ainda assim haveria que se reconhecer, no mínimo, que ela deve ser interpretada restritivamente, sendo vedado o uso de analogias extensivas.

Em outros termos: ainda que se considere que o art. 1.028 é constitucional nessa parte – coisa que muitos juristas não estão dispostos a aceitar –, isso não salvaria o argumento, pois da constitucionalidade de uma delegação legal *muito específica* – e até rara, convenhamos – não se segue, obviamente, que essa delegação possa abranger quaisquer outras questões processuais, mesmo se exorbitarem os limites do art. 96, I, *a*, da CR, já indicados mais acima ("competência" e "funcionamento do respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos").

Isso é assim inclusive em virtude de uma máxima hermenêutica fundamental: normas restritivas de direitos (e é restritiva a norma que condiciona a admissibilidade de postulações jurisdicionais) devem ser interpretadas restritivamente, não comportando extensão analógica para "todas as iniciais de ações originárias e as petições de recurso dirigidas ao Superior Tribunal de Justiça", como pretende o art. 343-A do RISTJ.

Malogram, portanto, todas as tentativas de salvar a constitucionalidade da nova exigência regimental.

2.3. Delegação secundária sem delegação primária: o ato da Presidência é "ainda mais" inconstitucional, por assim dizer.

Deixou-se de lado até o momento – salvo uma ou outra referência por alto – algo que precisa ser analisado mais de perto agora: o art. 343-A do RISTJ faz uma *segunda delegação* a ato unipessoal do Presidente do STJ, para regulamentar a exigência do resumo.

Se a criação de requisito de admissibilidade por regimento interno de tribunal já é uma delegação inexistente no sistema constitucional brasileiro, o art. 343-A do RISTJ agrava a situação ao estabelecer uma segunda delegação onde não houvera uma primeira, por remeter a conformação concreta da exigência a "ato regulamentar da Presidência" – muito provavelmente uma resolução.

Como se sabe, resoluções consistem em atos administrativos normativos que têm por objetivo complementar dispositivos regimentais. No caso do STJ, o art. 21, XX, de seu Regimento Interno atribui ao Presidente a competência para "baixar as resoluções e instruções normativas referentes à deliberação do Plenário, da Corte Especial ou do Conselho de Administração, bem como as que digam respeito à rotina dos trabalhos de distribuição".

A primeira dificuldade é a seguinte, porém: o art. 96, I, *a*, da CR, constantemente citado neste trabalho, refere-se apenas a regimentos internos, não a outros atos

administrativos hierarquicamente inferiores, como resoluções, instruções normativas, portarias *etc.*

No mínimo, então, haveria que se reconhecer a necessidade de a resolução em questão ser posteriormente ratificada pelo Plenário do STJ, sob pena de inconstitucionalidade[22]. Mas, como no caso aqui examinado a primeira delegação sequer existe, há vício de origem que essa posterior ratificação, mesmo que venha a ser feita, não poderá jamais convalidar.

2.4. Quais deveriam ser – e quais serão – as consequências do descumprimento da exigência feita pelo art. 343-A do RISTJ?

Idealmente – isto é, do ponto de vista rigorosamente técnico – a consequência processual do descumprimento da nova exigência deveria ser a seguinte, por sua inconstitucionalidade: *nenhuma*.

Então, mesmo as peças que não contemplam o resumo exigido pelo art. 343-A do RISTJ deveriam ter o seu mérito examinado de qualquer modo.

Porém, é evidente que a Corte não aprovaria a nova exigência se a entendesse inconstitucional. Por isso, partindo-se de uma abordagem realista e pragmática, é muito provável – senão absolutamente certo – que o STJ não examinará o mérito das peças que se dispensarem de fazer o resumo em questão, mesmo que essa consequência não tenha sido estabelecida no art. 343-A do RISTJ. A predisposição à "jurisprudência defensiva" nos desaconselha a pensar de outro modo, movidos por menos realismo do que esperança.

Mas e se o advogado elaborar um resumo incompleto, esquecendo-se de nele fazer constar determinado fundamento de seu recurso – talvez algum menos importante ou relativo a pretensão subsidiária? Nesse caso, o recurso será conhecido em parte? Ou a Corte considerará que, por não ter sido cumprido o requisito em sua integralidade, o recurso como um todo não poderá ser conhecido?

Independentemente do que se entenda a respeito dessas questões, deverão – ou deveriam – ser aplicados às peças com resumo faltante dois abrandamentos de formalismo que o CPC estabelece de modo expresso: a) primeiro: para iniciais ou recursos, deve ser facultado à parte *sanar o vício* antes de se indeferir a petição inicial ou de se considerar inadmissível o recurso (arts. 321 e 932, parágrafo único, CPC); e b) segundo: para os recursos especiais, deve se aplicar a *desconsideração de vício formal não*

22 Essa é uma possibilidade – e uma condição – defendida por Paulo Mendes, em seu artigo já acima referenciado: "(...) a atividade normativa dos tribunais, especialmente em matéria processual, deve ser sempre submetida à ratificação do Plenário, ainda que a sua elaboração tenha sido delegada pelo regimento interno a outros órgãos do tribunal, inclusive ao seu presidente por meio de resolução. Viola, portanto, o art. 96, I, 'a', da CF/88, a edição de resoluções pelos presidentes dos tribunais que inovem na seara processual, se não ratificadas pelo Plenário da corte" (artigo citado; p. 40).

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

grave (art. 1.029, § 3º, CPC), sendo claro que a ausência de resumos não pode nunca ser considerada como vício grave, já que não compromete a inteligibilidade dos fundamentos recursais. Aliás, é de se supor que, se a lei jamais estabeleceu este requisito, é só porque a sua falta não é grave.

Isso significa que, se o STJ inadmitir diretamente as peças processuais destituídas do resumo exigido pelo art. 343-A do RISTJ, incorrerá em dupla ilegalidade, tanto por exigir requisito de regularidade formal não estabelecido por lei, quanto por negar vigência às normas que estabelecem o direito de a parte suprir a falta e a possibilidade de desconsideração do vício, por sua não gravidade.

2.5. Conclusão deste tópico

Nem a Constituição nem a lei processual delegaram ao RISTJ a possibilidade de estabelecer requisitos de regularidade formal para petições iniciais e recursos. Mesmo para quem defende a possibilidade de uma tal delegação há de reconhecer que ela não existe, uma vez que ela, para existir, teria de ser expressa.

Também não há qualquer omissão legislativa ou vagueza que justifique, a partir de um exercício extremo de concessão e caridade hermenêutica, que o RISTJ complemente os requisitos de regularidade formal estabelecidos pela lei: esta o fez de forma bastante e perfeitamente clara.

Trata-se, então, de uma exigência irremediavelmente inconstitucional, mesmo que se adote a posição mais branda e flexível quanto ao tema do poder normativo dos regimentos internos, como visto.

Naturalmente, contudo, a partir da regulamentação a ser feita pela Presidência do STJ, convém aos advogados que satisfaçam a exigência, mesmo sendo ela inconstitucional: razões estratégicas e realistas bastante óbvias o recomendam. O não conhecimento de postulações dirigidas ao STJ, ainda que ilegítimo, é o que acontecerá na prática.

No pior dos casos, é de se esperar, repita-se, que o STJ aplique à nova exigência as duas formas de mitigação de formalismo já expostas acima: a *possibilidade de sanação do vício* (arts. 321 e 932, parágrafo único, CPC); e, no caso dos recursos especiais, a *desconsideração de vício formal não grave* (art. 1.029, § 3º, CPC).

3. ANÁLISE DO CONTEÚDO: RESUMOS ANALÍTICOS SÃO BONS RECURSOS EM REDAÇÃO JURÍDICA?

3.1. O que é um resumo analítico?

Apesar da inconstitucionalidade quanto à forma, a exigência de que advogados insiram resumos analíticos do conteúdo de suas peças é, sim, bem-vinda do ponto de

vista redacional e estratégico – e não deveria se limitar às petições endereçadas ao STJ. Defendo há tempos que o advogado, em suas peças mais complexas (inicial, contestação, alegações finais, recursos *etc.*), abra a peça com um resumo estrutural rigoroso de seu teor.

A exigência tem, aliás, paralelo em outros sistemas processuais: nos Estados Unidos, as *Federal Rules of Appellate Procedure* impõem ao apelante um *summary of the argument*: enunciado sucinto, claro e preciso dos argumentos desenvolvidos no corpo do arrazoado – e que não se limite a repetir os títulos dos capítulos (Rule 28(a)(7))[23].

O resumo é uma técnica redacional que facilita ao leitor a tarefa de, já num relance, conhecer toda a estrutura lógico-temática da peça e de, portanto, a de navegar por ela com maior facilidade. Ora, textos planejados permitem que o seu leitor tenha grande facilidade em encontrar quaisquer informações em seu interior.

Resumos são recursos valiosos para resumir de forma visualmente ostensiva o silogismo lógico-jurídico a que a peça se reduz. As vantagens daí decorrentes são inúmeras: a) o leitor terá maior controle na gestão de sua atenção, podendo alocá-la de forma informada e, por isso, otimizada; b) a boa vontade e o engajamento do leitor com o texto são aumentados, na exata medida em que é diminuído o desconforto cognitivo natural da leitura de um texto grande e desorganizado; c) o risco de a decisão ser omissa quanto a algum dos fundamentos ou pedidos diminui consideravelmente; e assim por diante.

O resumo extrai sua virtude do fato de ser o resultado de um *raciocínio metodologicamente qualificado*: depois de delimitar os fatos juridicamente relevantes, as normas aplicáveis ao caso, os argumentos em prol de uma tese e os argumentos em contrário *etc.*, o escritor tem a condição de entregar ao leitor não só um adorno estilístico (não se trata disso em absoluto), nem um formulário burocrático e desimportante (muito menos poderia se tratar disso), mas sim e nada menos do que a *solução compactada e metodologicamente apurada* do caso ou incidente recursal.

Além do mais, o resumo é uma *providência amigável* ao leitor – o que desencadeia neste o viés inconsciente da retribuição –, ao lhe entregar rapidamente o conforto cognitivo que o escritor só obteve a custo, depois do período mais ou menos longo que lhe foi necessário para ordenar as ideias, hierarquizá-las, articulá-las e, claro, descartar as sobras. Bons escritores sempre se empenham para que seus leitores não tenham tanto trabalho quanto eles tiveram.

Do ponto de vista funcional, a técnica do resumo permite ao leitor algo valiosíssimo: a *compreensão antecipada* – um tanto *geral*, é verdade, mas de todo modo *extensiva* – da peça. Mecanismos de antecipação são sempre buscados pelo leitor, ainda

23 *Rule 28. Briefs*
Appellant's Brief. The appellant's brief must contain, under appropriate headings and in the order indicated: [...] *(7) a summary os the argument, which must contain a succint, clear, and accurate statement of the arguments made in the body of the brief, and which must not merely repeat the argument headings.*

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

mais o leitor impaciente que tem a atenção fugidia e o tempo escasso, como o leitor de peças jurídicas. Prova muito interessante das vantagens dessa compreensão antecipada foi feita pelos psicólogos John Bransford e Marcia Johnson, num teste que entregou aos seus participantes o seguinte texto, para leitura:

> "O procedimento é na realidade muito simples. Em primeiro lugar, você separar as peças em vários grupos dependendo de seu feitio. Naturalmente, uma pilha só pode bastar dependendo do tanto que há para fazer. Se você tem que ir para outro lugar devido à falta de instalações, esse é o segundo passo, se não, você estará pronto. É importante não exagerar em nenhuma tarefa. Isto é, é melhor fazer poucas coisas de cada vez, do que muitas. A curto prazo, isso pode não parecer importante, mas podem facilmente surgir complicações, fazendo muitas coisas. Um erro também pode ter custos. O manuseio do mecanismo apropriado deveria ser autoexplicativo, e nós não precisamos tratar dele aqui. No começo, todo o procedimento pode parecer complicado, mas, em pouco tempo, ele passará a ser só uma faceta a mais da vida. É difícil prever um fim para a necessidade desta tarefa no futuro imediato, mas quanto a isso, nunca se pode saber".

O grupo foi dividido em dois: a) o primeiro não recebeu nenhuma contextualização prévia e, por isso, nenhum de seus integrantes entendeu nada do que leu neste trecho; e b) os integrantes do segundo grupo tiveram sorte melhor: a eles os psicólogos anteciparam o tema geral do texto, dizendo-lhes "Você lerá um parágrafo sobre a atividade de lavar roupas"[24].

É bem verdade que o trecho em questão é intencionalmente vago e que muito dificilmente um advogado escreveria uma petição inicial ou recurso nesses termos. Mas isso não muda o fato de que, se não otimizarmos os mecanismos de antecipação (e o resumo é um deles, talvez o principal), a paciência do leitor poderá se esgotar rapidamente, impedindo-o de conseguir ler nossa peça por inteiro, ou direito, ou da forma mais favorável à tese por ela defendida.

Podemos cogitar de um exemplo mais adaptado à prática jurídica. Pense-se numa ação judicial por meio da qual o advogado João Causídico pretende cobrar honorários contratuais não pagos por seu cliente José Calote, nem ajustados previamente, muito menos por escrito. Agora, visualize-se o efeito antecipatório do seguinte resumo analítico, a ser implementado já no início da petição inicial de uma ação de arbitramento, logo antes do famoso tópico "Dos fatos":

> 1. Neste caso, discute-se se João Causídico tem direito a receber honorários de seu cliente José Calote, mesmo à falta de prévio ajuste escrito.
>
> 2. Para a solução do caso, apenas dois fatos importam: mandato e prestação de serviços de advogado (art. 22 do EOAB).

24 O exemplo foi retirado de: PINKER, Steven. *Guia de escrita*: como conceber um texto com clareza, precisão e elegância. São Paulo: Contexto, 2018, pp. 186-187.

> 3. Ambos os fatos ocorreram, como provam: as atas notariais de mensagens eletrônicas trocadas pelas partes; as petições subscritas por João Causídico ao longo dos 8 anos de tramitação processual; os vídeos de suas sustentações orais; e demais documentos anexos.
> 4. Logo, João Causídico merece ser remunerado por valor a ser arbitrado judicialmente.

O efeito é imediato: a contextualização temática e a redução dos fatores de complexidade geram um *alívio instantâneo* e uma *intensificação do engajamento leitor* – isso sem contar a impressão, muitas vezes inconsciente, de que o advogado que resume tão claramente a sua peça tende a estar com a razão.

Aliás, resumos analíticos beneficiam tanto o leitor quanto o escritor: a) como visto, graças a eles, o leitor pode obter o que chamo de *segurança posicional*: ele pode bem se situar a cada passo, conseguindo até prever o que se seguirá, sentindo-se sempre ancorado ao texto, nunca à deriva; mas b) o próprio escritor se beneficia deles, já que a ordenação estrutural que eles trazem *facilita imensamente o ato de escrever*: elaborar resumos estruturais é como que escrever metade do texto. Aliás um bom resumo é o teste supremo da compreensão: quem não consegue expor a própria tese em meia página é porque ainda não a domina tão bem. A necessidade de sintetizar fatos, normas, fundamentos e pedidos força o redator a hierarquizar argumentos, a abandonar o acessório e a, não raro, descobrir que a peça estava mal estruturada. Em mecanismo de *feedback*, o resumo melhora a peça que resume.

O efeito persuasivo dos resumos também se justifica por outra razão: considerando a falta de tempo de juízes e assessores, a sua atenção – e, portanto, a sua ótima persuasão – tem "janelas de oportunidade", que podem ser muito estreitas. O advogado precavido se antecipa e aproveita ao máximo a força das primeiras impressões.

Eu já recomendava estrategicamente a utilização de resumos analíticos antes de o STJ vir a exigi-lo por norma regimental, como mostra o seguinte trecho do livro "Redação Jurídica Estratégica":

> Já no início das peças mais relevantes, faça quadros sinóticos destacados, com resumos dos seus argumentos e pedidos, antecipando de forma visual a estrutura da peça. Este é um dos principais recursos estruturais e tipográficos do método que proponho: os resumos analíticos[25].

3.2. Como fazer – e como não fazer – um resumo analítico?

A construção de um bom resumo depende, antes de tudo, da *delimitação estrutural da demanda*: o advogado precisa ter consciência clara e rigorosa dos fatos juridicamente relevantes, das normas aplicáveis, dos pontos controvertidos e dos argumentos de parte a parte.

25 SABBAG NETO, Thomé; obra citada; p. 181.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Por isso, é importante que ele não se limite às divisões muito gerais das peças jurídicas ("Dos fatos", "Do direito" e "Do pedido"), mas que, ao contrário, conheça-lhes as subdivisões internas de forma analítica e meticulosa. Essas divisões, por sua vez, são determinadas exatamente pelos fatos juridicamente relevantes, pelas normas aplicáveis e pela controvérsia fático-jurídica estabelecida entre as partes.

Para fazer um bom resumo, torne o caso *juridicamente estruturado*, mediante um exercício cognitivo que, por assim dizer, procede de trás para frente: a) antes de tudo, analise o objetivo visado pela peça (pedido, pretensão recursal *etc.*); b) com base nela, identifique as normas aplicáveis ao caso (justamente aquelas que garantem a finalidade pretendida); c) com base nessas normas, identifique os fatos que elas reputam como relevantes para a procedência do pedido ou para o provimento recursal.

Quanto mais rigorosa e concisa for essa delimitação, tanto melhor – e isso não só do ponto de vista técnico-jurídico, como também do ponto de vista estratégico-persuasivo[26].

Porém, não se utilize do modelo de "ementas", constituídas que são por palavras-chave, isto é, sem qualquer liga sintática entre elas. Ementas têm estrutura redacional fragmentária e, por isso, são desagradáveis de ler: ninguém aguenta. O modelo que sugiro é constituído de frases inteiras, com sujeito, verbo e complemento, tal como no exemplo que dei há pouco. Fica bem melhor – e isso não só porque satisfaz qualquer preferência subjetiva minha, mas porque cumpre melhor, objetivamente, as finalidades que temos em vista aqui (segurança posicional, cognição antecipada, desestresse leitor *etc.*).

Mais alguns conselhos práticos podem ser úteis:

a) Quanto à *posição e extensão*: o resumo deve abrir a peça, logo após o endereçamento e a identificação, e não pode exceder uma página, preferencialmente meia. Resumo apenas ao final é topologicamente contraditório com a ideia de antecipação; e resumo longo demais não é resumo, mas já outra coisa.

b) Quanto à *fidelidade ao conteúdo*: nada pode estar no resumo que não esteja antes na peça e, inversamente, nada de essencial pode constar nesta que não esteja contemplado também naquele. Resumos malfeitos são como a emenda pior que o soneto: além de não simplificar a vida do leitor, podem complicá-la ainda mais. Por isso, deve-se finalizar a estruturação do resumo por último, já com a peça pronta, ainda que resumos provisórios tenham sido feitos – e eles o devem ser mesmo – já desde a fase de planejamento e revisado sucessivas vezes ao longo da elaboração da peça.

26 Apesar de a resolução analítica de casos jurídicos ser, a rigor, a tarefa principal dos operadores jurídicos, o ensino jurídico brasileiro não nos prepara para a tarefa, ante o seu caráter abstrato, manualesco e hiperteórico: "Os estudantes acabam aprendendo a resolver casos em estágios e no desempenho da atividade profissional. A formação jurídica prática, voltada para resolução de casos, acaba sendo inteiramente terceirizada para fora do ambiente universitário, como aponta o jurista alemão Tilman Quarch ao criticar a formação do jurista brasileiro" (DIAS, Daniel. *Metodologia de resolução de casos jurídicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 23).

c) Quanto à *estrutura*: o resumo deve ter a mesma estrutura lógico-temática da peça, até por se definir exatamente por isto. É preciso ter nitidez quanto às divisões e subdivisões da peça, assim como respeitar a ordem com que os seus fundamentos aparecem no corpo. Mas não se pode deixar de conferir certa "vivacidade frasal" ao resumo: não se utilizem palavras-chaves, nem se proceda à mera repetição dos títulos e subtítulos nominais da peça. Estruture-se o resumo de modo a que a sua leitura seja, a rigor, a leitura da própria peça, apenas de forma mais esquemática e sucinta.

É previsível, entretanto, que muitos resumos serão feitos sem boa técnica: resumos burocráticos, feitos só de alusões genéricas como "O art. 1.022 do CPC foi violado, pois omissões não foram supridas" ou "A Súmula 7/STJ é inaplicável, pois não há qualquer pretensão de reexame fático-probatório" *etc.* Quem faz resumos malfeitos desperdiça a já baixa chance de ser lido por leitores humanos – e induz com bem menos força a operação a ser feita por leitores artificiais, alimentando-os com dados muito gerais e dotados de pouca tração algorítmica, quase que pedindo para receber decisões igualmente genéricas e mal fundamentadas.

Afinal, a grande vantagem do resumo bem elaborado é a ampliação das chances de que o enquadramento pretendido do caso seja efetivamente adotado pelo órgão jurisdicional. Entregar resumos competentes ao leitor (ou aos leitores: humano ou artificial) incrementa as chances de definir com sucesso os termos em que a controvérsia será pensada e resolvida.

Portanto, o resumo não é um elemento neutro: ele já *induz* o enquadramento a ser feito e *condiciona* as operações mentais a serem realizadas pelo leitor. Relatórios, ementas e minutas de gabinete tendem a reproduzir, pelo menos em alguma medida, a moldura que o advogado construiu – se o fez bem, naturalmente. E, na era da inteligência artificial, esse efeito provavelmente se ampliará: o resumo orienta também as inteligências artificiais responsáveis por promover a indexação dos casos, produzir relatórios e, eventualmente, até elaborar minutas de decisão.

4. CONCLUSÕES

O percurso deste artigo pode ser condensado – como convém a um texto que prega a virtude dos resumos – nas seguintes proposições:

a) Requisitos de regularidade formal para petições iniciais e recursos são normas processuais, matéria reservada à lei federal (art. 22, I, CR). O art. 96, I, *a*, da CR não é exceção a essa reserva: é a sua confirmação, pois subordina expressamente os regimentos internos "às normas de processo e das garantias processuais das partes".

b) Pouco importa se se entende possível que regimentos internos editem normas processuais quando há delegação legal ou necessidade de complementação normativa: em relação aos requisitos de regularidade formal, não há nem uma coisa, nem outra.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

c) O art. 343-A do RISTJ, introduzido pela Emenda Regimental 53/2026, cria requisito de regularidade formal, sendo por isso flagrantemente inconstitucional.

d) A remissão do art. 343-A a "ato regulamentar da Presidência" agrava o problema: delega a órgão unipessoal a conformação de exigência que nem mesmo o colegiado poderia criar. Trata-se de segunda delegação destituída de uma primeira.

e) Tecnicamente, a exigência não poderia ser considerada requisito formal, mas uma mera recomendação destituída de consequências em caso de descumprimento. Mas, pragmaticamente, não é o que ocorrerá: as peças que não contiverem o resumo exigido não serão conhecidas em seu mérito.

f) A finalidade que melhor explica a medida é a otimização dos sistemas de inteligência artificial do Tribunal mediante indexação padronizada das peças. O fim é legítimo; o meio, não – e a falta de declaração dessa finalidade é, ela própria, um problema.

g) Em qualquer caso, o STJ deverá aplicar às peças destituídas de resumo: tanto a intimação para o suprimento da falta (arts. 321 e 932, parágrafo único, CPC), quanto até mesmo a tolerância do vício, pela ausência de gravidade (art. 1.029, § 3º, CPC).

h) No plano estilístico, a medida é bem-vinda: o resumo analítico é técnica redacional valiosa, que, servindo tanto ao leitor quanto ao redator, deve ser adotado voluntariamente pela boa advocacia, que não deve renunciar à sua utilização estratégica só porque a exigência é inconstitucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. O juízo de admissibilidade no sistema dos recursos civis. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, 1968, v. 19, pp. 76-222.

_____. Restrições ilegítimas ao conhecimento dos recursos. *Revista do Ministério Público*, jul./dez., 2006, pp. 141-153.

BRAGA, Paula Sarno. *Norma de processo e norma de procedimento*: o problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional brasileiro. Salvador: Jus Podivm, 2015.

CRETELLA JUNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988.* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

DIAS, Daniel. *Metodologia de resolução de casos jurídicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

HART, Herbert Lionel Adolphus. *O conceito de direito*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Recurso extraordinário e recurso especial*: do *jus litigatoris* ao *jus constitutionis*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MARQUES, José Frederico. *Instituições de direito processual civil*. Campinas: Milenium, 2000.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado*. 22. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. O poder normativo dos tribunais: regimentos internos como fonte de normas processuais. *Civil Procedure Review,* v. 11, n. 2, mai-ago.2020, pp. 11-67.

PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo. *Sistemas constitucionais comparados*. v. 1. São Paulo: Contracorrente, 2021.

PINKER, Steven. *Guia de escrita*: como conceber um texto com clareza, precisão e elegância. São Paulo: Contexto, 2018.

SABBAG NETO, Thomé. *Juízes criam normas?* Objeções à tese de que não há normas antes da interpretação da lei. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

_____. *Redação Jurídica Estratégica*. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2026.