

LITIGIOSIDADE CONTRA O PODER PÚBLICO SOB O PARADIGMA DA COMPLEXIDADE

Diagnóstico e estratégias multiníveis de redução

Fátima Irene dos Santos Moser⁹⁴

Gustavo Marcos de Farias⁹⁵

Resumo: O crescimento vertiginoso no volume de processos judiciais e a dificuldade na elaboração de respostas eficazes frente a esse fenômeno demonstram que o sistema de justiça não escapa às vicissitudes do tempo presente, atravessado por uma multiplicidade de mudanças tecnológicas, sociais e culturais. Notadamente nas ações que envolvem o Poder Público como parte, a litigiosidade tem se mostrado um dos principais fatores de comprometimento institucional e de absorção de recursos, com impactos diretos na capacidade estatal de formular e executar políticas públicas. Nesse contexto, o recente relatório Redução da Litigância contra o Poder Público, publicado em 2025 pelo STF e pelo CNJ, caracteriza o problema como estrutural e multicausal, apontando a insuficiência de abordagens fragmentadas e a necessidade de soluções não lineares. Partindo desse diagnóstico e adotando como referencial teórico o paradigma da complexidade

⁹⁴ Mestranda em Direito, Estado e Sociedade (PPGD-UFSC), na linha de pesquisa Direito Privado, Processo e Sociedade de Informação. Bacharel em Direito pela Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE), com especialização em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Advogada inscrita na OAB/SC sob o n. 44.213, atualmente licenciada para exercício do cargo de Assessoria Jurídica no Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC). E-mail: fatimamoser@outlook.com Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6728850522258561> ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-8574-5655>

⁹⁵ Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Especialista em Gestão do Poder Judiciário pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Juiz de Direito no Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0822986880091168>

de Edgar Morin, este artigo examina as interações entre os elementos que alimentam e as soluções que vêm sendo empreendidas para a redução do número de processos contra o Estado. Pretende-se demonstrar, a partir dessa lente analítica, que a adoção de políticas articuladas em diferentes níveis institucionais permite ao sistema ajustar-se a cenários mutáveis, reduzir efeitos recorrentes das incertezas e, assim, constituir uma estratégia de manejo para a sustentabilidade do sistema judicial.

Abstract: The vertiginous growth in the number of judicial proceedings and the persistent difficulty in formulating effective responses to this phenomenon reveal that the justice system does not escape the vicissitudes of the present time, marked by multiple technological, social, and cultural transformations. Particularly in actions involving the Public Administration as a party, litigiousness has become one of the main factors of institutional strain and resource absorption, directly affecting the State's capacity to formulate and implement public policies. In this context, the recent report Reduction of Litigation Against the Public Administration, published in 2025 by the Federal Supreme Court (STF) and the National Council of Justice (CNJ), characterizes the problem as structural and multicausal, highlighting the insufficiency of fragmented approaches and the need for non-linear solutions. Based on this diagnosis and adopting Edgar Morin's paradigm of complexity as its theoretical framework, this article examines the interactions among the elements that fuel litigiousness and the strategies currently being implemented to reduce the number of lawsuits against the State. From this analytic lens, it seeks to demonstrate that the adoption of coordinated policies across different institutional levels enables the system to adapt to changing contexts, mitigate the recurring effects of uncertainty, and thus build a management strategy aimed at the sustainability of the judicial system.

Palavras-Chave: Litigiosidade; Litigância massiva; Poder Público; Paradigma da complexidade; Políticas institucionais.

Keywords: Litigiousness; Mass litigation; Public Administration; Paradigm of complexity; Institutional policies.

Sumário: 1. Introdução; 2. O Panorama da litigiosidade contra o Poder Público no Brasil; 3. Diagnóstico e estratégias para o contencioso estatal; 4. O paradigma da complexidade: Por que soluções simplistas falham diante de um sistema complexo? 5. Integração de políticas em múltiplos níveis: resposta complexa a um problema complexo; 6. Considerações finais. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Em 2024, o Brasil, com uma população de aproximadamente 203 milhões de habitantes⁹⁶, acumulava cerca de 80,6 milhões de ações judiciais, conduzidas por um corpo de pouco mais de 18,7 mil magistrados⁹⁷. Já no ano de 2023, registrou-se um acréscimo de 9,4% em relação ao anterior, com o ingresso de 22,6 milhões de novos casos – o maior índice em quase duas décadas⁹⁸.

A sobrecarga crônica da máquina judiciária, portanto, não é fenômeno recente. Embora a produtividade dos magistrados tenha atingido patamares elevados, os relatórios anuais do CNJ indicam a persistência de um fluxo contínuo de casos novos que supera ou mal acompanha a capacidade de julgamento anual. A inversão da curva de crescimento parece, por ora, um horizonte distante.

Nesse recorte estatístico, outro dado desponta: dos processos ativos, aproximadamente 9,2 milhões envolviam o Poder Público como réu. Ou seja, cerca de 14,5% do total de litígios em curso referia-se a conflitos entre particulares e o Estado, compondo um dos vetores mais significativos da litigiosidade nacional. Os impactos dessa conjuntura são inúmeros. Comprometem a eficiência e a celeridade da prestação jurisdicional, consomem recursos financeiros e humanos, dificultam a implementação de políticas públicas e alimentam a percepção de ineficiência das instituições.

Com o intuito de propor respostas coordenadas a esse fenômeno, o Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça lançaram, em 2025, o projeto “Redução da Litigância contra o Poder Público”⁹⁹, ainda na

⁹⁶ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2022: Panorama do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama>>. Acesso em: 20 out. 2025

⁹⁷ BRASIL, Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Justiça em números 2025 – Fase 1, Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros>. Acesso em: 20 out. 2025.

⁹⁸ BRASIL, Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Justiça em números 2024, Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros>. Acesso em: 20 out. 2025.

⁹⁹ Supremo Tribunal Federal (STF); Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Redução da litigância contra o poder público, Brasília, DF: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025. Disponível em: stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPesquisasJudiciarias/anexo/Relatorio_LCPP.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

fase I de investigação. De acordo com o estudo, promovido em parceria com Procuradorias Federais, Estaduais e Municipais, essa excessiva litigiosidade é um “problema estrutural e multicausal”.

O enfrentamento da litigiosidade excessiva configura, assim, um problema complexo e dinâmico, resistente a soluções simplificadoras ou fragmentadas. É sob essa premissa que o presente artigo adota o paradigma da complexidade, de Edgar Morin¹⁰⁰, como referencial teórico para examinar as interações entre os elementos que compõem a litigiosidade contra o Poder Público e as estratégias integradas voltadas à sua contenção.

A pesquisa, de natureza qualitativa, exploratória e descritiva, baseia-se em revisão bibliográfica, documental e normativa. As fontes incluem relatórios oficiais e literatura especializada sobre a temática.

2. O PANORAMA DA LITIGIOSIDADE CONTRA O PODER PÚBLICO NO BRASIL

A relação entre Estado e particular é um dos eixos centrais da elevada litigiosidade no Brasil. De um lado, o poder público figura como demandado em milhões de ações judiciais anualmente, seja na condição de ente federado responsável por políticas públicas e serviços, seja como autarquias, fundações ou empresas estatais prestadoras de serviços públicos. De outro, o próprio Estado também atua frequentemente como autor de ações em massa, como é o caso das execuções fiscais para cobrança de dívidas ativas.

Segundo o Painel de Grandes Litigantes do CNJ¹⁰¹, até julho de 2024, 12 das 20 instituições com maior número de processos passivos eram entes públicos (União, Estados, suas autarquias e empresas estatais), dado que confirma a Administração Pública como a principal litigante do Judiciário. Dentre eles, destacam-se o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (liderando a litigiosidade em matéria previdenciária), a Fazenda Nacional e as Fazendas Estaduais, além de entes como Caixa Econômica Federal, União Federal em temas diversos, e outros órgãos prestadores de serviços públicos.

¹⁰⁰ MORIN, Edgar, Introdução ao pensamento complexo, 3. ed. Porto Alegre (RS): Sulina, 2007.

¹⁰¹ O painel apresenta, de forma dinâmica, os dados de processos judiciais novos e pendentes dos 20 maiores litigantes de cada tribunal dos segmentos estadual, federal e trabalhista e por cada unidade judiciária, permitindo a comparação dos resultados com os do ano anterior. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>. Acesso em: 20 out. 2025.

O projeto “Redução da Litigância contra o Poder Público”¹⁰², publicado em 2025, sob a condução do Supremo Tribunal Federal (STF) em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e advocacias públicas federativas, realizou um diagnóstico inédito sobre o volume excessivo e multicausal de processos judiciais movidos contra entes públicos no Brasil¹⁰³.

Foram inicialmente identificados doze macrotemas recorrentes (denominados “grande litigância” no projeto) mapeando praticamente todo o contencioso de massa dos entes públicos. Identificou-se, ademais, que cinco grandes temas sobressaem em volume¹⁰⁴:

Tema geral	Discussões preponderantes	N. de processos ¹⁰⁵
Previdenciário	benefícios da previdência social e similares	3,66 a 8,3 milhões
Servidor público	regime jurídico e direitos de servidores estatutários	1,77 a 2,15 milhões
Tributário	execuções fiscais e discussões de impostos/contribuições	0,91 a 1,67 milhão
Saúde	judicialização da saúde, como fornecimento de medicamentos, tratamentos, etc.	361 a 885 mil
Trabalhista	ações trabalhistas contra entes públicos, especialmente terceirização, celetistas etc	425 a 530 mil

Tabela 1. Relação Tema, Discussões preponderantes e número de processos. Produzida pelos autores MOSER; FARIAS, 2026

No conjunto das procuradorias, esses 5 temas somados representam 91,06% do total das ações nos 12 temas mapeados. Nos dados nacionais do

¹⁰² Disponível em: stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPesquisasJudiciarias/anexo/Relatorio_LCPP.pdf Acesso em: 20 out. 2025.

¹⁰³ A coordenação institucional esteve a cargo do STF, por meio da Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, em parceria com o Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ. Além disso, contou com apoio institucional e financeiro do BNDES na perspectiva de pesquisa aplicada (especialmente voltada à Fase II). Os participantes da pesquisa incluíram, ainda, a Advocacia-Geral da União, órgão central da representação judicial da União; a Procuradoria-Geral do Distrito Federal; Procuradorias-Gerais de Estado de diversos entes e Procuradorias-Gerais de algumas capitais.

¹⁰⁴ Dados de 2023.

¹⁰⁵ A variação decorre de fontes de dados distintas, haja vista a dissonância entre os números apresentados pelas procuradorias participantes em relação à base do CNJ, conforme detalhado na metodologia.

CNJ, correspondem a 85,66% do total. Ou seja, há concentração clara da litigiosidade em torno desses cinco assuntos principais. O projeto denominou o cenário inicial abrangendo os 12 temas de “grande litigância” e, após o recorte nos cinco principais, passou a tratar estes como “litigância preponderante”¹⁰⁶.

A partir desse contexto apresentado, o relatório procedeu à análise das causas e à proposição de estratégias integradas visando a resolução do contencioso estatal, conforme detalhado a seguir.

3. DIAGNÓSTICOS E ESTRATÉGIAS PARA O CONTENCIOSO ESTATAL

Ainda em sua primeira fase, este projeto integrou diretamente os órgãos de representação judicial de diversos entes federativos na pesquisa empírica. Adotou-se uma metodologia inspirada no método *Delphi*¹⁰⁷, que consiste em rodadas sucessivas de consulta a especialistas para construir consensos informados sobre problemas complexos. A Fase I do projeto estruturou-se em várias etapas sequenciadas:

- a) **Coleta descentralizada de dados brutos:** Inicialmente, as representações judiciais participantes (Advocacia-Geral da União, Procuradorias-Gerais de Estados e Municípios selecionados, e CNJ) levantaram dados quantitativos de seus respectivos acervos processuais, seguindo parâmetros comuns definidos pela equipe de pesquisa;
- b) **Processamento e análise centralizada:** De posse dos dados, a equipe responsável no projeto consolidou as informações e aplicou recortes e comparações. Uma primeira análise identificou discrepâncias entre os quantitativos reportados pelas procuradorias e os registros do CNJ em certos temas (em geral, o CNJ apresentou números menores devido a filtros de baixas e arquivamentos, enquanto algumas procuradorias contavam processos já arquivados). A equipe então decidiu privilegiar os dados fornecidos pelas procuradorias

¹⁰⁶ Para visualização dos dados específicos, com os gráficos e tabelas elaborados pelo estudo, consultar o relatório nas p. 16-22.

¹⁰⁷ O relatório aponta que, segundo a literatura, o método Delphi é apropriado para alocação de recursos e desenho de políticas públicas em contexto de problemas difíceis, justamente o caso da litigiosidade contra o Estado.

na etapa seguinte, por serem mais ricos em detalhes (incluindo indicações de “causas de pedir”) e por refletirem a perspectiva de quem lida diretamente com os processos;

- c) **Reuniões técnicas e construção coletiva de soluções:** Ao longo de seis reuniões periódicas realizadas entre fevereiro e setembro de 2024, representantes dos órgãos participantes, a equipe do STF e integrantes do CNJ (Departamento de Pesquisas Judiciárias) se reuniram para discutir os achados e debater propostas de enfrentamento do problema. Nessas sessões, ocorreram interações características do método *Delphi*: os participantes analisavam conjuntamente os dados consolidados apresentados pelo STF, validavam ou ajustavam a compreensão das causas e sugeriam soluções potenciais, que foram refinadas em grupo;
- d) **Escopo e continuidade do projeto:** A Fase I teve caráter exploratório-diagnóstica e gerou este relatório executivo de 40 páginas com recomendações preliminares. O projeto prevê uma Fase II, a ser realizada em parceria com instituição acadêmica externa (Universidade de São Paulo – USP, com apoio financeiro do BNDES) para aprofundar a investigação. Na segunda fase, pretende-se aplicar amostragem representativa (seleção aleatória de entes para evitar vieses) e conduzir análises estatísticas mais robustas, bem como incorporar perspectivas comparadas internacionais sobre litigiosidade contra o Estado.
- e) **Confiabilidade e limitações dos dados:** as próprias limitações dos dados obtidos foram admitidas como parte da pesquisa e devidamente contextualizadas. A equipe apontou que ambas as fontes – dados das procuradorias e do CNJ – possuem imprecisões inerentes. Por exemplo, a base do CNJ pode contar um mesmo processo em mais de um tema ou subtema (o que leva a uma inflação dos números), enquanto algumas procuradorias não descontavam processos já arquivados em suas contagens. Para imprimir confiabilidade e atenuar as discrepâncias, a equipe optou por focar nos dados das procuradorias porque estes apresentavam categorizações úteis (p.ex. subtemas e causas de pedir) que o dado bruto do CNJ não oferecia.

De acordo com o relatório, o elevado volume de processos envolvendo o setor público não decorre de um único fator, mas sim de causas múltiplas e inter-relacionadas que tornam o problema estrutural. Foram identificados três grupos principais de elementos que amplificam a litigância contra o poder público:

- a) **incentivos à litigância:** constatou-se que aspectos como a cultura jurídico-processual adversarial e a ainda incipiente aplicação de mecanismos de desestímulo às ações repetitivas contribuem ao quadro da litigância. Além disso, a inexistência, até recentemente, de triagens para demandas repetidas ou infundadas permitiu o crescimento de práticas processuais abusivas. Também a ausência de custas significativas ou sanções em caso de litigância repetitiva pode incentivar entes públicos e particulares a levar demandas ao Judiciário sem tanto impedimento.
- b) **limites para a consensualidade:** verificou-se que historicamente há uma baixa propensão à conciliação quando o Poder Público figura no polo passivo. Órgãos públicos nem sempre dispõem de autonomia ou orientação para celebrar acordos, temendo implicações em Tribunais de Contas ou alegações de improbidade. Assim, questões que poderiam ser solucionadas administrativamente ou em mediação acabam judicializadas. Adicionalmente, a falta de integração entre as esferas administrativa e judicial gera situações em que mesmo após pacificação de um tema nos tribunais superiores, continuam a ser ajuizados casos semelhantes, seja por desconhecimento das partes, seja por inércia da administração em aplicar a jurisprudência. Essa desconexão alimenta a judicialização reflexa – ou seja, ações que seriam evitáveis com uma coordenação interinstitucional melhor.
- c) **deficiências nos instrumentos de gestão de litígios:** destacou-se que, tradicionalmente, o acompanhamento de processos pelas Procuradorias e pelos tribunais focava no caso a caso, e não em gerir o contencioso de forma estratégica. A ausência de sistemas unificados de informações capazes de identificar litígios repetitivos, monitorar índices de recorribilidade e mapear as causas mais frequentes dos processos corrobora a esse déficit. Somado a isso, a limitada especialização por tema, a exemplo de juízes generalistas

decidindo questões técnicas complexas (previdenciárias, tributárias, sanitárias etc.), o que contribui para decisões divergentes e incentiva recursos.

As consequências desse panorama atingem tanto o Judiciário quanto a Administração e os jurisdicionados. Para o Poder Judiciário, o excesso de demandas compromete a razoável duração dos processos e a qualidade das decisões. Como assinalou o Ministro Luís Roberto Barroso na apresentação do projeto, “a litigância em tais níveis é grave, pois absorve um elevado volume de recursos públicos, impacta na qualidade dos serviços prestados pelo Judiciário e afeta a vida dos brasileiros”¹⁰⁸. Juízes e servidores despendem tempo desproporcional com causas repetitivas, em detrimento de casos mais complexos ou inovadores que exigiriam atenção individualizada.

Do ponto de vista do Poder Público enquanto parte litigante, o elevado número de ações gera custos processuais significativos (custas, honorários sucumbenciais, despesas administrativas) e pode engessar a gestão de políticas. Por exemplo, a multiplicação de ações individuais obrigando o fornecimento de um medicamento ou o pagamento de um benefício pode desorganizar o planejamento orçamentário. Além disso, a necessidade de se defender em juízo consome esforços das Procuradorias e Consultorias Jurídicas, que poderiam ser canalizados para a orientação preventiva e a melhoria de serviços públicos.

Com base no diagnóstico dos dados e nas discussões das reuniões técnicas, o grupo consolidou algumas propostas gerais de solução, tanto no âmbito transversal (aplicáveis em larga escala) quanto específico (voltadas a causas de pedir particulares), organizadas por âmbito de enfrentamento – Administrativo e Judiciário, portanto.

A tabela a seguir resume parte das propostas apresentadas¹⁰⁹, divididas por esfera de atuação:

¹⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Redução da litigância contra o poder público: relatório final – fase 1: resumo executivo. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação: CNJ, 2025. 40 p. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/.../Reducao_Litigancia_Contra_o_Poder_Publico.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025. p. 7

¹⁰⁹ A consolidação de todas as propostas pode ser verificada nas p. 23-26 do relatório.

Administração Pública	
Sistema Estratégico de Dados	Criar sistemas de informação integrados, em cada procuradoria, para monitorar estrategicamente os litígios, identificando causas da litigância, casos repetitivos e possíveis soluções para redução de processos.
Procuradorias Especializadas	Instituir equipes especializadas para atuação preventiva e contenção de litígios massivos.
Matriz de Risco	Protocolos para análise de risco e custo-benefício, definindo critérios objetivos para acordos (quando vale a pena transigir).
Procedimentos Padrão de Solução	Fluxos de trabalho padronizados para conciliação, conforme resultado da análise de risco.
Triagem Tecnológica	Aperfeiçoar sistemas que automaticamente identifiquem casos repetitivos, litispêndências e escritórios “litigantes habituais”
Capacitação de Procuradores	Treiná-los em análise de risco, negociação, conciliação e mediação.
Poder Judiciário	
Coletivização de Demandas	Promover resolução coletiva de casos repetitivos por meio de Incidentes Processuais.
Protocolo CNJ para IRDR/IAC	Editar protocolo com critérios objetivos para que tribunais instalem Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) ou de Assunção de Competência (IAC) nos casos de massa.
IRDR em 1ª Instância	Alterar normativos para permitir instaurar IRDR já no primeiro grau, julgando ali mesmo casos repetitivos.
Fortalecimento de Precedentes	Garantir cumprimento amplo dos precedentes vinculantes dos tribunais superiores, inclusive pela Administração.
Efeito Vinculante para a Administração	Desenvolver entendimento de que as teses fixadas em recursos repetitivos (STJ) e repercussão geral (STF) obrigam não só o Judiciário, mas também a Administração Pública a seguir aquelas orientações.
Pareceres Normativos Pós-Precedente	Incluir, nas decisões de repercussão geral e repetitivos, determinação para que o ente público responsável edite parecer normativo vinculante interno obrigando seus agentes a cumprir a tese fixada.

Tabela 2. Propostas apresentadas por esferas de atuação.

Produzida pelos autores MOSER; FARIAS, 2026

Vê-se, portanto, que já em um primeiro diagnóstico (Fase 1) apresentou-se uma visão sistêmica da problemática e também das possíveis soluções, mediante iniciativas no âmbito administrativo, judicial, normativo e, inclusive, cultural. Esse arcabouço de estratégias multissetoriais, bem como a própria caracterização do problema como “estrutural e multicausal” já no início do relatório, indicam a necessidade de compreender o fenômeno sob o paradigma da complexidade proposto por Edgar Morin, como se discutirá a seguir.

4. O PARADIGMA DA COMPLEXIDADE: POR QUE SOLUÇÕES SIMPLISTAS FALHAM DIANTE DE UM SISTEMA COMPLEXO?

Em contraste com abordagens reducionistas ou linearmente deterministas, o pensamento complexo, teoria desenvolvida por Edgar Morin como uma reação crítica ao paradigma simplificador predominante nas ciências clássicas de matriz cartesiana, enfatiza a inter-relação e a interdependência entre as partes e o todo, reconhecendo a multiplicidade de fatores e de níveis de organização presentes em qualquer fenômeno.

Para compreender o problema da complexidade, segundo Morin,

é preciso saber primeiro que há um paradigma simplificador. A palavra paradigma é constituída por certo tipo de relação lógica extremamente forte entre noções-mestras, noções-chaves, princípios-chaves. Esta relação e estes princípios vão comandar todos os propósitos que obedecem inconscientemente a seu império. Assim, o paradigma simplificador é um paradigma que põe ordem no universo, expulsa dele a desordem. A ordem se reduz a uma lei, a um princípio. A simplicidade vê o uno, ou o múltiplo, mas não consegue ver que o uno pode ser ao mesmo tempo múltiplo. Ou o princípio da simplicidade separa o que está ligado (disjunção), ou unifica o que é diverso (redução).¹¹⁰

Ainda assim, adverte o autor que “o pensamento complexo não resolve por si só os problemas, mas se constitui numa ajuda à estratégia que pode resolvê-los”. Isso porque há uma tendência à naturalização da ordem vigente, pela qual se corre o risco de assumir, de forma acrítica, que as condições

¹¹⁰ MORIN, Introdução ao pensamento complexo, p. 59.

atuais persistirão indefinidamente, como se o curso dos fatos fosse linear e previsível, ignorando a possibilidade de rupturas e descontinuidades que caracterizam sistemas complexos. “A complexidade não é uma receita para conhecer o inesperado”¹¹¹, tampouco implica em presumir o conhecimento de uma totalidade.

Não se trata, portanto, de um método capaz de antecipar acontecimentos imprevistos, mas de uma forma de fomentar uma atenção constante diante das incertezas do mundo – ou, como afirma Morin, “o que o pensamento complexo faz é dar a cada um memento, um lembrete, avisando: ‘não esqueça que a realidade é mutante, não esqueça que o novo pode surgir e, de todo modo, vai surgir’”¹¹².

A necessidade do pensamento complexo só se justifica gradualmente, à medida que reconhecemos: a) os limites e insuficiências do pensamento simplificador; b) a existência de múltiplas complexidades interligadas; c) a urgência de um método capaz de enfrentar o desafio da complexidade.

Desde o início da obra, o autor adverte contra duas ilusões recorrentes: a primeira, achar que complexidade elimina a simplicidade (na verdade, o pensamento complexo incorpora o máximo de simplicidade possível, porém recusando suas consequências mutiladoras e unidimensionais); a segunda, confundir complexidade com completude total (a complexidade aspira a um saber multidimensional, mas sabe que o conhecimento completo é impossível).¹¹³

Com base nessas premissas iniciais, destacam-se, para fins de compreensão geral, apenas alguns dos princípios estruturantes do pensamento complexo¹¹⁴:

- a) **dialógico**, que consiste em manter, no cerne de um mesmo fenômeno, elementos antagônicos porém inseparáveis, em tensão simultânea, como por exemplo ordem e desordem, autonomia e dependência, consenso e conflito;

¹¹¹ Ibid., p. 83.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid., p. 4.

¹¹⁴ Esses princípios são sistematizados por Morin ao longo da obra *O Método*, especialmente nos volumes I e II (MORIN, Edgar. Rio de Janeiro: Sulina, diversas edições), e retomados de forma introdutória em *Introdução ao Pensamento Complexo* (MORIN, Edgar. 5ª ed. Porto Alegre: Sulina, 2015). Recomenda-se a leitura dessas obras para aprofundamento.

- b) da recursividade (ou retroação)**, pelo qual os produtos e os efeitos de um processo ou sistema retroagem sobre ele próprio, passando a ser também causas em um ciclo contínua, de modo que os acontecimentos são ao mesmo tempo resultados e fontes de feedback, gerando loops de causalidade circular em vez de cadeias lineares unidirecionais;
- c) hologramático**, que reconhece que “não apenas a parte está no todo, mas o todo está na parte” e, desse modo, a totalidade não se perde mesmo quando o sistema é dividido, compreensão essa que parte do próprio princípio da recursividade.

Esses princípios formam o cerne do modelo epistemológico de Morin e servem de base para repensar o sistema de justiça e, consequentemente, a própria litigiosidade.

De acordo com Ferraz, “A litigiosidade é um fenômeno estrutural, multifacetado e multicausal, qualificando-se como um problema complexo, que, por essa razão, resiste a abordagens simplificadoras, mutilantes ou reducionistas.” A autora, citando Morin, afirma que “Quando se atua sobre um problema complexo, há uma tendência a identificar e a intervir diretamente sobre as suas partes visíveis, suas exterioridades, as quais, na prática, revelam variados sintomas, originados do comportamento do todo.”¹¹⁵

Portanto, mapear partes visíveis do problema, mas sem perder de vista o “comportamento do todo” implica em reconhecer que a litigiosidade é um problema complexo, cuja solução, por consequência, não comporta “abordagens simplificadoras, mutilantes ou reducionistas”¹¹⁶.

Reforçando a noção de que a litigiosidade é um problema complexo “a ser abordado de forma estrutural”, em recente obra proveniente da produção intelectual de alunos e professores do curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação Profissional da PPGPD/Enfam, enfatizou-se que

Essa perspectiva não se coaduna com soluções que atuam diretamente sobre os elementos visíveis (as exterioridades, que estão no nível dos eventos) de um problema, que não cogitam dos possíveis

¹¹⁵SCHILLING FERRAZ, Taís, A litigiosidade como fenômeno complexo: quanto mais se empurra, mais o sistema empurra de volta, Revista Jurídica da Presidência, v. 25, n. 135, p. 163–191, 2023, p. 173.

¹¹⁶Ibid.

impactos, decorrentes das relações desse elemento com outros dentro e fora do sistema em que atua. Medidas que não consideram as inter-relações são tipicamente mecanicistas e fragmentárias.¹¹⁷

É partindo dessa premissa que se compreende a ideia de que certas características de um fenômeno somente se manifestam quando estas interagem com outros componentes do sistema. “É preciso observá-los em seu contexto, num cenário mais amplo, ao longo do tempo e sob várias perspectivas, tendo em conta que uma mudança de perspectiva, muda a compreensão do fenômeno.”¹¹⁸

A ciência jurídica, que historicamente privilegiou o ensino exegeta e técnico, voltado para a decodificação de leis, deve se voltar ao reconhecimento do sistema como parte de um contexto maior, permeado por dimensões sociais, econômicas, culturais e comportamentais – o que, na perspectiva de Morin, se denomina multidimensionalidade:

O conhecimento deve ser contextualizado. O conhecimento descon-textualizado é mutilado. O conhecimento deve ser globalizado. O conhecimento que ignora o todo é mutilado. O conhecimento deve ser multidimensional. O conhecimento que ignora as interações entre as dimensões é mutilado.¹¹⁹

Nesse sentido, reconhecer a litigiosidade como fenômeno de natureza complexa e multicausal implica adotar estratégias de enfrentamento igualmente complexas e integradas.

Em vez de atribuir causa única (seja ela cultural, econômica ou institucional) à crescente sobrecarga de processos, busca-se compreender a teia de fatores interconectados que produzem e agravam o fenômeno – fatores que podem incluir desde deficiências estruturais do Estado na prestação de serviços públicos, incentivos jurídicos que estimulam a busca pelo Judiciário, comportamentos estratégicos de litigantes habituais, até o desenho procedimental que, por vezes, permite ou mesmo incentiva condutas protelatórias.

Essa perspectiva ajuda a compreender, por exemplo, por que medidas meramente quantitativas (como criar mais varas ou nomear mais juízes) não

¹¹⁷ LUNARDI, Fabrício Castagna; FERRAZ, Taís Schilling; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino (Orgs.), *Litigiosidade responsável*, Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2023, p. 35.

¹¹⁸ LUNARDI; FERRAZ; KOEHLER (Orgs.), *Litigiosidade responsável*, p. 35–36.

¹¹⁹ MORIN, *Introdução ao pensamento complexo*, p. 59.

resolvem por si sós o problema da sobrecarga judicial. Como explica Ferraz, muitas vezes, quanto mais se “empurra” recursos no sistema, o sistema tende a ampliar a demanda, realimentando o ciclo da litigiosidade:

Várias iniciativas para fazer frente ao fenômeno da litigiosidade obtêm efeitos por períodos determinados. No entanto, em médio e longo prazos, não se mostram sustentáveis. Quanto mais se empurra, mais o sistema parece empurrar de volta, um comportamento que parece reproduzir um dos padrões sistêmicos dos fenômenos complexos, o chamado feedback de compensação.¹²⁰

Por exemplo, a elevação do número de sentenças pode induzir mais recursos; a fixação de metas de baixas processuais pode estimular distribuições de novas ações; a criação de varas especializadas pode atrair ainda mais demandas daquele tipo, e assim por diante, refletindo a natureza recursiva do fenômeno.

Da mesma forma, culpabilizar isoladamente certos atores (juízes pela morosidade, advogados pela sobrecarga, gestores públicos pela judicialização) configura a “armadilha da transferência de responsabilidade”, um arquétipo em que se atribui o insucesso ao elemento visível mais próximo, ignorando as conexões causais subjacentes¹²¹.

Adotar o paradigma da complexidade implica, pois, ampliar o olhar e buscar compreender a litigiosidade como um mapa de interconexões. Dessa forma, é possível observar as conexões entre as deficiências nas políticas públicas e o crescimento do número de processos; entre as decisões judiciais e os incentivos econômicos que impulsionam os litigantes; entre a dinâmica interna do Judiciário e as atitudes das partes envolvidas.

Em síntese, se o problema é complexo, também o deve ser a resposta. Com isso, o enfoque retorna à análise da litigiosidade envolvendo o poder público, notadamente quanto à integração das propostas a partir dessa lente teórica.

5. INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS EM MÚLTIPLOS NÍVEIS: RESPOSTA COMPLEXA PARA PROBLEMA COMPLEXOS

De fato, historicamente, o Brasil expandiu significativamente sua estrutura judicial, mas o volume de casos cresceu em ritmo igual ou maior,

¹²⁰ SCHILLING FERRAZ, A litigiosidade como fenômeno complexo, p. 173.

¹²¹ Ibid., p. 174.

mantendo a sobrecarga. Essa é precisamente a ideia de Ferraz, de que empurrar linearmente o sistema resulta numa pressão de volta – um ciclo adaptativo de equilíbrio deslocado¹²².

Assim, o crescimento da litigância não é apenas resultado de falhas isoladas, mas de interações complexas entre normas, práticas institucionais e comportamentos sociais.

Mas cabe frisar: enxergar a litigância massiva como fenômeno complexo significa reconhecê-la não como um “desvio patológico” fora do sistema, mas como fruto das regras e interações do próprio sistema, ainda que indesejado. Isso exige uma postura de auto-observação (metaposição) e aprendizagem organizacional, tanto por parte do sistema de justiça quanto das demais instituições envolvidas.

Como veremos, essa consciência já permeia as recomendações do projeto STF/CNJ, embora sua implementação encontre desafios inerentes ao próprio complexo que pretendem mudar.

Assim, traçando um paralelo entre teoria e prática, a identificação dos fatores que corroboram à litigiosidade (incentivos à litigância; limites para a consensualidade; e deficiências nos instrumentos de gestão de litígios¹²³), em sua interdependência e retroalimentação, revela um padrão de recursividade, segundo o qual os efeitos de um sistema retroagem sobre suas causas, gerando ciclos de causalidade circular.

Nesse contexto, nenhuma solução fragmentada (por exemplo, um mutirão de julgamento de processos tributários isoladamente) resolveria o quadro geral, porque os setores se interconectam: medidas na Previdência podem impactar Finanças, decisões trabalhistas afetam a administração e assim por diante.

Outro padrão retroalimentado identificado é a “litigância serial” ou repetitiva em massa. Mesmo após decidido um *leading case*, o comportamento por vezes resiste, em um processo adaptativo: se um caminho se fecha (precedente firme), busca-se outro (*distinguishing*), isso quando não se conta com a própria inércia administrativa em aplicar o entendimento. O ponto é que há um caráter não-linear e evolutivo da litigiosidade, a depender de como o sistema reage. As regras do jogo mudam, mas os jogadores permanecem em campo.

¹²² SCHILLING FERRAZ, A litigiosidade como fenômeno complexo.

¹²³ Ver seção 3

Há também dimensões contextuais que atravessam os portões dos litigantes. Um excessivo número de ações sobre uma mesma temática não significa, propriamente, uma aventura jurídica. Pode – como muitas das vezes o é – caracterizar um sintoma de falha no cerne das políticas públicas adjacentes. Por exemplo, demandas massivas por medicamentos indicam problemas na política de saúde (e, nesse caso, entre diferentes níveis federativos); ações previdenciárias podem refletir deficiências no reconhecimento administrativo de benefícios (por vezes por lacunas legais, implicando um convite à esfera de poder do legislativo).

Assim, muito do contencioso existe porque outros sistemas sociais não funcionam (ou não foram atualizados) adequadamente, levando cidadãos a buscar no Judiciário a correção de algo que deveria ter sido resolvido antes. O risco, aqui, é retomar novamente a uma solução simplista, pela mera “transferência” de problemas de uma esfera para outra. Mas se o subsistema (de saúde, previdenciário ou qualquer outro) falha, sobrecarrega-se o subsistema justiça, a despeito de serem todos parte de um sistema maior de garantia de direitos. Logo, a solução não está apenas dentro do Judiciário; deve passar também por melhorias nas políticas de origem – o que demanda cooperação interinstitucional

Por outro lado, se a análise complexa permite identificar as causas, também o faz em relação aos pontos de intervenção potencialmente eficazes, quais sejam, os “nós” de retroalimentação. Em um *loop* vicioso, romper o círculo em algum ponto estratégico pode revertê-lo (ou ao menos mitigá-lo). Por exemplo, e aqui citando novamente o relatório STF/CNJ, se milhares de ações previdenciárias se devem à falta de prova de atividade rural, criar um cadastro nacional de trabalhadores rurais (intervenção administrativa) poderia diminuir radicalmente esse contencioso na origem. Se a repetição de ações ocorre porque autarquias não aplicam precedentes, então emitir pareceres normativos vinculando a administração a cumprir as teses dos tribunais superiores pode estancar o ingresso de novas demandas.

É nesse contexto que o pensamento complexo de Edgar Morin oferece uma chave interpretativa para compreender por que soluções simplistas falham diante de sistemas abertos e dinâmicos como o da litigiosidade estatal.

Compreender e enfrentar a litigância – especialmente contra o Estado, diante do volume massivo de demandas – exige mais do que reformas pontuais. A complexidade e a escala da litigiosidade estatal demandam estratégias de mitigação que envolvam múltiplas instituições e esferas de poder, de forma coordenada. E, em que pese algumas estratégias já estarem

em curso, fazendo sentir os primeiros resultados, ainda há um caminho até que o contencioso brasileiro atinja patamares manejáveis e alinhados à capacidade institucional.

A implementação de quaisquer das recomendações exige uma mudança de cultura, sobretudo institucional. De uma postura eminentemente passiva e segmentada, respondendo processo a processo ou atuando em escala setorial, a uma abordagem proativa e analítica, a qual demanda um esforço adaptativo na integração de medidas normativas, administrativas e tecnológicas e no compartilhamento de dados em larga escala.

Uma primeira linha de ação é a gestão estratégica do contencioso pelos próprios entes públicos. No âmbito das procuradorias, por exemplo, a adoção de sistemas de acompanhamento de dados e métricas relativos às suas ações judiciais, de modo a identificar gargalos e causas repetitivas. Utilizar ferramentas aptas a identificar rapidamente litígios em ascensão e mapear escritórios e regiões onde há concentrações atípicas de demandas, de forma a obter subsídios técnicos que permitam a atuação junto à pasta governamental responsável para sanar administrativamente a questão.

Em complemento, a especialização de equipes e protocolos dentro das Advocacias Públicas para a contenção de litígios. Isso inclui criar núcleos especializados em tratar acordos e prevenir demandas, dotados de procuradores com capacitação específica em negociação, conciliação e mediação. Essas equipes podem aplicar análise de risco e custo-benefício para definir critérios objetivos de acordo nos casos cabíveis – por exemplo, renunciando a recursos em matéria já pacificada pelos tribunais superiores, ou propondo acordos quando o custo de litigar supera o valor em disputa.

Paralelamente, o fomento à solução consensual de conflitos envolvendo o Poder Público tem sido objeto de diversos atos do CNJ. A ideia de um sistema multiportas de justiça – em que o processo judicial é apenas uma das vias – ganha contornos próprios no setor público. A Recomendação CNJ n. 140/2023¹²⁴, por exemplo, incentiva os tribunais a adotarem métodos de resolução consensual em controvérsias oriundas de contratos administrativos, mediante convênios, comitês e consultas técnicas para prevenir litígios.

No âmbito interno, várias procuradorias instituíram Câmaras de Conciliação e Comitês de Solução de Disputas, aos moldes do já consolidado mecanismo na União (Câmara de Conciliação e Arbitragem da

¹²⁴ Disponível em: atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5177. Acesso em: 20 out. 2025.

Administração Federal – CCAF). O relatório do STF/CNJ sugere ampliar e estruturar tais câmaras, dotando-as de membros capacitados e autonomia para celebrar acordos até determinados valores, além de protocolos em parceria com órgãos de controle para dar segurança jurídica aos agentes públicos conciliadores.

Outro ponto crítico é garantir a observância dos precedentes qualificados (repercussão geral do STF e recursos repetitivos do STJ) tanto pelo Judiciário de base quanto pela própria Administração Pública. Sugere-se desenvolver entendimentos para expandir os efeitos vinculantes das teses fixadas a situações análogas ainda na instância de origem e, sobretudo, impor que a Administração cumpra imediatamente os precedentes.

Além disso, uma novidade importante é a utilização dos Centros de Inteligência dos tribunais para monitorar e reagir rapidamente a padrões anômalos de litigiosidade. Esses Centros, criados pelo CNJ (Resolução CNJ n. 349/2020 e n. 395/2021), reúnem juízes, servidores e especialistas em estatística para analisar fluxos processuais e propor soluções. Já se mostraram eficazes, por exemplo, na contenção de demandas repetitivas decorrentes de acidentes ou eventos localizados (desastres ambientais, problemas setoriais) através de recomendações específicas e interlocução com outros poderes. No âmbito da litigância contra o Estado, os Centros de Inteligência podem identificar focos de judicialização excessiva (por exemplo, um município onde de repente surgem milhares de ações tributárias idênticas) e articular respostas interinstitucionais – seja provocando a administração a corrigir o problema, seja sugerindo ao tribunal medidas de gestão do acervo.

6. CONCLUSÃO

Naturalmente, a implementação das políticas aqui discutidas requer mudança de mentalidade em muitos agentes, superação de corporativismos e aporte de recursos (humanos e tecnológicos). É preciso cautela, ademais, para que, no afã de coibir abusos, não se criem barreiras indevidas ao acesso à Justiça daqueles que legitimamente precisam do amparo judicial.

De todo modo, a análise empreendida ao longo deste artigo evidenciou que a litigiosidade envolvendo o Poder Público no Brasil configura um fenômeno estrutural, multicausal e dinâmico, cuja complexidade exige respostas igualmente complexas.

O diagnóstico realizado pelo projeto “Redução da Litigância contra o Poder Público”, conduzido pelo STF e pelo CNJ, para além de revelar a

dimensão do contencioso nessa esfera, também demonstrou os múltiplos fatores que o alimentam – desde incentivos normativos e culturais à judicialização, deficiências na gestão do contencioso, até limitações institucionais para a consensualidade.

Ao adotar o paradigma da complexidade de Edgar Morin como lente analítica, foi possível compreender que soluções fragmentadas, lineares ou exclusivamente reativas não são suficientes para enfrentar um sistema que opera por retroações, interdependências e múltiplas dimensões. A litigiosidade não é um desvio isolado, mas sim uma expressão sistêmica de falhas interconectadas entre a Administração Pública, o Judiciário e os próprios marcos normativos.

Nesse contexto, as estratégias delineadas, como a especialização das procuradorias, o fortalecimento da conciliação, a coletivização de demandas repetitivas e a observância efetiva dos precedentes, representam avanços significativos. A eficácia, contudo, depende da articulação entre instituições, da superação de resistências culturais e da consolidação de uma nova racionalidade jurídica, mais aberta à cooperação, à prevenção e à gestão estratégica dos conflitos.

Reduzir a litigância contra o Estado, portanto, não é apenas uma meta estatística, mas um imperativo de aprimoramento institucional e de sustentabilidade do sistema de justiça, mesmo frente a novos e imprevisíveis desafios.

Ainda assim, uma ressalva se mostra necessária: embora baseado em dados empíricos e estatísticos, o diagnóstico apresentado, ao menos em sua primeira fase, permanece predominantemente ancorado em uma lógica técnico-administrativa. Não há qualquer equívoco nisso, muito pelo contrário. Trata-se de um avanço inquestionável. Mas há de se ter cautela quanto aos seus limites explicativos desse modelo. Uma compreensão mais ampla das questões que envolvem a litigiosidade exigiria, possivelmente, alguns outros passos – reflexão que novamente nos conduziria ao paradigma da complexidade, mas cujo risco, por sua própria natureza e profundidade, não comportaria o escopo do presente artigo.

Como propõe Edgar Morin, compreender esses fenômenos exige consciência e não espanto. Se bem-sucedidos, “talvez estejamos no fim de um certo tempo e, nós o esperamos, no começo de novos tempos”¹²⁵.

¹²⁵ MORIN, Introdução ao pensamento complexo, p. 120.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2025**. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros>>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel dos Grandes Litigantes**. Plataforma online. Disponível em: <<https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes>>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Redução da litigância contra o poder público**: relatório final – fase 1: resumo executivo. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação: CNJ, 2025. 40 p. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/.../Reducao_Litigancia_Contra_o_Poder_Publico.pdf>. Acesso em: 20 out. 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, e135, p. 163–191, 2023.

FERRAZ, Taís Schilling; GOMES, Jurema Carolina da Silveira. A corresponsabilidade no fenômeno da litigância e a importância da tomada de consciência. In: LUNARDI, Fabrício Castagna; FERRAZ, Taís Schilling; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino (Orgs.). **Litigiosidade responsável**. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2023. p. 81–100.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**: Panorama do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama>>. Acesso em: 20 out. 2025.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 5. ed. Porto Alegre: Sulina, 2015.

Enviado em 01.11.2025.

Aprovado em 09.12.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.