

ANÁLISE EMPÍRICA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO NOS INCIDENTES DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS JUNTO AO TJSP SOB O ENFOQUE DO ACESSO À JUSTIÇA E DA DESIGUALDADE DOS LITIGANTES¹⁷⁷

EMPIRICAL ANALYSIS OF THE PERFORMANCE OF THE SÃO PAULO STATE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE (MINISTÉRIO PÚBLICO) IN INCIDENTS FOR THE RESOLUTION OF REPETITIVE CLAIMS (IRDR) BEFORE THE SÃO PAULO COURT OF JUSTICE (TJSP): A FOCUS ON ACCESS TO JUSTICE AND LITIGANT INEQUALITY

Camilo Zufelato

Advogado, Doutor em Processo Civil pela USP, Professor Titular da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP.

Victor Dantas de Maio Martinez

Advogado e Doutorando pela USP – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto.

Henrique de Mathias Almeida

Bacharel pela USP – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto.

RESUMO: O presente trabalho objetiva analisar empiricamente a atuação do Ministério Público nos Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas suscitados no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, de modo a descrever como o órgão atua como fiscal da ordem jurídica nesses precedentes sob a perspectiva do acesso à justiça, especialmente quanto à tipologia das partes de Marc Galanter. Sob uma perspectiva geral, os dados revelam que a taxa de admissibilidade do tribunal é extremamente baixa. Em uma análise voltada para o Ministério Público, os dados revelam que: a instituição suscita um número muito

pequeno de incidentes, não cumpre integralmente seu dever de manifestação, contudo, seus pareceres são mais favoráveis aos participantes eventuais, se comparada às teses fixadas pelo tribunal, sugerindo que sua participação como fiscal da lei não é suficiente para equalizar os dois tipos de litigantes.

PALAVRAS-CHAVE: IRDR; Acesso à justiça; Ministério Público; Jogador habitual; Participante eventual.

ABSTRACT: This paper aims to empirically analyze the role of the Public Prosecutor's Office in the Incidents of

¹⁷⁷ Artigo recebido em 12/11/2026 e aprovado em 13/07/2026.

Resolution of Repetitive Demands raised in the São Paulo State Court of Justice, in order to describe how it acts as guardian of the law in these precedents from the perspective of access to justice, especially with regard to Marc Galanter's typology of parties. From a general perspective, the data reveals that the court's admissibility rate is extremely low. In an analysis focused on the Public Prosecutor's Office, the data reveals that the institution raises a very small number of incidents, does not fully comply with its duty to speak out, yet its opinions are more favorable to eventual participants, compared to the theses established by the court, suggesting that its participation as a law enforcement agency is not sufficient to equalize the two types of litigants.

KEYWORDS: IRDR; access to justice; Public Prosecutor's Office; repeat player; one-shooter.

INTRODUÇÃO

O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) foi uma das novidades introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro pelo Código de Processo Civil (CPC) de 2015. Sua criação foi motivada, essencialmente, pela preocupação do próprio Poder Judiciário com a gestão da quantidade de demandas em tramitação

no Brasil¹⁷⁸. Dessa forma, como uma espécie de solução para reduzir o número de processos, os principais objetivos desse mecanismo processual são a promoção da duração razoável dos processos e a garantia da isonomia e da segurança jurídica.

Todavia, a implementação dessa técnica de julgamento naturalmente implica redução da participação individual das partes, um consectário lógico da economia de escala no julgamento de questões repetitivas pela sistemática construída¹⁷⁹. Assim, uma discussão sobre o instituto não pode dissociar-se do direito de acesso à justiça, basilar para qualquer Estado Democrático de Direito e que tem como cerne justamente essa participação. Afinal, sob uma perspectiva tradicional do acesso à justiça, aplicável à maioria dos conflitos que não possuem natureza ou efeitos coletivos, o direito à participação individual de todas as partes no processo é um requisito indispensável para sua a garantia.

Nesse contexto, apesar de buscar compatibilidade com o acesso à justiça, o IRDR tenciona a relação entre duração razoável do processo, isonomia e segurança jurídica de um lado e participação do outro. Dessa delicada relação emergem diversas críticas ao instituto, inclusive no que tange à efetiva garantia do acesso à justiça, especialmente levando-se em

¹⁷⁸ TARTUCE, Fernanda; ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. As técnicas de julgamento de casos repetitivos e a triagem de processos e recursos sob a perspectiva do acesso à justiça individual. **Revista de Processo**, [s. l], v. 288, p. 278-279

¹⁷⁹ ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. Litigiosidade repetitiva e a padronização decisória: entre o acesso à justiça e a eficiência do Judiciário. **Revista de Processo**, [s. l], v. 267, p. 241, jan. 2017.

consideração a tipologia das partes de Marc Galanter¹⁸⁰ e como essa técnica de julgamento por amostragem pode acentuar as assimetrias entre litigantes habituais e participantes eventuais.

Na esteira dessa discussão, o papel do Ministério Público no âmbito do IRDR mostra-se essencial, dada a missão institucional do *parquet* e o destaque que recebeu no capítulo do CPC destinado ao IRDR. A atuação ativa da instituição nos IRDRs permite, ao menos em tese, a mitigação das assimetrias entre litigantes habituais e participantes eventuais¹⁸¹, o que, em última análise, se coaduna com sua atuação como fiscal da ordem jurídica do Ministério Público.

Dada a relevância do tema, o presente trabalho volta-se à avaliação empírica das manifestações de mérito do Ministério Público nos IRDRs do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), buscando descrever como o *parquet* atua nesses precedentes e se essa atuação contribui para a efetivação do ideal de acesso à justiça. Nesse sentido, a tipologia das partes de Marc Galanter será utilizada como principal critério para a avaliação dos pareceres, a fim de determinar qual tipo de parte é beneficiada pelo parecer ministerial.

O trabalho parte da premissa de que dados empíricos sobre a atuação do Ministério Público são fundamentais

para uma reflexão crítica sobre a implementação do instituto, evidenciando suas limitações, seu impacto sobre os direitos fundamentais, suas implicações para a efetividade do acesso à justiça e a correlação do Ministério Público do Estado de São Paulo com esses temas.

Assim, a pesquisa desenvolvida tem como objetivo analisar empiricamente a atuação do Ministério Público nos Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas suscitados no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no intuito de descrever como o órgão atua nesses precedentes, à luz do marco teórico do acesso à justiça, especialmente quanto à tipologia das partes de Marc Galanter.

Para tanto, este artigo está estruturado da seguinte maneira: após a introdução, é apresentada a metodologia da pesquisa empírica; seguida por três seções teóricas, que abordam o conceito de acesso à justiça e de assimetria de litigantes, sua aplicabilidade no instituto do IRDR e a função institucional do Ministério Público; para então apresentar e discutir os dados empíricos coletados; finalizando com uma síntese conclusiva.

1. METODOLOGIA

¹⁸⁰ GALANTER, Marc. **Por que “quem tem” sai na frente: especulações sobre os limites da transformação no direito**. São Paulo: FGV Direito SP, 2018. Organizadora e tradutora, Ana Carolina Chasin.

¹⁸¹ ASPERTI, Maria Cecilia de Araujo. **Recursos Repetitivos e Incidente de Resolução de**

Demandas Repetitivas: uma análise da perspectiva do acesso à justiça e da participação no processo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 206

Para atingir o objetivo proposto, a pesquisa optou por limitar o universo de IRDRs estudados ao estado de São Paulo em razão dos desafios relacionados à coleta dos dados dos IRDRs em âmbito nacional, principalmente pela diferença de sistemas processuais.

Ante o grande número de IRDRs no tribunal, o maior do país em números brutos, optou-se por uma abordagem de coleta de dados mista, isto é, parte dos dados foi coletada de forma automatizada enquanto outra de forma manual. A parte automatizada da coleta foi feita por meio da raspagem de dados da web (*web scraping*¹⁸²), enquanto a manual foi feita mediante análise dos autos dos IRDRs. Os principais critérios utilizados para a distinção das coletas foram a complexidade de alguns dados e dificuldade de automação de sua coleta. Para as variáveis que requerem uma análise mais profunda, por exemplo, uma análise qualitativa de algum documento, optou-se pela coleta manual.

Inicialmente, procedeu-se à coleta dos números de processo de todos os IRDRs do tribunal. Para atingir o resultado mais próximo possível da realidade, 4 fontes foram consultadas para coletar o número e a identidade dos IRDRs que tramitam no tribunal, quais

sejam: I. consulta aos dados do DATA JUD, realizada pelo site do CNJ; II. consulta aos dados levantados no I Relatório de Pesquisa Empírica do Observatório Brasileiro de IRDRs; III. coleta de dados pela consulta jurisprudencial disponibilizada pelo sistema e-SAJ; e IV. coleta de dados pelo Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas (NUGEP), no site do tribunal.

Com base no cruzamento dessas fontes, 912 IRDRs foram encontrados no TJSP até o dia 18/03/2024. A partir dessa lista de processos, passou-se para a raspagem das demais informações. Das variáveis pertinentes para o presente trabalho, as seguintes informações foram obtidas de forma automatizada: números de processos de IRDR admitidos/inadmitidos, suscitantes/suscitados, classificação das partes por tipo de litigante e assunto do IRDR.

Os litigantes foram classificados segundo a tipologia de Marc Galanter¹⁸³, a partir de critérios objetivos. Considerou-se participante eventual a parte que possui de 1 a 10 processos na 1ª instância, intermediário o que possui de 11 a 100 e litigante habitual para aquele que possui mais de 100, na mesma esteira do critério utilizado por

¹⁸² *Web scraping* é um processo de coleta automatizada de dados disponíveis na web. O método consiste na prática de coleta de dados por qualquer técnica que não envolva um programa interagindo com uma API (que fornece uma sintaxe padronizada) ou a própria coleta manual de um humano usando um navegador da web. Se comparado a uma coleta manual, as principais vantagens dessa abordagem de

obtenção de dados são a rapidez com que os dados podem ser obtidos e a facilidade de processamento de massiva quantidade de informação. Sobre o tema: MITCHELL, Ryan. **Web Scraping with Python: Collecting More Data from the Modern Web**. 2nd ed. Sebastopol: O'Reilly Media, 2018.

¹⁸³ GALANTER, Marc, *op. cit.*

Maria Asperti¹⁸⁴ em sua tese de doutorado. A quantidade de processos existentes no tribunal para cada litigante foi obtida de forma automatizada, pela raspagem de dados.

Por sua vez, informações como o tipo de legitimado (Judiciário, Parte, Defensoria Pública e Ministério Público), parte beneficiada pela tese, se houve manifestação do *parquet* e qual parte foi beneficiada pela manifestação foram obtidas de forma manual. A coleta dessas variáveis foi feita manualmente em razão da complexidade. A definição do tipo de litigante beneficiado pela tese requereu a análise superficial do caso, especialmente por meio do acórdão, e as variáveis concernentes ao Ministério público exigiram a conferência dos autos processuais e dos pareceres eventualmente apresentados.

2. ACESSO À JUSTIÇA E ASSIMETRIA DE LITIGANTES

Atualmente, compreende-se que o direito de acesso à justiça não se limita à simples garantia de acesso ao Poder Judiciário, mas diz respeito à garantia de acesso a uma ordem jurídica justa. Para Kazuo Watanabe¹⁸⁵, a viabilização de um sistema que possibilite a resolução de conflitos de forma equitativa e eficaz, seja pelos tradicionais meios heterocompositivos de resolução de conflitos, seja pelos autocompositivos, é essencial para uma ordem jurídica justa. Dessa forma, implementar

mecanismos para equiparar qualitativamente as partes, garantir a assistência jurídica aos mais necessitados, desenvolver e incentivar outras formas de resolução de conflitos (distintas da heterocompositiva) são todos exemplos de medidas que asseguram uma ordem jurídica justa.

A assimetria entre os litigantes é um tópico central do trabalho “Why the ‘Haves’ Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change”, de Marc Galanter¹⁸⁶, que apresenta a célebre tipologia das partes. Segundo o autor, há dois tipos ideais de partes em demandas perante o Judiciário, os jogadores habituais (“*repeat player*”) e os participantes eventuais (“*one-shooter*”), sendo o critério classificatório a experiência prévia que esses sujeitos possuem com o sistema de justiça¹⁸⁷.

O autor observa que o litigante habitual goza de vantagens extrajurídicas que não são compartilhadas com os participantes eventuais, quais sejam: a) possuem conhecimento prévio quanto ao litígio, justamente por se envolverem em diversos litígios semelhantes; b) tem maior acesso a especialistas, desfrutam de economia de escala e arcam com menos custos iniciais; c) possuem mais facilidade para desenvolver uma relação informal com autoridades; d) tem uma reputação a zelar; e) dada a maior capacidade financeira e até mesmo jurídica, podem adotar estratégias; f)

¹⁸⁴ ASPERTI, Maria Cecília de Araujo, op. cit., 2018, p. 254.

¹⁸⁵ WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça**,

processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 3-6.

¹⁸⁶ GALANTER, Marc, op. cit.

¹⁸⁷ GALANTER, Marc, op. cit. p. 45-46.

podem disputar tanto regras quanto ganhos imediatos; g) podem disputar as próprias regras do jogo, visto que possuem interesse normativo no deslinde do caso¹⁸⁸.

Dessa forma, percebe-se que é muito difícil superar essas vantagens e igualar esses dois tipos de litigantes, razão pela qual o sistema jurídico deve levar em consideração as assimetrias entre os litigantes no intuito de assegurar o ideal de acesso à justiça.

3. ACESSO À JUSTIÇA NO INSTITUTO DO IRDR

Apesar de o ordenamento jurídico brasileiro já adotar técnicas para lidar com a massificação dos conflitos, a exemplo das ações coletivas, percebe-se que esses mecanismos não têm sido eficazes na gestão dos casos repetitivos¹⁸⁹. Sofia Temer destaca que eles seriam insuficientes na medida em que, no sistema de ações coletivas: I. há restrições quanto às matérias (por exemplo, demandas de natureza de tributário), a legitimidade ativa de pessoas naturais e a atuação de associações; II. o sistema de comunicação da ação coletiva aos interessados é ineficiente; III. a condenação é genérica e requer execução individual; IV. pelo sistema de extensão dos efeitos da coisa julgada; e IV. a falta de uma cultura de criação e vínculo a associações civis.

Como uma proposta de solução ao problema da massificação dos conflitos, o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas está alicerçado nos princípios constitucionais da isonomia, segurança jurídica e duração razoável do processo¹⁹⁰.

Dito isso, conclui-se que uma das motivações do instituto é disponibilizar a solução mais adequada para os casos repetitivos, casos que não são solucionados de forma adequada com o julgamento individual das ações, ou seja, um objetivo que se coaduna com o direito de acesso à justiça. Todavia, para atingir seu fim, esse mecanismo processual mitiga a participação processual e, conseqüentemente, o contraditório e a ampla defesa, princípios que também são muito caros ao acesso à justiça.

Conforme será detalhado a seguir, os principais problemas apontados, com relação ao IRDR, são: representatividade da causa, utilização estratégica pelos litigantes habituais, triagem dos casos a serem suspensos e o contraditório.

O problema da escolha de uma causa representativa deriva justamente da participação limitada de todos os possíveis afetados pela tese fixada e a vinculação de sujeitos que não participaram do processo à tese fixada¹⁹¹. Portanto, uma vez que nem todos aqueles sujeitos aos efeitos da decisão terão sua causa apreciada individualmente, para garantia da

¹⁸⁸ GALANTER, Marc, *op. cit.* p. 48-51.

¹⁸⁹ TEMER, Sofia. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas**. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2022. Rev., ampl. e atual. p. 33

¹⁹⁰ TEMER, Sofia. *op. cit.* p. 37-38.

¹⁹¹ ASPERTI, Maria Cecília de Araujo, *op. cit.*, 2018.

higidez do procedimento sob a perspectiva do acesso à justiça, é essencial que a causa originária realmente seja representativa¹⁹².

A despeito disso, o CPC não apresenta parâmetros de controle da representatividade da causa, além de não permitir a desvinculação da tese. Para solucionar esse problema, Antonio Cabral¹⁹³ sugere dois parâmetros para a adequada escolha da causa representativa: a) a maior amplitude de contraditório possível, que pode ser aferida com base na completude da discussão, qualidade e diversidade da argumentação, contraditório efetivo, existência de restrições à cognição e à prova; e b) a pluralidade e representatividade dos sujeitos do processo originário, tendo em vista que esses sujeitos serão os protagonistas do incidente, participando ativamente da causa, e que o debate acerca da questão de direito provavelmente será mais fértil com diversos sujeitos, privilegiando um amplo contraditório.

Enquanto não implementados mecanismos para realizar esse controle, “resta ao sistema confiar aos órgãos julgadores o controle da

representatividade adequada em caráter *ad hoc*”¹⁹⁴. Contudo, dados empíricos coletados pelo Observatório Brasileiro de IRDRs sugerem que os tribunais, salvo raríssimas exceções, não estão abordando a representatividade do caso paradigma em suas decisões de admissibilidade¹⁹⁵.

Em razão dessa ausência de mecanismos satisfatórios de controle dos processos originários, cria-se um cenário perfeito para a atuação estratégica dos jogadores habituais, que com base em sua expertise e melhor assistência técnica, podem suscitar causas que possuem maior chance de êxito para emplacar um entendimento favorável a seu favor¹⁹⁶. Inclusive, esse pode se tornar o instrumento mais eficiente possível disponível aos jogadores habituais, uma vez que ele possibilita, àqueles que violam direitos sistematicamente, que todos os casos sobre a mesma questão sejam concentrados em apenas um¹⁹⁷, facilitando tanto a logística, quanto eventual possibilidade de vitória.

Desse modo, a introdução irrefletida de técnicas de julgamento por amostragem para o combate a

¹⁹² CABRAL, Antonio do Passo. A escolha da causa-piloto nos incidentes de resolução de processos repetitivos. **Revista de Processo**, [s. l.], v. 231, p. 201-223, maio 2014.

¹⁹³ CABRAL, Antonio do Passo. *op. cit.* p. 206

¹⁹⁴ SILVA, Paulo Eduardo Alves da; CARVALHO, Natália Batagim de. O “GRANDE JOGADOR”: como atua o Judiciário na administração da litigiosidade repetitiva. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 28, n. 11, p. 307, jan./abr. 2021.

¹⁹⁵ ZUFELATO, Camilo *et al.* **I Relatório de Pesquisa Empírica do Observatório Brasileiro**

de IRDRs. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP, 2019, p. 81

¹⁹⁶ SILVA, Paulo Eduardo Alves da; CARVALHO, Natália Batagim de. *op. cit.* p. 306

¹⁹⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. Incidente de resolução de demandas repetitivas e recursos repetitivos: entre precedente, coisa julgada sobre questão, direito subjetivo ao recurso especial e direito fundamental de participar. **Revista dos Tribunais**, [s. l.], v. 962, p. 131-151, dez. 2015

litigiosidade repetitiva pode acentuar ainda mais as assimetrias já existentes entre os litigantes habituais e participantes eventuais¹⁹⁸.

Por sua vez, o problema da triagem está relacionado com a distinção dos casos a serem suspensos em primeiro grau de jurisdição para o julgamento do IRDR. Vez que os casos serão suspensos por tempo indefinido até o julgamento do incidente, é essencial que haja clara definição dos “fatos tipos” pelos tribunais, afinal, sem contornos precisos, a triagem pelos juízes individuais será imprecisa, podendo prejudicar. Inclusive, em razão da sensibilidade a demora dos participantes eventuais, Maria Cecília Asperti¹⁹⁹ sustenta que estabelecer a suspensão como regra pode causar maior congestionamento às cortes e até mais insegurança jurídica às partes²⁰⁰.

Por fim, a mais notável deficiência do instituto encontra-se na formação do contraditório. Esse ponto em específico dialoga diretamente com o primeiro problema, uma vez que a escolha de um caso pouco representativo é causa de um contraditório de baixa qualidade.

A própria lógica de julgamento por amostragem ou fixação de tese jurídica para diversos casos pendentes, lógica que sustenta a sistemática das demandas repetitivas, já implica

mitigação da participação individual de cada um dos litigantes no processo e, conseqüentemente, do contraditório e ampla defesa²⁰¹.

Inclusive, para Sofia Temer²⁰², caso não seja garantida a participação no debate e fundamentação exaustiva, elementos que conferem a legitimidade substancial democrática ao IRDR, sua tese não poderá ser vinculante.

Feitas essas considerações sobre os problemas do IRDR, percebe-se que a maioria desses problemas poderia ser solucionada ou ao menos mitigada pelas instituições oficiais que intervêm no feito, especialmente pelo Ministério Público e pelo Judiciário, conforme será detalhado adiante. Para isso, em função das inerentes dificuldades atreladas a essa técnica de julgamento, é essencial que esses atores assumam uma postura ativa para garantir o acesso à justiça, especialmente àqueles que já possuem desvantagens naturais, como os participantes eventuais.

4. PAPEL INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Sob uma perspectiva geral, pode-se dizer que o objetivo institucional do Ministério Público é a persecução dos

¹⁹⁸ SILVA, Paulo Eduardo Alves da; CARVALHO, Natália Batagim de. *op. cit.* p. 304

¹⁹⁹ ASPERTI, Maria Cecília de Araujo, *op. cit.*, 2018, p. 198-199

²⁰⁰ A título de referência, segundo informações coletadas no I Relatório de Pesquisa Empírica do Observatório Brasileiro de IRDRs (Zufelato *et al*,

2019, p. 114), em 93% (63) dos casos os processos pendentes foram suspensos.

²⁰¹ ASPERTI, Maria Cecília de Araujo, *op. cit.*, 2018, p. 198-199

²⁰² TEMER, Sofia. *op. cit.* p. 238.

objetivos estratégicos da República Brasileira, que estão arrolados no art. 3º da CF, ou seja, há uma confusão entre o objetivo da instituição e os da República²⁰³. Desses objetivos decorre a missão institucional do Ministério Público, que, nos termos do art. 127 *caput* da CF, corresponde à defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, missão essa que representa tanto uma incumbência quanto compromisso-dever da instituição²⁰⁴. Por fim, as funções institucionais são as atividades pelas quais o Ministério Público realiza sua missão e contribui para a efetivação de seu objetivo²⁰⁵.

Ademais, segundo o autor, atualmente o Ministério Público pode ser considerado um órgão da sociedade civil²⁰⁶. Em síntese, o autor defende que há um movimento de transição do Ministério Público, que historicamente assumira um papel de procurador do Rei, como um agente da dominação via coerção política, isto é, sua atuação era voltada à defesa da sociedade política, para atualmente exercer a defesa da sociedade civil, atuando, assim, de forma positiva e transformadora para a concretização do ideal democrático, contribuindo com a universalização do acesso a uma ordem jurídica justa²⁰⁷.

Sob uma perspectiva mais específica, a atuação do Ministério Público no IRDR encontra guarida tanto no *caput* do art. 127, mais especificamente, pela missão “defesa da ordem jurídica”, quanto no art. 129, incisos III e IX, ambos da CF²⁰⁸. O art. 129, IX da CF deve ser analisado em conjunto com o capítulo que prevê o IRDR no CPC, que prevê especificamente as funções institucionais do Ministério Público, dentre elas, destaca-se mais notadamente a intervenção obrigatória, devendo a instituição apresentar sempre uma manifestação quanto à admissibilidade e mérito da demanda (arts. 982, III e 983 do CPC) e, inclusive, assumir a titularidade do incidente se houver desistência ou abandono do suscitante (art. 976, §2º do CPC). Além disso, o *parquet* também possui legitimidade ativa tanto para suscitar o incidente (art. 977, III do CPC), quanto para pleitear a revisão da tese fixada (art. 986 do CPC).

Feitas essas considerações, conclui-se que a promoção de acesso à justiça no IRDR e a promoção da paridade de armas entre os tipos de litigantes são objetivos que se coadunam com missão e função institucional do Ministério Público.

Dentre as deficiências do incidente arroladas anteriormente, a

²⁰³ GOULART, Marcelo Pedrosa. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. p. 132

²⁰⁴ GOULART, Marcelo Pedrosa. *op. cit.* p. 133

²⁰⁵ GOULART, Marcelo Pedrosa. *op. cit.* p. 187

²⁰⁶ GOULART, Marcelo Pedrosa. *op. cit.* p. 107

²⁰⁷ GOULART, Marcelo Pedrosa. *op. cit.* p. 106-107

²⁰⁸ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas: sistematização, análise e interpretação do novo instituto processual**. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 132

única que não pode ser solucionada ou mitigada diretamente pelo Ministério Público é aquela referente a triagem, tendo em vista que o procedimento incumbe ao Poder Judiciário e não pode ser controlado pela instituição. Nessa senda, por meio da intervenção obrigatória e manifestação de mérito do Ministério Público, acaso sejam substanciais, o *parquet* tem o potencial de tornar o debate mais denso pela apresentação de novos argumentos ou até mesmo pela apresentação dos mesmos argumentos já levantados sob uma perspectiva diversa, ampliando, assim, o contraditório.

Inclusive, uma vez que há um “alinhamento teórico do Parquet com o favorecimento da organização das partes para melhorar a posição estratégica ‘daqueles que não tem’, como proposto por Galanter”²⁰⁹, o que se reflete nas manifestações da instituição, conforme será destacado a seguir, conclui-se que o Ministério Público poderia reforçar a posição de desvantagem do participante eventual e mitigar a diferença de vantagens extrajurídicas existente entre as partes opostas. Afinal, na tipologia de Galanter, a própria instituição enquadra-se na categoria de litigante habitual, gozando, em algum grau, dos benefícios atribuídos aos litigantes habituais²¹⁰.

Nessa senda, como litigante habitual comprometido com a

promoção do acesso à justiça, uma atuação proativa da instituição na suscitação dos incidentes poderia viabilizar uma atuação estratégica favorável aos participantes eventuais, suprimindo a falta de coesão e organização para a defesa de interesses sociais do grupo que é naturalmente atomizado.

Todavia, conforme alerta Maria Asperti²¹¹, não se pode supor genericamente que a simples atuação do Ministério Público já será suficiente para suprimir as disparidades existentes entre litigantes habituais e participantes eventuais. Ademais, Ananda de Almeida aponta que a organização e normatização do Ministério Público do Estado de São Paulo podem afastar do órgão algumas das vantagens atribuídas aos litigantes habituais, como, por exemplo, a atuação ampla, prospectiva, uniforme e seletiva.

Em síntese, o Ministério Público tem relevante potencial de mitigar as diferenças entre litigantes habituais e participantes eventuais e, conseqüentemente, promover o acesso à justiça nos IRDRs, já fragilizado pelo seu próprio desenho normativo, conforme salientado. Dessa forma, resta analisar se, no âmbito do TJSP, ele atingiu esse potencial.

5. ANÁLISE DOS DADOS

²⁰⁹ ALMEIDA, Ananda Palazzin de. **O Ministério Público como litigante habitual: uma atuação estratégica?** 2019. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

doi:10.11606/D.2.2019.tde-10072020-013604. Acesso em: 11 ago. 2025. p. 309

²¹⁰ ALMEIDA, Ananda Palazzin de. *op. cit.* p. 309-314

²¹¹ ASPERTI, Maria Cecília de Araujo, *op. cit.*, 2018, p. 214

Feito o resgate teórico dos conceitos necessários, passa-se à análise dos resultados obtidos no âmbito da pesquisa empírica, voltada a aferir como se dá a atuação do Ministério Público nos IRDRs que tramitaram no estado de São Paulo.

Até a data de recorte, já haviam sido suscitados 912 IRDRs no TJSP. A tabela 1 descreve a situação em que o tribunal se encontra, no que tange ao critério de admissão dos incidentes. A título de comparação, a tabela 2 compila os resultados obtidos no I Relatório de Pesquisa Empírica do Observatório Brasileiro de IRDRs²¹², coletados até o dia 15/06/2018.

Verifica-se um grande aumento no número total de IRDRs manejados, conforme gráfico 1, o montante mais que quintuplicou, superando inclusive o número total de IRDRs apontados no levantamento nacional de 2018 (677). Todavia, esse aumento não foi dividido de forma equitativa entre os casos em que houve admissão (admitidos e aguardando julgamento) e inadmissão, registrando uma queda de praticamente metade (42,5%) na taxa de admissão ao longo do tempo.

Analisando os dados concernentes à taxa de admissão por tipo de suscitante, expostos no gráficos 2 e 3, observa-se que a taxa de admissão das partes é ainda menor que média global do I Relatório de Pesquisa Empírica do Observatório Brasileiro de IRDRs, um reflexo da baixa taxa de admissão geral do TJSP. Ainda assim, o Judiciário apresenta uma taxa de

admissibilidade substancialmente maior que a dos demais tipos de suscitantes.

No que tange à tipologia das partes, os participantes eventuais são aqueles que mais suscitam IRDRs no TJSP, vide gráficos 4 e 5, mais que o dobro dos litigantes intermediários e os jogadores habituais, além de sete vezes mais que o Judiciário, enquanto a parte suscitada geralmente é composta por jogadores habituais.

Comparativamente, se considerada apenas a parcela dos 53 IRDRs admitidos, composta por 43 já julgados no mérito e 10 aguardando julgamento, o cenário altera-se substancialmente, especialmente no polo ativo, situação retratada nos gráficos 6 e 7.

Malgrado a predominância do Poder Judiciário nos admitidos, cumpre salientar que a maioria de seus IRDRs afeta diretamente conflitos entre participantes eventuais e litigantes habituais (exemplos: servidores aposentados X Fazenda Pública; jogadores de futebol X desenvolvedora de jogo eletrônico; contribuinte X fisco). Dessa forma, ainda assim é possível estabelecer que tipo de parte saiu beneficiada da decisão, conforme será destacado adiante.

Essas discrepâncias, derivadas da elevada taxa de admissão dos IRDRs suscitados pelo Judiciário, são evidenciadas no gráfico 8 ao se comparar a classificação dos suscitados em cada um dos grupos.

²¹² ZUFELATO, Camilo *et al.* *op. cit.*

Esses dados corroboram a hipótese de que o Poder Judiciário emprega o mecanismo do IRDR como uma ferramenta gerencial, atuando mais como um “*player*” interessado na gestão do volume de processos que no simples julgamento das causas que lhe são apresentadas²¹³.

Contudo, as discrepâncias existentes na amostra dos IRDRs admitidos recaem principalmente sobre a classificação dos suscitantes. No que tange aos suscitados, não há substancial diferença entre o gráfico 5 e gráfico 7, evidenciando-se que o padrão geral do TJSP é mantido no polo passivo do IRDR, independentemente do resultado do exame de admissibilidade.

Em síntese, a partir da análise voltada para a tipologia das partes, focada nas admissões, conclui-se que na maioria dos incidentes há uma relação de desequilíbrio entre as partes²¹⁴. Tendo como referência o total de IRDRs submetidos ao tribunal, apenas em aproximadamente 25,24% dos casos havia um equilíbrio entre o polo ativo e passivo do incidente. No universo dos admitidos, o percentual é menor, 22,73%²¹⁵.

Justamente por isso o debate acerca do acesso à justiça no IRDR é tão relevante. Com efeito, os casos em que há equilíbrio entre as partes representam uma verdadeira exceção no TJSP²¹⁶. Da amostra dos 44 admitidos, apenas em 10 (22,73%) havia equilíbrio entre as partes.

Feita essa digressão, resta analisar a atuação do Ministério Público nos IRDRs do TJSP. Repisa-se que a análise será voltada para os incidentes que o *parquet* suscitou e aqueles que já tiveram julgamento de mérito até o dia 18/03/2024.

No que tange a suscitação de IRDRs, a atuação do *parquet* é praticamente irrisória. Dos 912 IRDRs suscitados no Tribunal Bandeirante até a data de referência, apenas 2 foram suscitados pelo Ministério Público (e ambos foram inadmitidos), ínfimo percentual de 0,22% dos casos.

Inclusive, cumpre salientar que os incidentes suscitados são antigos, ambos constam da coleta do I Relatório do Observatório Brasileiro de IRDRs, realizada em 2018 (IRDRs nº 2182100-30.2016.8.26.0000 e nº 2116110-58.2017.8.26.0000). Quer dizer, nos

²¹³ ZUFELATO, Camilo; OLIVEIRA, Fernando Antônio. A teoria da tipologia das partes de Galanter e a prática do IRDR no Brasil: o Poder Judiciário como um jogador? In: **Acesso à justiça, direito e sociedade: estudos em homenagem ao Professor Marc Galanter**. Tradução. São Paulo, SP: Quartier Latin, 2022. p. 146-151

²¹⁴ Para fins dessa pesquisa, está-se diante de um litígio equilibrado quando as partes possuem a mesma classificação, isto é, nos casos em que há “Eventual-Eventual”, “Intermediário-Intermediário” e “Repetitivo-Repetitivo”. Para

finis dessa classificação, o Judiciário foi considerado como um litigante repetitivo.

²¹⁵ Uma vez que uma quantidade substancial dos incidentes desse grupo foi suscitada pelo Judiciário, optou-se por classificar esses incidentes com base na classificação das partes no processo originária

²¹⁶ Novos dados relativos a todos os tribunais do país ainda não foram coletados, contudo, não há razão para supor que essa tendência é exclusiva do Tribunal Bandeirante, afinal, a litigiosidade de massa é um fenômeno de âmbito nacional.

quase 6 anos que separam as datas das coletas, o Ministério Público não suscitou o instituto sequer uma vez. Paralelamente, durante esse período houve expressiva proliferação de IRDRs no tribunal, um aumento de 5,3 vezes.

Com efeito, esse desinteresse do Ministério Público representa a perda de um grande potencial para a defesa da ordem jurídica justa. Ressalta-se que a defesa da ordem jurídica está atrelada à construção do novo direito, que desdobra-se em três distintos planos, os da legalidade sonogada, relida e negada²¹⁷. A previsão de um mecanismo de uniformização do entendimento jurisprudencial permite ao Ministério Público atuar tanto no plano da legalidade sonogada quanto no da legalidade relida, segundo classificação de Marcelo Goulart²¹⁸, isto é, garantindo a defesa de direitos até então desrespeitados e ajustando o entendimento de normas positivadas aos princípios constitucionais. Inclusive, em razão da concentração do julgamento em um único processo e da ampla eficácia da tese fixada, uma postura mais ativa na suscitação permite uma economia de escala ao Ministério Público.

Noutro giro, em se tratando da manifestação de mérito, a instituição assume uma postura mais ativa. Conforme mencionado anteriormente, a

manifestação de mérito do Ministério Público consiste em um compromisso-dever da instituição, calcado tanto em sua função como fiscal da ordem jurídica (art. 127 da CF), quanto na expressa previsão do art. 983 do CPC. Assim sendo, o *parquet* deveria manifestar-se em todos os incidentes já julgados pelo TJSP; entretanto, isso ainda não é uma prática amplamente difundida, conforme se depreende do gráfico 9.

Embora os casos em que houve manifestação representem a maioria, pouco mais que 4/5, o montante de casos em que não houve manifestação alguma²¹⁹ não é irrisório. Diferentemente dos casos em que não houve intervenção de terceiros no incidente, a inatividade do Ministério Público é um fator ainda mais preocupante dada sua obrigatoriedade.

Não se pode concluir com certeza que, efetivamente, em 13,95% (6 casos) dos IRDRs admitidos no TJSP, o contraditório foi insuficiente e que esses casos não gozam de legitimidade democrática, conclusão que dependeria da análise pormenorizada da completude dos argumentos trazidos pelas partes, assim como de eventuais terceiros que apresentaram manifestações. Ainda assim, pode-se inferir que nesses casos certamente o contraditório foi prejudicado, pois

²¹⁷ GOULART, Marcelo Pedroso. *op. cit.* p. 134.

²¹⁸ GOULART, Marcelo Pedroso. *op. cit.* p. 134-135.

²¹⁹ Para fins da análise das manifestações, não foram consideradas como manifestações de mérito os pareceres do *parquet* em que ele apenas menciona a ciência do acórdão de

admissibilidade. Cumpre salientar que os casos “sem informação” (2 no total) representam aqueles casos em que não é possível realizar a consulta dos autos do processo online, provavelmente em razão dos autos serem físicos.

desenvolveu-se aquém do ideal, e que a execução do incidente desrespeitou frontalmente a legislação, pela omissão do Ministério Público.

A ausência de manifestação meritória do *parquet* é ainda mais problemática ao analisar a relação entre as partes nesses litígios. Dos 6 casos em que não houve manifestação, apenas 1 deles havia uma situação de equilíbrio entre as partes, um incidente com jogadores habituais em polos opostos. No restante dos casos, havia disparidade entre as partes, seja uma relação entre um participante eventual e um jogador habitual (5), seja uma relação entre um litigante intermediário e um habitual (1).

Nesses casos a intervenção do *parquet* seria ainda mais importante, dada a grande diferença das vantagens inatas entre o jogador habitual e o participante eventual²²⁰. No entanto, essa diferença não torna desnecessária a intervenção do Ministério Público nos casos em que há equilíbrio entre as partes, afinal, há uma obrigação legal de apresentação do parecer ministerial. Contudo, é mais provável que o contraditório seja amplo quando ambas as partes possuírem vantagens equivalentes, isto é, quando seu êxito na demanda depender menos de fatores

extrajurídicos e mais de fatores jurídicos.

Em uma análise mais detalhada, o Ministério Público não apresentou manifestação nos IRDRs nº 2210494-47.2016.8.26.0000 (Tema 8), 2052404-67.2018.8.26.0000 (Tema 18), 2008285-16.2021.8.26.0000 (Tema 46), 2166423-86.2018.8.26.0000 (Tema 26), 2178554-93.2018.8.26.0000 (Tema 25) e 2020356-21.2019.8.26.0000 (Tema 30). Todos esses casos foram suscitados pelas próprias partes, e todos envolviam algum ente público (seja o estado ou um município), salvo o processo Tema 26 (consumidor x banco).

Os temas fixados foram os seguintes:

Tema 8: *A Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Lixo da Comarca de São Caetano do Sul é adequada à legalidade, após a entrada em vigor das Leis Municipais ns. 5.163/2013 e 5.258/2014, podendo ser cobrada pelo Município em questão.*

²²⁰ Não se está dizendo que o Ministério Público deve atuar, a despeito do direito em debate como, representante de qualquer interesse de participantes eventuais, o que inclusive não se coadunaria com sua missão institucional. Entretanto, como órgão da sociedade civil incumbido da defesa da ordem jurídica, é de interesse institucional do Ministério Público diminuir a discrepância entre as vantagens dos

litigantes habituais e participantes eventuais, afinal, a paridade de armas entre as partes em um litígio é indispensável para a garantia do acesso à justiça. Com base na atual regulamentação do instituto, a principal forma do *parquet* atingir esse objetivo é precisamente enriquecendo o contraditório e até mesmo suscitando IRDRs.

Tema 18: O interesse de agir para ajuizamento da ação de cobrança embasada em Mandado de Segurança Coletivo nasce com o trânsito em julgado da sentença que decidir a impetração.

Tema 25: As disposições da Lei Complementar Estadual nº 813/96 aplicam-se aos integrantes da Assessoria Militar do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Tema 26: A alteração introduzida pela Lei nº 13.465/2017 ao art. 39, II, da Lei nº 9.514/97 tem aplicação restrita aos contratos celebrados sob a sua vigência, não incidindo sobre os contratos firmados antes da sua entrada em vigor, ainda que

constituída a mora ou consolidada a propriedade, em momento posterior ao seu início de vigência.

Tema 30: O recebimento dos embargos à execução fiscal fica condicionado à garantia integral do juízo, nos termos do art. 16, parágrafo 1º, da Lei 6.830/80.

Tema 46: É constitucional o art. 97 da Lei Municipal nº 2.288/1984 de Jaú, com as alterações promovidas pela LC 185/2002 e pelo Decreto nº 5.779/2008, que restringiram o fato gerador da taxa de limpeza pública à coleta e remoção de lixo domiciliar.

Curioso notar que nesses casos o litigante habitual saiu vitorioso no julgamento, quer dizer, a tese fixada é favorável à sua pretensão na ação individual²²¹, salvo no Tema 26, único

²²¹ A título exemplificativo, no tema 8, a Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Lixo da Comarca de São Caetano do Sul teve sua legalidade impugnada e o argumento do ente público no sentido da legalidade da taxa foi acolhido pelo Tribunal; por sua vez, no tema 18, o argumento dos suscitantes (servidores públicos) no sentido da possibilidade de

ajuizamento de ações de cobrança antes do trânsito em julgado do Mandado de Segurança Coletivo não foi reconhecida, fixando-se a tese no sentido contrário. Em contrapartida, no tema 26, a tese fixada implica acolhimento da pretensão do suscitante (consumidor) em uma ação individual movida contra o banco, este que sustentava a aplicação retroativa das alterações

desses casos em que um ente público não está envolvido, sugerindo uma tendência de alta chance de vitória dos entes públicos sobre os sujeitos de direito privado.

Ademais, é possível notar uma significativa diferença entre a distribuição da parte beneficiada quando há e quando não há parecer do MP. Os litigantes habituais foram beneficiados em 65,38% dos casos em que o Ministério Público apresentou manifestação de mérito. Por outro lado, nos casos em que não houve esse parecer o valor saltou para 80% (4/5).

O pequeno número de observações privilegia resultados extremos, *outliers*, fato que pode ser a causa exclusiva dessa variação. Embora a atuação do Ministério Pública não seja suficiente para garantir uma paridade de armas entre os litigantes, não é possível excluir a hipótese de que esse aumento decorra da inércia do *parquet*.

Por fim, cabe analisar ainda qual tipo de parte beneficiou-se da tese fixada no IRDR nos casos em que houve manifestação do Ministério Público, bem como aferir em qual sentido foi o parecer do órgão. Preliminarmente, cumpre esclarecer que esse critério de análise tem claras limitações.

Em primeiro lugar, a simples análise do beneficiado desconsidera totalmente o mérito da demanda, a questão substancial de direito. Por mais que elementos extrajurídicos possam ser importantes para o deslinde de uma causa, é inegável que os elementos

jurídicos também são extremamente relevantes, de forma que a racionalidade jurídica não pode ser completamente abandonada. Além disso, conforme salientado ao tratar da tipologia das partes de Galanter, os jogadores habituais costumam agir de forma estratégica, portanto, tendem a selecionar aqueles casos que possuem maior possibilidade de êxito, fato que naturalmente afetaria a proporção de vitórias entre as partes, mesmo com um contraditório amplo.

Em segundo lugar, em certos casos a identificação de um “lado vencedor” não se mostra uma tarefa simples, especialmente quando as implicações do julgamento não são tão óbvias ou quando há diversas questões de direitos envolvidas, o que pode ensejar uma sucumbência recíproca. Em razão disso, em alguns casos não foi possível identificar claramente um vencedor.

A despeito disso, ainda se mostra útil analisar essa informação de forma comparativa, verificando quem foi beneficiado pelo parecer do Ministério Público e quem foi beneficiado pela tese fixada pelo TJSP. Para fazer essa comparação, reduziu-se o universo dos IRDRs admitidos com julgamento de mérito ainda mais, para abarcar apenas aquelas relações em que há desequilíbrio entre as partes, afinal, não há sentido em analisar qual parte saiu beneficiada se ambas enquadram-se na mesma categoria.

da Lei nº 13.465/2017, menos benéficas ao consumidor.

A partir do gráfico 10, denota-se que, com base nos exatos mesmos casos julgados pelo tribunal, a orientação do Ministério Público foi substancialmente mais favorável aos litigantes eventuais quando comparada à decisão do TJSP. Ou seja, enquanto há uma divisão praticamente equitativa entre as partes beneficiadas pelos pareceres do *parquet*, os julgamentos do tribunal beneficiam proporcionalmente mais os jogadores habituais; a chance do jogador habitual sagrar-se vencedor é 2,4 vezes maior que a do participante eventual.

Esse dado é extremamente relevante uma vez que a instituição é um órgão da sociedade civil comprometido com a criação de uma “sociedade livre, justa e solidária” e com a redução das desigualdades sociais, objetivos que estão indelevelmente ligados a garantia do acesso à justiça de forma ampla, até em técnicas de julgamento excepcionais como o IRDR. Por sua vez, a garantia do acesso à justiça implica a redução da influência de fatores externos ao direito para o deslinde da causa.

A correlação entre o maior percentual de êxito dos jogadores habituais e os fatores extrajurídicos que favorecem esses litigantes é uma hipótese, na medida em que o critério de avaliação possui sérias limitações, conforme já destacado. Até com uma apreciação pormenorizada da

controvérsia de direito envolvida, critério mais adequado para confirmar referida hipótese, seria difícil afirmar peremptoriamente que as vantagens extrajurídicas dos jogadores habituais foram o fator determinante nesses casos. Inclusive, nem todos os julgamentos foram unânicos e em alguns casos o julgamento foi até revisto pelo próprio tribunal ou alterado pelo STF ou STJ.

Comparativamente, a reforçar essa perspectiva, trabalho empírico conduzido nos Tribunais Superiores também identificou que os litigantes habituais obtêm resultados mais favoráveis do que os eventuais nos recursos repetitivos²²².

Dessa forma, os dados corroboram a hipótese anteriormente levantada. A notável discrepância entre o percentual de casos em que o litigante habitual foi privilegiado no TJSP, inclusive se comparado aos tribunais de vértice²²³, sugere que talvez haja uma distorção ainda mais grave no tribunal estadual, no que tange ao enfrentamento das assimetrias entre os litigantes na condução dos casos repetitivos.

CONCLUSÃO

O IRDR surge no ordenamento jurídico pátrio como uma proposta de solução, no âmbito dos estados, para o “problema” da quantidade crescente do

²²² MARTINEZ, Victor Dantas de Maio. **Recursos repetitivos e acesso à justiça: o perfil assimétrico da litigância na formação de precedentes vinculantes nos tribunais superiores brasileiros**. Ribeirão Preto, 2024.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024

²²³ MARTINEZ, Victor Dantas de Maio. *op. cit.*

número de processos. Entretanto, a implementação de uma técnica de julgamento pautada na fixação de uma tese jurídica abstrata com aplicação nos casos presentes e futuros, uma dinâmica com uma lógica efficientista, naturalmente assevera as assimetrias entre os tipos de litigantes e atinge o contraditório e ampla defesa, vulnerabilizando o princípio do acesso à justiça nos IRDRs.

Nesse contexto, a doutrina brasileira aponta as deficiências do instituto, especialmente quanto à representatividade da causa (se se assumir que o procedimento é subjetivo), ao uso estratégico do incidente por parte de grandes litigantes, à triagem dos processos a serem sobrestados e, por fim, ao contraditório (apontado tanto por aqueles que se filiam ao posicionamento objetivo, quanto por aqueles que se filiam ao subjetivo).

Esses problemas são agravados ao considerar que na maioria dos IRDRs do TJSP as partes encontram-se em uma relação de desequilíbrio, considerando a tipologia das partes de Marc Galanter. O autor observou que os fatores externos ao direito interferem na capacidade de litigância dos jogadores habituais e participantes eventuais, com nítidas vantagens para aqueles que frequentemente utilizam o Poder Judiciário.

Ante essa assimetria, a participação de terceiros é um mecanismo que poderia reequilibrar os litígios. No cenário brasileiro, a participação do Ministério Público pode

ser um instrumento relevante para mitigar os efeitos nocivos das diferenças de capacidade entre os litigantes, especialmente em litígios estratégicos como os casos repetitivos. Como uma das funções essenciais à justiça responsável pela fiscalização da ordem jurídica e uma instituição da sociedade civil, o *parquet* tem como dever funcional a garantia do direito de acesso à justiça, estando inclusive obrigado pela legislação a intervir no IRDR.

Em uma sociedade marcada pela massificação dos conflitos, é impossível cogitar um direito de acesso à justiça sem se considerar as assimetrias extrajurídicas existentes entre litigantes habituais e participantes eventuais. Assim, a garantia de acesso à justiça pelo *parquet* implica sua atuação ativa para mitigar essas assimetrias, seja como *custus legis* em incidentes suscitados pelos demais legitimados, seja como próprio suscitante. Esses principais eixos de atuação da instituição foram o objeto de pesquisa do presente trabalho, restrita a análise ao TJSP.

Em suma, a análise dos dados coletados permite a extração de quatro principais conclusões.

A ínfima quantidade de IRDRs suscitados pelo *parquet* - apenas 2 em um período de quase 6 anos - revela que ele está adotando uma postura passiva no que tange à utilização do instituto no TJSP. Isso significa que a função de fiscal da ordem jurídica do Ministério Público do Estado de São Paulo não está sendo exercida de forma ativa, no intuito de intervir na litigiosidade repetitiva e de

criar teses vinculantes no âmbito do tribunal local - o que parece ser uma oportunidade perdida para a litigância estratégica.

A despeito do compromisso-dever da instituição de manifestar-se sobre o mérito de todas as demandas, nos termos do art. 983 do CPC, o Ministério Público do Estado de São Paulo não está cumprindo integralmente essa obrigação. Embora essa situação seja excepcional, idealmente esses casos nem deveriam existir. Portanto, ao menos em quase 14% dos IRDRs do TJSP houve o desrespeito a requisitos procedimentais mínimos para a garantia da legitimidade democrática do instituto.

A tendência geral dos pareceres do Ministério Público é significativamente mais favorável aos participantes eventuais se comparada às teses fixadas pelo tribunal, sugerindo que possivelmente a instituição reconheça a disparidade entre os tipos de litigantes como uma óbice ao acesso à justiça e utilize essa premissa para nortear as manifestações, o que se coaduna com sua missão institucional.

Por fim, apesar do percentual de manifestações do Ministério Público ser significativamente mais favorável aos participantes eventuais, os resultados do julgamento tendem a ser contrários a essa categoria de partes, indicando que a mera participação do *parquet* pode não ser suficiente para reequilibrar as assimetrias entre litigantes nos casos repetitivos, o que pode representar um problema ainda mais grave que recai

sobre a sistemática dos julgamentos repetitivos no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Ananda Palazzin de. **O Ministério Público como litigante habitual: uma atuação estratégica?** 2019. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. doi:10.11606/D.2.2019.tde-10072020-013604. Acesso em: 11 ago. 2025.
- ASPERTI, Maria Cecilia de Araujo. **Recursos Repetitivos e Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas: uma análise da perspectiva do acesso à justiça e da participação no processo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- ASPERTI, Maria Cecilia de Araujo. Litigiosidade repetitiva e a padronização decisória: entre o acesso à justiça e a eficiência do Judiciário. **Revista de Processo**, [s. l.], v. 267, p. 233-255, jan. 2017.
- CABRAL, Antonio do Passo. A escolha da causa-piloto nos incidentes de resolução de processos repetitivos. **Revista de Processo**, [s. l.], v. 231, p. 201-223, maio 2014.
- GALANTER, Marc. **Por que “quem tem” sai na frente: especulações sobre os limites da transformação no direito.** São Paulo: FGV Direito SP, 2018. Organizadora e tradutora, Ana Carolina Chasin.

- GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.
- MARINONI, Luiz Guilherme. Incidente de resolução de demandas repetitivas e recursos repetitivos: entre precedente, coisa julgada sobre questão, direito subjetivo ao recurso especial e direito fundamental de participar. **Revista dos Tribunais**, [s. l], v. 962, p. 131-151, dez. 2015.
- MARTINEZ, Victor Dantas de Maio. **Recursos repetitivos e acesso à justiça: o perfil assimétrico da litigância na formação de precedentes vinculantes nos tribunais superiores brasileiros**. Ribeirão Preto, 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.
- MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas: sistematização, análise e interpretação do novo instituto processual**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- MITCHELL, Ryan. **Web Scraping with Python: Collecting More Data from the Modern Web**. 2nd ed. Sebastopol: O'Reilly Media, 2018.
- SILVA, Paulo Eduardo Alves da; CARVALHO, Natália Batagim de. O “GRANDE JOGADOR”: como atua o Judiciário na administração da litigiosidade repetitiva. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 28, n. 11, p. 300-321, jan./abr. 2021.
- TARTUCE, Fernanda; ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. As técnicas de julgamento de casos repetitivos e a triagem de processos e recursos sob a perspectiva do acesso à justiça individual. **Revista de Processo**, [s. l], v. 288, p. 275-299, fev. 2019.
- TEMER, Sofia. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas**. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2022. Rev., ampl. e atual.
- WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.
- ZUFELATO, Camilo; OLIVEIRA, Fernando Antônio. A teoria da tipologia das partes de Galanter e a prática do IRDR no Brasil: o Poder Judiciário como um jogador? In: **Acesso à justiça, direito e sociedade: estudos em homenagem ao Professor Marc Galanter**. Tradução. São Paulo, SP: Quartier Latin, 2022. p. 125-151.
- ZUFELATO, Camilo; PRADO, Ana Carolina Craveiro; CAVALLO, Bárbara Morselli; OLIVEIRA, Fernando Antônio; BORGES, Gustavo Tavares de Oliveira; CARVALHO, Natália Batagim de; SILVA, Raul Campos. **I Relatório de Pesquisa Empírica do Observatório Brasileiro de IRDRs**. Ribeirão Preto: Faculdade de

Direito de Ribeirão Preto da USP,
2019.

ANEXOS

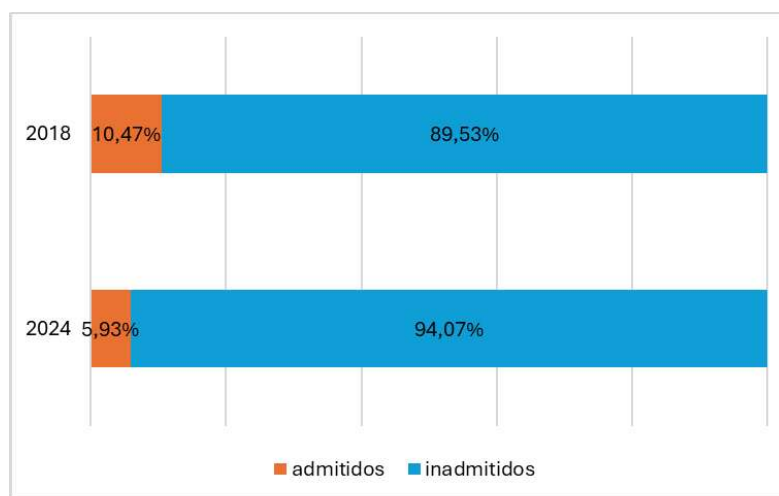
Tabela 1 - Admissão TJSP - 2024	Ocorrência
Admitido	43
Aguardando julgamento	10
Sem julgamento cadastrado	18
Não Admitido	841
TOTAL	912

Fonte: elaboração própria

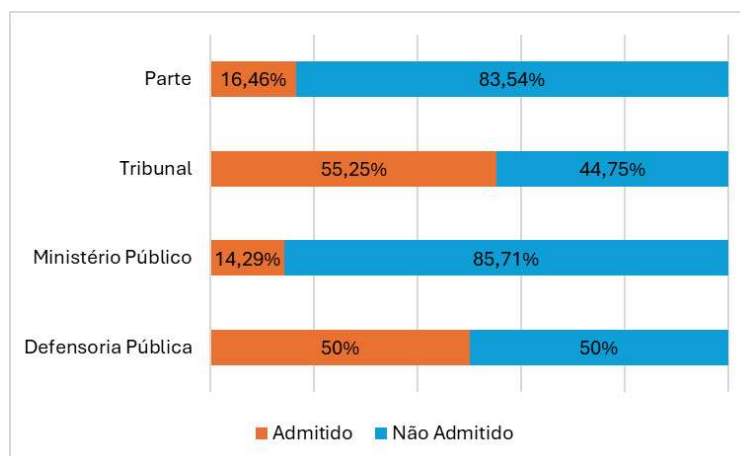
Tabela 2 - Admissão TJSP - 2018	Ocorrência
Admitido	18
Não admitido	145
Não conhecido	6
Prejudicado	3
TOTAL	172

Fonte: elaboração própria com base nos dados obtidos no I Relatório de Pesquisa Empírica do Observatório Brasileiro de IRDRs²²⁴

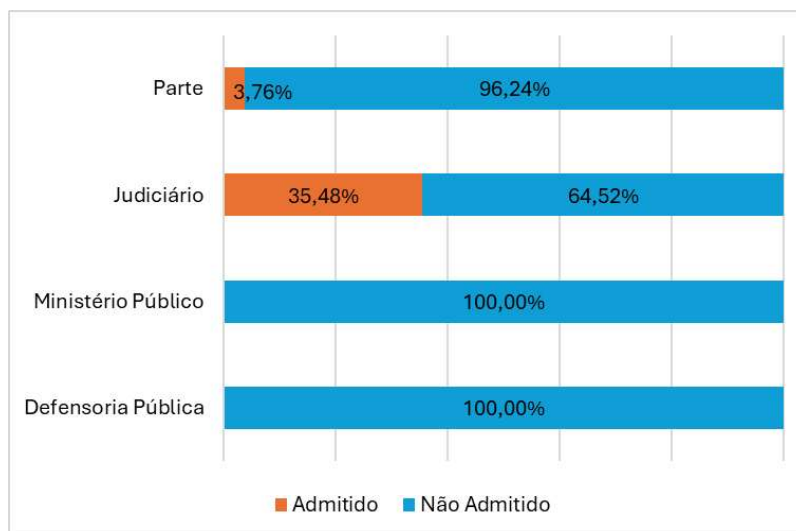
²²⁴ ZUFELATO, Camilo *et al. op. cit.*

Gráfico 1 - Taxa de admissão dos IRDRs no TJSP ao longo do tempo

Fonte: elaboração própria

Gráfico 2 - Admissibilidade por tipo de suscitante - geral 2018


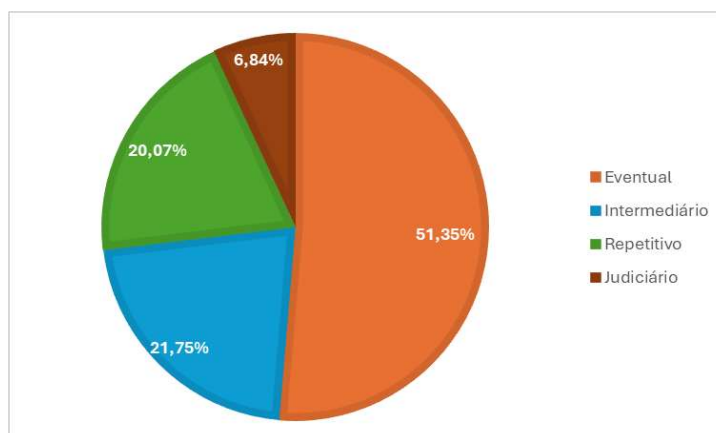
Fonte: elaboração própria com base nos dados do I Relatório de Pesquisa Empírica do Observatório Brasileiro de IRDRs²²⁵.

Gráfico 3 - Admissibilidade por tipo de suscitante - TJSP 2024


Fonte: Elaboração própria

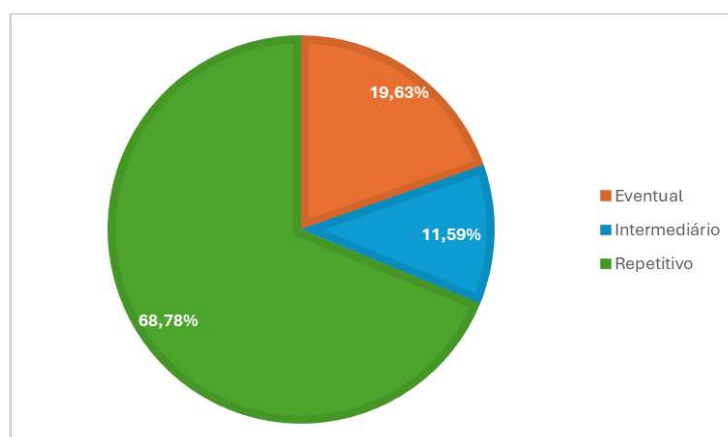
²²⁵ ZUFELATO, Camilo *et al.* *op. cit.* p. 60

Gráfico 4 - Classificação do Suscitante - TJSP 2024



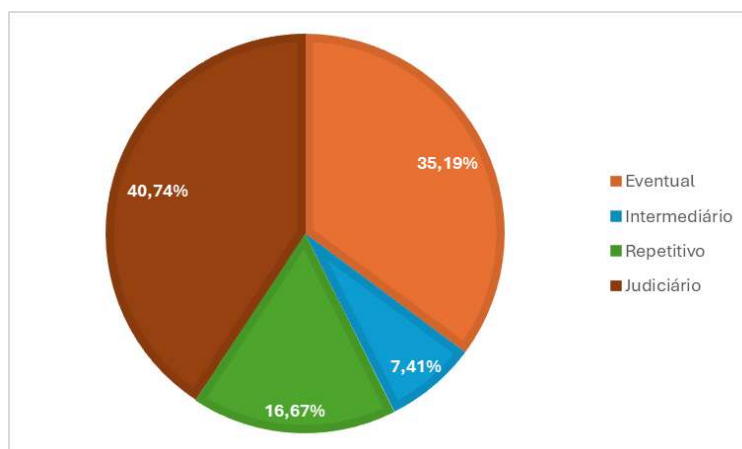
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5 - Classificação do Suscitado - TJSP 2024



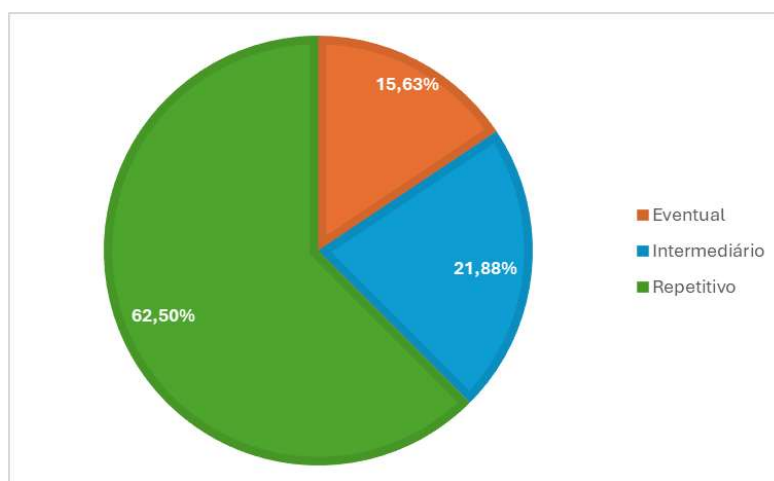
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 6 - Classificação do Suscitante - TJSP 2024 admitidos

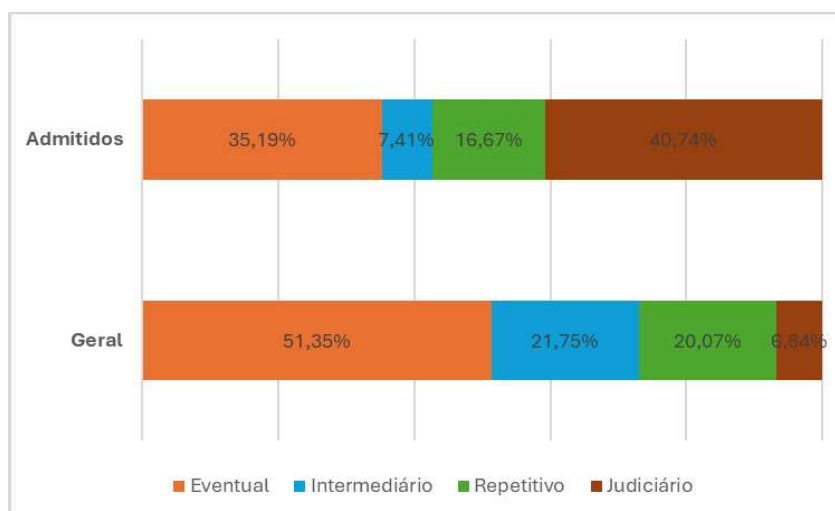


Fonte: elaboração própria

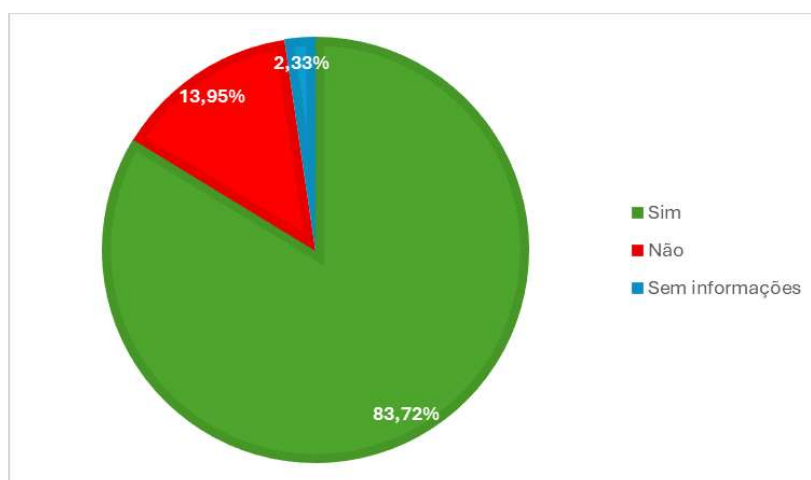
Gráfico 7 - Classificação do Suscitado - TJSP 2024 admitidos



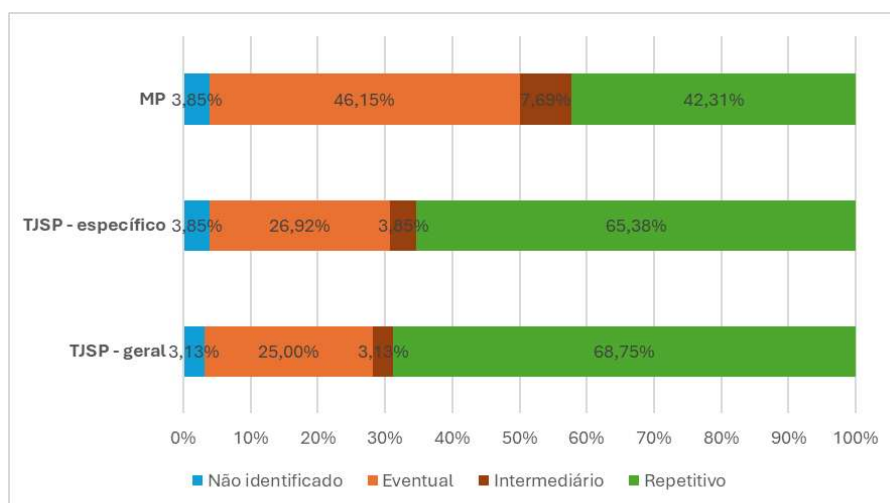
Fonte: elaboração própria

Gráfico 8 - Comparação perfil dos suscitantes - TJSP 2024


Fonte: elaboração própria

Gráfico 9 - Houve manifestação de mérito do Ministério Público?


Fonte: elaboração própria

Gráfico 10 - Parte beneficiada: MP X TJSP²²⁶


Fonte: elaboração própria

²²⁶ Uma vez que o Ministério Público deixou de se manifestar em 6 casos e que, dentro do universo dos admitidos, esse valor é estatisticamente relevante, optamos por dispor a informação do TJSP em duas linhas separadas. Na primeira (“TJSP - específico”) há completa identidade entre os casos, isto é, abrange apenas os casos em que tanto o Ministério Público se manifestou quanto o TJSP julgou. Por sua vez, na segunda (“TJSP - geral”) incluímos os 6 casos em que não houve manifestação do Ministério Público, razão pela qual a diferença entre os percentuais.