

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE - UNIPACE

O cabimento da Recomendação nº 159 do CNJ no cenário processual

Ana Caroline Noronha Feitosa

Adriana Soares Alcantara

RESUMO

Este artigo analisa aspectos do cabimento da Recomendação nº 159/2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que visa combater a litigância abusiva no sistema judiciário brasileiro. O documento do CNJ sugere práticas processuais para prevenir abusos, como a proliferação de ações repetitivas e o uso excessivo de recursos protelatórios, ao tempo que levanta questões sobre a sua compatibilidade com os princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e da independência judicial. Apresenta-se o debate sobre a natureza jurídica da recomendação do CNJ considerando-a como ato administrativo de natureza orientativa, que coexiste com o Código de Processo Civil e a Constituição Federal de 1988. A conclusão aponta que, embora a recomendação seja compatível com os direitos fundamentais, sua aplicação precisa ser cuidadosa para evitar violações processuais.

Palavras-chave: Constitucionalidade, Recomendação do CNJ, Litigância Abusiva, Direito Processual, Código de Processo Civil.

1 Ana Caroline Noronha Feitosa, Advogada, Mestra em Direito e Processo Civil.

2 Adriana Soares Alcântara, Doutora e Mestra em Políticas Públicas. Pesquisa com foco em Partidos Políticos, Representação e Democracia, Eleições e exclusões políticas, Gênero e Direito.

1 INTRODUÇÃO

A Recomendação nº 159/2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) visa combater a litigância abusiva, um fenômeno processual caracterizado pelo uso indevido do direito de ação, como o ajuizamento de demandas repetitivas, o fracionamento excessivo de ações e a interposição de recursos sem fundamento. Embora a recomendação tenha caráter não vinculante, sua aplicação levanta a questão sobre a compatibilidade com a Constituição Federal, especialmente no que se refere aos direitos constitucionais das partes envolvidas no processo, como o devido processo legal, a ampla defesa e a independência judicial. Nesse contexto, Gustavo Osna (2023) destaca que a litigância predatória é um abuso do direito de ação que, embora se esconda por trás de um direito constitucionalmente garantido, subverte o propósito da justiça. Sua análise reforça a importância de diferenciar o acesso legítimo ao Judiciário de um uso desvirtuado e massificado que compromete a efetividade do sistema.

O objetivo deste artigo é analisar alguns aspectos da Recomendação nº 159/2024, a adequação aos princípios constitucionais e a conformidade ao Código de Processo Civil (CPC). A hipótese central é que, apesar de seu caráter não impositivo, a recomendação pode ser aplicada sem violar direitos fundamentais, desde que interpretada de maneira cuidadosa pelos magistrados.

Dados do Relatório Justiça em Números de 2024 indicam que o número total de casos novos no Poder Judiciário brasileiro, no ano-base de 2023, foi de 35.282.179 processos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2024). Embora nem toda demanda repetitiva seja abusiva, o aumento significativo de ações judiciais pode indicar a necessidade de medidas para identificar e prevenir a litigância abusiva.

No contexto da Recomendação nº 159/2024, que é um ato administrativo não vinculante, a independência judicial desempenha um papel central. Embora a recomendação sugira medidas para a identificação, a prevenção e o combate à litigância abusiva, ela não obriga os juízes a adotarem essas diretrizes, pois isso violaria a independência judicial garantida pela Constituição. Assim, embora o CNJ tenha competência para recomendar providências aos tribunais e aos magistrados, conforme o art. 103-B, §4º, I, da CF, há de se ressaltar a autonomia da Magistratura

na análise dos pedidos processuais.

2 METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa e quantitativa, baseada em análise bibliográfica e documental e na comparação dos dados relativos à quantidade de processos. A pesquisa foi realizada a partir da consulta às fontes primárias, como a própria Recomendação nº 159/2024, a Constituição Federal e o Código de Processo Civil, e às fontes secundárias, incluindo livros, artigos e pareceres jurídicos. A análise segue um modelo descritivo e comparativo, buscando examinar a natureza jurídica da recomendação e sua conformidade com os princípios constitucionais e normativos.

O artigo se divide em três seções, a partir da introdução, que abordam: I) a natureza jurídica e o cabimento das Recomendações do CNJ; II) a análise dos dados sobre a quantidade e o tipo de processos recorrentes no sistema processual brasileiro que motivou a apresentação da recomendação. A pesquisa buscará evidenciar como o aumento do número de processos, especialmente as ações repetitivas e os recursos protelatórios, contribui para o congestionamento do sistema judicial e dificulta a solução eficiente de demandas. A partir da análise quantitativa, será possível observar o crescimento do fenômeno da litigância abusiva, em um contexto em que o CNJ tem buscado adotar medidas, como a Recomendação nº 159/2024, para prevenir tais abusos processuais; e III) análise da constitucionalidade da recomendação nº 159/2024, sob os aspectos formal e material.

Serão coletados dados relacionados à quantidade total de processos e às variações anuais, com especial atenção ao número de ações repetitivas, fracionamento indevido de demandas e o uso excessivo de recursos. A partir disso, será possível avaliar de que maneira o aumento do número de processos pode ser relacionado à necessidade de aprimorar a gestão processual e a fiscalização das práticas judiciais, conforme indicado pela Recomendação nº 159/2024.

A análise será realizada a partir de uma abordagem quantitativa, utilizando fontes oficiais, como os relatórios do CNJ, que fornecem informações sobre o volume de processos e indicam as tendências de crescimento, bem como as características dos casos que apresentam sinais de litigância abusiva. A pesquisa também buscará

confrontar esses dados com a atuação do CNJ, a fim de identificar possíveis correlações entre o aumento da litigância abusiva e as iniciativas de combate a essa prática.

2.1 Natureza Jurídica e o cabimento das Recomendações do CNJ

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) possui competência para expedir recomendações no âmbito de sua função administrativa e de controle do Poder Judiciário, conforme o artigo 103-B, §4º, I, da Constituição Federal. A recomendação, portanto, é um ato administrativo que não possui caráter vinculante, sendo considerada uma norma de *"soft law"*, com o objetivo de orientar, sem impor obrigações diretas.

De acordo com a doutrina, as recomendações do CNJ devem ser vistas como instrumentos de fomento às boas práticas processuais, com a finalidade de uniformizar e aprimorar a administração da justiça. Elas são atos de natureza orientativa, que visam influenciar os tribunais a adotar determinadas posturas, sem que haja imposição legal direta. A Recomendação nº 159/2024, por exemplo, sugere medidas para a prevenção de litigância abusiva, como o controle de demandas repetitivas e a verificação de boa-fé processual.

A Recomendação nº 159/2024, ao focar na litigância abusiva, propõe medidas que se alinham com os princípios constitucionais de eficiência e moralidade, mas sua implementação pode gerar desafios práticos, especialmente em relação ao direito ao contraditório e à ampla defesa. A recomendação não pode ser utilizada para criar normas obrigatórias ou para impedir que as partes acessem a justiça de forma plena. É fundamental que sua aplicação seja feita com discricionariedade, evitando a utilização de sua diretriz de forma indiscriminada.

O impacto da recomendação será significativo, especialmente nas ações repetitivas e na forma como os tribunais lidam com demandas massivas. A aplicação criteriosa das medidas recomendadas, respeitando as garantias processuais, é essencial para evitar que a recomendação se torne um instrumento de controle excessivo e arbitrário.

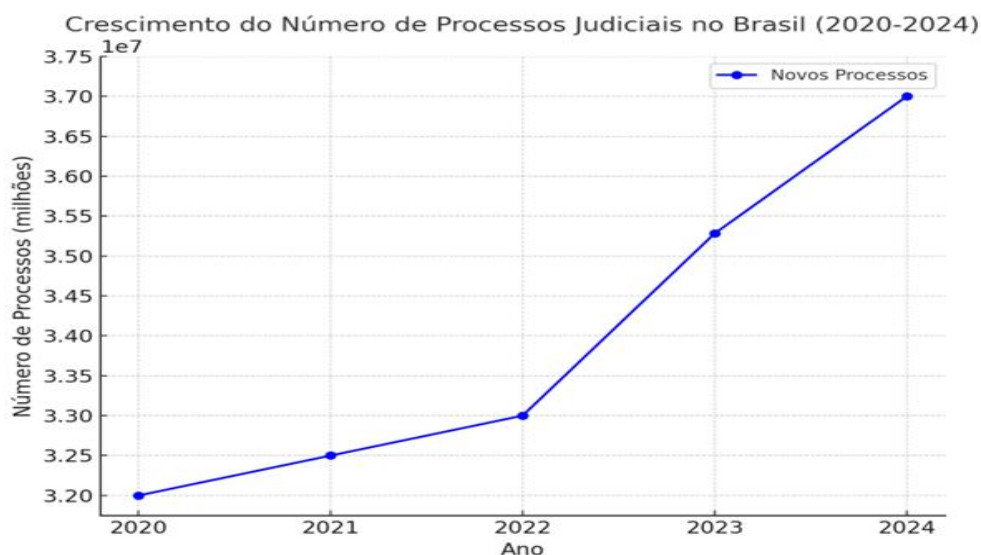
2.2 Dados Sobre o Crescimento do Número de Processos

Em 2023, o Judiciário brasileiro registrou aproximadamente 35,2 milhões de novos processos, representando um aumento de 9,4% em relação ao ano anterior. Esse crescimento acentuado reflete um índice de judicialização crescente, com destaque para a Justiça Estadual, que concentra mais de 80% desses processos.

Além disso, o número total de processos em tramitação no Brasil atingiu cerca de 84 milhões, distribuídos por 91 tribunais e sob a responsabilidade de aproximadamente 18 mil juízes e 275 mil servidores. Esses números demonstram a sobrecarga do sistema judiciário, impactando diretamente na eficiência e na celeridade dos processos.

O crescimento de processos no Brasil pode ser observado no gráfico nº1, que mostra a tendência de aumento entre os anos de 2020 e 2024. Esse aumento acentuado reflete a necessidade urgente de medidas eficazes para lidar com práticas processuais abusivas, como a litigância abusiva, caracterizada pela proliferação de ações repetitivas e pelo uso excessivo de recursos protelatórios.

Gráfico nº 1 - Crescimento do Número de Processos Judiciais no Brasil em 2024:



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, Relatório Justiça em Números 2024 (ano-base 2023).

O volume expressivo de processos é impulsionado, em parte, por uma litigância abusiva que prejudica a eficiência do sistema. O combate a essa conduta se alinha ao princípio da boa-fé processual, que exige uma postura ética e leal de todos

os participantes. A boa-fé objetiva "impõe um dever de honestidade, de lealdade e de cooperação, de modo a evitar que a conduta de uma parte seja injustamente surpreendida pela da outra" (DIDIER JR., 2015, p. 110). Nesse mesmo sentido, Daniel Amorim Assumpção Neves (2023) descreve a litigância de má-fé como uma conduta desleal ou desonesta, visando à obtenção de vantagem ilícita ou à procrastinação indevida do processo. Dessa forma, ações como a Recomendação nº 159/2024 do CNJ, que visa coibir demandas fraudulentas ou frívolas, dialogam diretamente com a necessidade de resguardar a probidade processual e o correto funcionamento da Justiça, combatendo o uso instrumentalizado e abusivo do direito de ação.

A litigância abusiva, caracterizada pela proliferação de demandas repetitivas e pelo uso excessivo de recursos, sobrecarrega o sistema judiciário. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) abordou a questão no Tema 1.198, destacando que a litigância abusiva "pode se manifestar por meio de demandas sem fundamento ou temerárias; demandas artificiais ou divididas sem necessidade; demandas procrastinatórias, frívolas ou fraudulentas; comportamentos que caracterizam assédio processual" (STJ, 2025). Nesse contexto, a atuação do Poder Judiciário tem se orientado pela necessidade de coibir o abuso do direito de ação, conforme o princípio da boa-fé processual.

Embora a previsão seja de crescimento, é fundamental destacar a importância de políticas públicas e ações judiciais para controlar a litigância abusiva. A recomendação do CNJ, associada a um esforço coordenado entre os tribunais, tem o potencial de reduzir significativamente o impacto dessas práticas no Judiciário.

2.3 Análise da Constitucionalidade da Recomendação nº 159/2024, sob os aspectos formal e material.

2.3.1 Aspecto Formal

A Recomendação nº 159/2024 foi deliberada pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça na 13ª Sessão Ordinária, em 22/10/2024, e publicada na forma oficial, subscrita pelo Presidente e pelo Corregedor Nacional, preservando competência, rito e forma dos atos de coordenação administrativa do Conselho.

Trata-se de ato não vinculante (soft law), que 'recomenda' medidas a magistrados(as) e tribunais, sem inovar a ordem jurídica por via sancionatória autônoma, o que a situa no âmbito de orientação e indução de boas práticas — e não de criação de deveres materiais novos.

No plano do controle de constitucionalidade, o STF reconhece a legitimidade do CNJ para editar atos normativos voltados à moralidade, impessoalidade e eficiência administrativas — a exemplo da manutenção da Resolução nº 7/2005 (nepotismo), cuja validade foi afirmada no julgamento da ADC 12 e em decisões plenárias correlatas. Tal jurisprudência consolida que, respeitados os limites constitucionais, o CNJ pode expedir atos de alcance geral com vistas à organização e ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

Registro a crítica institucional da OAB quanto ao rito de aprovação — noticiada como realizada sem composição plena — com anúncio de pedido de suspensão ou até redeliberação. Trata-se de debate extrínseco que, se levado a juízo, será apreciado pelas cortes competentes; não contamina, por si, a higidez formal do ato publicado e vigente, à luz da competência administrativa do CNJ (CF, art. 103-B) e do caráter recomendatório do ato. Assim, a Recomendação nº 159/2024 se mostra formalmente constitucional como instrumento de coordenação e orientação do Poder Judiciário.

2.3.2 Aspecto Material

Materialmente, a Recomendação define 'litigância abusiva' como desvio ou excesso no exercício do direito de ação e oferece listas exemplificativas: (i) condutas potencialmente abusivas; (ii) medidas judiciais possíveis para casos concretos; e (iii) boas práticas institucionais para os tribunais. Todas as listas são não exaustivas e condicionadas à fundamentação específica, em conformidade com a Constituição Federal e o Código de Processo Civil.

Essa proposta dialoga com políticas judiciárias prévias (v.g., Rede de Informações sobre Litigância Abusiva) e com a necessidade de racionalizar o tratamento de demandas repetitivas sem bloquear, a priori, o acesso à justiça (CF, art. 5º, XXXV). Além disso, o Superior Tribunal de Justiça, no Tema 1.198, consolidou que

o juiz, diante de indícios de litigância abusiva/predatória, pode exigir reforço documental e outras cautelas para lastrear a pretensão, à luz do poder geral de cautela.

Por outro lado, essa mesma moldura constitucional impõe balizas negativas: (a) a Recomendação não é vinculante e não pode ser fundamento exclusivo para extinguir processos sem exame do caso concreto; (b) é vedado converter seus anexos em condições automáticas de admissibilidade não previstas em lei; e (c) eventual comunicação à OAB (quando houver indícios de infração disciplinar) não dispensa o devido processo próprio. Alguns tribunais e boletins de jurisprudência têm rechaçado leituras maximalistas — como sobrestamentos automáticos ou extinções imotivadas com arrimo exclusivo na Recomendação — reforçando a necessidade de motivação específica e proporcionalidade.

Nesse sentido, entende-se que a Recomendação nº 159/2024 é materialmente compatível com a CF/88 quando aplicada com proporcionalidade, gradualidade e motivação, a serviço da qualidade e da integridade processual — e não como 'código paralelo' que imponha barreiras *extra legem* ao direito de ação.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO

A Recomendação nº 159/2024, ao focar na litigância abusiva, propõe medidas que se alinham com os princípios constitucionais de eficiência e moralidade, mas sua implementação pode gerar desafios práticos, especialmente em relação ao direito ao contraditório e à ampla defesa. A recomendação não pode ser utilizada para criar normas obrigatórias ou para impedir que as partes acessem a justiça de forma plena. É fundamental que sua aplicação seja feita com discricionariedade, evitando a utilização de sua diretriz de forma indiscriminada.

A análise dos dados apresentados na Seção II, que demonstram o crescimento expressivo do número de processos no Judiciário brasileiro, reforça a urgência de medidas para combater a litigância abusiva. Esse fenômeno, caracterizado pela proliferação de demandas repetitivas e pelo uso excessivo de recursos, sobrecarrega o sistema judicial, comprometendo a eficiência e a celeridade.

Nesse contexto, a Recomendação nº 159/2024 se insere como um instrumento de política judiciária que busca equilibrar o acesso à justiça com a necessidade de coibir o uso abusivo do processo. Conforme destacou Gustavo Osna (2023), é crucial diferenciar o acesso legítimo ao Judiciário de um uso desvirtuado e massificado que subverte o propósito da justiça.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) também contribuiu para o debate ao firmar tese no Tema 1.198, que legitima o juiz a exigir reforço documental e outras cautelas diante de indícios de litigância abusiva/predatória (STJ, 2025). Essa orientação jurisprudencial se alinha à proposta do CNJ, sinalizando um entendimento consolidado de que o combate à litigância abusiva é necessário, desde que observados os limites constitucionais.

Portanto, a Recomendação nº 159/2024, quando aplicada de forma criteriosa, respeitando as garantias processuais, não representa uma afronta aos direitos constitucionais. Pelo contrário, ela oferece ferramentas para que os magistrados lidem com a sobrecarga de demandas de forma mais eficiente, sem ferir os princípios do devido processo legal e da ampla defesa.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo investiga a constitucionalidade formal e material da Recomendação nº 159/2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que visa combater a litigância abusiva no sistema judiciário brasileiro.

A Recomendação emerge como instrumento legítimo de *soft law* para orientar a prevenção e o tratamento da litigância abusiva, sem substituir o CPC nem criar barreiras processuais apriorísticas. Como demonstrado, sua constitucionalidade formal repousa na competência administrativa do CNJ e na natureza não vinculante do ato; a constitucionalidade material decorre do desenho calibrado das medidas e das boas práticas, condicionadas à motivação específica, ao contraditório e à proporcionalidade.

De tudo resulta uma tese operativa simples: a Recomendação é compatível com a Constituição — e proveitosa — quando utilizada para esclarecer e ordenar o processo, nunca para restringir o direito de ação por atalhos procedimentais. A chave é a menor intervenção eficaz: antes de sobrestar, extinguir ou impor ônus atípicos,

deve-se motivar densamente a necessidade, graduar a resposta jurisdicional, reunir feitos conexos quando couber e preservar as prerrogativas da advocacia e o devido processo.

Como balanço propositivo, recomenda-se aos(às) aplicadores(as) do direito que:

- a.** Reforcem a natureza orientativa do ato: listas exemplificativas não se convertem em filtros automáticos.
- b.** Exijam motivação idônea e caso-concreta para qualquer medida potencialmente restritiva (especialmente as dirigidas à gratuidade, à produção antecipada de documentos e à reunião de processos).
- c.** Prefiram soluções de racionalização (calendarização, prevenção de decisões conflitantes, julgamento conjunto) às soluções de bloqueio.
- d.** Respeitem as esferas institucionais: comunicação à OAB, quando cabível, não substitui o devido processo disciplinar, nem autoriza sanções judiciais atípicas.
- e.** Monitorem efeitos: instituir rotinas de aferição de resultados (tempo de tramitação, taxa de extinções sem mérito, reversões em grau recursal), com transparência e revisões periódicas dos protocolos internos.

Do ponto de vista da política judiciária, recomenda-se uma agenda mínima:

(i) formação continuada de magistrados e servidores sobre critérios objetivos de identificação de abusos e técnicas de decisão proporcional; (ii) checklists de motivação que desencorajem decisões padronizadas; (iii) governança de dados para acompanhamento de impactos por classe de ação e por unidade julgadora; (iv) mecanismos correccionais para coibir leituras maximalistas que convertam a Recomendação em obstáculo indevido ao acesso à justiça.

Em síntese, a Recomendação nº 159/2024 pode e deve funcionar como bússola — não como tranca. Quando lida e aplicada sob as balizas constitucionais aqui sistematizadas, ela qualifica a resposta institucional ao fenômeno da litigância abusiva, sem sacrificar garantias processuais. Resta, portanto, aos(às) intérpretes e aplicadores(as) do direito manterem o equilíbrio: enfrentar comportamentos predatórios com técnica, fundamentação e proporcionalidade, preservando o núcleo essencial do direito de ação, do devido processo e da liberdade profissional da

advocacia — elementos que constituem, em última análise, a própria legitimidade democrática da jurisdição.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo 1.198 — REsp 2.021.665/MS (Corte Especial)**, julgado em 20 mar. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2025/20032025-Corte-Especial-decide-em-repetitivo-que-juiz-pode-exigir-documentos-para-coibir-litigancia-abusiva.aspx?utm_source. Acesso em 15 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2024**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 15 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Recomendação nº 159**, de 23 de outubro de 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 15 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Rede de Informações sobre a Litigância Abusiva**. Disponível em <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 15 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **A nova recomendação do CNJ sobre litigância abusiva: características e boas práticas**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/a-nova-recomendacao-do-cnj-sobre-litigancia-abusiva-caracteristicas-e-boas-praticas/>. Acesso em: 18 ago. 2025.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento**. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2015. v. 1.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil: volume único**. 15. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

OSNA, Gustavo. **Três (breves) notas sobre a litigância predatória. ConJur - Consultor Jurídico**, 16 nov. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-nov-16/tres-breves-notas-sobre-a-litigancia-predatoria/>. Acesso em: 22 set. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Recurso Especial Repetitivo nº 1.996.104/SP (Tema 1.198)**. Relator: Ministro Moura Ribeiro. Decisão em 20 de março de 2025. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2025/20032025-Corte-Especial-decide-em-repetitivo-que-juiz-pode-exigir-documentos-para-coibir-litigancia-abusiva.aspx>. Acesso em: 22 set. 2025.

TOMAZ, Willer. **A necessidade de combate à litigância abusiva e os efeitos práticos da Recomendação CNJ nº 159/2024**. ConJur - Consultor Jurídico, 1 dez. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-dez-01/a-necessidade-de-combate-a-litigancia-abusiva-e-os-efeitos-praticos-da-recomendacao-cnj-no-159-2024/>. Acesso em: 22 de set. 2025.



ALECE ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA
DO ESTADO
DO CEARÁ

Escola Superior do Parlamento Cearense

Rua Barbosa de Freitas, 2674, Bairro Dionísio Torres / Anexo II / Edifício Dep. José Euclides Ferreira Gomes - 1º andar / Fortaleza - Ceará / CEP: 60170-002