

FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITOS E
GARANTIAS FUNDAMENTAIS
MESTRADO EM DIREITO

GUILHERME FONSECA ALMEIDA

**POLÍTICAS LEGISLATIVAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO: O PAPEL DO
LEGISLADOR NA CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA
MULTIPORTAS BRASILEIRO**

VITÓRIA
2025

GUILHERME FONSECA ALMEIDA

**POLÍTICAS LEGISLATIVAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO: O PAPEL DO
LEGISLADOR NA CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA
MULTIPORTAS BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Goretti Santos

VITÓRIA

2025

GUILHERME FONSECA ALMEIDA

**POLÍTICAS LEGISLATIVAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO: O PAPEL DO
LEGISLADOR NA CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA
MULTIPORTAS BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Goretti Santos

Aprovada em 11/12/2025.

COMISSÃO EXAMINADORA:

Profª Drª Karoline Marchiori
Faculdade de Direito de Vitória

Prof. Dr. Carlos Henrique Bezerra.
Faculdade de Direito de Vitória

Prof. Drª Gabriela Soldano Garcez
Unisantos

Aos meus pais, que desde cedo e com toda simplicidade que lhes é peculiar, ensinaram-me a ter gosto pela busca de conhecimento.

À Giovana, meu amor, que tornou possível o tempo de dedicação aos estudos, suprimindo minha ausência e cuidando de nossos tesouros Henrique, Antônio e Ana Clara.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Ricardo Goretti, pela dedicação na condução deste trabalho, bem como por toda paciência que me dispensou durante o percurso.

Aos colegas da APD Advogados por suportarem minhas ausências e suprirem-nas com maestria nas oportunidades em que me dedicava à pesquisa.

À Giovana, a quem inclusive dediquei este trabalho, injusto seria também não registrar neste espaço o agradecimento por todo o apoio. A dedicação aos estudos só foi possível por ter a certeza de que quando foi necessário me ausentar, a sua doação à nossa família e aos nossos pequenos supriria qualquer falta que porventura eu fizesse. Tenho clareza de que, quando Henrique, Antônio e Ana Clara tiverem condições de ler estas linhas, já serão conscientes e sabedores de seu apoio aos meus projetos, que se tornam nossos, e sei que também serão gratos por toda sua doação à nossa família.

RESUMO

O presente trabalho objetiva investigar qual é o papel das políticas legislativas de desjudicialização para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça no contexto do sistema de justiça multiportas brasileiro. É realizada a definição do conceito de acesso à justiça, em sua acepção moderna, destacada sobretudo no contexto da terceira onda renovatória do Projeto Florença, liderado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, bem como inserida no âmbito da teoria da Justiça Multiportas, de Frank Sander. São apresentados os contornos por meio dos quais se conclui existir uma crise atual enfrentada pelo Poder Judiciário no cenário de resolução de conflitos que lhe são endereçados. A partir da definição de que o acesso à justiça, tal como concebido atualmente, se concretiza com a solução pacífica de controvérsias, por meio da adoção de meios alternativos de solução de conflitos em conjunto com a via do Poder Judiciário, são apresentados os contornos da desjudicialização no Brasil. A desjudicialização é apresentada como decorrência do comando constitucional que impõe a solução pacífica de conflitos, além de estar inserida nas diretrizes da Agenda 2030 da ONU. A desjudicialização é forma de efetivação do direito de acesso à justiça, e sua aplicação prática passa pelo protagonismo do Poder Legislativo em assumir seu papel constitucional na implementação de medidas legislativas de desjudicialização.

Palavras-chave: acesso à justiça; sistema multiportas; desjudicialização; Agenda 2030; medidas legislativas.

ABSTRACT

This paper aims to investigate the role of legislative policies on extrajudicial resolution in realizing the fundamental right of access to justice within the context of the Brazilian multi-door courthouse system. It defines the concept of access to justice in its modern sense, particularly within the context of the third wave of reform of the Florence Project, led by Mauro Cappelletti and Bryant Garth, and within the framework of Frank Sander's theory of multi-door courthouses. The paper then presents the contours through which it concludes that the Judiciary is currently facing a crisis in resolving conflicts addressed to it. Starting from the definition that access to justice as currently conceived is achieved through the peaceful resolution of disputes, also through the adoption of alternative dispute resolution methods in conjunction with recourse to the Judiciary, the contours of extrajudicial resolution in Brazil are presented. The concept of dejudicialization is presented as a consequence of the constitutional mandate that imposes the peaceful resolution of conflicts, in addition to being included in the guidelines of the UN's 2030 Agenda. Dejudicialization is a way of realizing the right of access to justice, and its practical application depends on the leading role of the Legislative Branch in assuming its constitutional role in seeking action in favor of implementing legislative measures for dejudicialization.

Keywords: access to justice; multi-door system; dejudicialization; 2030 Agenda; legislative measures.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA NA PERSPECTIVA DO SISTEMA JURÍDICO MULTIORTAS BRASILEIRO	14
2.1	O CONCEITO DE JUSTIÇA.....	14
2.2	A DEFINIÇÃO DE ACESSO À JUSTIÇA	17
2.2.1	Direito Humano e Fundamental.....	17
2.2.2	Visão tradicional e a atualização da interpretação do conceito de acesso à justiça	21
2.2.3	O Caráter prestacional do direito de acesso à justiça	25
2.2.4	O Caráter secundário do Poder Judiciário.....	28
2.2.5	O Projeto Florença	31
2.2.6	A teoria da Justiça Multiportas.....	36
2.2.7	A gestão adequada de conflitos.....	43
2.2.8	A Crise do Judiciário.....	46
3	AS POLÍTICAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO (EM SENTIDO AMPLO) COMO EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA E CONCRETIZAÇÃO DA ODS 16 DA AGENDA 2030 DA ONU	49
3.1	A DESJUDICIALIZAÇÃO: CONCEITO E CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL.....	49
3.2	A IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS LEGISLATIVAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL.....	59
3.3	A AGENDA 2030 E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO	64
4	POLÍTICAS LEGISLATIVAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO: LIMITES E POSSIBILIDADES PARA A “ABERTURA DE PORTAS” DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL	69

4.1	O AMPARO CONSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS LEGISLATIVAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO	69
4.2	AS MEDIDAS LEGISLATIVAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO	75
	CONCLUSÃO	87
	REFERÊNCIAS.....	93
	ANEXO 1.....	97

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação tratará do papel das políticas legislativas de desjudicialização para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça no contexto do sistema de justiça multiportas brasileiro. E neste tópico inicial passa a ser apresentado o caminho que será percorrido e os institutos que serão tratados e esmiuçados e que foram essenciais para que as conclusões apresentadas ao final tivessem sido alcançadas.

Inicialmente cumpre apresentar o problema da pesquisa. O presente trabalho buscará responder à seguinte pergunta: Qual é o papel das políticas legislativas de desjudicialização para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça no contexto do sistema de justiça multiportas brasileiro? A pesquisa é realizada por meio do método dedutivo, partindo-se de conceitos gerais a respeito dos institutos, confrontando-se com dados empíricos, para se alcançar as conclusões finais. É um trabalho que, quanto ao procedimento, é bibliográfico, realizado mediante análise e confrontação de obras e artigos científicos, bem como de textos legislativos e tratados internacionais.

A relevância do tema não se restringe ao debate acadêmico, mas alcança diretamente a estruturação democrática do Estado brasileiro e a concretização dos direitos fundamentais. O tema está inserido em contextos que levantam grandes debates, quais sejam: a efetividade do direito de acesso à justiça constitucionalmente previsto, a coexistência de vários meios de resolução de conflitos, sobretudo quando muito se fala atualmente da crise enfrentada pelo Poder Judiciário, e ainda, tem-se o contexto de delimitação dos limites de atuação de cada um dos poderes constitucionalmente estabelecidos (Executivo, Legislativo e Judiciário).

O acesso à justiça, reconhecido pela doutrina como o mais básico dos direitos, constitui condição de possibilidade para o exercício de todos os demais, sendo, portanto, núcleo essencial do Estado de Direito. A escolha de investigar o papel das políticas legislativas de desjudicialização neste cenário decorre da constatação de que a simples abertura do Poder Judiciário ao cidadão já não se mostra suficiente para garantir a efetividade dos direitos. É necessário, assim, problematizar a arquitetura do sistema de justiça e identificar como o legislador

pode e deve atuar na construção de um modelo plural, descentralizado e eficiente de pacificação social.

No primeiro capítulo, serão apresentadas as bases do estudo. Uma vez que o objeto de investigação trata de institutos jurídicos que podem ser considerados amplos, tais como justiça, acesso à justiça, sistema de justiça, dentre outros; é importante que conceituações e delimitações sejam apresentadas. Assim, será apresentado o conceito de justiça que é um termo de difícil delimitação ao mesmo tempo em que possui múltiplos sentidos, definição que será feita para contextualizar o tratamento dado pelo Constituinte de 1988, no Preâmbulo da Constituição para o termo, o que será alicerce para demonstrar que a justiça é valor supremo da sociedade, que deve ser consagrado e defendido por todos os poderes instituídos e por diferentes vias, não apenas estatais.

Essa percepção inicial revela que a compreensão de justiça, tal como consolidada pela Constituição de 1988, exige uma abordagem multifacetada, em que a atuação estatal não pode ser monopolizada pelo Poder Judiciário. Ao contrário, a justiça deve ser realizada por meio de uma rede de instituições e mecanismos, capazes de atender aos diferentes anseios da sociedade. A centralidade do Judiciário, além de não ser compatível com o princípio da subsidiariedade da jurisdição, gera sobrecarga institucional e frustração social diante da morosidade e da inefetividade das decisões. Essa crítica inicial, portanto, não é apenas teórica, mas responde a um diagnóstico empírico da realidade brasileira, marcada por altíssimos índices de judicialização e por um modelo processual que, embora garantista, mostra-se insuficiente para assegurar a pacificação com justiça.

A definição e conceituação de acesso à justiça é crucial para o que se buscará examinar neste trabalho, uma vez que é importante que fique claro que acesso à justiça não pode ser encarado meramente como acesso ao Poder Judiciário, mas sim à pacificação social. Assim, é importante desde o início, o que também será feito no primeiro capítulo, a crítica à centralidade do Judiciário e ao “confisco do conflito”, que contrariam o caráter secundário da jurisdição e o conceito ampliado de acesso à justiça que a pesquisa adota. Já neste momento será destacada a importância da descentralização do sistema jurídico, tema que

será mais aprofundado quando tratada da desjudicialização de forma mais detalhada.

Também no primeiro capítulo, ao se tratar do acesso à justiça, será tratado a respeito da influência do Movimento Universal de Acesso à Justiça, apresentado como movimento de reforma e como método de pensamento na consolidação da ideia de que o enfrentamento dos obstáculos processuais que dificultam ou inviabilizam o cumprimento dos escopos (social, jurídico e político) da jurisdição, passa pelo desenvolvimento de políticas e pela realização de ações, em duas frentes de combate aos obstáculos processuais: medidas de simplificação processual e de difusão de métodos alternativos ao processo judicial. Trata-se da terceira onda do Movimento Universal de Acesso à Justiça, que prestigia a gestão dos conflitos de interesses no âmbito judicial e extrajudicial.

A referência ao Movimento Universal de Acesso à Justiça - além de marco teórico, como se verá - é imprescindível porque revela a dimensão histórica e transnacional da problemática. Não se trata, portanto, de uma ocorrência isolada do ordenamento brasileiro, mas de um fenômeno global, enfrentado por diferentes sistemas jurídicos a partir de suas especificidades. Nesse sentido, a terceira onda renovatória representa uma inflexão paradigmática, ao deslocar o foco do acesso formal ao Judiciário para a busca de soluções efetivas e adequadas, inaugura-se uma agenda de reformas que ultrapassa os limites processuais e alcança o campo das políticas públicas. É precisamente nessa agenda que se insere a análise da desjudicialização no Brasil, compreendida não como um mero expediente de alívio da máquina judiciária, mas como elemento essencial de um projeto democrático de justiça.

O trabalho também apresentará a teoria da gestão adequada dos conflitos, que é um pressuposto para a pacificação com justiça. Conforme será detalhado, a gestão adequada deve ser realizada mediante percurso de três etapas (diagnóstico do caso concreto, escolha do método que melhor atenda às particularidades do caso concreto e a execução do método escolhido). O sucesso desta prática depende da oferta de diferentes métodos e do envolvimento de diferentes instituições, o que só é possível em um contexto de Sistema de Justiça Multiportas.

Neste passo, também no primeiro capítulo o trabalho dedicará espaço para a defesa de um Sistema de Justiça Multiportas, que deriva do conceito de Cortes Multiportas de Frank Sander, mas que deve ser adaptado para o contexto de um sistema, com diversidade de métodos em oferta, nas múltiplas instituições de justiça e pressupõem ainda a integração entre as instituições.

Assim, com as conceituações e delimitações apresentadas, o final do primeiro capítulo já indica que as políticas de desjudicialização, como se verá no capítulo seguinte, são fundamentais para a consolidação e desenvolvimento de um sistema de justiça multiportas. E, portanto, o segundo capítulo apresenta a contribuição das políticas de desjudicialização, primeiro trazendo toda a conceituação e desenvolvimento histórico do instituto, bem como evidenciando a atuação do Conselho Nacional de Justiça como protagonista desta tendência, o que se nominou de “desjudicialização à moda brasileira”, que será criticada, apesar de se reconhecer a existência de avanços.

E nesse sentido o segundo capítulo apresentará também a importância do protagonismo do legislador no desenvolvimento de políticas legislativas de desjudicialização, tema que será aprofundado no terceiro capítulo, mas que já é apresentado justamente para a demonstração de que os efeitos da desjudicialização são: pacificação de conflitos, realização da justiça e criação de instituições eficazes, que são justamente os pilares da ODS 16 da Agenda 2030 da ONU. Sendo o legislador um dos destinatários dos preceitos da Agenda 2030 da ONU, deve assim assumir o seu protagonismo.

Em linha com esse raciocínio, a Agenda 2030 da ONU e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente o ODS 16, conferem nova legitimidade e urgência ao tema. A promoção de sociedades pacíficas e inclusivas, com instituições eficazes e responsáveis, exige que os Estados-membros implementem políticas que viabilizem meios acessíveis, céleres e confiáveis de resolução de disputas. Nesse contexto, a desjudicialização deixa de ser apenas uma tendência administrativa ou judicial e passa a configurar verdadeiro dever de conformidade internacional assumido pelo Brasil, vinculando tanto o legislador quanto os demais poderes constituídos.

Já no terceiro capítulo serão tratadas das políticas legislativas de desjudicialização de forma mais detalhada, buscando apresentar os limites e

possibilidades para a “abertura de portas” de acesso à justiça no Brasil, para tanto, será apresentado o histórico da atuação do legislador em políticas de desjudicialização (“abertura de novas portas”) e será discorrido a respeito dos limites e possibilidades desta atuação.

E por fim, tem-se a conclusão do trabalho, que se extrai claramente do desenvolvimento do texto, eis que é dedução do raciocínio e demonstrações realizadas, qual seja: o Poder Legislativo deve ser protagonista e cumprir seu papel institucional em favor do acesso à justiça, para tanto, é imperioso que atue em favor de políticas de desjudicialização, e assim, assuma o seu papel na consolidação de um sistema jurídico multiportas.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA NA PERSPECTIVA DO SISTEMA JURÍDICO MULTIPORTAS BRASILEIRO

2.1 O CONCEITO DE JUSTIÇA

Para uma precisa compreensão do direito fundamental de acesso à justiça é importante uma análise do próprio conceito de justiça. O termo é, sem dúvida, muito amplo, vago e ambíguo, possuindo vários significados. É um termo cuja interpretação varia de pessoa para pessoa, e ainda cuja interpretação tem variado no tempo. Ao longo da história os filósofos debruçaram-se sobre o tema e comprovam a sua amplitude, eis que várias definições são encontradas.

Para o devido desenrolar do presente trabalho, entende-se ser importante delimitar qual conceito de justiça e de acesso à justiça é adotado para fundamentar as conclusões a que se chegará.

Fato é que a palavra “justiça” possui uma extensa gama de significados, pode ser usada para se referir ao funcionamento do Poder Judiciário com todas as suas peculiaridades e procedimentos, bem como pode representar ainda o conjunto de jurisdições que se interconectam para aplicar e interpretar as leis (Bobbio, 1999, p. 115), pode estar ligada ainda à equidade, igualdade e ao conceito de correto, ou seja, daquilo que é bom para si e para o outrem simultaneamente, portanto, justo.

Norberto Bobbio nos apresenta que “justiça” pode ser ainda uma qualidade intrínseca que se manifesta em ações e decisões das pessoas, e que impulsiona a busca pelo que é correto e justo (Bobbio, 1999, p. 118). José Maurício Adeodato traz ainda a esfera espiritual com a qual o termo “justiça” pode ser tratado, quando pode ser considerado um saber sagrado, uma virtude divina que governa o universo, transcendendo a fronteira da sociedade humana para abranger um domínio cósmico em que os princípios da Justiça regem a existência (Adeodato, 1996, p. 132–133).

Por sua vez, Chaim Perelman defende que é possível examinar diferentes sentidos da noção de justiça. São eles: a) tratar todos da mesma forma; b) tratar cada qual segundo seus méritos; c) tratar cada qual segundo suas ações; d) tratar cada qual segundo suas necessidades; e) tratar cada qual segundo sua posição; e) tratar cada qual segundo a lei que lhe atribui, para deles extrair um substrato comum, que seria a igualdade (Perelman, 2000, p. 8 -20). Conclui que

“ser justo é tratar da mesma forma os seres que são iguais em certo ponto de vista, que possuem uma mesma característica, a única que se deve levar em conta na administração da justiça” (Perelman, 2000, p. 20).

Por sua vez, Aristóteles, em *Ética a Nicômaco*, além de reforçar as ambiguidades do termo “justiça”, o define como uma virtude ética completa que regula as relações sociais e engloba o bem comum, definindo-se como disposição de dar a cada um o que lhe é devido. Veja o que é tratado no Livro V de *Ética a Nicômaco* a respeito do tema, em tradução de Leonel Vallandro:

Ora, "justiça" e "injustiça" parecem ser termos ambíguos, mas, como os seus diferentes significados se aproximam uns dos outros, a ambigüidade escapa à atenção e não é evidente como, por comparação, nos casos em que os significados se afastam muito um do outro — por exemplo (pois aqui é grande a diferença de forma exterior), como a ambigüidade no emprego para designar a clavícula de um animal e o ferrolho com que trancamos uma porta. Tomemos, pois, como ponto de partida os vários significados de "um homem injusto". Mas o homem sem lei, assim como o ganancioso e ímprobo, são considerados injustos, de forma que tanto o respeitador da lei como o honesto serão evidentemente justos. O justo é, portanto, o respeitador da lei e o probo, e o injusto é o homem sem lei e ímprobo. [...] Essa forma de justiça é, portanto, uma virtude completa, porém não em absoluto e sim em relação ao nosso próximo, por isso a justiça é muitas vezes considerada a maior das virtudes, e "nem Vésper, nem a estrela-d'alva" são tão admiráveis; e proverbialmente, "na justiça estão compreendidas todas as virtudes". (Aristóteles APUD Vallandro. 1991, p. 31)

Complementando e tratando do termo justiça em Aristóteles, bem como tratando de sua difícil definição, Eduardo Carlos Bianca Bittar complementa:

Mas, a noção de justo meio, de proporção entre extremos, de medida medianeira, não se revela bem compreendida por uma mera interpretação algébrica do ponto de localização da virtude (não será sempre uma quantidade fixa, num esquadro matemático), mas da situação desta em meio a dois outros extremos equidistantes com relação à posição mediana, um primeiro por excesso, um segundo por defeito, de acordo com a ação do indivíduo. A dificuldade de mensuração do “justo meio” à esfera individual e específica de cada qual; a relatividade deste com relação à esfera do indivíduo, que, além de complexa, tende, com maior facilidade, a estancar-se num dos extremos até que seja alcançado o ponto justo e adequado de equilíbrio da conduta ética própria para aquele indivíduo em particular (Bittar, 2021, p. 134).

Carlos Henrique Bezerra Leite nos alerta que o tema relacionado aos estudos sobre o conceito de “justiça” tem despertado interesse de várias escolas

de pensamento, como a juspositivista, jusnaturalista e a do realismo jurídico, cada qual explorando o termo e trazendo suas digressões a respeito (Leite, 2000, p. 48), o que representa a complexidade do tema e sua vastidão.

Assim, a pluralidade de significados do termo “justiça” nos impõe uma tarefa: se pretendemos discutir o direito fundamental de acesso à justiça, impõe-se delimitar o conceito que será abraçado para o termo “justiça”. E neste trabalho nos filiaremos ao conceito de justiça como “concepção valorativa de justiça, segundo a qual o resultado justo é considerado como virtude, fundamento ético de igualdade ou equidade, passível de ser consagrado pelas vias judiciais ou extrajudiciais” (Goretti, 2021, p. 80). E neste sentido, ao comentar a respeito da aplicação prática da concepção valorativa de justiça como virtude, Thalita Lyzis Silva Viana Mariante define bem o assunto:

Dessa maneira, a justiça representa não apenas a igualdade que, em certo momento, se manifestou através de uma perspectiva formal, assegurando ao indivíduo direitos objetivos contra a opressão estatal e garantido o direito de ação ou de defesa perante o Poder Judiciário. Ela também evolui para uma exigência mais substancial na busca pela igualdade de condições além das já conferidas na legalidade literal, consagrando uma ordem de valores, direitos, interesses e necessidades humanas (Mariante, 2024, p. 23).

Nesse percurso, percebe-se que o conceito de justiça, ainda que plural e multifacetado, desempenha uma função unificadora no discurso jurídico: serve como parâmetro axiológico de legitimidade das instituições e como fundamento ético dos direitos fundamentais. A historicidade do termo demonstra que, em diferentes contextos, a justiça foi invocada ora como virtude individual, ora como critério distributivo, ora como diretriz normativa. No constitucionalismo contemporâneo, entretanto, a justiça assume feição mais concreta, vinculada à efetividade dos direitos fundamentais e à exigência de que o Estado atue positivamente para assegurar a pacificação social. Assim, a justiça deixa de ser apenas uma categoria abstrata e passa a representar um compromisso institucional de resultado, que deve ser alcançado por meio de mecanismos diversificados de solução de controvérsias.

É nesse ponto que a discussão conceitual se conecta com a noção de sistema jurídico multiportas e com a necessidade de políticas de desjudicialização, pois a justiça, compreendida como valor supremo e virtude

prática, não pode ficar restrita ao acesso formal ao Judiciário, mas deve ser perseguida em todas as vias legítimas de resolução de conflitos.

2.2 A DEFINIÇÃO DE ACESSO À JUSTIÇA

2.2.1 Direito Humano e Fundamental

Com a delimitação do conceito de justiça adotado no trabalho, tem-se condições de trabalhar o que se entende por acesso à justiça, sobretudo no nosso contexto constitucional. Mas uma vez apresentado que o conceito de justiça possui uma multiplicidade de sentidos, mesmo que este trabalho tenha adotado uma delimitação que fora apresentada, é importante tratar como o tema é tratado em nossa Carta Magna.

Assim, para uma precisa compreensão do direito fundamental de acesso à justiça é importante uma análise do preâmbulo de nossa Constituição Federal de 1988, antes mesmo de analisarmos o rol de direitos fundamentais apresentados pelo constituinte. Eis o que preconizou o constituinte no preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (Brasil, 1988)

O preâmbulo de uma Carta Magna pode ser considerado como um protocolo de intenções, consiste na certidão de origem e que fornece a legitimidade do novo texto, no qual se proclamam os princípios que demonstram a ruptura com o ordenamento constitucional anterior e o surgimento de um novo Estado. O preâmbulo, embora não faça parte do texto constitucional propriamente dito, não é irrelevante, vez que é elemento interpretativo e de integração dos artigos que lhe seguem (Moraes, 2006, p. 119).

A respeito do caráter normativo e integrativo do preâmbulo, tem-se a corrente tida como mais coerente por Joaquim José Gomes Canotilho, que

sustenta o valor jurídico-constitucional indireto do preâmbulo, nos seguintes termos:

Como já referido, o preâmbulo ostenta a mesma origem das demais previsões constitucionais, não sendo consistente a posição de lhe negar, em caráter geral, qualquer valor jurídico, sobretudo em razão da unidade da Constituição. Esta conclusão, entretanto, não resulta em autonomia do preâmbulo, que deve ser entendido como vetor interpretativo – e em alguma medida de integração – das normas constitucionais, não detendo, portanto, a mesma eficácia das demais previsões contidas na Carta [...]. O preâmbulo pode ser invocado em conjunto com as demais normas constitucionais – sobretudo para aclarar ou reforçar o seu sentido – mas não de forma independente. (Canotilho, 2023, p. 55)

Assim é que o preâmbulo pode ser considerado um texto que sintetiza os alicerces e valores principais que fundamentam todas as normas proclamadas pelo constituinte. Nelson Nery Costa elucida que “o preâmbulo indica a fonte, a história o fundamento e a doutrina do legislador” (Costa, 2012, p. 1) Neste sentido, a discussão se tem o preâmbulo caráter normativo ou não chega a ser irrelevante, eis que antes, ou mesmo além de qualquer caráter normativo, tem caráter fundante, diretivo, e está, portanto, por trás de toda a interpretação normativa, e mesmo que não seja norma em si para parte da doutrina, terá caráter interpretativo, que é fundamental para a concepção de todo o ordenamento jurídico.

Em outras palavras, o que se quer dizer é que para este trabalho não importa se a previsão constitucional da concepção de justiça e acesso à justiça que se pode extrair do preâmbulo tem caráter normativo ou meramente interpretativo. É que com sentido normativo ou interpretativo, ou ambos, a diretriz é a mesma, ou seja, o caráter fundante do Estado de Direito concebido na Constituição Federal de 1988 é baseado em pilares de justiça, decorrente do que se chamou de “solução pacífica de controvérsias”.

Ainda a respeito do que se pode extrair do preâmbulo da nossa Constituição, tem-se que as diretrizes ali contidas são direcionadas a todos os atores do Estado Democrático, ou seja, a todos os poderes constituídos. Essa observação é importante e será retomada adiante quando se tratar do papel do legislativo na aplicação e efetivação da solução pacífica de controvérsias.

Veja-se que no preâmbulo de nossa Carta Magna já se tem a diretriz de que o Estado Democrático de Direito, e, portanto, os poderes que a referida carta constitucional instituiu, devem agir comprometidos com a solução pacífica das controvérsias. E, assim, a solução pacífica de controvérsias é norte, fundamento, diretriz para toda a aplicação normativa e toda a organização do Estado e relação deste com os cidadãos. É justamente por isso que Humberto Dalla reconhece que é fundamental reconhecer o acesso à justiça como princípio essencial ao funcionamento do Estado de Direito (Dalla, 2019, p. 55).

Ao reconhecer o acesso à justiça como princípio essencial, evidencia-se que ele não deve ser compreendido apenas como um direito subjetivo do indivíduo, mas como um verdadeiro princípio estruturante da ordem constitucional. Esse enquadramento projeta efeitos sobre a atuação de todos os poderes constituídos, uma vez que condiciona a legitimidade do Estado à sua capacidade de oferecer meios adequados de pacificação social. Nesse sentido, o acesso à justiça é mais do que uma garantia processual ou mero direito fundamental de aplicação isolada; trata-se de um pressuposto de funcionamento do Estado Democrático de Direito, que se realiza mediante a integração entre instituições, mecanismos e políticas públicas voltadas para a solução pacífica de controvérsias.

Cabe ser frisado ainda que o direito de acesso à justiça é um direito humano, além de direito fundamental. Direito humano por ser tratado em diplomas internacionais e consagrado como tal. É o que se extrai da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 8º, veja:

Todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei. (ONU. Resolução 217.1948)

E no mesmo sentido, segue, respectivamente, o que fora tratado a respeito do direito humano de acesso à justiça na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (artigo 18) e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (artigo 8º):

Artigo 18 - Toda pessoa pode recorrer aos tribunais para fazer respeitar os seus direitos. Deve poder contar, outrossim, com processo simples e breve mediante o qual a justiça a proteja contra atos de autoridade que violem, em seu prejuízo, qualquer dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente. (OEA. 1948)

Artigo 8º Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. (Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. 1969).

A presença do acesso à justiça nos principais diplomas internacionais de direitos humanos revela ainda um traço universal da sua concepção. A previsão desse direito em múltiplos instrumentos normativos demonstra que o acesso efetivo a mecanismos de proteção não é uma peculiaridade nacional, mas uma exigência da comunidade internacional para a consolidação de sociedades livres, justas e solidárias. Essa universalidade reforça o caráter vinculante do direito de acesso à justiça e impõe ao Brasil, como Estado signatário, o dever de estruturar políticas públicas que assegurem não apenas a possibilidade formal de provocar o Judiciário, mas também a efetividade material da tutela por meio de alternativas adequadas e acessíveis de resolução de conflitos.

Pois bem, e além de direito humano, uma vez que o legislador constituinte determinou como norte a solução pacífica de controvérsias, tem-se que o acesso à justiça é direito fundamental que garante os demais, e segundo Cappelletti e Garth, é o mais básico dos direitos humanos, requisito fundamental de um sistema jurídico moderno e igualitário que se pretenda, para além de proclamar, garantir efetivamente o direito de todos (Cappelletti; Garth, 1998, p. 12). E mais, ao se prever no preâmbulo da Constituição Federal a “solução pacífica de controvérsias”, tem-se que a justiça passou a ser consagrada como um dos valores supremos de nossa sociedade. Devem, portanto, todos os atores sociais agirem de acordo com este valor supremo, e na medida de suas competências e campos de atuação, buscar a pacificação das controvérsias.

Nessa perspectiva, percebe-se que a Constituição de 1988, ao consagrar a justiça como valor supremo e a solução pacífica de controvérsias como diretriz, abre espaço para um modelo de sistema jurídico plural, descentralizado e inclusivo. Essa diretriz constitucional conecta-se diretamente à concepção

contemporânea de sistema multiportas, em que o acesso à justiça não se esgota na porta do Judiciário, mas se concretiza pela multiplicidade de vias legítimas de pacificação, cada uma adequada a diferentes tipos de conflito, portanto, a leitura do preâmbulo e dos tratados internacionais de direitos humanos autoriza afirmar que a efetivação do direito de acesso à justiça exige não apenas a preservação do Judiciário como instância de última ratio, mas também o fortalecimento de mecanismos extrajudiciais e de políticas de desjudicialização que tornem o sistema mais acessível, eficiente e democrático e, portanto, plural (de vias de acesso, bem como de condição de alcance de maior número possível de cidadãos).

2.2.2 Visão tradicional e a atualização da interpretação do conceito de acesso à justiça

A garantia assegurada no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, aponta que a “lei não excluirá de apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. A referida disposição constitucional é comumente considerada como direito de acesso à justiça. Ocorre que o comando legal tão somente assegura a todo cidadão o direito de acessar o Judiciário, impedindo-se, por consequência, a defesa de qualquer argumento em sentido contrário, de que poderiam existir impedimentos de acesso ao Judiciário face a existência de lesão ou ameaça de lesão de um direito.

Tem-se, portanto, que o comando constitucional que assegura o acesso à justiça é restritivo, assegurando a todos cidadãos a apreciação pelo Poder Judiciário de um conflito. É, portanto, restritivo no sentido de que não garante a solução pacífica de conflitos propriamente, mas sim o acesso ao Judiciário em si. Assegura que não se pode tirar do cidadão o direito de acesso ao Judiciário, mas não assegura a todos o efetivo acesso à justiça por meio de várias formas de solução pacífica de controvérsias. Aliás, até mesmo dos citados diplomas internacionais citados no tópico anterior ao se defender ser o acesso à justiça também um direito humano, tem-se este caráter restritivo.

É de se rememorar que o comando decorre de um contexto pós regime militar, em que inegáveis supressões de direitos ocorreram e a constituinte se preocupava em deixar claro que o novo direito constitucional impediria que o

cidadão ficasse à mercê de abusos. Daí o comando previsto no dispositivo ter o caráter negativo (“a lei não excluirá) e bem restrito, que em verdade pouco diz a respeito do acesso a justiça como deve ser realmente encarado o instituto.

E como um comando restritivo o que é previsto no art. 5º, inciso XXXV, tem-se que sua redação literal é mais direcionada ao legislador do que ao próprio cidadão. Isso porque a literalidade do que ali está previsto é a de que não poderá o legislador criar leis que impeçam o cidadão de ter acesso ao Poder Judiciário para a solução da lesão ou ameaça à lesão de seu direito. Ou seja, a concepção literal e tradição (que resta superada como se verá), tem mais valia se interpretada como um comando para impedir o legislador de limitar o direito de acesso do que propriamente pensada como redação voltada ao direito do cidadão de ter acesso amplo à justiça como valor supremo e virtude.

Existem outros dispositivos constitucionais nos quais se conclui que o direito ao acesso à justiça restou contemplado no texto da Carga Magna, a exemplo dos seguintes comandos legais:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

[...]

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

[...]

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

Mas em nenhum dos dispositivos que a Constituição Federal tratou a respeito do acesso à justiça, ela foi mais esclarecedora e detalhista, a ponto de sanar o que consta no art. 5º, inciso XXXV, que como dito é restritivo, seguindo

inclusive tendência de outros diplomas internacionais como também evidenciado.

Nesse sentido, tem-se que é imperioso que a interpretação do conceito de acesso à justiça seja atualizada e ampliada. É o que de certa forma já ocorreu na promulgação do Código de Processo Civil, quando no artigo 3º o legislador preconizou: “Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”. Enquanto o legislador constituinte menciona ‘apreciação do Poder Judiciário’, o legislador ordinário menciona ‘apreciação jurisdicional’. Não é objeto deste estudo entrar em discussão a respeito do conceito de jurisdição e de seu alcance. O que se pretende é só destacar pontualmente que a própria legislação pátria já aponta no sentido de que há avanços na interpretação do conceito, ao considerar que o acesso à justiça pode se dar por meio que não seja exclusivamente pelo Judiciário.

O conceito de acesso à justiça em seu sentido tradicional está atrelado à possibilidade de exercício do direito de ação de modo praticamente ilimitado, perante o Judiciário. Não é por outro motivo que as denominadas primeira e segunda ondas renovatórias do Projeto Florença (que serão tratadas em detalhes adiante) tratavam justamente, e cada uma ao seu modo, das possibilidades de chegada das pessoas e de todos os interesses ao Judiciário. (Didier Jr.,; Fernandez, 2023, p. 274).

Apesar da sua limitação de alcance, a percepção tradicional do acesso à justiça tem seus méritos, conforme nos apresenta Fredie Didier e Leandro Fernandez, uma vez que buscou assegurar a isonomia (todos podendo acessar o Judiciário) e consolidou o caráter universal e instrumental do acesso à justiça, tendo propósito nobre e que trouxe benefícios (Didier Jr.,; Fernandez, 2024, p. 274).

Mas fato incontestável na doutrina atual é que a referida visão tradicional do conceito de acesso à justiça está superada. E tal fato se dá, inclusive, segundo José Alfredo de Oliveira Baracho, porque na estrutura de um Estado Democrático de Direito, não há espaço para que se fique contente com direitos meramente declarados nas Constituições, mas passaram a ser exigidos do Estado uma tutela ou garantia que os fizesse efetivamente respeitados e realizados na dinâmica da vida social. (Baracho, 1984, p. 139).

Surge, a partir daí, um novo enfoque dado ao instituto do acesso à justiça. O acesso à justiça está, então, ligado à possibilidade e viabilidade de acesso ao sistema jurídico e à busca por uma tutela específica para o direito ameaçado, e, por óbvio, à produção de resultados justos e eficazes (Fonseca, 2009, p. 33), não bastando que se tenha ao dispor a mera possibilidade de acesso ao Judiciário no caso de lesão ou ameaça de lesão a direitos. É neste sentido que Kazuo Watanabe cunhou a expressão *acesso à ordem jurídica justa*, por meio da qual o referido doutrinador nos propõe a reflexão de que o acesso não deve se limitar aos órgãos judiciais (Watanabe, 2019, p. 3).

Interessantes, a este respeito, são os ensinamentos de Rodolfo de Camargo Mancuso, para quem, ao tratar da atualização do conceito de acesso à justiça, deve-se buscar, primeiramente, a prevenção e a resolução de conflitos, com a utilização de meios auto e heterocompositivos fora e além da estrutura judiciária estatal; e, em segundo lugar, a valorização da resposta jurisdicional, que deve ficar reservada às situações em que os outros métodos não se revelem adequados ou satisfatórios ou quando a complexidade da questão ou as pessoas envolvidas no litígio imponham uma necessária passagem pela via judiciária. (Mancuso, 2018 , p. 374).

Por sua vez, Daniela Olímpio de Oliveira é bem clara e resume o que entende deva ser o contexto de interpretação do instituto do acesso à justiça na atualidade quando defende que o referido instituto deve abranger, além da via judicial, os meios existentes na sociedade plural, com a finalidade de melhor alcançar os resultados em consonância com as mais variadas realidades socioculturais e econômicas de nosso país (Oliveira, 2015, p. 33). E, em complemento, Renata Cortez Vieira Peixoto nos apresenta que:

O Judiciário deve permanecer presente e atuante, mas ao lado de outras vias, não judiciais, cujos resultados na resolução dos conflitos põem ser mais úteis e efetivos do que a atuação judicial sub-rogatória; o Judiciário deve ser visto não mais como um órgão único, nem como o primeiro necessariamente, mas como último no que se refere a proteção dos princípios fundamentais (Peixoto, 2025, p. 59)

Dos doutrinadores apresentados até aqui já se pode concluir que o conceito atualizado de acesso à justiça se afasta do tradicional vigente quando da promulgação da Carta Magna de 1988, eis que o que se entende atualmente

é que ter acesso à justiça é ter acesso a um sistema jurídico eficaz e que atendam os anseios do cidadão, seja pelo Judiciário, seja por outra forma de resolução de conflito.

Com base no conceito de justiça que é alicerce do presente estudo e que fora apresentado em tópico anterior, chega-se ao conceito de acesso à justiça que será o fundamento para as análises e reflexões que adiante serão apresentadas, utilizando-se da delimitação de Ricardo Goretti que de forma didática tratou com completude a respeito do tema, veja:

Partindo desse sentido mais ampliado, formulamos a seguinte definição para o acesso à justiça e o direito fundamental a uma tutela ou prestação com potencial para consagração de uma ordem de valores, direitos e interesses essenciais para o indivíduo que se encontra em situação de lesão ou ameaça a direito. Um direito que pode ser consagrado mediante o percurso de diferentes vias, desde que efetivas (que pacifiquem o conflito), tempestivas (que produzam resultados em prazo razoável) e adequadas (que atentam às particularidades do caso concreto) (Goretti, 2021, p. 81)

É este conceito ampliado de acesso à justiça que fundamenta a coexistência de meios alternativos de solução de conflitos e que é alicerce para a investigação realizada neste estudo, sobretudo alicerçada em um contexto de sistema de justiça multiportas, que será apresentado ainda neste capítulo em tópico adiante.

2.2.3 O Caráter prestacional do direito de acesso à justiça

Uma vez definido o conceito do direito de acesso à justiça que subsidia as reflexões e conclusões do presente trabalho, importante tratarmos de uma de suas características que será alicerce para uma das conclusões deste trabalho. Trata-se do caráter prestacional deste direito, que significa se tratar de um direito que exige uma atuação positiva do Estado, ou seja, um agir, uma atuação.

Diferente de outros direitos, tal como o direito à liberdade, por exemplo, em que basta que o Estado deixe de agir para que ele seja garantido, o direito de acesso à justiça é um direito em que o Estado precisa de uma ação positiva, direcionada para a implementação de políticas que garantam o real acesso e a efetivação de direitos.

Danielle Annoni nos apresenta que a evolução do direito do acesso à justiça deu-se com a evolução do conceito do papel do Estado, em especial do Estado Democrático. Segundo Annoni, no Estado Liberal, as instituições se omitem, e o direito de acesso se confunde com mero direito de petição, não de efetiva resolução do conflito, mas sim mero acesso formal ao Judiciário (Annoni, 2008, p. 77-78).

Com o Estado Social, a intervenção do Estado se torna a pauta necessária para a redução de desigualdades e garantia de direitos, mas de forma organizada e institucionalizada é no Estado Democrático de Direito que se tem um caráter intervencionista necessário a consecução de seus objetivos, e com compromisso com a sua função social. Surge daí o acesso à justiça como direito fundamental, em um contexto de valorização da atuação do Estado, em uma estreita relação entre um Estado limitado pelo princípio da legalidade e da democracia, mas atuante em busca de sua função social (Annoni, 2008, p. 79).

E neste sentido, Danielle Annoni defende:

Com efeito, por meio do Estado democrático, em especial na segunda metade do século XX, o direito de acesso à justiça encontrou terreno fértil para florescer e firmar-se como direito fundamental por excelência, embora já se tivesse feito reconhecer anteriormente como direito humano.

Essa valorização do direito de acesso à justiça fez surgir um movimento em prol da ampliação e da efetivação da prestação jurisdicional, cobrando do Estado uma justiça mais justa e célere. A sociedade passa a reivindicar não só o reconhecimento de direitos, mas a criação, pelo Estado, de instrumentos e alternativas que materializem seu acesso. (Annoni, 2008, p. 80).

No mesmo sentido, Perez Royo delimita ser o acesso à justiça um direito de prestação, ou seja, com status positivo, veja:

[...] o direito à tutela judicial efetiva não é, portanto, um direito de liberdade, mas um direito de prestação, que exige que o Estado crie os instrumentos para que o direito possa ser exercido e a administração da justiça prestada. Trata-se, em consequência, de um direito fundamental (Royo, 2016, p. 43)

A característica prestacional do direito de acesso à justiça, ou seja, a exigência de atuação efetiva do estado ínsita ao direito de acesso à justiça é fundamento crucial para o presente trabalho e que será retomada adiante. Tal

fato se dá uma vez que o presente trabalho discorre a respeito do papel do Poder Legislativo em relação às políticas de desjudicialização. E neste tópico já se adianta que a natureza prestacional do direito de acesso à justiça passa a exigir uma atuação efetiva não só do Poder Judiciário quanto poder instituído, mas também do Poder Legislativo e Executivo, o que já aponta para a importância das políticas legislativas de desjudicialização.

Recorda-se que o preâmbulo da Constituição Federal de 1988 que instituiu as bases do nosso Estado Democrático de Direito estipulou como valor supremo o acesso à justiça por meio da pacificação social e tem-se que a mesma Carta Magna contempla os três poderes como instituições do referido Estado Democrático de Direito. São, portanto, todos eles atores que devem ativamente responder ao caráter prestacional do direito de acesso à justiça.

E neste ponto, ao se refletir a respeito do caráter prestacional do direito de acesso à justiça merece destaque a análise feita por Norberto Bobbio em “A Era dos Direitos”, quando o filósofo italiano afirma que “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (Bobbio, 2004, p. 46).

O que Bobbio evidenciara é justamente o desafio de garantir que direitos sejam efetivamente vivenciados, e não apenas reconhecidos em discursos ou declarações, por isso ganha relevo ainda mais a confirmação de um direito de caráter prestacional como o direito de acesso à justiça, que exige postura ativa do Estado, e como se defenderá, postura ativa do legislativo por meio de medidas legislativas de desjudicialização que garantam a gestão adequada de conflitos por meio de caminhos de resolução que não estejam adstritos ao âmbito judicial.

Como dito, o assunto será retomado adiante quando for tratado a respeito da importância das políticas legislativas, cumprindo-se, por ora, como o objetivo de deixar claro neste capítulo introdutório, e em tópico próprio, a importância de que se tenha clarificada, e de forma bem evidente, a característica prestacional do direito de acesso à justiça, que, portanto, para ser alcançado, exige uma atitude ativa do Estado.

2.2.4 O Caráter secundário do Poder Judiciário

Levando em consideração que ao se tratar de acesso à justiça está se tratando de um direito de caráter prestacional que ainda pode ser alcançado por diversas vias, e não somente pelo Judiciário, necessário se faz uma primeira crítica ao que se tem hoje no sistema jurídico brasileiro e que se pode chamar de centralidade do judiciário e aceitação desta postura. Este trabalho ainda tratará dos institutos do ‘sistema jurídico multiportas’ e da “gestão adequada de conflitos”, quando ficará ainda mais claro que o cidadão tem ao seu dispor diversos mecanismos para alcançar a pacificação do conflito em que se encontra inserido e que o Judiciário, além de não ser a primeira, pode muitas das vezes sequer ser a mais adequada.

A existência de uma postura que aceite o Judiciário como saída para toda e qualquer solução de conflitos, bem como com a primeira alternativa é arraigada na visão tradicional de acesso à justiça que se demonstrou estar desatualizada. A visão de centralidade do Judiciário se dá porque a lógica da “cultura da sentença” preconizada por Kazuo Watanabe acabou invertendo a prática social e a judicialização virou a primeira opção para a resolução do conflito em tempos de apego à solução adjudicada do conflito (Watanabe, 2019, p. 100).

Essa postura contrária inclusive o princípio da teoria geral do processo, que preconiza o caráter secundário da jurisdição, ou seja, da função de *ultima ratio* do Judiciário.

É que a jurisdição estatal surge exatamente quando o Estado toma para si a tarefa de manter a ordem social, para evitar a autotutela nos conflitos. São criadas regras de conduta e o Estado pode agir em prol do cumprimento delas, inclusive substituindo e impondo a vontade ou atuação do cidadão em caso de descumprimento, em busca da ordem e paz social. Tem-se, portanto, a substitutividade da função jurisdicional, que só deveria ocorrer em último caso, visto que o Estado só substitui, em último caso, o que deveria ter sido cumprido pelo próprio cidadão (Scarpinella, 2023, p. 9).

Desta forma, se a função do Poder Judiciário é justamente substituir, não pode ser considerada a principal. Aquilo que substitui deve ser considerado secundário, que só é utilizado quando chamado a substituir. Assim, a via do Judiciário não pode ser a via central; é, sim, a via secundária, para ser usada

quando a primeira opção (que não necessita da decisão adjudicada) não é capaz per si de solucionar o conflito. Importante registrar que o conceito de jurisdição, por si só, é objeto de discussões, mas este trabalho adotará como pressuposto que, independentemente do conceito de jurisdição, fato é que o Judiciário deve ser a última alternativa.

Segundo Marcelo Balbi Gonçalves, o conceito clássico de jurisdição parte do dogma de que o Estado possui o monopólio da soberania, eis que é único ente soberano e, portanto, único capaz de exercer a jurisdição. Assim, fazendo referência ao conceito de Chiovenda, a jurisdição seria função do Estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio da substituição, pelo Judiciário, da atividade de particulares ou de outros órgãos públicos (Gonçalves, 2020, p. 94).

Mas mesmo os doutrinadores mais clássicos que defendiam ser a jurisdição uma função exclusivamente estatal atualizaram seu entendimento sobre o assunto. Flávia Pereira Ribeiro rememora que Ada Pellegrini Grinover propôs um novo conceito de jurisdição como função, atividade e garantia, sendo seu principal indicador o de garantia do acesso à justiça, estatal ou não, e seu objetivo é o de pacificar com justiça (Ribeiro, 2022, p. 25).

Renata Cortez Peixoto resume a situação a respeito do instituto da jurisdição, que muito se aplica ao defendido neste estudo. Menciona que deve se reconhecer a dificuldade e talvez até mesmo impossibilidade de se estabelecer, ontologicamente, um conceito de jurisdição que se revele universal e, portanto, válido em todos os lugares e qualquer tempo. Mas defende que se posicione e se defina o conceito de jurisdição em um contexto de concepção atualizada de acesso à justiça e do reconhecimento da adoção de um sistema brasileiro de Justiça Multiportas (Ribeiro, 2022, p. 75).

A despeito da complexidade na definição do termo de jurisdição, que não é objeto deste trabalho, fato é que de todas elas extrai-se a mesma conclusão: a função do Poder Judiciário deve ser considerada a *ultima ratio*. É o que defende Renata Cortez Peixoto quando diz que “deve-se buscar a democratização da prestação jurisdicional, de modo que a previa passagem dos conflitos por outros órgãos, agentes e instâncias, não jurisdicionais propriamente

ditas, é estratégia a ser incentivada e não apenas admitida” (Peixoto, 2025, p. 93).

Mas, para a concretude e efetividade do que se pretende, ou seja, que de fato a saída judicial para conflitos seja a última, fato que por si só decorre do princípio da subsidiariedade da jurisdição, é necessário que se abandone a centralidade do judiciário, que não subsiste em uma concepção atualizada do direito de acesso à justiça. A inexistência da referida centralidade da via judicial é mais uma premissa que fundamenta o presente trabalho: impõe-se, portanto, considerar como única possível a visão descentralizada, que contenha a judicialização do conflito como opção residual, o que é consolidado com o crescimento de movimentos de desjudicialização, tema que será abordado segundo capítulo deste trabalho.

E a concepção de que o Judiciário não é a via central, mas sim a última ratio, coaduna com o que Kazuo Watanabe entende por “acesso à ordem jurídica justa”, quando o cenário seria uma ordem jurídica em que os direitos são efetivados, independente da via, sem a dependência do Judiciário como saída exclusiva. Veja o que nos apresenta Kazuo Watanabe:

A problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal; e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa (Watanabe, 2019, p. 3)

Kazuo Watanabe também enfrenta a questão da jurisdição, que possui caráter secundário, e aponta para a necessidade de reflexão a respeito da centralidade do Judiciário, para alcance da ordem jurídica justa. Destacam-se, mais uma vez, pela importância do tema, as palavras de Watanabe em sua literalidade:

A multiplicidade de conflitos de configurações variadas reclama, antes de mais nada, a estruturação da Justiça de forma a corresponder adequadamente, em quantidade e qualidade, às exigências que tais conflitos trazem. [...]. Demais, mesmo em um país como o nosso, que adota o sistema da jurisdição uma, em que ao Judiciário cabe dizer a última palavra em matéria de direito, não se pode pensar apenas no sistema de conflitos através da adjudicação da solução pela autoridade estatal. (Watanabe, 2019, p. 7)

Em complemento, cabe ressaltar que a noção de Judiciário *como ultima ratio* não apenas reforça a ideia de subsidiariedade, mas também impõe ao Estado a obrigação de fomentar alternativas prévias e eficazes de resolução de disputas. A centralidade do Judiciário, culturalmente consolidada no Brasil, conduz a um congestionamento estrutural que compromete a efetividade da tutela jurisdicional, por essa razão, a doutrina contemporânea defende que a jurisdição deve ser interpretada à luz de uma racionalidade distributiva: o Estado deve organizar mecanismos que aloque os conflitos às vias mais adequadas, reservando o Judiciário apenas para hipóteses de imprescindibilidade. Essa interpretação, além de constitucionalmente orientada pela busca da solução pacífica de controvérsias, conecta-se diretamente ao paradigma multiportas - que será demonstrado e melhor delimitado em tópico adiante - e que exige um redesenho da atuação estatal em prol da eficiência e da efetividade na realização da justiça.

2.2.5 O Projeto Florença

E para consolidar ainda mais a visão de acesso à justiça defendida neste trabalho não se pode deixar de tratar a respeito do Projeto Florença, capitaneado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, Registre-se, desde já, que o referido projeto, seus estudos e suas reflexões são base teórica do presente trabalho, especificamente a terceira onda renovatória do acesso à justiça, que será melhor tratada adiante.

O projeto Florença foi um amplo projeto internacional de investigação sobre o acesso à justiça, do qual participaram vários estudiosos de várias especialidades, de mais de trinta países de mais de seis continentes e que culminou na publicação de um relatório geral e quatro volumes, no ano de 1979 (Cappelletti, 2010, p. 71-72). Tratou-se de um projeto investigativo que, após as pesquisas, é encarado como um projeto de orientação para iniciativas de acesso à justiça em todo o mundo (Cappelletti, 2010, p. 82).

Pela importância, transcrevem-se as palavras de seu precursor, Mauro Cappelletti:

O objeto principal perseguido pelo citado projeto de investigação pode ser determinado à luz da diferença essencial reconhecida pelos juristas

e pelos cientistas políticos, entre o liberalismo clássico e a democracia moderna. Esta diferença se expressa no ideal de uma liberdade negativa do primeiro e positiva da segunda, já que se trata, em outros termos, da distinção entre uma liberdade exclusiva para aqueles que são capazes, por si mesmos, de fazer uso (quer dizer, de alcançar) as instituições econômicas, políticas, jurídicas e uma liberdade entendida, pelo contrário, como um esforço ativo do Estado para lograr que a dita liberdade seja acessível a todos (Cappelletti, 2010, p. 72).

Tem-se, portanto, que o projeto buscava investigar e refletir sobre formas de conferir acesso à direitos, sobretudo direito de acesso à justiça. Assim, o denominado Projeto Florença realizou detalhada análise a respeito dos obstáculos jurídicos, econômicos, político-sociais, culturais e psicológicos que tornam difícil ou impossível o uso por todos do sistema jurídico e em consequência do acesso à justiça.

Mas o projeto não se limitou a identificação de obstáculos. Na verdade, foi muito além, e investigou diversas causas e efeitos e ainda em vários países, conferindo o caráter internacional dos estudos. É interessante ressaltar que se tratou de um estudo empírico, comparativo e multidisciplinar dos problemas da acessibilidade ao direito e à justiça, em particular (Cappelletti, 2010, p. 74).

O estudo, além de se ocupar em refletir e destacar a importância da problemática do acesso à justiça e a descobrir os principais obstáculos que se lhe opõem, passou a tratar de três etapas fundamentais nas quais se articulou o grande movimento de reforma e que passaram a ser denominadas “ondas renovatórias”, que decorreram da identificação entraves existentes à efetivação de direitos, que foram classificados em três grandes grupos: entraves econômicos, organizacionais e processuais.

A primeira onda refere-se ao processo de renovação do sistema de assistência jurídica aos necessitados e, portanto, tem a característica de buscar sobrepor o entrave econômico para acesso à justiça. A segunda onda se configura com o objetivo de proporcionar representação processual adequada aos direitos e interesses difusos ou fragmentários, superando-se assim entraves organizacionais.

Por sua vez, a terceira onda renovatória, que se relaciona de forma direta com o presente estudo e com suas conclusões, nas palavras de Mauro Cappelletti, analisa:

a totalidade do complexo mecanismo e das instituições direcionadas à resolução das controvérsias, valorizando e propondo esquemas alternativos em relação aos tradicionais, tais como a maior utilização da conciliação o estabelecimento de organismos especiais para resolver as controvérsias de menor importância econômica e o emprego de procedimentos inspirados em critérios de maior informalidade (Cappelletti, 2010, p. 77)

A terceira onda, portanto, reflete sobre o acesso à justiça, com enfoque em trazer mecanismos capazes de buscar a efetiva solução e pacificação do conflito que sejam alternativas em relação a uma exclusiva via de solução judicial, superando-se assim entraves processuais.

Desta forma, já se adianta que o presente trabalho possui amparo nos estudos desta última onda renovatória, denominada no estudo como terceira onda renovatória de acesso à justiça, e o estudo pode ter suas conclusões inseridas como verdadeira decorrência de tais reflexões da referida onda renovatória, ao buscar superar entraves procedimentais, como se verá nas conclusões deste estudo.

outro ponto que merece destaque e que evidencia por que o Projeto Florença subsidia a reflexão deste estudo, é que o projeto evidencia o caráter promocional do Estado, ou seja, a necessidade de atuação do Estado, atrelado ao caráter prestacional do direito de acesso à justiça, conforme defendido em tópico anterior, reforçam a importância das medidas legislativas de desjudicialização, como defendido nas reflexões que aqui serão apresentadas.

Quanto ao citado caráter prestacional do Estado, veja o que relatou Mauro Cappelletti:

Ao papel tradicional do Estado de mera proteção e repressão das violações dos direitos individuais tradicionais – o Estado como mero gendarme ou right watchman da filosofia política do laissez faire – agregaram-se as tarefas de promoção e atuação de novos “direitos sociais” que, tipicamente, implicam num compromisso do Estado, no sentido de fazer, operar, intervir. (Cappelletti, 2010, p. 16)

Veja que Cappelletti menciona a necessidade de um Estado que faça, opere e que intervém, e como já defendido, o Poder Legislativo é um dos Poderes que formam o Estado, estando, nestes termos, legitimado a agir em favor da promoção do acesso à justiça, especificamente, em um contexto de terceira onda renovatória, de buscas meios alternativos de solução do conflitos,

por meio das políticas legislativas de desjudicialização. Mas uma vez tem-se destacado a importância do Projeto Florentino para a reflexão e conclusão deste trabalho, evidenciando-se mais uma vez que este estudo tem como marco teórico as reflexões ocorridas e iniciadas Florença na década de 70 do século XX.

Importante também discorrer a respeito de duas características do referido movimento. A primeira delas refere-se à concepção de Acesso à Justiça como um programa de reforma e a segunda como um método de pensamento. Cappelletti (Cappelletti, 2008, p. 385) nos apresenta que enquanto programa de reforma, o movimento tendência alcance mundial e busca tornar efetivo direitos sociais criados pelo *welfare state*, ou seja, fazer com que a igualdade perante a lei seja de fato igualdade para todos e não meramente um mandamento passível aplicação a todos. O que se busca é “promover uma maior igualdade real – ou uma menor desigualdade de fato – pelo menos no terreno de oportunidades” (Cappelletti, 2008 p. 386). Neste aspecto, a primeira e a segunda ondas se destacam ao buscar afastar entraves econômicos e de complexidade de acesso, respectivamente.

É também enquanto programa de reforma do movimento de acesso à justiça que se tem a racionalização e controle do aparato estatal governamental como proteção contra abuso deste aparato, e simultaneamente busca de simplificação e descentralização do sistema de acesso à justiça (Cappelletti, 2008, p. 388). Aqui, o destaque é para a terceira onda do movimento, que é, também nas palavras de Cappelletti, “ a mais recente, mas também a mais complexa e talvez, potencialmente, a mais grandiosa onda” (Cappelletti, 2008, p. 389).

É justamente enquanto um programa de reforma que as principais características são: a) busca de procedimentos mais simples e racionais, mais econômicos e eficientes, além de mais especializados de acordo como tipo de controvérsia em conflito; b) promoção da conciliação e mediação, ou ao que se chama de justiça coexistencial, que busca a equidade social distributiva e c) submissão da atividade pública a formas novas e mais acessíveis de controle e com criação de formas de justiça mais acessíveis, mais descentralizadas e com maior participação dos grupos sociais e comunidades próximos ao conflito

(Cappelletti, 2008 p. 389 e 390). Nestes aspectos, que contribuem para a caracterização do movimento enquanto programa de reforma, tem-se a correlação direta com a terceira onda do movimento, que busca justamente, como já apresentado, o fomento ao acesso à justiça com enfoque em trazer mecanismos capazes de buscar a efetiva solução e pacificação do conflito que sejam alternativas em relação a uma exclusiva via de solução judicial.

Já a respeito da característica do movimento preconizado pelo Projeto Florença enquanto método de pensamento, Cappelletti destaca:

Numa época em que se falou demasiadamente e com frequência sobre revoluções culturais, vale a pena sublinhar o caráter genuinamente revolucionário do movimento em prol do acesso à justiça, não somente no âmbito da ação prática, senão, também enquanto método de pensamento e mais particularmente do método de análise jurídica. Se, na verdade, no terreno da ação, a mudança aportada e projetada foi radical, tendo-se dado um sentido novo, e com conteúdo, à ideia já por si mesmo revolucionária, no plano do pensamento, em troca, foi tal, que se transformaram completamente os termos e modos da análise científica do jurista moderno. (Cappelletti, 2008, p. 391).

A importância do movimento é tamanha que não se limita às características de ser um programa de reforma e ter sido um novo método de pensamento. A sua continuidade e perenidade destacam ainda mais a importância do que se iniciou na Itália na década de 1970. E é em continuidade ao movimento do Projeto Florença que surge o *Global Access to Justice*, que é um projeto global, e ainda em andamento, com 164 pesquisadores espalhados pelo globo terrestre, e ainda conta com um dos próprios idealizadores do Projeto Florença, Kim Economides. O estudo tem a ambição de se tornar a pesquisa mais abrangente já realizada sobre acesso à justiça. O projeto, bem como seus relatórios de pesquisas, a nível mundial, podem ser encontrados na rede mundial de computadores, na página oficial do Instituto. ¹

O projeto *Global Access to Justice* em muito se assemelha o movimento de Florença, seja pelos objetivos, seja pelo caráter multidisciplinar e intercultural. E dando continuidade ao percussor projeto florentino, o *Global Access to Justice* apresenta novas ondas de acesso à justiça. Tem-se, assim, A quarta onda

¹ O endereço eletrônico é <https://globalaccesstojustice.com/>, no qual são encontrados em várias línguas todos os registros do projeto, reforçando o caráter global do estudo.

renovatória, que trata da ética e da participação das profissões jurídicas, bem como ao acesso dos advogados à justiça. Já a quinta onda trata do processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos. A sexta onda, por sua vez, aborda iniciativas promissoras e novas tecnologias para o aprimoramento do acesso à justiça, por fim, a sétima onda ocupa-se com a luta contra a desigualdade de gênero e raça no sistema de justiça (Global Access to Justice Project, s.d., acesso em 02 de agosto de 2025).

Tem-se, portanto, a importância do Projeto Florença, capitaneado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth e a sua continuidade com o *Global Access to Justice*, registrando-se que a concepção de ambos os projetos em buscar o amplo acesso à justiça e sobretudo a terceira onda renovatória do projeto florentino são marcos teóricos do presente estudo, uma vez que o amplo acesso à justiça passa inevitavelmente pela disseminação de meios alternativos de solução de conflitos, como se defenderá.

E ao lado das reflexões preconizadas pela referida onda do projeto Florença, para continuidade da apresentação dos pilares da presente pesquisa, impõe-se tratar do conceito do que se entende por “Justiça Multiportas”, eis que os temas se relacionam e sem complementam, dando suporte às conclusões do estudo. A complementariedade decorre, como se verá, justamente no fato da terceira onde preconizar o fomento aos meios alternativos de solução, o que faz parte da própria estrutura do que se entende por “Tribunal Multiportas”.

2.2.6 A teoria da Justiça Multiportas

A teoria da “Justiça Multiportas” é da autoria de Frank Sander (Frank Ernest Arnold Sander), professor emérito americano e reitor associado da Harvard Law School, e que nos anos 1970 começou a estudar medidas para ampliar o acesso à justiça.” A referida teoria foi proposta por Sander na *Pound Conference* de 1976, na cidade de Saint Paul, Minnesota, Estados Unidos, e foi convertida no artigo denominado *Varieties of Dispute Processing*. É curioso observar que originalmente Sander se referia a um “centro abrangente de justiça” (“*comprehensive justice center*”), e a expressão “tribunal multiportas” acabou sendo cunhada quando o trabalho foi apresentado na capa de uma revista da

American Bar Association com este nome, conforme é relatado pelo próprio Sander (Crespo, 2012, p. 27).

É válido transcrever as palavras do próprio Frank Sander ao falar do contexto de criação de sua teoria:

The net effect is that many disputes presented to court are not appropriate for court adjudication and could be better handled by some other mechanism. This situation led me to suggest, in a paper delivered at the Pound Conference in 1976, a more comprehensive and diverse mechanism known as a Dispute Resolution Center. This center would provide a variety of dispute resolution processes, according to the needs of the particular dispute. This concept was later termed "the multi-door courthouse" (Sander, 2019, p. 180)²

Para uma real compreensão da teoria de Sander, interessante ter como ponto de partida o que o próprio jurista apresentou como questionamentos iniciais da pesquisa que culminou na teoria que veio a ser conhecida posteriormente como "Justiça Multiportas":

Permita-me avançar para as duas perguntas que fiz a mim mesmo:

1) Quais são as principais características entre vários meios alternativos de resolução de conflitos (como arbitragem, mediação, negociação e várias combinações destes e alguns outros mecanismos)?

2) Como essas características podem ser utilizadas de forma que, dada a grande variedade de disputas que surgem atualmente, possamos começar a desenvolver um critério racional que nos permita distribuir certos tipos de disputas entre diferentes procedimentos destinados a alcançar a sua resolução? (Sander, 2010, p. 3).

É possível verificar que Frank Sander se ateu a analisar os meios de solução de conflitos (primeira pergunta de suas indagações) e ainda buscou analisar e refletir a respeito de critérios que pudessem organizar a distribuição das disputas ao meio de solução mais apropriado. Estava, portanto, refletindo sobre novos meios de acesso que não a solução adjudicada judicial, mesmo que

² Tradução livre: O efeito efetivo é que muitas disputas apresentadas ao tribunal não são adequadas para julgamento judicial e poderiam ser melhor tratadas por algum outro mecanismo. Essa situação me levou a sugerir, em um artigo apresentado na Pound Conference em 1976, um mecanismo mais abrangente e diversificado conhecido como Centro de Resolução de Disputas. Esse centro forneceria uma variedade de processos de resolução de disputas, de acordo com as necessidades da disputa específica. Esse conceito foi posteriormente denominado "tribunal multiportas".

em seu âmbito original estivesse falando em “portas dentro do próprio Poder Judiciário”.

E em seus textos, próprios ou em coautoria, Sander deixava claro que o objetivo principal dos meios alternativos de resolução de conflitos é o de diminuir o número de processos e as despesas nos tribunais, reduzir as despesas e o tempo para as partes, fornecer solução rápida aos litígios que possam gerar males à comunidade ou à vida das famílias das partes envolvidas, aumentar a satisfação pública para com o Sistema Judiciário, incentivar a adoção das soluções que foram adaptadas às necessidades das partes, aumentar o cumprimento voluntário das soluções, restaurar a influência dos valores de vizinhança, comunitários e proporcionar a coesão da comunidade, fornecer fóruns acessíveis às pessoas envolvidas em conflito, e ensinar o público a utilizar os meios/processos mais eficazes ao invés da violência ou da litigância para resolver seus conflitos (Goldberg; Sander; Roger; Cole, 2007, p. 8)

Interessantes também são as palavras do próprio Frank Sander em entrevista concedida à Maria Hernandez Crespo, na qual Sander demonstra a forma despretensiosa do surgimento da teoria, ao ser convidado para palestrar na Pound Conference em 1976, bem como relata, como adiantado, que o nome inicial de suas ideias era “Centro Abrangente de Justiça”, mas que o nome Tribunal Multiportas acabou sendo o nome divulgado em uma revista da ABA (American Bar Association) e ganhou popularidade (Crespo, 2012, p. 32). Na referida entrevista, sobre a origem do conceito atrelada a noção de multiportas no âmbito do Judiciário:

Agora, gostaria de dar uma breve explicação sobre o conceito, seja qual for o nome dado. A ideia inicial é examinar as diferentes formas de resolução de conflitos: mediação, arbitragem, negociação e “med-arb”(combinação de mediação e arbitragem), procurei observar cada um dos diferentes processos, para ver se poderíamos encontrar algum tipo de taxonomia para aplicar aos conflitos e que portas seriam adequadas quais conflitos. Venho trabalhado nessa questão desde 1976, porque na verdade o Tribunal Multiportas é uma simples ideia, cuja execução não é simples, porque decidir que casos devem ir para qual porta não é uma tarefa simples (Crespo, 2012, p. 32).

A ideia principal é a de que Sander percebeu, nas palavras de Fredie Didier Jr e Leandro Fernandez:

[...] a vantagem da criação, em tribunais ou em centros de resolução de disputas, de uma espécie de saguão, em que um funcionário de triagem direcionaria os litigantes para a porta mais adequada para a solução do conflito, considerando critérios como a natureza da controvérsia, a relação entre as partes, a dimensão econômica dos direitos envolvidos, os custos e o tempo exigidos para a solução do caso (Didier Jr., e Fernandez, 2024, p. 44)

É nessa linha que Gladys Alvares, Elena Highton e Elias Jasan definem que o Tribunal Multiportas “é um modelo multifacetado que faz análise prévia do conflito, para adequar a sua natureza e características a melhor forma e modelo para solucioná-lo” (Alvarez, Houghton, Jassan, 2008, p. 120). É por isso que nas palavras de Gladys Stella, estar frente a um tribunal multiportas seria como estar com uma grande caixa de ferramentas. Quem pretende usar deve certificar para que serve cada uma das peças e como usá-las com efetividade (Alvarez; Houghton; Jassan, 1996, p. 120).

E neste sentido, para Markman e Calil, o Tribunal multiportas seria “uma espécie de filtro das demandas, em diversas camadas, permitindo que apenas aqueles conflitos de interesse que necessitam do provimento jurisdicional de forma indispensável alcancem o Poder Judiciário, que se torna, nesse contexto, verdadeiramente, a última porta” (Markman, 2020, p. 52).

Um registro deve ser feito ao tratar do conceito de Justiça Multiportas como marco teórico de uma pesquisa que trata de desjudicialização é que, como dito, originalmente o que Frank Sander tratou foi da existência de um tribunal multiportas, ou seja, várias portas no Judiciário. Mas o conceito aqui tratado decorre da teoria da justiça multiportas, ou seja, um contexto de sistema de justiça multiportas, que tem como um dos atores o Judiciário Multiportas, mas que precisa ser ampliado trazendo outros atores, tais como o Ministério Público, a Defensoria Pública e as serventias extrajudiciais. É neste sentido de sistema integrado de atores que se trata do conceito de Frank Sander em um contexto de sistema multiportas, e se dará enfoque à desjudicialização como uma das portas possíveis para solução do conflito.

E inclusive é este o contexto que se extrai das palavras do próprio Frank Sander, em seu artigo *Varieties of Dispute Processing*:

Una segunda forma de reducir la sobrecarga judicial es la de explorar medios alternativos de resolución de disputas fuera de los órganos jurisdiccionales, y es este el tópico que me gustaría dedicarle mayor atención, por excelencia, nosotros los abogados y profesores de derecho hemos adoptado una conducta restrictiva cuando se trata de resolver disputas, por supuesto que, como se indicó anteriormente, los buenos abogados han tratado siempre de prevenir el surgimiento de disputas, pero cuando ello no es posible, se asume que los órganos jurisdiccionales son los naturales y obvios componedores de disputas, pero, en realidad, hay una gran variedad de procedimientos diferentes que, al ser utilizados por individual o en forma combinada, podrían proveer una resolución de conflictos mucho más efectiva” (Sander, 2010, p. 2).³

No mesmo sentido e tão elucidativo quanto, temos as próprias palavras de Sander, quando defende que:

There are many ways in which cases in court can get into ADR. Some statutes require the certain types of cases must go to a designated ADR process. Other statutes or court rules gives the court (as a designated court official) discretion to send a specific case to an appropriate form of alternative dispute resolution. Or counsel and a magistrate or judge may agree at a pretrial conference to use a particular ADR process.

There are also many dispute resolution process to which – singly or in combination – cases may be referred. Depending upon local availability, the choice usually comes down to mediation, arbitration, early neutral evaluation, minitrial, or summary jury trial. [...] Perhaps the most encompassing mechanism for institutionalizing systematic ADR referral in the public sector is the multidoor courthouse. (Sander, 2007, p. 382)⁴

Nesse sentido o Tribunal Multiportas, entendido com um “sistema de justiça multiportas” não teria apenas um caminho a seguir, qual seja o tradicional

³ Tradução livre: Uma segunda maneira de reduzir a sobrecarga judicial é explorar meios alternativos de resolução de disputas fora dos tribunais, e é a esse tópico que gostaria de dedicar mais atenção. Nós, advogados e professores de direito, adotamos, em geral, uma abordagem restritiva na resolução de disputas. É claro que, como indicado acima, bons advogados sempre tentaram evitar o surgimento de disputas, mas quando isso não é possível, presume-se que os tribunais sejam os mediadores naturais e óbvios das disputas. Mas, na realidade, existe uma grande variedade de procedimentos diferentes que, quando usados individualmente ou em combinação, podem proporcionar uma resolução de conflitos muito mais eficaz.

⁴ Tradução livre: Existem muitas maneiras pelas quais os casos em tribunal podem entrar em ADR. Alguns estatutos exigem que certos tipos de casos sejam encaminhados para um processo de ADR designado. Outros estatutos ou regras judiciais dão ao tribunal (como um oficial judicial designado) a discricção de enviar um caso específico para uma forma apropriada de resolução alternativa de disputas. Um advogado e um magistrado ou juiz podem concordar em uma conferência pré-julgamento para usar um processo de ADR específico. Existem também muitos processos de resolução de disputas para os quais – individualmente ou em combinação – os casos podem ser encaminhados. Dependendo da disponibilidade local, a escolha geralmente se resume a mediação, arbitragem, avaliação neutra antecipada, minijulgamento ou julgamento sumário por júri. (...) Talvez o mecanismo mais abrangente para institucionalizar o encaminhamento sistemático de ADR no setor público seja o tribunal multiportas.

que é o processo judicial, mas, sim, propiciaria aos cidadãos diferentes portas que se adequem à realidade do conflito enfrentado. Logo, “ao invés de apenas uma ‘porta’ levando ao tribunal, um centro de justiça tão abrangente tem muitas portas pelas quais os indivíduos podem chegar a um tratamento adequado” (Goretti, Magalhães, 2024, p. 120).

Assim, apesar da teoria ser concebida em busca de portas dentro de um contexto do tribunal, quando as portas seriam encontradas dentro de um processo já existente, é possível aplicar a teoria da Justiça Multiportas ao se tratar de desjudicialização, assunto que o próprio Sander indica na referida entrevista ao mencionar que o mais comum seria buscar portas onde estão os conflitos em maior volume, no Judiciário, mas “pode acontecer de o tribunal estar aqui, e os outros processos (arbitragem, mediação, etc.) estarem lá” (Crespo, 2012, p. 32).

Portanto, o que se defende é que o conceito de “Tribunais ou Cortes Multiportas” da teoria de Frank Sander seja transportado para um contexto de “Sistema de Justiça Multiportas”, como um modelo de sistema baseado na abertura de múltiplas vias de acesso à justiça, que retira o Judiciário de uma posição de centralidade. É neste “sistema”, em que o judiciário não é porta exclusiva e ainda sem o caráter de centralidade da saída judicial, é que se tem e se impõe o fenômeno da “desjudicialização”.

No mesmo sentido, tem-se o que definiu Maria Tereza Aina Sadek, ao referir-se à existência de um “Sistema de Justiça”:

Como afirmamos, o sistema de justiça é mais amplo do que o poder judiciário. A rigor, o juiz é apenas uma peça de um todo maior. O sistema de justiça envolve diferentes agentes: o advogado, pago ou dativo; o delegado de polícia, funcionários de cartório; o promotor público, e, por fim, o juiz. (SADEK. 2010, p. 8-9)

O acesso à justiça não pode ser pensado exclusivamente pelo e dentro do Poder Judiciário, para Trícia Navarro, a Justiça Multiportas corresponde à ressignificação do acesso à justiça e deve ser compreendida como um sistema, no qual estão inseridos vários locais e ainda instrumentos de prevenção e solução de disputas (Navarro, 2024, p. 16).

E para assentar a interpretação da teoria da Justiça Multiportas, aqui preconizada sob um enfoque de “sistema jurídico multiportas”, interessante que essa é também a defesa de Fredie Didier Jr e Leandro Fernandez quando afirmam que:

A partir da premissa de que a “justiça” – repita-se aqui compreendida como solução adequada de um problema jurídico – pode ser alcançada por diversas portas, e não apenas pela porta da “jurisdição estatal”, os outros modos de solução dos problemas jurídicos (e, conseqüentemente, de tutela dos direitos) passam a fazer parte do sistema de justiça civil e incorporam-se definitivamente ao âmbito de preocupação dos processualistas. A cartografia dos caminhos da justiça é atualmente uma das principais preocupações dos processualistas. (Didier Jr e Fernandez, 2024, p. 46)

Resta claro, portanto, a conexão da terceira onda renovatória de acesso à justiça, evidenciada acima quando se tratou do Projeto Florença, destacada inclusive como fundamento e base teórica deste trabalho, com a teoria da Justiça Multiportas. Na medida em que a primeira trata justamente da disseminação de meios alternativos para a pacificação de conflitos, tem-se que a Justiça Multiportas é o campo para a sua possível validação, quando se tem a abertura de outras portas que não apenas a do Judiciário. Desta forma, a teoria de Frank Sander também deve ser considerada como base teórica do presente estudo.

E assim, transposta para a realidade brasileira, essa teoria implica reconhecer que o sistema de justiça não pode ser reduzido a um monopólio do Poder Judiciário, mas deve ser compreendido como uma rede integrada de múltiplos atores. Nesse cenário, a Defensoria Pública, o Ministério Público, as serventias extrajudiciais, as câmaras privadas de mediação e arbitragem, bem como órgãos administrativos reguladores, passam a compor de modo orgânico essa engrenagem institucional. A justiça multiportas, entendida sob tal perspectiva, não se resume à mera diversificação de meios, mas traduz a construção de uma lógica de complementariedade institucional, na qual cada porta desempenha função específica, porém interdependente mas interligada em um sistema. A experiência brasileira tem demonstrado, por meio de legislações recentes, que serão esmiuçadas, que sempre que essas instituições atuam de forma articulada, o resultado é a ampliação do acesso efetivo à justiça,

em consonância com os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito.

2.2.7 A gestão adequada de conflitos

E dando continuidade aos conceitos e teorias que são base para fundamentos e reflexões deste estudo, na esteira da teoria da Justiça Multiportas, se está se defendendo a existência de um sistema em que há várias soluções para resolução da controvérsia jurídica e tem-se que essa solução não necessariamente está dentro do Poder Judiciário e que existem além deste, várias outras formas de solução, interessante tratar neste tópico do capítulo introdutório da teoria da gestão adequada de conflitos, de Ricardo Gorretti, uma vez que, como se verá, sua interpretação e execução de seus métodos é fundamental para que “as portas” do sistema jurídico multiportas sejam utilizadas adequadamente.

Ricardo Goretti nos ensina que o gestor de conflitos deverá ter competências e habilidades que o tornem capaz de interpretar e diagnosticar as especificidades do conflito que lhe é apresentado, escolher o método que melhor atenda às particularidades do caso apresentado, e por fim, depois da análise do conflito e da escolha da melhor forma de solucioná-lo, deverá ter condições técnicas de aplicar os diferentes métodos disponíveis (Goretti, 2019, p. 51).

É neste sentido que surge a importância da teoria da gestão adequada dos conflitos, que deve levar em conta que os conflitos são únicos e irrepetíveis, ou seja, devem ser analisados caso a caso e, a depender das características e peculiaridades envolvidas, determinado método de solução deverá ser o escolhido:

[...] uma intervenção jurídica somente se revelará adequada se atender às particularidades do caso concreto, pois não há método ou técnica de intervenção jurídica que possam ser considerados aptos a atender às particularidades de todos os conflitos de interesses, que são únicos, irrepetíveis e concretos. (Goretti, 2019, p. 51).

E é justamente em um contexto de justiça multiportas que ganha ênfase a teoria da gestão adequada de um conflito de interesses. A teoria da gestão adequada dos conflitos é, portanto, fundamentada sob a concepção de que o

gestor de conflitos deverá desempenhar a atividade minuciosa de interpretação e decisão como condição para o alcance da solução para o conflito. Exige-se a interpretação porque deverá diagnosticar o caso concreto e suas particularidades, e exige-se também a capacidade de decisão porque deverá escolher o método (a melhor porta do sistema jurídico multiportas) que melhor se adapta à resolução do conflito.

O erro no diagnóstico do conflito, ou na escolha do método, levará ao inadequado tratamento do conflito. E mais uma vez Goretti nos ensina que “muitos profissionais do Direito não se dedicam a realização do diagnóstico do conflito” (Goretti, 2019, p. 61). E talvez este seja, sem sombra de dúvidas, um dos motivos do excesso de litigiosidade em nosso país. Conflitos que poderiam ser evitados com orientações jurídicas aos envolvidos, tratados em negociações entre as partes, objetos de mediações pré-processuais ou mesmo tratados no âmbito de solução extrajudicial (serventias cartorárias) acabam virando processos judiciais, fator que só contribui para o congestionamento do caminho judicial e na ineficiência na busca da solução almejada para o conflito de interesses.

Tem se ainda, na esteira da teoria da gestão adequada de conflitos, que a abertura de caminhos para solução de controvérsia, vai da prevenção, pela correta triagem, pela escolha adequada do método, e do local de solução do conflito, em busca de resultados mais céleres, com menor custo e que garantam maior satisfação aos envolvidos.

A gestão adequada do conflito é, em verdade, forma de concretização do postulado de acesso à justiça e em um contexto de “sistema jurídico multiportas”. Compreender o acesso à justiça sob a perspectiva de um juízo de adequação significa admitir que, diante das características do problema jurídico apresentado e dos sujeitos envolvidos, alguns modos de solução do problema jurídico são potencialmente mais adequados do que outro (Didier Jr., 2024, p. 281). O agente jurídico fará, portanto, um papel de triagem do conflito de interesses que lhe é posto para análise e só após estudo criterioso de todas as suas especificidades é que irá escolher um método que entende viável para a concretização do postulado constitucional de acesso à justiça.

Assim, em um contexto de justiça multiportas, o não uso imediato do processo judicial, mas sim, da correta aplicação da gestão adequada de um conflito, é caminho de evidente escolha na concreta busca do acesso à justiça, uma vez compreendida esta sob o aspecto de que ao se buscar a solução de um conflito, se almeja a efetiva entrega de solução, e não mera “formalização” da entrega da justiça, com a opção de um processo judicial muitas das vezes ineficiente. Em outras palavras, a gestão adequada de conflitos é o caminho necessário para a entrega efetiva do postulado do acesso à justiça, ao passo que é ainda mecanismo de enfrentamento da cultura da sentença.

Por fim, ao se tratar da gestão adequada de conflitos, merece registro a criação pelo professor Ricardo Goretti de um fluxograma, que não será detalhado por não ser objeto específico do presente estudo tratar de cada um dos métodos de solução do conflito. Mas o referido fluxograma, que decorre da aplicação de sua teoria da gestão adequada do conflito, apresenta um caminho por meio do qual o agente jurídico que tem acesso ao conflito realiza testes de falseamento que conduz a sua análise do caso concreto interpretando as particularidades do conflito e de acordo com estas, percorre o direcionamento para possíveis métodos mais adequados para cada uma das situações concretas. O referido fluxograma compreende o apêndice de sua obra “Gestão Adequada de Conflitos – do diagnóstico à escolha do método para cada caso concreto”, e ainda pode ser encontrado na internet,⁵ e seguirá também no Anexo 1 deste estudo.

A gestão adequada dos conflitos, quando inserida em um sistema multiportas, cumpre ainda um papel pedagógico e transformador. Ao deslocar o foco da mera adjudicação para a escolha racional do método mais apropriado, é capaz de promover uma mudança cultural na forma como a sociedade lida com os litígios. Essa mudança cultural é fundamental para superar o paradigma da judicialização excessiva e para consolidar a pacificação social como valor supremo.

Nesse sentido, a gestão adequada deve ser vista não apenas como técnica processual, mas como instrumento de política pública, que se articula com a desjudicialização e com o dever estatal de estruturar mecanismos

⁵ Local onde pode ser encontrado o fluxograma: <http://fluxogramagac.fdv.br>.

institucionais para que a triagem, a prevenção e a solução dialogada de conflitos sejam estimuladas. Trata-se, portanto, de uma diretriz normativa e prática que conecta o princípio do acesso à justiça à efetividade das políticas legislativas, preparando o terreno para o aprofundamento do debate nos capítulos seguintes.

Desta forma, tem-se que no presente capítulo foram apresentados os contornos e fundamentos essenciais que norteiam o presente estudo, no sentido de que a terceira onda do Projeto Florença, a concepção de um sistema jurídico multiportas e as diretrizes da gestão adequada de conflitos são alicerces para que se defenda a desjudicialização de procedimentos, bem como a importância de políticas legislativas neste sentido.

Assim, o próximo capítulo irá se dedicar à desjudicialização em si, seu histórico, conceito, contexto atual e sua relação com a Agenda 2030 da ONU e a ODS 16, para que posteriormente seja tratado a respeito das políticas de desjudicialização em si.

2.2.8 A Crise do Judiciário

Por fim, para finalizarmos este capítulo que apresenta as bases conceituais e estruturais da pesquisa, tem-se um último ponto a ser tratado. Este estudo defende que a desjudicialização deve ser prestigiada em razão de ser prática que fomenta a gestão adequada de conflitos e ainda a contemplação de um sistema jurídico multiportas, o que acarreta maior acesso à justiça ao jurisdicionado, e portanto, não se alicerça ao fato de que é necessário desjudicializar para desafogar o Judiciário. Mas não se pode fechar os olhos e deixar de se considerar a situação de crise do Judiciário.

Fato é que o fenômeno da litigiosidade brasileira resulta em um sistema judiciário moroso, ineficaz e, não raras vezes, insatisfatório sob o ponto de vista dos resultados alcançados frente ao que se espera em termos de pacificação do conflito. O que se defenderá aqui é que tal fato se dá por falta de iniciativa do Poder Legislativo em proporcionar um sistema jurídico multiportas.

Mas é interessante sim registrar neste estudo a existência de uma cultura de violação de direitos constatada em nosso país, que faz com que os brasileiros sejam levados a litigar por força da ação ou omissão de agentes violadores, notadamente no âmbito de consumo (Goretti, 2021, p. 180). Ademais, e

somando-se a tal circunstância, tem-se também a ocorrência, muitas das vezes, de uma gestão inadequada dos conflitos (Goretti, 2019, p. 43), quando a busca de solução a um caso concreto não é direcionada para o melhor método de resolução, o que pode ocorrer por falta de conhecimento da parte ou de seus representantes (advogados ou defensores públicos), ou mesmo por ineficiência de política pública ou legislativa.

A consequência acaba por resultar em um assoberbamento do Judiciário, fenômeno este de fácil percepção na prática forense e que é confirmado pelos números do Relatório Justiça em Números, do CNJ, que no relatório de 2025, demonstrou que no final do ano de 2024, havia no país 80,6 milhões de processos em tramitação aguardando alguma solução definitiva, apesar de, em comparação com o ano anterior, ter havido uma queda de 3,5 milhões de processos em estoque, a maior queda da série histórica verificada pelo Conselho Nacional de Justiça desde que passou a trabalhar no referido relatório (CNJ, 2025).

E ainda para corroborar com a demonstração de que os números são alarmantes e que o acesso ao Poder Judiciário não representa por si só um ente capaz de fornecer efetivo acesso à justiça, pode-se trazer os estudos de Flávia Pereira Ribeiro, que em outra ocasião fez uma análise dos relatórios apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça do ano de 2022, analisando um recorte dos processos de execução e daquele período (relatório de 2023, tratando do ano de 2022), e conclui que a situação em processos de execução era alarmante, uma vez que a taxa média de congestionamento no ano de 2020 foi de 83,9%, ou seja, apenas 16,1% das execuções em trâmite alcançaram a satisfação da obrigação, e assim, um número menor que 1 a cada 5 tem seu resultado prático alcançado (Ribeiro, 2022, p. 386).

Além dos números que demonstram o congestionamento existente no Poder Judiciário, que por si só revelam a sua crise, os dados de custo e eficiência também são importantes para demonstrar a situação de calamidade deste poder. Quanto ao custo, já no sumário executivo do Relatório do *Justiça em Números* de 2025, ano base 2024, tem-se o expressivo dado de que o Judiciário custou, em um único ano, o valor de 146,5 bilhões de reais aos cofres públicos. Este número representa 1,2% do PIB nacional (CNJ, 2025). São números expressivos

e alarmantes, que tendem a aumentar conforme comparativo com outros anos tem demonstrado. Mas o fato é que mesmo com todo este custo, não tem sido possível que o Judiciário, por si só, afaste a situação de crise.

Os dados referentes a produtividade também são interessantes, uma vez que, também no Relatório do *Justiça em Números* de 2025, ano base 2024, consta que em 2024 ocorrera a maior série histórica e foram baixados 44,8 milhões de processos, representando um aumento de 19,9% na produtividade dos juízes (CNJ, 2025). O número, mesmo que positivo, é interessante, visto que, mesmo aumentando a produtividade, o cenário de crise se agrava. É que temos um verdadeiro cenário em que o Judiciário “enxuga gelo”.

Frente aos dados, tem-se como incontestável o fato de que o Poder Judiciário se encontra assoberbado. Mas repita-se o que é importante quer fique claro neste capítulo introdutório: não é simplesmente porque se tem um Judiciário ineficaz que se pretende defender a desjudicialização. A desjudicialização pode ter como uma de suas consequências desafogar o Poder Judiciário, mas ela é necessária e importante *per si*, sobretudo quando se estuda e se analisa essa prática inserida em um contexto de sistema jurídico multiportas, visando-se a melhor gestão de conflitos, e a real e efetiva oferta do direito de acesso à justiça.

3 AS POLÍTICAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO (EM SENTIDO AMPLO) COMO EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA E CONCRETIZAÇÃO DA ODS 16 DA AGENDA 2030 DA ONU

3.1 A DESJUDICIALIZAÇÃO: CONCEITO E CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL

A desjudicialização de procedimentos é fenômeno que ocorre inserido em um contexto de sistema jurídico multiportas, além de estar em consonância com a interpretação atualizada do que se entende por acesso à justiça, para a confirmação desta assertiva, os ensinamentos de Fredie Didier e Leandro Fernandez são certos, uma vez que para os referidos autores, o escopo do sistema de justiça multiportas trata da promoção da solução adequada de problemas jurídicos, por meio de todos os modos atualmente existentes, quais sejam: autocompositivos, heterocompositivos, autotutela e execução extrajudicial. Em paralelo e em complemento, apresentam ainda que são características desse sistema: a auto-organização, a abertura, a preferência pela solução consensual, a adoção do modo adequado para a solução do conflito e a integração (Didier Jr., 2024, p. 113-114).

Convém mencionar que a referência aos “modos atualmente existentes”, feita pelos autores, deve ser compreendida à luz do ordenamento jurídico, limitando-se às hipóteses tidas como lícitas. Nesse sentido, a autotutela não se apresenta como possibilidade genérica ou arbitrária de resolução de conflitos, mas como expediente excepcional, admitido apenas nas situações estritamente previstas em lei, como a legítima defesa ou o desforço imediato na posse. Essa ressalva é essencial para evitar interpretações equivocadas de que o sistema de justiça multiportas legitimaria práticas à margem da legalidade, quando, em verdade, reforça a necessidade de que cada via de solução esteja juridicamente respaldada e orientada pela busca da efetividade do direito fundamental de acesso à justiça.

Renata Cortez Peixoto, comentando o entendimento dos citados autores, relata que os processualistas entendem que o acesso à justiça, no contexto de um sistema de justiça multiportas:

não se restringe ao direito a uma solução adjudicada judicial em toda e qualquer situação. Se estiver garantida a solução do problema

jurídico por outros meios que se revelem adequados, não haverá que se falar em desrespeito ao acesso à justiça, ao contrário, ter-se-á sua efetivação. (Peixoto, 2025, p. 59)

A desjudicialização é, portanto, fenômeno que se insere e corrobora também com a terceira onda renovatória do Projeto Florença, eis que trata justamente da busca de resolução de conflitos por meios alternativos, não apenas pela solução judicial adjudicada. E neste sentido, para melhor clarificar o instituto da desjudicialização, para além de seu contexto, tem-se o que ensinam Humberto Dalla Bernadina de Pinho e Maria Martins Silva Stancati:

O conceito de desjudicialização, por seu turno, é concebido no quadro do direito estadual e do sistema judicial como alternativa à incapacidade de reposta dos tribunais à procura (aumento de pendências), ao excesso de formalismo, ao custo, à irrazoável duração dos processos, bem como às dificuldades inerentes ao acesso à justiça. (Pinho; Stancati. 2016, p. 20)

Nesse panorama, o instituto revela-se não apenas como um expediente técnico-processual, mas sobretudo como expressão de um compromisso político e institucional mais amplo com a efetividade do direito fundamental de acesso à justiça. A redistribuição de competências a instâncias extrajudiciais traduz, assim, mais do que uma opção administrativa voltada à eficiência: representa um verdadeiro redesenho do papel do Estado na conformação da ordem jurídica, especialmente em contextos em que a saturação ou inadequação dos mecanismos judiciais compromete a concretização de direitos.

Por sua vez, Daniela Olímpio apresenta que:

A desjudicialização está mais afeita a uma situação – o movimento de retirada de procedimentos que antes eram típicos da função judicial, sendo agora absorvidos por outras instâncias não judiciais. Em verdade, pode-se manter a coexistência dos meios, ou não. Têm-se, assim, procedimentos que são mesmo excluídos da apreciação judicial, e outros passam a ser assumidos também pela processualidade administrativa ou cartorária. (Oliveira. 2015, p. 33).

Neste mesmo sentido são as contribuições de Paulo Henrique Alencar Rebêlo Cruz Lima:

Dentro deste contexto é que sucessivas leis passaram a permitir a realização de diversos procedimentos fora da esfera judicial e cujo

processamento, tradicionalmente, era reservado ao pálio exclusivo do Poder Judiciário. Em outras palavras, várias atividades, cuja intervenção judicial era necessária por quanto monopolizada pelo Estado-Juiz, deixaram de sê-lo. Ao fenômeno que importunou no aludido deslocamento, dá-se o nome de desjudicialização. (Lima, 2022, p. 54)

Apresentado o contexto e o conceito das políticas (aqui ainda em sentido amplo, ou seja, de responsabilidade de todos os atores estatais) de desjudicialização, faz-se necessário apresentar uma crítica ao conceito e à interpretação do instituto em terras nacionais. A crítica é pertinente e realizada por Ricardo Goretti, para quem, “em terras brasileiras, as Políticas Públicas de desjudicialização buscam, basicamente, criar mecanismos processuais para sejam retirados do Poder Judiciário, conflitos já judicializados, mediante realização de audiências de conciliação e mediação” (Goretti, 2021, p. 101)

Essa crítica é particularmente relevante porque evidencia o risco de reduzir a desjudicialização a um mero instrumento de gestão da sobrecarga judicial. Compreendida em sua inteireza, ela deve ser concebida como política pública de justiça, orientada pela lógica do sistema multiportas e pelo ideal de acesso efetivo ao direito. Em tal perspectiva, a finalidade primordial não se resume a aliviar os tribunais, mas a assegurar que cada conflito seja encaminhado ao meio mais adequado de resolução, em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito da Agenda 2030, especialmente o ODS 16, que promove a criação de instituições eficazes, inclusivas e acessíveis.

O que Goretti muito bem nos apresenta, é que o instituto tem sido utilizado de forma limitada. Desjudicializar não pode se limitar a tão somente retirar atos em trâmite no Judiciário para busca de uma solução fora dele, mas sim, a desjudicialização deve ser pensada de forma global, como fenômeno que, baseado na teoria da gestão adequada dos conflitos, envie para a solução extrajudicial algo que sequer deveria passar pelo Poder Judiciário, por uma questão de não ser este o meio de solução de conflito mais adequado. É por isso que Goretti reitera que “o sentido que não deve ser atribuído ao termo desjudicialização está consubstanciado na tentativa de retirar do Judiciário conflitos que já foram judicializados” (Goretti, 2021, p. 102).

Em outro texto de Goretti, a lição fica ainda mais clara que a desjudicialização não pode ser a esperança para a crise do Judiciário, ao dizer que “equivoca-se quem acredita ser possível atingir a superação da crise de administração da justiça com o incentivo ao uso de métodos alternativos ao processo judicial. A finalidade primeira da desjudicialização não pode ser desafogar o Judiciário” (Goretti, 2024, p. 295).

Com apoio no uso da análise do prefixo *des*, Ricardo Goretti defende que este prefixo imprime a ideia de oposição, negação, separação ou afastamento, e somado ao termo judicialização, estaria fazendo justamente oposição à judicialização, portanto, desjudicializar não pode ser meramente desfazer de um processo já em curso, mas sim, deixar de judicializar, deixar de fazer uso do processo judicial, com a busca de outro meio de solução do conflito. (Goretti, 2021, p. 102).

Relacionado ainda aos termos que tratam do fenômeno - ou da prática - da desjudicialização, termo este adotado por este trabalho, importante tratarmos do termo que recentemente vem sendo apresentado, e refere-se ao termo “extrajudicialização”. Este trabalho também se junta à posição e conclusão de Ricardo Goretti, para quem o termo não pode ser adotado como sinônimo de desjudicialização. Eis o que defende Goretti em texto que apresenta o a obra “O Sistema de Justiça e as Serventias Extrajudicial: possibilidades e tendências”, organizado por Carolina Romano Brocco, Fabiana Aurich e Rodrigo Reis Cyrino:

Não é, pelo seguinte motivo: judicializar significa levar o conflito ao Poder Judiciário, mediante exercício do direito de ação, para que o seu tratamento e pacificação sejam realizados por juízes e tribunais. O prefixo *extra* significa “fora de” e não há como judicializar fora do Judiciário, por essa razão, prefiro utilizar o termo desjudicialização. É o que melhor representa as noções de gestão de conflitos e de realização da justiça no âmbito extrajudicial (Goretti APUD Aurich, 2025, apresentação da obra)

Ainda no que pertine aos termos que são apresentados como sinônimos de desjudicialização, impõe-nos apresentar a utilização do vocábulo “desjudiciarização”, embora de forma menos comum. A desjudiciarização, segundo lições de André-Jean Arnaud em seu Dicionário Enciclopédico de Teoria e de Sociologia do Direito:

Termo que faz referência à divisão do trabalho entre os tribunais do poder judiciário e outras instituições, em matéria de solução de conflitos entre aqueles submetidos à jurisdição. A noção de desjudicialização é a base ideológica de propostas no sentido de fazer daqui para frente com que certas categorias de processos civis, além de certos problemas de ordem penal, sejam tratadas por instituições parajudiciais ou privadas, existentes ou a serem criadas, em vez da via judicial (Arnaud, 1999, p. 242).

O vocábulo “desjudicialização”, consoante a sua delimitação transcrita acima, reflete o que se entende por desjudicialização, mas o termo deixa de ser adotado por este trabalho, tendo em vista seu pouquíssimo uso nos estudos realizados.

Apresentados os conceitos de desjudicialização, bem como a crítica ao uso reducionista do instituto, outro ponto importante relacionado ao fenômeno deve ser tratado. É crucial que fique claro que a ‘desjudicialização’ não pode ser vista e defendida simplesmente como um caminho para sanar a atual situação de crise do Judiciário.

Reduzir a desjudicialização à função de desafogar tribunais significa esvaziar sua potencialidade transformadora e comprometer sua dimensão de política pública de justiça. Mais do que instrumento de gestão administrativa, ela deve ser compreendida como expressão de um novo paradigma, em que o acesso à justiça se realiza pela diversificação de métodos, pela valorização da consensualidade e pela abertura de instâncias extrajudiciais capazes de oferecer soluções mais adequadas e céleres aos cidadãos.

É a “desjudicialização” um caminho para fomentar o acesso à justiça, e apenas uma de suas consequências, mas não seu principal fundamento, é meio auxiliar na resolução da crise do judiciário. É apenas efeito da “desjudicialização” que essa desafogue o Judiciário, eis que situações que hoje estão assoberbando a interminável fila de processos judiciais podem vir a ter solução outra por meio de medidas de “desjudicialização”.

O que aqui se apresenta é que o fomento à “desjudicialização” deve ser encarado, pela importância do tema, como medida de acesso à justiça, mas que não deve ser resumida ao raciocínio de que deve ser importante apenas para sanar a crise do Poder Judiciário. O fomento ao acesso à justiça tem várias facetas e uma delas é a desjudicialização de procedimentos para dinamizar a resolução de conflitos. A crise do Poder Judiciário é mero fator que pode

impulsionar o desenvolvimento da desjudicialização, mas não é a sua razão de ser.

Mas registre-se, não há problema algum em encarar que a desjudicialização pode ser um caminho para diminuir a crise do Poder Judiciário, ou que é uma forma de retirar do Judiciário determinados processos que podem ser tratados em outra via. O que não se pode é resumir a desjudicialização a este ponto, e se deixar de evitar que os conflitos entrem no judiciário, principal foco das políticas de desjudicialização. Ou seja, é um agir preventivo que se defende.

A autocomposição está prevista no CPC em seu artigo 3º, parágrafo 3º. Ou seja, é previsão legislativa que a possibilidade de retirar do judiciário um conflito que inicialmente buscaria a decisão adjudicada, para a resolução autocompositiva da mediação, por exemplo. Não há nada de errado nisso. Contudo, os fatos mostram que não existe avanço neste sentido. E se não há avanço, é que retirar do Judiciário aquilo que já está não surte efeitos, a questão é fazer com que não se entre aquilo que pode ser resolvido em outra via.

Uma vez mencionado que os fatos mostram que não existe avanço, vamos aos dados. No sumário executivo do Relatório Justiça em Números de 2017, tem-se que 17% dos processos tiveram autocomposição na fase de conhecimento. (CNJ, 2017, p. 16). E em 2017 tinha-se a esperança deste número melhorar, uma vez que o relatório de 2017 tem como base a análise de 2016 e o Código de Processo de Civil começou a ter vigência em março de 2016.

Contudo, ao se analisar o mesmo índice em 2025, tem-se que o item 3.1.5 do Relatório Analítico Justiça em Números de 2025 demonstrou que “na fase de conhecimento, a conciliação foi de 16,8%” (CNJ, 2025, p. 264). Tais números demonstram que política do CNJ não surte efeitos, eis que o índice é praticamente o mesmo em 8 anos, e comprova o argumento de que a desjudicialização não deve ser pensada exclusivamente dentro do Judiciário, mas sim antes desta via ser utilizada, de forma preventiva, já que só “tirar” do judiciário o que nele já está não tem sido efetivo.

Assim, a desjudicialização deve ser pensada como forma de diversificar os métodos de prevenção e solução de conflitos, para a promoção da gestão adequada dos conflitos e como forma de, ao ampliar vias de acesso, efetivar o

direito de acesso à justiça. Será com base nestes pilares que o presente trabalho irá, mais adiante, investigar contornos e o papel do Poder Legislativo na atuação em busca da desjudicialização.

A respeito da diversificação dos métodos de prevenção e solução de conflitos, um dos objetivos que deve orientar quaisquer políticas de desjudicialização, merece destaque a observação de que é este o caminho para se quebrar a lógica concernente ao confisco do conflito pelo Poder Judiciário, situação na qual toda e qualquer conflito deveria ser destinado ao monopólio estatal de resolução por intermédio do Poder Judiciário.

Demonstrado que o acesso à justiça deve ser pensado cada vez mais de forma desapegada à visão de centralidade do Judiciário e demonstrado o dever constitucional do Poder legislativo em agir para zelar pelo direito fundamental de acesso à justiça, o que muitas das vezes pode e deve se dar pela “desjudicialização”, cabe nos falar a respeito de outro ponto que nos direciona ainda mais para a necessidade de medidas legislativas em favor da “desjudicialização”.

Trata-se de tema já levantado ao se tratar das vias de acesso à justiça, mas que merece atenção e será reiterado neste ponto, e refere-se ao caráter secundário da jurisdição, ou seja, da função de *ultima ratio* do judiciário. Essa releitura das funções estatais é condição necessária para a consolidação de um modelo de justiça efetivamente plural e orientado pelo real alcance dos objetivos que lhes são estabelecidos.

A Constituição Federal de 1988 erige a justiça como valor supremo da sociedade brasileira, conferindo aos três Poderes da República a responsabilidade compartilhada pela promoção de sua efetividade. Esse encargo transcende a função jurisdicional e alcança igualmente as esferas legislativa e executiva, na medida em que o direito de acesso à justiça possui natureza prestacional, demandando atuação positiva e coordenada do Estado para sua plena realização.

Sob tal perspectiva, a centralidade atribuída ao Poder Judiciário na concretização da justiça revela-se insustentável ou mesmo insubsistente, seja por uma razão prática, vinculada à crise estrutural de administração da justiça e à sobrecarga de demandas, seja por uma razão constitucional, decorrente do

compromisso que os Poderes Legislativo e Executivo também detêm de buscar a consagração da justiça e dos valores supremos da Constituição, por meio de políticas públicas, programas institucionais e inovações normativas que promovam o acesso efetivo à ordem jurídica justa.

Sob este prisma, a desjudicialização não representa apenas um deslocamento procedimental, mas um reposicionamento institucional do Estado em relação ao modo como concretiza o direito de acesso à justiça. A Constituição de 1988, ao reconhecer a justiça como valor fundante da República, impõe uma leitura ampliada das funções estatais, em que o dever de assegurar o acesso efetivo ao direito não se exaure na função jurisdicional. O Legislativo, ao editar normas que criam vias extrajudiciais de solução de conflitos, e o Executivo, ao implementar políticas públicas voltadas à pacificação social, atuam como cogarantes da efetividade do sistema de justiça.

Esse entendimento reforça a natureza cooperativa do Estado na construção de um modelo plural de justiça, em que os Poderes se articulam não em sobreposição, mas em complementaridade funcional. Tal visão rompe com a concepção tradicional de monopólio judicial da justiça e consolida a ideia de que o acesso à justiça é um direito prestacional compartilhado, cuja concretização depende da integração de múltiplas frentes normativas e administrativas.

A partir dessa constatação, evidencia-se que o fortalecimento da desjudicialização demanda uma mudança de paradigma cultural e institucional. Não basta a existência de instrumentos legais: é preciso que o sistema de justiça reconheça a subsidiariedade da jurisdição como princípio estruturante. Essa inversão de perspectiva, que coloca o processo judicial como último recurso, e não como primeira escolha, depende, em grande medida, da atuação legislativa proativa e da consolidação de uma política pública nacional de desjudicialização.

Somente por meio de legislação estável, coerente e amplamente difundida será possível consolidar a compreensão de que a jurisdição tem natureza complementar e residual, e que o verdadeiro acesso à justiça se realiza quando o cidadão encontra, em qualquer porta do sistema, respostas céleres, adequadas e juridicamente válidas.

Essa concepção resgata a noção de que o Poder Judiciário deve ser entendido como via excepcional, reservado às hipóteses em que outros

mecanismos de prevenção e solução de conflitos se mostram ineficazes ou inviáveis. Nesse contexto, reafirma-se a centralidade da autonomia das partes e da consensualidade, de modo que o processo judicial não seja o ponto de partida automático, mas sim a última alternativa em um sistema plural de justiça.

Neste ponto, o raciocínio é lógico, porque se o Judiciário é a *ultima ratio*, a “desjudicialização” deveria ser a regra e o Legislativo deveria agir para reforçar tal postulado. Mas não é o que ocorre, e isso se dá porque a lógica da “cultura da sentença” preconizada por Kazuo Watanabe acabou invertendo a prática social e a judicialização virou a primeira opção para a resolução do conflito em tempos de apego à solução adjudicada do conflito (Watanabe, 2019, p. 100).

A compreensão do Poder Judiciário como *ultima ratio* está diretamente vinculada ao princípio da subsidiariedade, segundo o qual a intervenção do Estado-Juiz deve ocorrer apenas quando esgotados ou inviáveis os demais mecanismos de prevenção e solução de conflitos. Sob essa ótica, a desjudicialização não pode ser concebida como medida acessória, mas como elemento estruturante de um sistema de justiça moderno, que privilegia a autonomia das partes, os métodos consensuais e a utilização de instâncias extrajudiciais especializadas. Esse redimensionamento cultural rompe com a lógica da “cultura da sentença” e reafirma a necessidade de se consolidar um modelo de justiça plural.

Essa compreensão impõe ao Estado o desafio de transformar a desjudicialização em política pública transversal, com diretrizes claras de expansão e de integração entre as instâncias judiciais e extrajudiciais. Mais do que editar normas pontuais, trata-se de institucionalizar um programa de Estado voltado à ampliação das vias extrajudiciais de solução de controvérsias, à capacitação de agentes públicos e privados e à criação de mecanismos de controle e avaliação da efetividade dessas medidas.

Assim, a desjudicialização deixa de ser um fenômeno isolado ou setorial para assumir o papel de estratégia nacional de democratização do acesso à justiça, alinhada aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito da Agenda 2030. É sob essa ótica que se pode compreender a necessidade de atuação legislativa contínua, capaz de consolidar e ampliar os

instrumentos de desjudicialização já implementados, ponto que será abordado a seguir, ao se examinar a evolução legislativa no ordenamento brasileiro.

É que a jurisdição estatal surge exatamente quando o Estado toma para si a tarefa de manter a ordem social, para evitar a autotutela nos conflitos. São criadas regras de conduta e o Estado pode agir em prol do cumprimento delas, inclusive substituindo e impondo a vontade ou atuação do cidadão em caso de descumprimento, em busca da ordem e paz social. Tem-se, portanto, a substitutividade da função jurisdicional, que só deveria ocorrer em último caso, vez que o Estado só substituiu em último caso o que deveria ter sido cumprido pelo próprio cidadão (Scarpinella, 2009, p. 9).

Neste aspecto, fica claro que a desjudicialização reforça o caráter secundário da jurisdição e, ao mesmo tempo, o caráter secundário da jurisdição fundamenta orientar e direcionar para o alcance de uma efetiva desjudicialização que seja capaz de alcançar o postulado de acesso à justiça tal qual é defendido neste trabalho.

Esse vínculo entre a função jurisdicional em caráter subsidiário e o fortalecimento dos meios extrajudiciais evidencia que a desjudicialização não deve ser compreendida apenas em chave instrumental. Mais do que oferecer alternativas procedimentais, ela representa a afirmação de um paradigma de justiça em que a autonomia privada, a consensualidade e a racionalidade na escolha do método de resolução de conflitos ganham centralidade. Sob essa ótica, a desjudicialização se apresenta como política pública vocacionada a transformar a cultura jurídica, deslocando o foco da centralidade do juiz para a pluralidade de portas de acesso à ordem jurídica justa.

E, por fim, ainda com relação ao tema de conceitos e objetivos que fundamentam a desjudicialização, importante frisar que a desjudicialização é prática de diversificação de vias de acesso à justiça. Conforme apresentado no capítulo primeiro, quando da introdução de aspectos teóricos e fundamentos que subsidiam o presente estudo, para a teoria da gestão adequada de conflitos, de Ricardo Goretti, os conflitos são únicos e irrepetíveis, e a escolha do método de solução da controvérsia deve ser analisado caso a caso, mediante critérios racionais e objetivos, e neste contexto, soluções possíveis e adequadas por

procedimentos extrajudiciais devem ser consideradas e priorizadas, fato que aponta para a importância das políticas de desjudicialização.

3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS LEGISLATIVAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL

Uma vez apresentados conceitos, fundamentos, objetivos e todo o contexto das medidas de desjudicialização, impõe-se apresentar o que pode ser considerado um breve histórico a respeito da implementação de medidas de desjudicialização no Brasil. A apresentação de um histórico é importante para a compreensão do tema, e segundo Fredie Didier Jr e Leandro Fernandes, essa análise “permite que se observe que o sistema vem sendo construído de maneira paulatina, sem planejamento prévio e de forma não linear” (Didier Jr; Fernandez, 2024, p. 49). A crítica dos referidos autores é importante eis que sustenta a conclusão deste estudo, no que diz respeito à necessidade do Poder Legislativo agir com protagonismo em favor da desjudicialização, observação que será retomada em momento oportuno quando da apresentação das conclusões do trabalho.

Mas é fato que há avanços em busca de se superar o paradigma cultural juricista o sistema jurídico brasileiro e que se tem vivenciado no Brasil várias mudanças que preveem a possibilidade de a solução dos conflitos ocorrer também por meio da utilização de métodos consensuais e extrajudiciais. A título de exemplo, temos as disposições contidas na Resolução nº 125/2010 do CNJ, no Código de Processo Civil e na Lei de Mediação por estabelecerem, de forma geral, uma política de consensualização dos conflitos (Canuto; Bezerra Júnior; Martins, 2021, p. 52-53).

E para se ter uma ilustração de que o fenômeno da desjudicialização não é tão recente - apesar de já poder estar em estado mais avançado como se defenderá - tem-se o exemplo do Decreto Lei n.º 70 de 21 de novembro de 1966, que autoriza o credor imobiliário a executar extrajudicialmente a garantia. De acordo com o referido decreto, vencida e não paga a dívida hipotecária, no todo ou em parte, o credor deve formalizar ao agente fiduciário a solicitação de execução da dívida. Recebida a solicitação, o agente fiduciário deverá promover a notificação do devedor, por intermédio do cartório de Títulos e Documentos.

Não realizado o pagamento, o agente fiduciário está autorizado, de pleno direito, a realizar o leilão hipotecário do bem. Assim, tem-se que a referida lei proporcionou a desjudicialização da execução civil de crédito hipotecário.

Esse marco inaugural revela que, desde meados do século XX, o legislador brasileiro já percebia a necessidade de retirar determinados procedimentos do âmbito judicial, conferindo maior eficiência à tutela de direitos patrimoniais. Embora tenha enfrentado forte resistência e sucessivos questionamentos de constitucionalidade, o Decreto-Lei 70/1966 inaugurou um movimento de releitura do papel do Judiciário, evidenciando que nem todo conflito ou inadimplemento contratual precisa, necessariamente, ser resolvido por via judicial. Esse precedente histórico abre caminho para compreender as leis posteriores como parte de um processo gradual e consistente de afirmação da desjudicialização no ordenamento jurídico brasileiro.

Cabe observar que os procedimentos de desjudicialização nem sempre são de fácil aceitação, sobretudo com base no argumento do monopólio de atos de jurisdição pelo Poder Judiciário. O Decreto 70/1966 ficou por anos tendo sua constitucionalidade discutida pelo Supremo Tribunal Federal e a conclusão foi objeto da tese de repercussão geral pelo Tema 249 que definiu que “é constitucional, pois devidamente recepcionado pela Constituição Federal de 1988, o procedimento de execução extrajudicial previsto no Decreto-lei 70/66” (STF, 2010, Tema 249).

A lei de Registros Públicos, Lei n. 6.015/1973 é outro exemplo mais antigo de legislação que já disciplinou na década de setenta vários atos extrajudiciais. Na década de oitenta, a Lei n. 7.347/1985, Lei da ação civil pública previu o inquérito civil, outro ato fora do âmbito do Poder Judiciário, uma vez que se tratou de procedimento investigatório prévio sob responsabilidade do Ministério Público. E na década de noventa, ainda em seu início, merece destaque o Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078/1990, que também fomentou a desjudicialização ao acrescentar o parágrafo sexto ao artigo quinto da Lei n. 7.347/1985 e passou a prever a possibilidade de celebração de compromisso de ajustamento de conduta pelos órgãos públicos legitimados ao ajuizamento da ação civil pública.

Por sua vez, poucos anos depois, tem-se a Lei n. 9.514/1997, que estabeleceu o Sistema de Financiamento Imobiliário – SFI e que criou o procedimento de retomada extrajudicial da propriedade em decorrência de inadimplência do contrato de financiamento de imóvel com alienação fiduciária do bem em garantia. Aqui interessante as conclusões de Flávia Pereira Ribeiro a respeito das disposições da lei n. 9.514/1997, que tal como o Decreto-lei 70/66, fora objeto de discussões a respeito de sua constitucionalidade:

Entende-se que a execução realizada na forma da Lei n. 9.514/1997 não ofende o princípio do monopólio de jurisdição e tampouco do juiz natural. A eventual ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa (devido processo legal) é justificada pela função social da alienação fiduciária, no sentido de assegurar-se a oferta de crédito imobiliário – princípio da proporcionalidade. Ademais, o jurisdicionado não está impedido de recorrer à intervenção do Poder Judiciário sempre que se sentir lesado ou ameaçado de lesão em seus direitos (Ribeiro, 2022, p. 74)

Outro grande exemplo histórico de desjudicialização refere-se à Lei de Arbitragem (Lei n.º 9.307/1996), que regulamentou o meio alternativo ao Judiciário para resolução de conflitos que não envolvam direitos indisponíveis, por muito tempo se discutiu sua constitucionalidade e se seria atividade jurisdicional ou não, assuntos que não cabem ser tratados aqui, mas deve-se registrar que o Anuário de Arbitragem no Brasil tem divulgado anualmente estudos acerca dos procedimentos arbitrais, das câmaras mais utilizadas, bem como dos árbitros mais nomeados e verifica-se uma constante curva ascendente em todos os gráficos (CESA, 2021).

No início dos anos 2000, a Lei n 9.958/2000 tratou da possibilidade de criação, por empresas e sindicatos, de Comissões de Conciliação Prévia, que eram de composição paritária, com representantes dos empregados e empregadores e visavam evitar conflitos judiciais no âmbito das relações de trabalho. Consoante referida lei, os conflitos de natureza trabalhista deveriam ser remetidos às Comissões de Conciliação Prévia e a reclamação trabalhista só seria ajuizada em caso de frustração, com devida comprovação da tentativa da conciliação. Apenas em casos de motivo relevante e devidamente justificado é que o conflito judicial via reclamação trabalhista poderia ser instaurado sem a

tentativa de solução previa consensual. As Comissões de Conciliação Prévia foram objeto de ADI no STF, as ADI's 2.139, 2.160 e 2.237.

Em 2004 a Lei n 10.931/2004, alterando a Lei 6.015/1973, passou a considerar uma hipótese importante de desjudicialização: a possibilidade de retificação extrajudicial do registro de imóveis, não mais apenas da hipótese de erro evidente, pouco depois, já no ano de 2005, a Lei 11.101/2005, a Lei de Recuperação Judicial e Falências, também previu a possibilidade de recuperação extrajudicial da empresa, situação que foi acentuada ainda mais com alterações do referido diploma que ocorreram mais recentemente com a Lei n 14.112/2020.

Em 2007 a desjudicialização teve novo marco legal importante, com a promulgação da Lei n.º 11.441/2007 que estabeleceu regras para a separação, divórcio e inventário consensuais que passaram a ser realizados extrajudicialmente em tabelionato de notas. Comprovando o avanço destas medidas de desjudicialização, em 2015 a Lei n.º 13.105, que instituiu o novo Código de Processo Civil ainda incluiu o artigo 216-A na Lei de Registros Públicos para prever a possibilidade de a usucapião ter reconhecimento extrajudicialmente direto perante o cartório de registro de imóveis.

Mais recentemente, mas no mesmo sentido da desjudicialização de procedimentos, tem-se a Lei n.º 14.382/2022, que introduziu a possibilidade de adjudicação compulsória extrajudicial de imóvel, e assim, tem-se o procedimento que permite a regularização de imóveis sem a necessidade de ação judicial em casos de recusa injustificada do vendedor em realizar a escritura.

Por fim, outro dispositivo que é interessante ser citado, para fechar a apresentação do breve histórico de desjudicialização no ordenamento jurídico brasileiro, trata-se da lei n.º 14.711/23, mais conhecida como Marco Legal das Garantias e que em resumo busca otimizar a recuperação de crédito, simplificando procedimentos e proporcionando maior flexibilidade tanto para empresas quanto para investidores. Dentre os procedimentos alterados pela lei, tem-se a possibilidade agora da consolidação da propriedade, a busca e apreensão extrajudicial da coisa móvel objeto de alienação fiduciária, precedida inclusive de monitoramento privado do devedor.

Como tem se tornado rotina no Brasil, as iniciativas de desjudicialização tem sido objeto de discussão no Supremo Tribunal Federal por questionamentos de sua constitucionalidade e com o Marco Legal das Garantias não foi diferente, por meio das ADI's 7.600, 7.601 e 7.608 foram impugnados os dispositivos que tratavam da execução extrajudicial presentes na Lei n.º 14.711/23. E em julgamento recente, de relatoria de Dias Toffoli, os dispositivos foram considerados constitucionais. Aqui, interessante transcrever alguns trechos do voto do relator, que corroboram com as proposições do presente estudo, veja:

A tendência à desjudicialização de procedimentos executivos vem sendo assinalada pela doutrina como uma forma de reduzir a sobrecarga do Poder Judiciário, em linha com um movimento mundial recente. Essa compreensão tem como fundamentos: (i) a razoabilidade de se atribuir a prática de determinados atos de execução a autoridades ou agentes privados; (ii) a necessidade de ampliação do acesso à justiça e de garantia da celeridade na prestação jurisdicional; e (iii) a estruturação de um sistema de justiça multiportas no ordenamento brasileiro. [...]. A edição da Lei nº 14.711/23 também está inserida em um movimento maior de ampla adoção do conceito de justiça multiportas, apresentado em 1976 pelo professor da Faculdade de Direito de Harvard Frank Sander para fazer frente à dificuldade do Poder Judiciário de atender, em tempo adequado, todas as demandas que lhe chegam. Segundo defende Kazuo Watanabe, é preciso incluir, no âmbito do conceito de acesso à justiça, outros métodos de resolução de conflitos, tendo-se como fim último o acesso ao que ele chamou de "ordem jurídica justa" (WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: Participação e Processo. Coord. GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido Rangel, e WATANABE, Kazuo. Editora Revista dos Tribunais, p. 128). O jurista assinala que a organização do sistema de justiça deve considerar a realidade socioeconômica do país e as peculiaridades próprias dos diversos tipos de conflito, sendo necessário pensarmos em soluções para os problemas da Justiça brasileira a partir da consciência acerca da realidade de nossas instituições – o que inclui a ciência de suas limitações – e da conflitualidade presente no país.

À vista das diversas formas e tônicas que os conflitos podem assumir numa sociedade tão complexa como a brasileira, nota-se que nem sempre o processo judicial se revela o meio mais adequado para suas resoluções. Ainda que existam casos para os quais o processo judicial seja a única via de solução pacífica do litígio, há uma infinidade de outros em que esse mecanismo se mostra inadequado, por não conseguir apreender toda a complexidade envolvida no fenômeno social, não conseguindo fornecer uma resposta justa e tempestiva ao cidadão. [...]. Assim, a Lei nº 14.711/23 decorre daquilo que o Ministro Luiz Fux chamou, no julgamento do RE nº 860.631, de "tendência do direito moderno de transferir para o âmbito administrativo atos que antes demandavam intervenção obrigatória do Judiciário". (STF, 2025, ADI 7600/DF)

Das conclusões do Ministro Relator, Exmo. Dias Toffoli, tem-se o que é defendido no presente estudo e apresentado linhas acima, quanto a necessidade de fomento à desjudicialização como forma de alcance de um efetivo sistema jurídico multiportas e de alcance de acesso à justiça na sociedade moderna.

Esse reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal reforça que a desjudicialização não é mero experimento legislativo, mas política pública consolidada no ordenamento jurídico brasileiro. A validação constitucional dada pela Corte confere estabilidade normativa e segurança institucional, afastando a percepção de que se trata apenas de técnica procedimental de desafogo, pelo contrário, trata-se de instrumento legítimo de concretização do acesso à justiça, respaldado pela ordem constitucional e inserido no movimento global de fortalecimento de instituições eficazes e inclusivas.

3.3 A AGENDA 2030 E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO

E há ainda uma questão de extrema relevância e que deve ser tratada a respeito da desjudicialização. Seu caráter global, reforçado sobretudo pela Agenda 2030 adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2015, e é fator de influência para a desjudicialização no Brasil. Nesta ocasião, representantes de 193 Estados, com a participação do Brasil, estabeleceram uma série de objetivos e metas para promover o desenvolvimento sustentável pelos 15 anos seguintes, e tratou de três dimensões: a econômica, a social e a ambiental.

Conforme nos ensina Gabriela Soldano Garcez e Renata Soares Bonavides, eis a importância da Agenda 2030:

Verifica-se que, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é um documento apto a definir e a implementar políticas públicas, voltadas para um planejamento participativo de toda a sociedade, que contribua para definir as prioridades do desenvolvimento sustentável a ser alcançado diante da nova realidade planetária, através de diretrizes para a cooperação em caráter multinível. (Garcez; Bonavides. 2020, p. 31)

Dentre os objetivos traçados, o ODS (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável) de nº 16 determina: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas

para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”. O ODS 16 ainda se desmembra em metas, e merece ênfase o que prevê a meta 16.3, que busca “promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir igualdade de acesso à justiça para todos”.

A convergência entre o ODS 16 e as políticas de desjudicialização é, portanto, substancial e direta. Enquanto o ODS 16 consagra a meta de “proporcionar o acesso à justiça para todos”, a desjudicialização materializa esse objetivo no plano interno, traduzindo compromissos internacionais em mecanismos normativos e institucionais concretos. A vinculação do Brasil à Agenda 2030 reforça o caráter vinculativo e programático dessas políticas, que passam a compor o núcleo do dever estatal de garantir a efetividade dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, a desjudicialização deixa de ser mera estratégia de eficiência e passa a ser expressão da governança democrática e da modernização institucional do Estado, pois promove o diálogo entre as funções estatais, incentiva a resolução pacífica de disputas e fortalece a confiança social nas instituições, elementos centrais para o cumprimento das metas do ODS 16. Além disso, a convergência entre desjudicialização e ODS 16 reafirma o compromisso internacional do Brasil com a construção de uma justiça acessível e inclusiva, reforçando o papel do país como agente ativo na promoção dos direitos humanos e do Estado de Direito no cenário global.

O Estado brasileiro aderiu à Agenda 2030, que passa a ter, além de um caráter diretivo, um caráter vinculativo e obrigatório, e assim ela deve direcionar os atores estatais e a sociedade civil a alcançarem e atuarem em busca de suas diretrizes. Neste sentido, cita-se o Provimento n.º 85/2019 do CNJ que estabeleceu um guia para a implementação da Agenda 2030 e foi resultado de um Comitê Internacional instituído para implementar a Agenda 2030 no âmbito do Judiciário.

Outro exemplo desta implementação foi a criação de metas para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, estabelecidas no XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado em Maceió em 2019, que em sua meta 9 previu:

Integrar a Agenda 2030 ao Poder Judiciário, consistente em realizar ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltadas aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), da Agenda 2030.

Além das implementações dos objetivos da Agenda 2030 pelo Judiciário, é importante considerar a sua implementação por outros atores do sistema que devem assumir o compromisso com a prática da gestão adequada dos conflitos, nos termos da teoria apresentada no capítulo introdutório, atuando como porta ou como centro multiportas de prevenção e solução de disputas. E neste contexto, tem-se a reflexão do presente trabalho, qual seja, a importância de políticas legislativas de desjudicialização.

Assim como tem agido o Judiciário, por meio de provimentos do Conselho Nacional de Justiça e metas estabelecidas em seus âmbitos de atuação, importante que o Legislativo atue em cumprimento da Agenda 2030, sobretudo do ODS 16 e se apresente como um ator com protagonismo em favor da desjudicialização e, assim, como cumpridor do seu dever constitucional de garantir o acesso à justiça.

Embora o Poder Judiciário tenha avançado significativamente na incorporação das diretrizes da Agenda 2030 em suas práticas administrativas e jurisdicionais, tal protagonismo não pode ser isolado. A efetividade da gestão adequada dos conflitos depende de um esforço coordenado entre todos os atores estatais, em especial o Legislativo e o Executivo, de modo a assegurar coerência, uniformidade e expansão das medidas de desjudicialização. Sem essa integração institucional, corre-se o risco de manter avanços parciais e fragmentados, incapazes de transformar de maneira estrutural o sistema de justiça brasileiro.

É bem verdade que o Legislativo tem feito pela desjudicialização, o que é comprovado pelos exemplos de inserções legais em nosso ordenamento que foram apresentadas e comentadas neste tópico. Mas ainda é pouco perto do que pode ser feito em prol da desjudicialização que fomente o acesso à justiça. Da mesma forma, é também verdade que existem desafios que dificultam a implementação de políticas legislativas de desjudicialização, com forte resistência cultural às mudanças o que também é ilustrado pelas corriqueiras

tentativas de imputar inconstitucionalidades aos dispositivos legais que instituíram procedimentos extrajudiciais de atos antes privativos no âmbito do Poder Judiciário.

Neste ponto, merece destaque o que já se mencionou no capítulo anterior deste estudo, quanto ao preâmbulo de nossa Carta Magna, que nos apresenta a diretriz de que o Estado Democrático de Direito, e, portanto, os poderes que a referida carta constitucional instituiu, devem agir comprometidos com a solução pacífica das controvérsias. A análise empreendida demonstra que o êxito das políticas de desjudicialização depende da institucionalização de uma agenda legislativa contínua e estratégica, voltada não apenas à edição de leis, mas também à criação de estruturas permanentes de acompanhamento e avaliação de resultados.

O protagonismo do Legislativo, nesse contexto, não se restringe à função normativa, mas envolve o exercício de uma função constitucional de planejamento e coordenação interinstitucional, indispensável para a consolidação de um sistema de justiça verdadeiramente multiportas. A integração entre desjudicialização e ODS 16 evidencia que a efetivação do acesso à justiça é tarefa de longo prazo, que requer planejamento legislativo, cooperação federativa e compromisso político permanente. Nessa perspectiva, as políticas legislativas de desjudicialização assumem papel central e estratégico, cuja maturação será objeto de aprofundamento no próximo capítulo.

A consolidação da desjudicialização, enquanto política pública de justiça, exige que o Estado brasileiro a reconheça como programa estruturante e permanente, e não apenas como um conjunto de iniciativas pontuais. Assim como ocorre com as políticas de saúde, educação ou segurança pública, a efetivação da justiça, compreendida em seu sentido amplo, depende de planejamento de longo prazo, indicadores de desempenho e instrumentos de avaliação contínua. Esse é o caminho para que as medidas de desjudicialização deixem de ser respostas emergenciais e passem a integrar de modo estável o sistema de governança estatal, contribuindo para a formação de uma cultura institucional voltada à eficiência e à pacificação social.

Ademais, a concretização dos objetivos do ODS 16 pressupõe a integração entre os poderes do Estado e a sociedade civil, especialmente as

universidades, entidades de classe e organizações voltadas à promoção dos direitos humanos. O fortalecimento de parcerias interinstitucionais amplia a legitimidade das políticas de desjudicialização e garante que elas se desenvolvam de forma democrática e participativa, em consonância com os valores do Estado Democrático de Direito. Nessa perspectiva, o Legislativo deve assumir também um papel de articulador de consensos sociais, promovendo audiências públicas, consultas e espaços de diálogo que permitam a construção coletiva das políticas de acesso à justiça.

O cumprimento das diretrizes da Agenda 2030 deve constituir pauta permanente de todos os atores estatais, sobretudo do Poder Legislativo, que tem o dever de liderar, no plano normativo, a implementação de medidas capazes de assegurar a efetividade do ODS 16, o que será mais bem trabalhado no próximo tópico deste trabalho.

4 POLÍTICAS LEGISLATIVAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO: LIMITES E POSSIBILIDADES PARA A “ABERTURA DE PORTAS” DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

4.1 O AMPARO CONSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS LEGISLATIVAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO

Recorda-se que o presente trabalho objetiva refletir sobre qual é o papel das políticas legislativas de desjudicialização para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça no contexto do sistema de justiça multiportas brasileiro. No capítulo anterior, o enfoque foi dado às políticas de desjudicialização em um sentido amplo, e agora, passa a ser tratado a respeito das políticas legislativas de desjudicialização, ou seja, como pode a desjudicialização ser trabalhada no âmbito do Poder Legislativo, qual a importância e o papel deste poder, bem como a importância de uma atuação ativa em favor da desjudicialização.

Os exemplos históricos de legislações que passaram a tratar, nos últimos anos, a respeito da desjudicialização foram apresentados no capítulo anterior quando ficou demonstrado que o Poder Legislativo tem atuado e, quando o faz, têm-se alcançado resultados positivos em prol do acesso à justiça através de meios alternativos de resolução de conflitos, especificamente da desjudicialização. Mas é preciso tratar e discutir de forma mais detalhada o papel do Legislativo propriamente dito enquanto ator constitucional que pode (e como se defenderá, deve) agir ativamente em favor de medidas de desjudicialização, bem como é necessário também tratar a respeito dos limites e possibilidades de atuação do Poder Legislativo.

Ressalte-se, ademais, que a Constituição de 1988 não apenas consagrou o direito de acesso à justiça como cláusula fundamental, mas também delineou a função normativa do Legislativo como pilar indispensável para sua concretização. A criação de mecanismos alternativos de resolução de disputas não pode prescindir da legitimidade democrática que emana do processo legislativo, em que há debate público, representação plural e possibilidade de controle social.

Assim, a atuação legislativa em matéria de desjudicialização não se reduz a um papel de coadjuvante ou de mera ratificação de práticas já implementadas

pelo Judiciário, mas deve ser entendida como condição de validade e de efetividade de qualquer política que pretenda remodelar os caminhos de acesso à justiça. Em outras palavras, cabe ao Legislativo a tarefa de transformar demandas sociais em normas universais, conferindo segurança jurídica e previsibilidade ao sistema multiportas.

Parte-se agora para um raciocínio que buscará fundamentar que é dever do Poder Legislativo agir em favor do acesso à justiça, e portanto, na criação de meios alternativos de resolução dos conflitos, com o recorte deste estudo tratando da desjudicialização. Assim, tem-se que o Poder Legislativo é um dos poderes da União, que ao lado do Executivo e Judiciário, deve agir de forma independente, mas harmônica, nos termos do que consta no artigo segundo, da Constituição Federal de 1988. E conforme já apresentado neste trabalho, o preâmbulo da Carta Magna de 1988 determina que o Estado Democrático instituído naquele momento estava destinado a buscar, dentre outros objetivos, a “solução pacífica de controvérsias”.

Da interpretação dos dispositivos constitucionais a respeito do assunto já se conclui, como está claro no texto, que os poderes devem ser harmônicos entre si – apesar de agirem de forma independente - ao buscar a solução das controvérsias, que é um dos objetivos Estados de Direito instituído democraticamente em 1988. E, portanto, não basta que o Judiciário pense e atue em prol da desjudicialização, é crucial que os outros poderes também o façam, sobretudo o Legislativo, pela competência constitucional que lhe foi atribuída.

A atuação conjunta em prol dos objetivos do estado, aqui em especial o objetivo de solução pacífica dos conflitos através da desjudicialização, é o que contribui, inclusive, para a harmonia dos poderes, que estarão alinhados em busca do bem-estar social.

É isto o que decorre da interpretação dos dispositivos constitucionais que tratam de competências legislativas, seja ao tratar do Poder Legislativo em si, seja ao distribuir competências entre os entes federativos. A interpretação não é outra que não a de que é o Poder Legislativo quem tem a atribuição de propor a criação ou a alteração legislativa e que pode fomentar, adaptar, melhorar o sistema jurídico e assim fomentar o efetivo o acesso à justiça em um contexto de sistema de justiça multiportas.

Veja o que dispõem os artigos constitucionais que nos permitem chegar a referida conclusão:

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...]

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; [...]

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

XI - procedimentos em matéria processual;

(CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERAL DO BRASIL, 1998)

Ora, se é o ente legislativo o poder que está autorizado pela Carga Magna a disciplinar questões de direito material e de direito processual (aqui sem discutir a questão entre competência privativa ou concorrente entre os entes federativos), é ele também um ator fundamental no sistema jurídico multiportas, eis que é quem tem competência constitucional para a criação de leis ou adaptação da legislação existente.

A importância do Poder Legislativo é inquestionável, e os exemplos de alterações legislativas que instituíram medidas de desjudicialização que já foram comentados neste estudo, por si só, fundamentam esta alegação. E é o que também foi objetivo de conclusão de Trícia Navarro:

O Poder Judiciário brasileiro sempre foi protagonista na resolução de conflitos sociais, seja pela via da jurisdição contenciosa, seja por meio da jurisdição voluntária, promovendo o resguardo de interesse público ante as situações de interesse privado.

Contudo, nas últimas décadas, o processo civil foi impactado por relevantes mudanças ideológicas e legislativas, objetivando imprimir maior eficiência aos processos, bem como racionalizar o próprio uso da máquina judiciária.

Diante disso, o legislador foi, gradativamente, transferindo para a esfera extrajudicial funções antes monopolizadas pelo Estado-juiz. Trata-se de uma opção política, que pode variar de acordo com o momento histórico-jurídico em que o assunto é apreciado.

Percebe-se, assim, que o tema da jurisdição civil tem ganhado novos contornos, bem mais abrangentes do que as concepções originais que limitam a solução de questões pelo Poder Judiciário. (Navarro, 2024, p. 45).

Neste ponto, ao se comentar os avanços do legislador, que nas palavras de Trícia Navarro transcritas acima tem “gradativamente” assimilado as políticas de desjudicialização, é importante tratar de certo protagonismo do Conselho Nacional de Justiça em alguns tópicos, quando a desjudicialização tem ocorrido pelo Judiciário e não pelo Legislativo. Veja-se como exemplo a recente Resolução do Conselho Nacional de Justiça de nº 571 de 2024 que promoveu alterações na Resolução de n. 35 de 2007 intensificando a “desjudicialização” de processos por meio da expressa autorização para a tratativa extrajudicial de divórcios e inventários e partilhas consensuais mesmo se houver filhos menores ou incapazes e mesmo se o falecido tiver deixado testamento.

O assunto está sendo tratado por meio do Conselho Nacional de Justiça, órgão do Poder Judiciário. Não se nega a boa postura do referido órgão do Poder Judiciário ao agir no assunto, nem mesmo se nega o poder normativo do Conselho Nacional de Justiça, assunto que fora confirmado na Ação Declaratória de Constitucionalidade 12-6/Distrito Federal, quando ao decidir o pedido liminar feito naquela ação, o Supremo Tribunal Federal atribuiu ao Conselho poder normativo primário, sob o argumento de que o mesmo retirou o fundamento de validade do ato expedido diretamente da Constituição Federal de 1988.

Fato é que ao determinar a competência do Conselho Nacional de Justiça para expedir atos com força de lei, o Supremo Tribunal acabou por abrir um “caminho sem volta” para a atuação do Conselho e que no caso em que aqui é tratado, ou seja, a desjudicialização de procedimentos, gera certa inércia do Legislativo.

O exemplo apresentado deveria ser objeto de regulamentação pelo Poder Legislativo, em observância ao que foi estabelecido na Constituição Federal de 1988 em seus artigos 22, inciso I e 24, inciso XI, e não por Resolução no âmbito do Poder Judiciário. Repita-se, não se trata de uma crítica ao Judiciário, que deve também agir na pacificação de conflitos. Mas um alerta de que deve o Poder Legislativo assumir ativamente este papel na criação de normas para aplicação evitando-se a necessidade de que o Judiciário precise suprir o assunto por meio de suas resoluções.

Além disso, essa constatação também abre espaço para uma reflexão crítica sobre os riscos democráticos que decorrem da hipertrofia normativa do

Poder Judiciário, quando este passa a disciplinar matérias que, por desenho constitucional, caberiam ao Legislativo. Embora as resoluções do Conselho Nacional de Justiça - que como dito possuem força normativa reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal - possam preencher lacunas práticas e atender a demandas urgentes da sociedade, a sua utilização para regular temas de grande impacto social e jurídico fragiliza o princípio da separação dos poderes e pode comprometer a legitimidade democrática das normas produzidas.

Em um Estado de Direito, o processo legislativo, ainda que moroso, é o *locus* privilegiado para a deliberação pública e plural sobre políticas de desjudicialização, ao passo que o Judiciário, por sua natureza contramajoritária, não dispõe dos mesmos mecanismos de participação social.

Neste ponto, deixa-se claro que apesar de avanços, tem-se ainda alguns exemplos de que a inércia e a lentidão do Poder Legislativo devem ser superados. Tais exemplos de atuação do Poder Judiciário por meio de resoluções do Conselho Nacional de Justiça apontam ainda mais para a necessidade de que o Poder Legislativo assuma o seu papel e dê início a uma postura ativa de estudo e proposição de medidas legislativas que nos dizeres de Frank Sander, criem portas para o jurisdicionado ter como opção ao buscar a solução de seu conflito.

Fredie Didier Jr e Leandro Fernandes delimitam que “o Poder Legislativo se ocupa de problemas jurídicos em tese, solucionando-os por meio da criação de normas jurídicas de caráter geral”. (Didier Jr; Fernandez, 2024, p. 570). E o que se defende aqui é que justamente por ser o legislativo quem consegue tratar de “problemas jurídicos em tese”, é que sua importância tem de ser ressaltada, para a implantação de um sistema jurídico multiportas eficiente e que de fato fomenta o acesso à justiça (na concepção moderna apresentada no estudo e que é como este direito é e deve ser hoje almejado, é fato que precisaremos de reformas legislativas, o que já vem ocorrendo paulatinamente, como defendido. Se precisamos de reformas legislativas, é o Poder Legislativo quem pode dar o pontapé inicial para a instalação de um sistema jurídico multiportas brasileiro.

Neste ponto, o que se pretende, e fazendo uso ainda dos ensinamentos de Fredie Didier Jr e Leandro Fernandes é que o holofote também seja posicionado para destacar aqueles que se ocupam de “problemas jurídicos em

tese” e não somente ilumine aqueles que tratam de “problemas jurídicos concretos” (Didier Jr e Fernandez, 2024, p. 570). O Judiciário, a Defensoria Pública, o Ministério Público, os advogados, as serventias extrajudiciais, são aqueles que resolvem problemas jurídicos concretos e são sempre mencionados como atores do sistema de justiça multiportas. Todavia, conforme demonstrado, deve ser dada importância ao Poder Legislativo como ator fundamental, tal como os demais, na implantação de um sistema jurídico multiportas.

E merece ser registrado que quando o Poder Legislativo agiu, os resultados são evidentes. É o que aponta o relatório da Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG-BR, na edição de 2024 do “Cartório em Números”, no qual consta que no período de 2007 a 30 de setembro de 2024, um pouco mais de 2,6 milhões de inventários extrajudiciais foram realizados pelos Tabelionatos de Notas do Brasil (ANOREG-BR, 2024, p. 84) Ou seja, desde o advento da Lei n.º 11.441 de 2007, deixaram de existir quase três milhões de processos judiciais de inventário que em sua maioria talvez não tivessem sido encerrados em razão da inerente maior dificuldade de movimentação da máquina judicial, mas todos estes casos de sucessão *post mortem* foram solucionados sem a necessidade de um processo judicial e de forma eficaz no âmbito extrajudicial.

Os números referentes aos divórcios realizados no âmbito extrajudicial também impressionam e validam a importância das medidas legislativas que transferiram para o âmbito extrajudicial a solução de conflitos, uma vez que segundo o citado relatório “Cartório em Números” de 2024, entre os anos de 2007 a 30 de setembro de 2024, exatos 1.168.421 (um milhão cento e sessenta e oito mil quatrocentos e vinte e um) divórcios foram realizados nos cartórios de notas espalhados pelo Brasil. Os números, que chegam a ser expressivos, demonstram que a solução de conflitos no meio extrajudicial é eficaz, e sobretudo, que o Legislativo andou bem ao caminhar no sentido da desjudicialização destas matérias.

No mesmo sentido, mas agora ilustrando os reflexos positivos decorrentes da Lei n.º 13.465/2017 que tratou da usucapião extrajudicial, tem-se que, também segundo a edição de 2024 do “Cartório em Números”, 4.994 (quatro mil novecentos e noventa e quatro) procedimentos de usucapião extrajudicial foram

realizados no Estado de São Paulo entre os anos de 2019 e 2024 (ANOREG-BR, 2024, p. 143). Mais uma vez tem-se que o amparo nos números dá fundamento à defesa de acerto da medida legislativa e a consequente defesa a respeito da importância de que o Poder Legislativo continue agindo neste sentido, trabalhando em favor da desjudicialização de procedimentos.

Os dados apresentados permitem concluir que quando o Legislativo cumpre com seu papel e institui mecanismos de desjudicialização, os efeitos práticos são imediatos e mensuráveis, como revelam os números apresentados pelo relatório “Cartório em Números” mencionado acima. Trata-se de evidência concreta de que a atuação normativa, quando planejada e bem estruturada, é capaz de gerar impacto sistêmico no sistema jurídico, promovendo celeridade e efetividade sem comprometer garantias constitucionais.

Por outro lado, a comparação com áreas em que prevalece a inércia legislativa, nas quais o Judiciário se vê compelido a regular por resoluções ou interpretações jurisprudenciais, revela justamente o risco de soluções fragmentadas, menos participativas e potencialmente frágeis do ponto de vista democrático. Assim, os números não apenas atestam a eficácia das medidas já adotadas, mas reforçam a urgência de que novas iniciativas legislativas sejam continuamente pensadas e implementadas.

4.2 AS MEDIDAS LEGISLATIVAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO

E como fora apresentado no capítulo anterior a importância das políticas de desjudicialização e acaba de ser tratado a respeito da importância do Poder Legislativo enquanto um dos atores do sistema de justiça multiportas, passa-se a tratar agora, unindo os dois temas, a respeito das políticas legislativas de desjudicialização.

A primeira premissa que já foi apresentada e que deve ser clarificada é a de que o Poder Legislativo é fundamental para a implantação de um sistema jurídico multiportas brasileiro e que deve agir em prol da implantação ou melhorias de medidas de desjudicialização que possibilitem o acesso à justiça. Assentada a importância das medidas legislativas de desjudicialização, passa a ser tratado o tema dos limites e possibilidades de atuação do Poder Legislativo.

E por meio das pesquisas realizadas, cujos exemplos serão apresentados adiante, tem-se que as medidas legislativas de desjudicialização podem ser classificadas em duas categorias: a) medidas que impõem a utilização de uma outra porta antes da utilização do Poder Judiciário, limitando assim a possibilidade de ingresso no Judiciário e; b) medidas que possibilitam que determinada matéria seja solucionada por outras ‘portas’ capazes de solucionar o conflito e que, assim, fomentam o uso de várias ‘portas’, mas mantêm a possibilidade de uso do Judiciário desde o início.

No que se refere às medidas que limitam o acesso ao meio judicial impondo acesso a outras portas previamente, tem-se medidas que exigem prévio requerimento administrativo, medidas que exigem tentativa de conciliação prévia, exigência de prévio protesto cambial, dentre outras. A característica principal é que buscam desjudicializar impondo alguma medida antes da controvérsia se tornar um conflito judicial. Em outras palavras, condicionam o acesso à porta do Judiciário a um percurso extrajudicial prévio, de naturezas variáveis, a depender do caso.

Um destaque deve ser feito para o fato de que a postura de impor algum requisito - a utilização de outra forma de solução prévia do conflito, ou seja, utilização de outra “porta de acesso” – não é recente. A Constituição do Império de 1824 exigia a comprovação de tentativa de conciliação prévia e, em seu artigo 161, determinava que, sem se comprovar a tentativa de conciliação, “não se começará processo algum”. Também o Regulamento de n.º 737 de 1850, a primeira lei processual brasileira, assim previa:

Art. 23. Nenhuma causa comercial será proposta em Juízo contencioso, sem que previamente se tenha tentado o meio da conciliação, ou por acto judicial, ou por comparecimento voluntário das partes. Exceptuam -se: [...] (Decreto n. 737, de 25 de novembro de 1.850).

Em relação a tais medidas limitadoras, trazendo o assunto para tempos mais recentes, cita-se a Lei n.º 9.507/1997 que ao disciplinar o rito do habeas data inclui exigência de que a petição inicial deve ser instruída com comprovação da recusa do acesso, da retificação, ou ainda do decurso do prazo estabelecido no regramento, nos termos do que consta no artigo 8º, parágrafo único, incisos I

e II da citada Lei. Neste caso, a lei impõe uso de outra porta não judicial antes que o uso da alternativa judicial seja possível, no caso a tentativa de resolução pela via administrativa.

Essa recorrência histórica demonstra que o recurso a condicionantes extrajudiciais sempre esteve presente no ordenamento brasileiro como estratégia para racionalizar o fluxo de demandas judiciais. No entanto, ainda que tais medidas possam contribuir para a filtragem de litígios simples e para a valorização da esfera administrativa, é indispensável reconhecer que a sua utilização desmedida pode resvalar em verdadeira limitação ao direito de ação.

Ao impor barreiras de acesso ao Judiciário, o legislador deve equilibrar eficiência e garantias constitucionais, sob pena de transformar a desjudicialização em obstáculo, e não em instrumento de facilitação do acesso à justiça. Nesse ponto, o desafio está em distinguir quando o pré-requisito atua como filtro legítimo e quando se converte em restrição incompatível com a inafastabilidade da jurisdição.

Também a lei n.º 11.105/2005, que regula o procedimento de recuperação judicial e falência, impõe uma limitação: em seu artigo 94, inciso I, a norma disciplina que a decretação de falência fundada em inadimplemento de quantia líquida expressa em título executivo com valor superior a 40 (quarenta) salários-mínimos só poderá ocorrer com o prévio protesto do referido título. É a porta extrajudicial mais uma vez como requisito para posterior uso da porta judicial.

Tem o Poder Judiciário, atualmente, também atuado em favor dessas medidas que limitam o acesso ao âmbito judicial, e que, portanto, são desjudicializadoras. É a conclusão estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 631.240/MG, de relatoria do Ministro Luis Roberto Barroso, quando o Poder Judiciário, por meio da Excelsa Corte, entendeu que o requerimento administrativo do interessado é imprescindível para que se caracterize o interesse de agir autorizador da postulação judicial visando à concessão de benefícios previdenciários.

Ainda sobre o RE n.º 631.240/MG, interessante analisar o teor do voto do relator, Exmo. Sr. Luis Roberto Barroso, que, conforme também observado por Pedro Henrique Alencar Lima, salientou que seria necessário impor uma análise prévia do conflito pela autarquia, caso contrário, poder-se-ia verificar uma

falência do sistema judicial que não conseguiria suportar a gigantesca demanda do INSS (Lima, 2022, p. 35). Neste caso, o relator, em outras palavras, defendeu que a porta do Judiciário deveria ser fechada, porque não teria condições de atender a todos. Em uma análise mais crítica, talvez essa conclusão de Luis Roberto Barroso, fechando portas do Judiciário de forma genérica (todos os casos em que não houve requerimento perante o INSS, independentemente do caso concreto), é que representaria ofensa ao princípio da inafastabilidade da jurisdição.

A decisão em questão ilustra com clareza a tensão estrutural entre a busca por eficiência judicial e a preservação do núcleo essencial do direito fundamental de ação. Quando o Supremo Tribunal Federal valida a imposição de uma etapa administrativa obrigatória para o exercício da jurisdição, cria-se um precedente que pode ser interpretado como autorização para futuras restrições de acesso ao Judiciário em outras áreas. Tal postura, embora justificada pelo argumento da sobrecarga processual, acaba por deslocar para o cidadão o ônus de uma crise estrutural do sistema de justiça. Mais do que uma solução para a litigiosidade excessiva, corre-se o risco de institucionalizar barreiras que fragilizam a garantia constitucional da inafastabilidade e transformam a desjudicialização em um mecanismo de exclusão velada.

Situação similar, em que o próprio Judiciário, a exemplo do que tem feito o Legislativo, sob argumento de que estaria desjudicializando, impõe barreira para acesso ao processo judicial, ocorreu com a aplicação da tese tratada no IRDR 91 pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que assim dispunha:

(i) A caracterização do interesse de agir nas ações de natureza prestacional das relações de consumo depende da comprovação da prévia tentativa de solução extrajudicial da controvérsia. A comprovação pode ocorrer por quaisquer canais oficiais de serviço de atendimento mantido pelo fornecedor (SAC); pelo PROCON; órgão fiscalizadores como Banco Central; agências reguladoras (ANS, ANVISA; ANATEL, ANEEL, ANAC; ANA; ANM; ANP; ANTAQ; ANTT; ANCINE); plataformas públicas (consumidor.gov) e privadas (Reclame Aqui e outras) de reclamação/solicitação; notificação extrajudicial por carta com Aviso de Recebimento ou via cartorária. Não basta, nos casos de registros realizados perante os Serviços de Atendimento do Cliente (SAC) mantidos pelo fornecedor, a mera indicação pelo consumidor de número de protocolo ... (para visualizar o inteiro teor da tese consultar o acórdão).(TJMG. Tema IRDR 91)

A referida tese ainda é objeto de Recurso Especial não julgado pelo Tribunal da Cidadania, mas, de toda forma, é exemplo do que está se demonstrando aqui, a respeito de medidas que a pretexto de desjudicializar, o fazem não apenas abrindo portas para tratamento do conflito, mas impondo determinada forma de tratamento do conflito, ou seja, direcionando e impondo a porta a ser tratada na solução do conflito.

Não se entrará neste trabalho na discussão a respeito da ofensa ou não ao princípio da inafastabilidade da prestação jurisdicional quando imposta barreiras prévias para se possibilitar o acesso ao Judiciário, uma vez que o que importa aqui é apenas classificar as formas de medidas legislativas de desjudicialização. Contudo, importante mencionar que deve o legislador ter cuidados ao impor tais medidas restritivas, e nos termos da conclusão também alcançada por Pedro Henrique Alencar Lima, para quem:

[...] a apreciação jurisdicional não pode ser genericamente afastada, razão pela qual impõe-se ao legislador a tarefa de regulamentar a matéria, a fim de que preveja as espécies de demandas (dada a natureza da pretensão), bem como as condições, parâmetros e prazos a serem observados pelo jurisdicionado na fase pré-processual [...]. (Lima, 2022, p. 42).

Não se está aqui defendendo que as medidas que “desjudicializam” impondo barreiras prévias ao judiciário não possam ou não devam ocorrer. Mas é importante ligar um alerta, tal como também apresentado por Trícia Navarro:

[...] condicionar todas as demandas, indistintamente da matéria, à demonstração de tentativa de solução prévia pelas partes, pode, de fato, comprometer a administração judiciária o que, em última análise, prejudica o próprio acesso à justiça constitucionalmente protegido [...]. (Navarro, 2024, p. 412)

O exemplo do IRDR 91 revela que, quando o Judiciário assume para si a função de impor condicionantes de acesso, sem respaldo em lei específica, surge um risco adicional de insegurança jurídica. Isso porque as exigências processuais deixam de decorrer de um debate legislativo democrático e passam a ser construídas casuisticamente, em sede de precedentes ou incidentes de resolução de demandas repetitivas. O resultado é um cenário fragmentado, em que o cidadão encontra obstáculos distintos a depender da interpretação

adotada por cada tribunal. Nesse sentido, a chamada desjudicialização promovida pelo Judiciário pode acabar gerando uma nova camada de litigiosidade processual, concentrada justamente na discussão sobre o cumprimento dos requisitos prévios, o que desvirtua o objetivo maior de simplificação e de efetividade do acesso à justiça.

As outras medidas legislativas que se verificou na presente pesquisa são medidas que possibilitam que determinada matéria seja solucionada por outras portas capazes de solucionar o conflito e que, assim, fomentam o uso de várias portas, mas mantém a possibilidade de uso do Judiciário como porta aberta ao cidadão desde o início, para clarificar com exemplos, tem-se a Lei n.º 11.441/2007 que estabeleceu regras para a separação, divórcio e inventário consensuais que passaram a ser realizados extrajudicialmente em tabelionato de notas. A referida legislação não impede que a separação, o divórcio ou o inventário consensual continuem sendo realizados pelo meio judicial, caso os envolvidos entendam ser o caso para a situação específica do conflito que vivenciam.

Da mesma forma, a Lei n.º 13.105/2015, ao incluir o artigo 2016-A na lei n.º 6.015/73, estabeleceu ser possível o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, mas o fez ressaltando expressamente que essa possibilidade ocorre “sem prejuízo da via jurisdicional”.

Essa postura do Poder Legislativo ao trabalhar medidas legislativas de desjudicialização abrindo portas sem impor a porta a ser utilizada diante de um caso concreto, parece ser a mais acertada. E essa conclusão é fundamentada tanto no que se entende por sistema jurídico multiportas, bem como pela teoria da gestão adequada de conflitos, temas que foram apresentados de forma detalhada no primeiro item deste trabalho, mas que merecem aqui ser rememorados para defesa da posição expressada neste capítulo.

O “sistema de justiça multiportas” impõe que não se teria apenas um caminho a seguir, qual seja o tradicional que é o processo judicial, mas, sim, propiciaria aos cidadãos diferentes portas que se adequem à realidade do conflito enfrentado. Se a ideia é ofertar várias portas, o que Frank Sander pensou ao refletir sobre o “centro abrangente de justiça” (“*comprehensive justice center*”), é imprescindível, então, que se tenha estrutura capaz de ofertar todas

as portas de saída para o conflito, para que o caso concreto aponte para a mais apropriada, sem impor ou limitar o uso de quaisquer delas.

Em outras palavras, e de forma resumida para reprisar o que muito já se discorreu, em um sistema jurídico multiportas, a organização do sistema, portanto o seu arcabouço legal organizacional, ou seja, procedimental, tem de ser capaz de regulamentar e organizar todas as vias possíveis de solução de um conflito pra as quais o caso concreto deverá ser direcionado.

Neste ponto, interessante também rememorar a respeito da teoria da gestão adequada de conflitos que foi devidamente detalhada no capítulo introdutório, mas cujo detalhamento agora também vai nos ajudar a clarificar a necessidade de atuação por parte do Poder Legislativo na formulação de medidas legislativas de desjudicialização.

E repita-se o que já se tratou, pela importância da assertiva: é justamente em um contexto de justiça multiportas que ganha ênfase a teoria da gestão adequada de um conflito de interesses. A teoria da gestão adequada dos conflitos é, portanto, fundamentada sob a concepção de que o gestor de conflitos deverá desempenhar a atividade minuciosa de interpretação e decisão como condição para o alcance da solução para o conflito. Exige-se a interpretação porque deverá diagnosticar o caso concreto e suas particularidades, e exige-se também a capacidade de decisão porque deverá escolher o método (a melhor porta do sistema jurídico multiportas) que melhor se adapta à resolução do conflito.

Tem se ainda, na esteira da teoria da gestão adequada de conflitos, que a abertura de caminhos para solução de controvérsia, vai da prevenção, pela correta triagem, pela escolha adequada do método, e do local de solução do conflito, em busca de resultados mais céleres, com menor custo e que garantam maior satisfação aos envolvidos. Em termos mais simples: o gesto do conflito, por exemplo, o advogado, vai receber a demanda, analisar as suas características e das partes envolvidas, fazendo o diagnóstico do caso concreto, para assim sugerir o método mais adequado para a solução daquela situação em específico.

Daí a importância do Poder Legislativo disponibilizar alternativas para a solução dos conflitos que não apenas meios judiciais, por meio da

desjudicialização, o profissional responsável pela busca de solução no conflito terá mais uma via possível para tratativa da controversa, sempre que julgar ser esta a mais adequada.

A gestão adequada do conflito é, em verdade, prática e procedimento que viabiliza a concretização do postulado de acesso à justiça e reforça a existência de “sistema jurídico multiportas”. Mas de nada adianta, ou pouco adiantaria, termos um ótimo gestor de conflito que não dispõe de métodos adequados preparados pelo legislador para a solução dos conflitos que são por ele analisados.

Aqui, repita-se os ensinamentos de Gladys Alvares, Elena Highton e Elias Jasan ao defenderem que “ um sistema multiportas reflete um modelo multifacetado que faz análise prévia do conflito, para adequar a sua natureza e características a melhor forma e modelo para solucioná-lo” (Alvarez; Houghton; Jassan, 2008, p. 120). A definição dos referidos autores, de certa forma, fazem alusão ao que Ricardo Goretti (Goretti, 2019, p. 51-52) formulou na teoria da gestão adequada de conflitos, uma vez que trata que os conflitos são únicos e irrepetíveis e é necessário analisar o conflito, para a escolha do método adequado e assim tratar do conflito no meio alternativo que melhor atenda a busca da solução. É também a validação da necessidade e eficiência da existência de um sistema jurídico multiportas que fomente o acesso à justiça.

Para Fredie Didier Jr., E Renato Fernandez, o sistema multiportas é “caracterizado pela abertura em relação aos seus sujeitos integrantes, ao modo de solução de problemas jurídicos, às portas de acesso à justiça, às fontes e às suas formas” (Didier Jr.; Fernandez, 2023, p. 127).

Se em um sistema multiportas o ordenamento jurídico é concebido e sempre considerado em contexto “aberto”, a escolha da via capaz de solucionar a demanda posta deve partir das características do conflito, para a partir daí se direcionar para a porta em que se buscará uma solução entre as partes. Mas é necessário que estas portas existam e tenham sido regulamentadas no ordenamento jurídico. Assim, tem-se o fundamento da conclusão de que no contexto de um sistema jurídico brasileiro que se proponha ser multiportas, é mais acertada a adoção de medidas legislativas de desjudicialização que

apresentem novas portas fora do âmbito judicial, mas sem restringir ou limitar qualquer outra porta.

A superioridade desse modelo reside justamente em sua consonância com o princípio da inafastabilidade da jurisdição, pois não condiciona o exercício do direito de ação a requisitos prévios, mas apenas amplia o leque de alternativas disponíveis às partes. Ao preservar a liberdade de escolha e, ao mesmo tempo, ofertar meios extrajudiciais céleres e menos onerosos, o legislador fortalece a autonomia das partes e promove uma justiça mais adequada às peculiaridades de cada conflito. Trata-se de uma postura normativa que, além de respeitar a Constituição, contribui para a construção de uma cultura jurídica menos adversarial e mais orientada à cooperação e à efetividade.

É a mesma conclusão que se chega ao se analisar a questão sob a ótica da teoria da gestão adequada dos conflitos, de Ricardo Goretti, Como os conflitos são únicos e irrepetíveis (Goretti, 2019, p. 51), ou seja, devem ser analisados caso a caso, e a depender das características e peculiaridades envolvidas, determinado método de solução deverá ser o escolhido, e não se deve limitar, de forma prévia à existência real do conflito, este ou aquele meio de solução de controvérsia.

É neste sentido, evidenciando as particularidades do conflito, para que se escolha o método adequado, nos mesmos termos da teoria da gestão adequada dos conflitos, é que Diogo Rezende de Almeida classifica os métodos de resolução de conflitos em autocompositivos, mistos ou impositivos e são todos eles pensados e estruturados para resolver situações específicas. É como se houvesse uma conexão entre o conflito, com suas particularidades e o método mais eficaz para a sua resolução. (Almeida, 2022, p. 330).

Em outras palavras, e ainda com fundamento na teoria da gestão adequada dos conflitos há pouco delimitada: ao se deparar com um conflito, o profissional responsável pela solução das controvérsias deverá realizar o diagnóstico do caso concreto, para então buscar a escolha do método que melhor atenda às particularidades do caso concreto e só então partir para a execução do método escolhido. Ora, se é o caso concreto, as suas particularidades fáticas e condições das partes envolvidas, que determinarão qual é o método adequado – a porta apropriada – não deve ser a proposta

legislativa de desjudicialização que pré-determine qual a porta para o caso, e portanto, não deve a medida legislativa impor esta ou aquela porta antes de acesso Judiciário.

Nesse sentido, impor previamente um caminho único pode enfraquecer a própria lógica do sistema multiportas, que pressupõe diversidade de alternativas e liberdade de escolha conforme as peculiaridades do conflito. Ao invés de fomentar a adequação entre caso concreto e método de solução, a obrigatoriedade tende a gerar atrasos, custos adicionais e até mesmo frustrações quando aplicada a litígios em que não há condições mínimas de diálogo. Mais coerente com a concepção de justiça multiportas é a postura legislativa que abre possibilidades e amplia as vias de tratamento, preservando a liberdade das partes e a inafastabilidade da jurisdição como garantia constitucional.

E para clarificar o que se defende, imagine-se o seguinte exemplo prático em relação a Lei n.º 11.441/2007 que, conforme já narrado, estabeleceu regras para a separação, divórcio e inventário consensuais. Imagine que a referida lei estabelecesse que o divórcio judicial, ou mesmo o inventário judicial, só poderiam ocorrer após uma tentativa extrajudicial de solução do conflito por mediação ou conciliação.

Imagine que se trate de um divórcio em que os divorciandos estão em situação de completo desacordo e ainda envolvidos em desavenças que refletem em questões comportamentais e emocionais, que não poucas vezes atingem os filhos e não se sugere sejam postergadas. Imagine também que se tenha também uma sucessão na qual os herdeiros são desafetos e que o contato pacífico e diálogo entre eles é impossível.

Com base nos exemplos hipotéticos apresentados, indaga-se: Faria sentido que a medida legislativa de desjudicialização determinasse a via extrajudicial antes da via judicial para tais casos apresentados? A resposta só pode ser negativa, uma vez que os casos concretos apontam para a perda de tempo e total ineficácia da via extrajudicial. É preferível que todas as portas, inclusive a do Judiciário, estejam abertas desde o início e nestes casos, o divórcio ou o inventário judicial sejam desde logo trabalhados para a solução da controvérsia das partes.

É, portanto, característica do sistema de justiça multiportas que todas as vias e métodos de solução de conflitos estejam disponíveis para todos os casos, premissa essa que é alicerce para a defesa de que as medidas legislativas que regulamentam a desjudicialização o façam contribuindo para a abertura de novas portas, sem limitar ou direcionar a solução de uma controvérsia para determinada porta.

A análise desses exemplos evidencia que a eficiência buscada pela desjudicialização não pode ser confundida com uniformização forçada dos caminhos para solução de conflitos. Em vez de favorecer o sistema, a imposição de uma etapa extrajudicial obrigatória em contextos de forte animosidade entre as partes pode apenas agravar tensões, ampliar a litigiosidade e retardar a prestação jurisdicional.

Nesse cenário, a função do legislador deve ser a de criar instrumentos normativos que garantam alternativas reais e funcionais, preservando a autonomia dos envolvidos e a adequação do método ao conflito, sob pena de transformar a promessa de um sistema multiportas em mera formalidade vazia. O jurisdicionado passará a ter opções, caminhos a seguir de acordo com o conflito que precisa solucionar, não uma obrigação a seguir antes de acessar o Poder Judiciário.

Em síntese, o exame realizado permite concluir que a atuação legislativa é elemento indispensável para a consolidação de um sistema de justiça multiportas no Brasil. A Constituição de 1988 confiou ao Legislativo a tarefa de transformar demandas sociais em normas de caráter geral, dotadas de legitimidade democrática e aptas a promover o acesso à justiça em sua dimensão contemporânea.

Quando esse papel não é exercido de forma adequada, abre-se espaço para iniciativas normativas do Judiciário que, embora bem-intencionadas, fragilizam a separação de poderes e geram insegurança jurídica. Da análise das medidas já adotadas, constatou-se que as que ampliam as possibilidades de tratamento dos conflitos sem fechar as portas do Judiciário mostram-se mais compatíveis com a lógica multiportas e com a teoria da gestão adequada de conflitos. Assim, o caminho mais promissor para o futuro consiste em uma atuação legislativa contínua, responsável e democrática, que, ao mesmo tempo

em que desonere o Judiciário, preserve a liberdade das partes e assegure a efetividade do direito fundamental de acesso à justiça.

CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objetivo investigar o papel das políticas legislativas de desjudicialização na consolidação do sistema de justiça multiportas brasileiro, tomando como ponto de partida a concepção ampliada do direito fundamental de acesso à justiça. Ao longo do percurso desenvolvido, buscou-se demonstrar que esse direito, consagrado pela Constituição de 1988 e pelos principais instrumentos internacionais de direitos humanos, deve ser compreendido não apenas como possibilidade de ingresso no Poder Judiciário, mas como efetiva garantia de pacificação social por meios adequados, céleres e acessíveis.

A pesquisa, ao apresentar o conceito atualizado que deve ser conferido ao direito de acesso à justiça, buscou tratar como pode este direito ser atendido em um contexto de um sistema jurídico multiportas, averiguando o papel institucional do Poder Legislativo no alcance desta proposição. Assim, primeiro estudou-se e apresentou-se as delimitações dos institutos e conceitos envolvidos, para se deduzir pela conclusão ao final apresentada.

O primeiro capítulo, dedicado à delimitação conceitual, evidenciou a amplitude do termo “justiça” e a necessidade de defini-lo, para os fins deste estudo, como valor supremo da sociedade, fundamento ético da igualdade e da equidade, e virtude passível de realização tanto pelas vias judiciais quanto extrajudiciais. Estes conceitos são pilares para o desenvolvimento do estudo que se propôs, uma vez que a pesquisa dedutiva se pautará em tais alicerces para a busca de conclusões.

Ressaltou-se que o acesso à justiça não pode mais ser interpretado em sua versão tradicional, atrelada exclusivamente à jurisdição estatal, mas deve ser compreendido em uma concepção ampliada, como acesso a um sistema jurídico plural, este último termo no sentido de que seja capaz de entregar a pacificação de conflito de várias formas. Essa atualização conceitual, influenciada pelo Movimento Universal de Acesso à Justiça e, particularmente, pelo Projeto Florença, permitiu identificar o caráter prestacional do direito de acesso à justiça, que impõe ao Estado a adoção de políticas públicas efetivas de resolução pacífica de controvérsias. O caráter prestacional é outro alicerce fundamental para a conclusão de que o Estado deve entregar a pacificação

social e, como se conclui, o Poder Legislativo deve entregar formas de prestar a justiça.

Outro alicerce fundamental apresentado e detalhado no primeiro capítulo refere-se à Teoria da Justiça Multiportas, que foi interpretada e adaptada para a ótica de um sistema jurídico multiportas, para subsidiar o contexto da teoria no âmbito da desjudicialização. A existência de um sistema de justiça multiportas interpretado em consonância com a teoria da gestão adequada de conflitos demonstrou ser fundamental para o acesso à justiça a existência de várias portas para a solução de controvérsias, e assim, fundamentou-se, por método dedutivo, a importância de se discutir a desjudicialização.

No segundo capítulo, aprofundou-se o estudo sobre a desjudicialização, prática compreendida e inserida em um processo histórico e normativo de deslocamento da resolução de determinados conflitos para instâncias não judiciais. Mostrou-se que esse movimento, embora impulsionado por razões práticas de redução da sobrecarga do Judiciário, nesse motivo não pode e nem deve se ancorar e tem dimensão mais ampla, na medida em que viabiliza a diversificação dos mecanismos de acesso e fortalece a legitimidade do sistema de justiça multiportas.

Em seguida, ainda no segundo capítulo, destacou-se também o protagonismo do Conselho Nacional de Justiça na condução de iniciativas de desjudicialização, o que, embora relevante e com inegáveis benefícios práticos, revelou a fragilidade de uma “desjudicialização à moda brasileira”, conduzida de forma casuística e administrativa, sem o devido respaldo, organização e iniciativa do Legislativo. A análise crítica demonstrou, portanto, que os avanços obtidos na desjudicialização ainda carecem de sistematização normativa e de uma política legislativa estruturada, capaz de assegurar segurança jurídica, coerência e estabilidade.

O terceiro capítulo concentrou-se na análise do papel institucional e - portanto, constitucionalmente estabelecido - do legislador, demonstrando que cabe ao Poder Legislativo assumir posição central na construção de um sistema de justiça multiportas, eis que é este o poder dotado de competência para sistematização legislativa que por meio de normas abstratas e gerais possa

estabelecer de forma organizada e efetiva a desjudicialização de procedimentos no Brasil.

A experiência brasileira, marcada por tentativas fragmentadas de conciliação prévia obrigatória, filtros processuais e deslocamento de competências, revelou tanto possibilidades quanto limites que precisam servir de aprendizado para a atuação do Poder Legislativo em sua atuação que se defende passa a ser de protagonismo.

Ficou evidente que não basta impor condicionantes ou barreiras de acesso ao Judiciário: a verdadeira contribuição legislativa deve consistir na criação de novas portas de acesso, por meio da institucionalização de métodos adequados de resolução de disputas e do fortalecimento de instâncias extrajudiciais. É essa a contribuição que se espera e que é necessária para a criação de um sistema jurídico multiportas, conforme foi apresentado quando delimitado este conceito.

Nessa perspectiva, a função legislativa não se restringe a evitar a produção de normas restritivas de acesso ao judiciário ao pretexto de impor a resolução em via extrajudicial, mas implica, sobretudo, em produzir marcos normativos mais completos e que ampliem as vias legítimas de pacificação social, assegurando a efetividade do acesso à justiça em sua acepção ampla que fora apresentada neste trabalho.

E após a apresentação de todos os alicerces da pesquisa, pode-se afirmar que a conclusão alcançada é inequívoca: o acesso à justiça, enquanto direito fundamental de caráter prestacional e valor supremo da ordem constitucional, não se realiza de modo pleno se restrito ao Poder Judiciário. É imprescindível reconhecer o uso do Judiciário como *ultima ratio* e organizar institucionalmente um sistema que valorize meios alternativos, consensuais, céleres e acessíveis de solução de conflitos.

O que se preconiza e, repita-se, é a consolidação de um sistema jurídico multiportas no Brasil, e para tanto, necessário o fortalecimento -que depende da atuação do legislativo - de caminhos que passam pela desjudicialização.

A desjudicialização, neste contexto, não é mero expediente administrativo ou mera saída paliativa para diminuir a sobrecarga do Poder Judiciário, mas deve ser encarada como verdadeira política pública estruturante, destinada a

democratizar o acesso, a reduzir desigualdades e a fortalecer a confiança social nas instituições, eis que se entende será referida prática uma mola propulsora da solução pacífica de controvérsias

A prática da desjudicialização atende ao comando constitucional previsto no preâmbulo da Carta Magna referente a pacificação de controvérsias, que pode inclusive ocorrer de forma mais efetiva no âmbito extrajudicial, a depender do conflito tratado. Não pode e nem dever ser o Judiciário a única saída para a resolução de conflitos, sob pena de não conseguir atender ao comando constitucional de acesso à justiça com a pacificação dos conflitos.

Nesse quadro, o Poder Legislativo ocupa papel insubstituível e deve ser ator principal, cumprindo sua competência constitucional. Diferentemente do Judiciário, que atua no caso concreto, e do Executivo, que implementa políticas públicas, o Legislativo tem competência constitucional para formular políticas legislativas universais, capazes de moldar o desenho institucional do sistema de justiça.

Além de obrigado a agir em razão dos dispositivos constitucionais minuciosamente apresentados, é ele o destinatário privilegiado da Agenda 2030 da ONU e do ODS 16, que impõem aos Estados-membros o dever de promover sociedades pacíficas, inclusivas e com instituições eficazes.

Ao Legislativo brasileiro incumbe, portanto, abandonar a postura passiva de mero guardião do acesso formal ao Judiciário, ou até mesmo a postura tímida de trabalhar em uma ou outra medida de desjudicialização de forma esparsa, e assumir o protagonismo na abertura de novas portas de acesso à justiça, mediante a criação de instrumentos normativos mais completos e coerentes, abrangentes e prospectivos.

Como demonstrado e já dito, mas reiterado pela importância da conclusão, tem-se que cumprindo este papel, o Poder Legislativo realizará na prática a criação de um sistema jurídico multiportas, e fomentando o real e efetivo acesso à justiça, com meios alternativos de solução de controvérsias que não se limitem ao meio adjudicatório judicial, o que reflete exatamente o preconizado na terceira onda renovatória do Projeto Florença quando se tratou do fortalecimento de meios alternativos de resolução de conflitos, bem como atende à continuidade do referido projeto, hoje por meio do *Global Access to Justice*.

Assim, a conclusão que se deduz dos estudos e que se apresenta neste trabalho é que o futuro do acesso à justiça no Brasil depende, em grande medida, da atuação legislativa em prol da criação de medidas de desjudicialização. Se o país deseja superar a cultura da judicialização e garantir que a pacificação social se realize de forma efetiva, deve investir na elaboração de leis que consolidem a justiça multiportas como modelo sistêmico.

Isso significa, devo o Legislativo agir para: institucionalizar a mediação, a conciliação e a arbitragem como mecanismos ordinários de solução de disputas; fortalecer as serventias extrajudiciais como portas de acesso; criar incentivos normativos à autocomposição; e assim, criar condições para que o Poder Judiciário seja reservado apenas aos casos que demandem a intervenção adjudicada do Estado.

É necessário, ademais, reconhecer e alertar-se para os riscos da inércia legislativa. A manutenção de um modelo centrado no Judiciário compromete a efetividade do direito fundamental de acesso à justiça, perpetua a morosidade e a inefetividade da tutela jurisdicional e agrava a frustração social diante da incapacidade estatal de dar respostas adequadas às demandas da sociedade. Nesse cenário, a ausência de uma política legislativa consistente de desjudicialização não apenas ameaça o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como mina a legitimidade do Estado Democrático de Direito.

Em contrapartida, a adoção de políticas legislativas de desjudicialização representa oportunidade concreta de transformação estrutural. Ao ampliar e diversificar os canais de pacificação, o Brasil poderá consolidar um sistema jurídico mais inclusivo, eficiente e democrático, em sintonia com os valores constitucionais e com as diretrizes da comunidade internacional.

Trata-se, portanto, de agenda estratégica, que ultrapassa os limites da ciência processual mas sim que alcança o núcleo do projeto constitucional de 1988, e ainda, é forma de se atender as diretrizes universais, eis que atende a princípios de tratados aderidos pelo Estado Brasileiro, o que é exemplificado pela adesão do Estado Brasileiro à Agenda 2030 da ONU.

Em síntese, e para finalizar, a contribuição central desta dissertação é a demonstração de que o acesso à justiça, enquanto valor supremo e direito

fundamental, só se realizará plenamente no Brasil quando o Poder Legislativo assumir protagonismo na formulação de políticas de desjudicialização, aptas a consolidar um verdadeiro sistema de justiça multiportas.

O caminho está traçado pela Constituição de 1988, pelas ondas renovatórias do Projeto Florença e pela Agenda 2030 da ONU e fundamentados pela Teoria da Justiça Multiportas e pela organização defendida neste estudo para a gestão adequada de conflitos: cabe ao legislador brasileiro cumprir a sua responsabilidade histórica e institucional, garantindo à sociedade um modelo de justiça plural, descentralizado e eficaz.

Por fim, a originalidade deste estudo reside justamente em deslocar o eixo do debate sobre a desjudicialização, tradicionalmente centrado no Judiciário e no Conselho Nacional de Justiça, para o campo da atuação legislativa. A dissertação sustenta que somente a atuação normativa do Legislativo pode conferir densidade democrática, estabilidade institucional e efetividade internacional às políticas de desjudicialização no Brasil.

Ao se propor essa mudança de foco, espera-se que o presente trabalho possa contribuir e preencher uma lacuna na literatura nacional e internacional, oferecendo uma perspectiva inédita sobre o papel do legislador na construção do sistema de justiça multiportas. Essa é a principal contribuição científica aqui apresentada: demonstrar que o protagonismo legislativo é condição necessária e insubstituível para a concretização do direito fundamental de acesso à justiça no século XXI.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. *Filosofia do direito: uma crítica à verdade na ética e na ciência*. São Paulo: Saraiva, 1996.

ALMEIDA, Diogo Rezende de. Novamente o princípio da adequação e os métodos de solução de conflitos. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (org.). *Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

ÁLVAREZ, Gladys Stella; HIGHTON, Elena I. *Mediación para resolver conflictos*. Buenos Aires: Ad Hoc, 2008.

ANNONI, Danielle. *O direito humano de acesso à justiça no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2008.

ARNAUD, André-Jean et al. *Dicionário enciclopédico de teoria e sociologia do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL – ANOREG-BR, *Relatório Cartório em Números*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/comunicacao/revistas/cartorio-em-numeros/>. Acesso em: 28 ago. 2025.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Processo constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *A justiça em Aristóteles*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2021.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 2. ed. São Paulo: Gen Atlas, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do jurídico*. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. *Justiça em números*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/09/justica-em-numeros-2025.pdf>. Acesso em: 4 out. 2025.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

CANUTO, Elanne Karinne de Oliveira; BEZERRA JÚNIOR, José Albenes; MARTINS, Leonardo. O emprego dos meios extrajudiciais de solução de conflitos como um direito fundamental: uma análise da proposta de emenda à

Constituição n. 136/2019. *Revista Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, v. 22, n. 3, p. 49-78, set./dez. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro. *Processo, ideologias e sociedade: volume I*. Trad. Elício de Cresci Sobrinho. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2008.

CAPPELLETTI, Mauro. *Processo, ideologias e sociedade: volume II*. Trad. Hermes Zaneti Júnior. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2010.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CENTRO DE ESTUDOS DAS SOCIEDADES DE ADVOGADOS – CESA. *Anuário de Arbitragem no Brasil*. Disponível em: http://www.cesa.org.br/anuario_da_arbitragem_no_brasil.html. Acesso em: 14 abr. 2025.

COSTA, Nelson Nery. *Constituição Federal anotada e explicada*. 5. ed., versão ampliada e revista. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do tribunal multiportas. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Maria Hernandez (org.). *Tribunal multiportas: investindo capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

DALLA, Humberto. *Manual de mediação e arbitragem*. São Paulo: Saraiva, 2019.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Introdução à justiça multiportas*. Salvador: JusPodivm, 2024.

FONSECA, Carlos Simões. *Sincretismo processual e acesso à justiça*. São Paulo: LTr, 2009.

GARCEZ, Gabriela Soldano; BONAVIDES, Renata Soares. A mediação intercultural à luz da Agenda 2030: contribuições para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16. *Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo*, p. 18-37, jul./dez. 2020.

GOLDBERG, Stephen B.; SANDER, Frank E. A.; ROGERS, Nancy H.; COLE, Sarah Rudolph. *Dispute resolution: negotiation, mediation and other processes*. 5. ed. New York: Aspen Publishers, 2007.

GONÇALVES, Marcelo Barbi. *Teoria geral da jurisdição*. Salvador: JusPodivm, 2020.

GORETTI, Ricardo. *Gestão adequada de conflitos: do diagnóstico à escolha do método para cada caso concreto*. Salvador: JusPodivm, 2019.

GORETTI, Ricardo. *Mediação e acesso à justiça*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2021.

GORETTI, Ricardo; MAGALHÃES, Breno de Oliveira. Acesso à justiça e desjudicialização: as serventias extrajudiciais como meio adequado para alteração do regime de bens na constância do casamento. *Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil*, Belo Horizonte, v. 33, n. 2, p. 117-139, abr./jun. 2024.

GORETTI, Ricardo. In: SILVA, Alexandre Barbosa da et al. (org.). *Estado, regulação e transformação digital: o Judiciário, a sociedade da informação e os desafios da digitalização* [livro eletrônico]. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2024.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Justiça, validade e eficácia das normas jurídicas. In: LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Direito e processo do trabalho na teoria geral do direito*. São Paulo: LTr, 2000.

LIMA, Pedro Henrique Alencar Rebêlo Cruz. *A desjudicialização da execução civil: o regime dos agentes executivos à luz da noção contemporânea do acesso à justiça*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*. Salvador: JusPodivm, 2018.

MARIANTE, Thalita Lysis Silva Viana. *Advocacia extrajudicial: obstáculos e medidas de amenização para a efetivação do acesso à justiça na perspectiva da desjudicialização*. São Paulo: Dialética, 2024.

MARKMAN, Debora; CALIL, Mário Lúcio Garcez. A desjudicialização e os tabelionatos de protesto: a proposta de emenda constitucional 108 de 2015 e o multi-door courthouse system. *Revista Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, v. 21, n. 2, p. 47-76, maio/ago. 2020.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 6. ed. Atualizada até a EC 52/06. São Paulo: Atlas, 2006.

NAVARRO, Trícia. *Justiça multiportas*. Indaiatuba: Foco, 2024.

OEA – Organização dos Estados Americanos. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.

OLIVEIRA, Daniela Olimpio de. *Desjudicialização, acesso à justiça e teoria geral do processo*. Curitiba: Juruá, 2015.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Resolução 217 de 1948*. Disponível em: <https://news.un.org/pt/tags/resolucoes>.

PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. *Jurisdição nas serventias extrajudiciais e estabilização das decisões notariais e registrais*. Londrina: Thoth, 2025.

PERELMAN, Chaim. *Ética e direito*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; STANCATI, Maria Martins Silva. A ressignificação do princípio do acesso à justiça à luz do art. 3.º do CPC/2015. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 254, n. 41, abr. 2016.

RIBEIRO, Flávia Pereira. *Desjudicialização da execução civil*. 3. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2022.

ROYO, Javier Pérez. *Curso de derecho constitucional*. 16. ed. Madrid: Marcial Pons, 2016.

SADEK, Maria Tereza Aina. *O sistema de justiça* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SANDER, Frank Ernest Arnold. *Varieties of the dispute processing*. Trad. Julio Cesar Betancourt. London: Chartered Institute of Arbitrators, 2010.

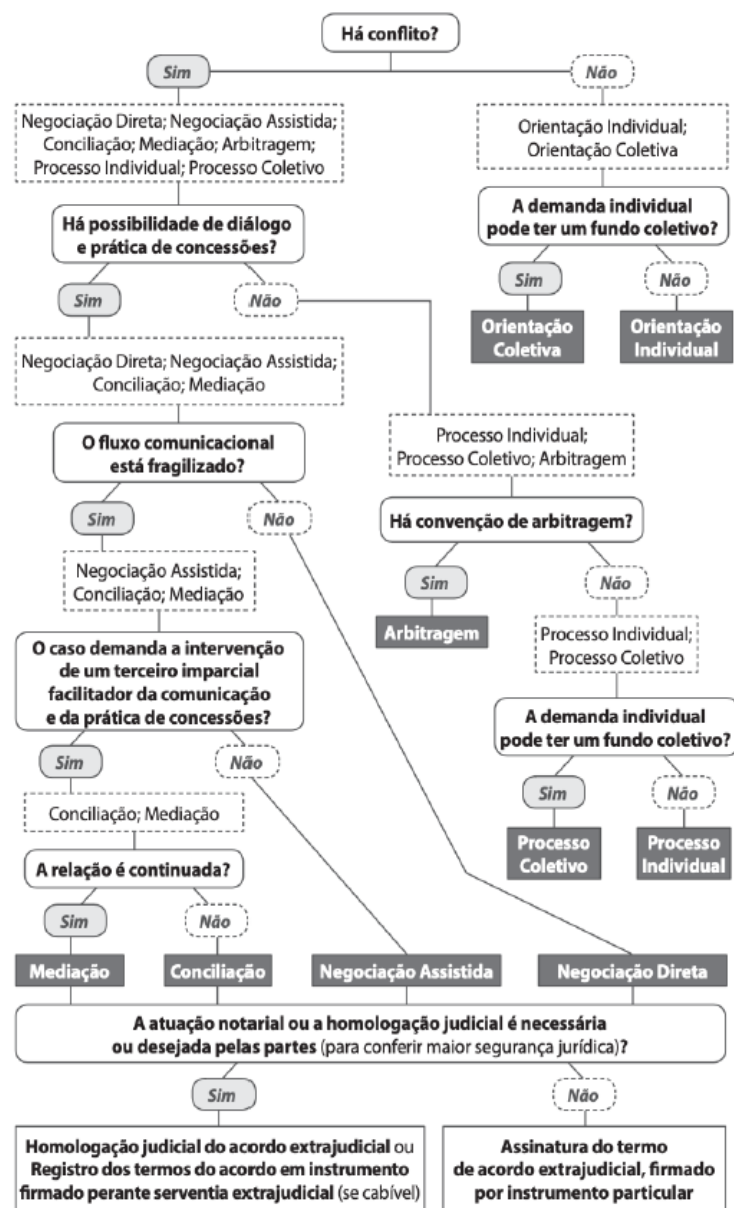
SANDER, Frank Ernest Arnold. In: COBB, Sara; FEDERMAN, Sarah; CASTEL, Alison (ed.). *Introduction to conflict resolution: discourses and dynamics*. New York: Rowman Littlefield, 2019.

SANDER, Stephen B.; GOLDBERG, Nancy H.; ROGERS, Nancy H. *Dispute resolution: negotiation, mediation, and other processes*. New York: Aspen Publishers, 2007.

SCARPINELLA, Cassio. *Manual de direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 2023.

VALANDRO, Leonel. *Ética a Nicômaco*. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.
WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

ANEXO 1

Fluxograma – critérios de escolha do método de gestão de conflitos mais adequado para o caso concreto¹

¹ O fluxograma é uma proposição criada pelo Prof. Dr. Ricardo Goretti para orientar gestores de conflitos (*advogados, promotores de justiça, defensores públicos, agentes de Procons, negociadores, conciliadores, mediadores, juizes, servidores vinculados aos Cejuscs, alunos e outros profissionais do Direito que se dedicam ao exercício das atividades de prevenção e solução de conflitos*) na escolha do método que melhor atenda às particularidades do caso concreto.

Publicado originariamente na obra "GORETTI, Ricardo. *Mediação e acesso à justiça*. Salvador: Juspodivm, 2017. 395 p". Orientações mais detalhadas sobre a utilização do fluxograma foram exploradas na obra "GORETTI, Ricardo. *Gestão Adequada de Conflitos: do diagnóstico à escolha do método para cada caso concreto*. Salvador: JusPodivm, 2019. 208 p."