

CENTRO UNIVERSITÁRIO
UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO – UNDB
CURSO DE DIREITO

ISABELLA QUARIGUASI DE ARAÚJO RIBEIRO

**JUSTIÇA CONSENSUAL E EFETIVIDADE DO PODER JUDICIÁRIO: a eficácia do
projeto Vagão da Conciliação do Tribunal de Justiça do Maranhão**

São Luís

2025

ISABELLA QUARIGUASI DE ARAÚJO RIBEIRO

**JUSTIÇA CONSENSUAL E EFETIVIDADE DO PODER JUDICIÁRIO: a eficácia do
projeto Vagão da Conciliação do Tribunal de Justiça do Maranhão**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel(a) em Direito.

Orientador: Prof. Me. Carlos Anderson dos Santos Ferreira.

São Luís

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Ribeiro, Isabella Quariguasi de Araújo

Justiça consensual e efetividade do poder judiciário: a eficácia do projeto Vagão da Conciliação do Tribunal de Justiça do Maranhão. / Isabella Quariguasi de Araújo Ribeiro. __ São Luís, 2025.

61 f.

Orientador: Prof. Me. Carlos Anderson dos Santos Ferreira.

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2025.

1. Acesso à justiça. 2. Conciliação e mediação. 3. Análise econômica do direito. 4. Morosidade. 5. Poder judiciário. I. Título.

CDU 343.151(812.1)

ISABELLA QUARIGUASI DE ARAÚJO RIBEIRO

**JUSTIÇA CONSENSUAL E EFETIVIDADE DO PODER JUDICIÁRIO: a eficácia do
projeto Vagão da Conciliação do Tribunal de Justiça do Maranhão**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel(a) em Direito.

Aprovada em: 26/06/2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Carlos Anderson dos Santos Ferreira

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

Adv. Ma. Maria Emília de Oliveira Assis

Membro externo

Profa. Ma. Máira Lopes de Castro

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

Aos meus pais, José Nilo Ribeiro Filho e
Germana Quariguasi de Araújo Ribeiro.

AGRADECIMENTOS

Início os agradecimentos àquele que tem me sustentado, a Deus, meu único Senhor e Salvador, obrigada pela Tua graça e misericórdia. Por ter ido à frente e ter aberto as portas de excelência, obrigada por me direcionar e guiar pelo caminho que o Senhor preparou para mim. Toda honra e toda glória a ti, Jesus. “Entregue o seu caminho ao Senhor; confie nEle, e Ele agirá.” Salmos 37:5.

À minha querida mãe, Germana, exemplo de força e superação, mulher virtuosa que, com ternura, sabedoria e dedicação incansável, se tornou a maior inspiração e fonte inesgotável de amor ao longo de toda a jornada acadêmica. Seu exemplo de fortaleza moral, generosidade e firmeza de valores sustentou cada passo dado rumo à conclusão deste curso, ensinando que a verdadeira grandeza se revela na capacidade de acolher e servir. Obrigada por acreditar tanto em mim. Amo você, mamãe.

Ao meu amado pai, Desembargador José Nilo, cuja trajetória exemplar na magistratura, marcada por retidão, ética e compromisso inabalável com a Justiça, serviu de inspiração e norte ao longo de toda a formação acadêmica em Direito. Seu apoio incondicional, a orientação firme e serena diante dos desafios, bem como o constante incentivo à busca pela maestria, foram fundamentais para a concretização deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Ao meu irmão, José, graduando em Medicina, cuja presença sempre doce, marcada por empatia e gentileza, proporcionou conforto e leveza nos momentos mais exigentes desta caminhada acadêmica. Quanto orgulho de quem você está se tornando.

Ao meu amor, Gabriel, sua presença constante e seu cuidado diligente sustentaram meus dias de estudo e redobram minhas forças nas horas de incerteza. Obrigada por acreditar mais em mim do que eu mesma, acreditar no meu potencial e, principalmente, por fazer parte desta conquista.

À Iris, que está conosco desde o meu primeiro mês de vida, obrigada pela participação ativa em minha criação, sempre com zelo, carinho e firmeza, transmitiu valores de responsabilidade, humildade e solidariedade. Obrigada pela presença constante, pelos conselhos atentos e pelo cuidado discreto.

Ao meu amigo Pedro Viana, profissional de primor no campo jurídico, cuja competência e dedicação serviram de referência ao longo do desenvolvimento desta Monografia.

À toda a minha família e aos meus colegas de trabalho, agradeço por todo apoio e aprendizado.

Ao meu orientador, Prof. Me. Carlos Anderson, cuja notável experiência acadêmica e profissional enriqueceu sobremaneira cada etapa do presente trabalho. A diligência com que o referido mestre dedicou horas de leitura atenta, discussões teóricas aprofundadas e conselhos metodológicos precisos, aliada à amizade que o une à família, proporcionou um ambiente de confiança, encorajamento e rigor intelectual. Obrigada por toda a atenção que contribuiu para o meu crescimento acadêmico e profissional.

Gostaria de expressar minha gratidão ao Excelentíssimo Senhor Juiz de Direito Marcio Brandão, titular da 3ª Vara da Comarca de São Luís, cuja liderança equilibrada, incentivo permanente e compreensão generosa da rotina profissional foram determinantes para a conciliação entre as atividades forenses e a elaboração deste Trabalho de Conclusão de Curso.

RESUMO

O estudo parte da evolução das “ondas de acesso à justiça” para demonstrar que, embora o art. 3º do CPC/2015 eleva a conciliação e mediação à condição de técnicas essenciais, mas a efetividade desses meios permanece apenas parcial. Expõe-se que a litigância frívola (ações de baixa probabilidade de êxito, propostas sem considerar os custos sociais) e a litigância habitual de grandes conglomerados econômicos ou do próprio Estado saturam o Judiciário, gerando morosidade e descrédito. Tal quadro configura a “tragédia dos comuns” processual: o baixo custo de ajuizamento incentiva a terceirização de conflitos, enquanto a cultura social ainda identifica acesso à justiça com ingresso direto em juízo, desprestigiando a solução consensual. No plano institucional, examina-se a política judiciária do CNJ, cujas iniciativas — “Justiça em Números”, “Metas Nacionais do Judiciário”, “Justiça 4.0” e projetos itinerantes como o “Vagão da Conciliação” do TJMA — buscam racionalizar a prestação jurisdicional e levar métodos consensuais a populações hipossuficientes. Embora esses programas revelem potencial inclusivo, é ressaltado que sua eficácia depende tanto de cooperação interinstitucional quanto de uma mudança cultural, que valorize a autocomposição como via primária de pacificação. A justificativa do presente trabalho consiste na necessidade de compreender os limites e potencialidades das ferramentas previstas no ordenamento para resolução consensual de conflitos. A pesquisa se define como do tipo quali quantitativa, de método tipológico e de abordagem dedutiva, que parte de premissas genéricas extraídas do ordenamento jurídico e da realidade institucional brasileira para, então, analisar casos concretos e dados empíricos.

Palavras-chave: Acesso à Justiça; Conciliação e Mediação; Análise Econômica do Direito; Morosidade; Poder Judiciário.

ABSTRACT

The study traces the evolution of the “waves of access to justice” to show that, although article 3 of the 2015 Code of Civil Procedure elevates conciliation and mediation to essential techniques, their effectiveness remains only partial. It explains that frivolous litigation—low-merit claims filed without regard to the social costs—and the habitual litigation pursued by large economic conglomerates or even the State itself overload the courts, generating delay and discredit. This scenario amounts to a procedural “tragedy of the commons”: the low cost of filing suits encourages the outsourcing of conflicts, while society still equates access to justice with direct resort to the courts, thereby undervaluing consensual settlement. At the institutional level, the study reviews the National Council of Justice’s policy initiatives — “Justice in Numbers,” the “National Judicial Goals,” “Justice 4.0,” and itinerant projects such as the Maranhão Court of Justice’s “Conciliation Wagon” — which aim to streamline judicial services and bring consensual methods to underserved populations. Although these programs display inclusive potential, their success depends both on inter-agency cooperation and on a cultural shift that embraces self-composition as the primary avenue for dispute resolution. The justification for this study lies in the need to understand the limits and potentialities of the mechanisms provided by the legal system for consensual dispute resolution. The research is defined as qualitative-quantitative, employs a typological method, and adopts a deductive approach that begins with generic premises drawn from the legal framework and Brazil’s institutional reality, subsequently analyzing concrete cases and empirical data.

Palavras-chave: Access to Justice; Conciliation and Mediation; Economic Analysis of Law; Procedural Delay; Judiciary.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Crescimento das despesas totais do judiciário entre os anos de 2019 a 2022, em bilhões de reais	42
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População dos Municípios Maranhenses Cortados pela Estrada de Ferro Carajás (continua).....	52
Tabela 1 - População dos Municípios Maranhenses Cortados pela Estrada de Ferro Carajás (conclusão).....	53
Tabela 2 - Municípios com Baixo IDHM ao longo da Estrada de Ferro Carajás, atendidos pelo Projeto Vagão da Conciliação	54

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. AS ONDAS DE ACESSO À JUSTIÇA E O SISTEMA MULTIPORTAS	15
2.1. Evolução das ondas de acesso à justiça	15
2.2. Uma definição de acesso à justiça no processo civil brasileiro	20
2.3. O sistema multiportas na prática.....	25
3. O MODELO GERENCIAL DE ACESSO À JUSTIÇA E A TRAGÉDIA DOS COMUNS	33
3.1. O modelo gerencial de acesso à justiça no Brasil	33
3.2. A tragédia dos comuns e a sua relação com o sistema de justiça.....	37
3.3. Sobrecarga do Judiciário e a ineficiência sistêmica	40
4. A POLÍTICA JUDICIÁRIA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E OS DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS.....	44
4.1. A política judiciária do CNJ e seu papel na modernização do judiciário.....	44
4.2. Desafios na implementação dos meios alternativos de resolução de conflitos.....	47
4.3. Inovação e boas práticas de acesso à justiça: um estudo de caso sobre o vagão da conciliação do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão	51
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS	57

1. INTRODUÇÃO

O cenário judiciário brasileiro apresenta em uma judicialização em excesso, com processos demorados e gastos desnecessários, gerando um desgaste nas partes e, ainda, resultados insatisfatórios, herança de uma cultura que terceiriza os seus problemas, enaltece o litígio e menospreza o diálogo.

Os meios alternativos de resolução de conflitos constituem, por sua vez, a possibilidade de maior celeridade e menos gastos quando comparado com o tramite judicial.

O Código de Processo Civil de 2015, nesse contexto, apresenta a autocomposição e a heterocomposição como saídas cabíveis para casos de conflitos: a heterocomposição, tem-se como principais métodos de resolução de conflitos a jurisdição e a arbitragem, nas quais possuem um terceiro imparcial que administra e julga a demanda das partes; já a autocomposição possui como princípio a autonomia da vontade das partes, abrangendo dois métodos consensuais essenciais de resolução de conflito, a mediação e a conciliação, nas quais ocorre um acordo entre as partes sob a demanda em questão.

Tendo em vista a demanda processual da justiça brasileira, é possível observar a autocomposição como uma alternativa, em tese, satisfatória de resolução de litígios.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como indutor dessa política, tem como importante função analisar e estudar as dificuldades pelo qual o Poder Judiciário está passando, e coordenar a implementação de soluções judiciárias para enfrentá-las.

Todavia, a existência normativa dessas ferramentas não tem se traduzido, necessariamente, em mudança significativa nos índices de resolução consensual.

Isso porque, a despeito de iniciativas como os CEJUSCs e metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça, como a Meta Nacional nº 3 do Plano Estratégico 2021-2026, os dados ainda revelam baixa efetividade na resolução autocompositiva.

Com isso, surge o seguinte questionamento: o ordenamento jurídico brasileiro possui ferramentas realmente hábeis que permitam uma solução consensual de conflitos eficiente?

Em vista de tal questionamento, tem-se a hipótese de que, à luz do elevado grau de litigiosidade o qual ainda caracteriza a Justiça brasileira, as ferramentas não são verdadeiramente hábeis; pois, acaso fossem, os indicadores apontariam para uma redução no número de processos judiciais.

A justificativa para o desenvolvimento deste estudo encontra-se na necessidade de compreender os limites e potencialidades das ferramentas previstas no ordenamento para a resolução consensual de conflitos; pois, a autocomposição é uma forma de resolução de conflitos pouco explorada.

Ainda é preponderante a cultura do litígio, mesmo diante da previsão legal de mecanismos alternativos. Assim, faz-se essencial questionar se as estruturas e instrumentos existentes de fato correspondem aos objetivos propostos. É importante demonstrar este outro lado de resoluções de conflitos e esclarecer se, e como, eles podem ser a melhor saída.

Por isso mesmo é que a linha metodologia utilizada tem o método de abordagem dedutivo, uma vez que parte de premissas genéricas extraídas do ordenamento jurídico e da realidade institucional brasileira para, então, analisar casos concretos e dados empíricos que permitam confirmar (ou refutar) a hipótese levantada.

Esse método mostra-se adequado por permitir a articulação entre as normas vigentes e abstratas, por um lado, e a dinâmica prática da resolução de conflitos, por outro.

Por sua vez, pode-se definir a pesquisa como de tipo qualiquantitativa, pois combina a análise de dados estatísticos sobre judicialização e resoluções consensuais (com enfoque quantitativo) com a interpretação crítica da eficiência e alcance dos mecanismos previstos (com enfoque qualitativo). Essa abordagem mista permite uma compreensão mais abrangente.

O método de procedimento adotado é o monográfico, por meio do qual se analisa de forma aprofundada um contexto social específico, buscando compreender seus elementos constitutivos e o funcionamento predominante dentro da realidade observada.

Aliado a isto, utiliza-se o método tipológico, que permite a categorização e a análise dos diferentes modelos de solução de conflitos, analisando-os a partir de seus traços conceituais.

Por tais razões, foi delineado um objetivo geral para o presente trabalho, qual seja avaliar se o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de ferramentas suficientes e eficazes para a resolução consensual de conflitos, diante do elevado grau de litigiosidade que caracteriza o sistema de justiça atual.

Isso em vista, primeiro, tem-se por objetivo específico, explorar as ondas de acesso à justiça e o sistema multiportas. Em seguida, necessário investigar o modelo gerencial de acesso à justiça e a tragédia dos comuns. Por fim, examinar a política judiciária do Conselho Nacional de Justiça e os meios alternativos de solução de conflitos.

Tal trabalho científico está fundado na revisão literária e bibliográfica de artigos científicos, livros, teses, leis e normas jurídicas, além de jurisprudências, buscando as mais diversas concepções para concluir-se por meio dos contextos históricos, sociais e culturais.

A par dessas considerações, o primeiro capítulo da presente pesquisa tem um caráter propedêutico, destinado a examinar a evolução da teoria do acesso à justiça e os conceitos que envolvem o sistema multiportas, o modo como funcionam e as classificações que recebem no ordenamento brasileiro. Em seguida, foi feito um estudo sobre o modelo gerencial de acesso à justiça e sua atuação no ordenamento, relacionando ao estudo sobre a tragédia dos comuns. Por fim, foi realizada a análise da política judiciária do Conselho Nacional de Justiça com a implementação dos meios alternativos de solução de conflitos.

2. AS ONDAS DE ACESSO À JUSTIÇA E O SISTEMA MULTIORTAS

A compreensão contemporânea do acesso à justiça ultrapassa a mera possibilidade formal de acionar o Poder Judiciário: revela-se como processo histórico de ampliação progressiva das vias de tutela de direitos, orientado pela busca de efetividade, participação e igualdade material.

Desde as reflexões inauguradas pelo Projeto de Florença, capitaneado por Mauro Cappelletti na década de 1970, até as formulações mais recentes sobre justiça multiortas, sucederam-se ondas renovatórias que, cada qual a seu tempo, pretenderam derruir barreiras econômicas, sociopolíticas e estruturais que afastavam grandes contingentes populacionais da solução adequada de seus conflitos.

O presente capítulo examina, em perspectiva crítica, tais ondas e projeta-as sobre o desenho plural do sistema multiortas nacional, evidenciando que a universalidade do acesso depende de reconhecer a coexistência — e a interdependência — de caminhos judiciais, administrativos, consensuais e autorregulatórios.

Ao percorrer essa evolução, demonstra-se que somente um modelo de justiça aberto, cooperativo e sensível às desigualdades concretas pode realizar, em prazo razoável, o ideal constitucional de tutela jurisdicional plena.

2.1. Evolução das ondas de acesso à justiça

O acesso à justiça é uma garantia constitucional ancorada na perspectiva da universalidade e da gratuidade. Contudo, ainda que seja normatizado por lei, não é suficiente para garantir a conquista dos ideais de justiça e eficiência, afinal, “obter a tutela judicial, não raro, depende de um longo e demorado percurso no Poder Judiciário” (Marcellino Junior, 2016).

Dito isso, o acesso à justiça pode ser reavaliado por meio da implementação de novos critérios para a análise de processos judiciais, o que é capaz de aumentar a rapidez e a eficiência do sistema judicial. O custo dos processos e da estrutura do Judiciário se tornam um aspecto essencial para refletir sobre as inúmeras demandas que, muitas vezes, são apresentadas sem a expectativa realista de serem atendidas. Neste cenário, a questão da gratuidade judicial, que é garantida pela Constituição, também deve ser considerada.

O Projeto de Florença, desenvolvido ainda na década de 1970, foi o pioneiro na construção dessa lógica de acesso amplo e gratuito ao Poder Judiciário.

A referida iniciativa teve como eixo central a temática da gratuidade do acesso à justiça, sendo coordenada pelo seu mais expoente jurista, Mauro Cappelletti, cuja contribuição foi determinante para a formulação de um modelo teórico voltado à efetivação dos direitos fundamentais por via da jurisdição.

Atualmente, é possível observar mudanças expressivas no modelo de acesso, advindas das novas ondas reformistas processuais, como aquela que, por exemplo, culminou com a criação do Conselho Nacional de Justiça, órgão responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, notadamente exercido por meio do programa “Justiça em Números” (Marcellino Junior, 2016).

Curioso observar, nesse contexto, que o Projeto de Florença foi estabelecido a partir de pesquisas direcionadas à identificação das necessidades do Judiciário naquela época, reunindo pesquisadores de diversos ramos das ciências sociais envolvendo dados do sistema judicial de diversos países, tais como quantidade de litigantes, leis vigentes, sujeitos coletivos, interesses difusos, disparidades socioeconômicas e reformas judiciais.

É a publicação do Relatório Geral do Projeto de Florença, ocorrida entre 1978 e 1979, intitulado de “Acesso à Justiça: o movimento global para tornar os direitos efetivos – relatório geral” (trad. Livre), que influencia (tardiamente) o ordenamento jurídico do Brasil em 1988.

Este estudo parte do entendimento de que o acesso a tal direito depende tanto do funcionamento da sociedade, quanto do Estado:

Assim, garantir o acesso ao direito é assegurar que os cidadãos, em especial os socialmente mais vulneráveis, conhecem os seus direitos, não se resigna face à sua lesão e têm condições para vencer os custos de oportunidade e as barreiras econômicas, sociais e culturais a esse acesso. (Marcellino Junior, 2016)

Isto posto, e nada obstante, constata-se que na busca pela concretização do acesso à justiça, surgem obstáculos para impedir a sua efetivação. Elencando os principais, tem-se que o primeiro deles é justamente o alto custo de um processo.

Diversas pesquisas demonstram que, muitas vezes, em ações de pequenas causas, o custo do processo pode ultrapassar o do próprio mérito. Não bastasse, “processos muito demorados incrementam ainda mais esses custos, levando a parte mais frágil a desistir de seu direito” (Bernardes; Carneiro, 2018).

O segundo obstáculo refere-se ao desequilíbrio entre os litigantes, decorrente da disparidade de condições econômicas, não raro, estabelecidas previamente entre as partes.

Isto se apresenta como relevante na análise do presente contexto, pois aquele que detém maior capacidade financeira tende a contar com representação jurídica de excelência e a suportar com mais facilidade os encargos processuais, o que lhe confere vantagem significativa no curso da demanda.

Outro obstáculo a ser destacado é a dispersão dos direitos difusos. Esse fenômeno, em síntese, consiste em situações nas quais inúmeras pessoas compartilham de um mesmo interesse, porém, encontram-se geograficamente dispersas, socialmente fragmentadas ou juridicamente impossibilitadas de agir de modo coordenado.

Essa dispersão impede a formação de um polo ativo coeso, deixando tais titulares em posição de vulnerabilidade. Em contraste, os sujeitos que atuam de forma organizada – tais como, *e.g.*, empresas, entidades estatais ou associações estruturadas – “tendem a concentrar recursos financeiros, técnicos e estratégicos, alcançando, assim, vantagens significativas no litígio” (Bernardes; Carneiro, 2018).

Os professores Mauro Cappelletti e Bryan Garth lideraram o estudo deste conjunto de nuances e, como resposta a tais entraves — de natureza econômica, social e organizacional —, sistematizaram as denominadas “três ondas renovatórias de acesso à justiça”, com o objetivo de identificar e superar as barreiras que impedem a plena fruição desse direito fundamental.

De início, tais autores constataram que existe um padrão interessante a ser observado: todos os empecilhos de acesso à justiça são vistos com frequência nas menores demandas, nas pequenas causas e afetam autores individuais, especialmente os pobres; ao passo em que as vantagens se encontram junto dos litigantes organizacionais (Oliveira, 2023).

Isto posto, com a preocupação voltada à marginalização da sociedade, a fim de combater o fato desses obstáculos afetarem mais os litigantes vulneráveis, a primeira onda dispõe sobre a assistência judiciária. O seu objetivo principal é superar o obstáculo financeiro dos que necessitam do acesso à justiça, garantindo este direito fundamental, daí porque a criação da Defensoria Pública é destacada como um marco de evolução dessa fase.

Por sua vez, a segunda onda, constitui a busca pela proteção dos direitos metaindividuais, se relacionando, assim, com um aspecto organizacional. O panorama em questão está relacionado ao papel do processo civil e dos tribunais, uma visão da coletividade para resolução de demandas “no atacado”, visando evitar a proliferação de ações judiciais e o congestionamento do Judiciário.

A Defensoria Pública, registre-se, também foi uma criação importante nesta segunda onda, pois é dotada de legitimidade para ajuizamento de ação civil pública, podendo, ainda, impetrar *habeas corpus* e mandado de injunção coletivos, por exemplo.

Já a terceira onda de reforma preconizada por Cappelletti e Garth traz novas referências ao acesso à justiça: a implementação de técnicas processuais efetivas e meios alternativos de solução de conflitos.

O intuito é tanto facilitar o exercício da jurisdição estatal, quanto o estímulo à autocomposição, evitando litígios ou facilitando a sua solução, sendo possível abranger a mediação, conciliação e arbitragem, por exemplo (Oliveira, 2023).

A atuação da Defensoria Pública, nesta onda, se alinha ao dever de promover a solução extrajudicial de litígios, até mesmo de maneira prioritária, objetivando a composição amigável, a realização de acordos entre as pessoas em conflito de interesses.

O “Projeto Global de Acesso à Justiça” (trad. Livre), ainda em desenvolvimento, é um marco a ser destacado. Nele, estão reunidas as principais e mais atualizadas informações a respeito dos principais sistemas de justiça do mundo; de onde é possível extrair mais “ondas renovatórias” à luz dos paradigmas atuais (Oliveira, 2023).

O Projeto se autodefine como a mais nova pesquisa global sobre o tema. Veja-se:

por intermédio da colaboração dos maiores especialistas do planeta, representando diversas culturas, disciplinas e nações, o Global Access to Justice Project está reunindo as mais recentes informações sobre os principais sistemas de justiça do mundo, analisando as barreiras econômicas, sociais, culturais e psicológicas que impedem ou inibem muitos, e não apenas os mais pobres, de acessarem e fazerem uso do sistema de justiça. E devido à sua abordagem epistemológica multidimensional única e ao amplo alcance geográfico, o projeto possui a ambição de se tornar a pesquisa mais abrangente já realizada sobre o acesso à justiça (Global Access to Justice Project, 2024).

A quarta onda renovatória diz respeito à ética nas profissões jurídicas e ao acesso dos próprios advogados aos serviços judiciários. Prioritariamente, destaca a necessidade de condutas profissionais pautadas por princípios de integridade e responsabilidade social.

Já a quinta onda refere-se ao fenômeno de globalização dos direitos humanos, compreendido como “o contemporâneo processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos” (Oliveira, 2023).

Nessa ordem de ideias, a sexta onda retrata as mais novas iniciativas e tecnologias que pretendem aprimorar o acesso à justiça. Trata-se da adaptação ao cotidiano atual, de onde se extrai ser imprescindível que a justiça busque se adaptar à nova geração, disponibilizando meios para atender a todos os públicos necessitados.

Durante a pandemia da COVID-19, o atendimento *on-line* ao público se popularizou, sendo um importante exemplo de medida prática desta onda.

A sétima e última delas, por sua vez, trata da desigualdade racial e de gênero dentro dos sistemas de justiça, focando exclusivamente na proteção de grupos sociais vulneráveis ou culturalmente vulnerabilizados (Oliveira, 2023).

Esse conjunto de ondas renovatórias evidencia que o acesso à justiça não pode mais ser compreendido apenas sob uma perspectiva formal, devendo ser analisado em constante diálogo com os desafios contemporâneos, como a inclusão tecnológica e a superação de barreiras estruturais.

Nesse contexto, cumpre recordar que o acesso à justiça encontra previsão expressa na Constituição Federal de 1988, art. 5º, XXXV, como em diversos outros diplomas normativos internacionais, configurando verdadeiro direito fundamental, por meio do qual é possível proporcionar a todos o direito de pleitear a tutela jurisdicional do Estado (Brasil, 1988).

Apesar da previsão normativa, tem-se que a frequente aplicação formal desse preceito, sem considerar as disparidades sociais, econômicas e culturais existentes, expõe uma das principais dificuldades de garantia do acesso à tutela do Estado.

Segundo Rodrigues, isso significa que, na ausência de uma verdadeira igualdade material, a preocupação com a igualdade formal não contribui para uma decisão justa. O Autor destaca, ainda, que o litigante em situação de vulnerabilidade acaba sendo prejudicado no processo devido à sua condição de pobreza (Rodrigues, 2008).

Em outras palavras, a desigualdade material, ao contrário da igualdade formal prevista pela lei, coloca o indivíduo mais pobre em desvantagem durante o andamento do processo (Marcellino Junior, 2016).

Mais uma vez, Mauro Cappelletti e Garth, a propósito, se posicionam a respeito do papel da condição financeira no contexto processual. Segundo explicam, é inquestionável a vantagem que determinadas pessoas ou organizações têm, principalmente quando dotadas de consideráveis recursos financeiros, uma vez que podem pagar para litigar, tendo acesso aos maiores e melhores profissionais.

Nesse sentido, incumbe ao ordenamento jurídico o dever de contemplar mecanismos que atendam de forma completa e eficaz as demandas de todos. É necessário que esta prestação jurisdicional seja, portanto, realizada de maneira efetiva e também dentro de um lapso temporal razoável.

Isso porque, a intempestividade pode ser devastadora, dado que a delonga aumenta os custos processuais e pressiona os economicamente mais fracos a abandonar suas causas ou a aceitar acordos incompatíveis com o seu direito.

Sobre o tema, explica Marcellino Junior, *in verbis*:

A Convenção Europeia para Proteção dos Direitos Humanos e Liberdade Fundamentais reconhece explicitamente, no artigo 6º, parágrafo 1º que a Justiça que não cumpre suas funções dentro de ‘um prazo razoável’ é, para muitas pessoas, uma Justiça inacessível (Marcellino Junior, 2016).

Em um país que se encontra com dificuldades para investir nas instituições estatais e com um Poder Judiciário, limitado em termos de recursos, tornou-se cada vez mais difícil atender todas as demandas judiciais de maneira oportuna e eficiente.

A lentidão processual é resultado direto de um sistema jurídico que não estava preparado para lidar com o volume crescente de processos que surgiu após a nova Constituição (Marcellino Junior, 2016).

Em síntese, a trajetória das ondas de acesso à justiça revela que a mera positivação do direito de ação não basta para assegurar tutela jurisdicional efetiva: é imprescindível enfrentar, de forma articulada, os obstáculos econômicos, sociais, organizacionais e, mais recentemente, tecnológicos e identitários que continuam a marginalizar os litigantes vulneráveis.

Este debate demonstra que cada nova onda amplia o espectro de inclusão, mas também expõe novas insuficiências, exigindo políticas públicas integradas, gestão judiciária eficiente e permanente atualização normativa.

Desse modo, a evolução apontada confirma a necessidade de um modelo de justiça plural, cooperativo e sensível às desigualdades materiais, capaz de realizar, dentro de prazo razoável, o ideal constitucional de universalidade e efetividade do acesso à justiça.

2.2. Uma definição de acesso à justiça no processo civil brasileiro

O direito brasileiro abrange a teoria jurídica do sistema multiportas em um ponto de convergência entre os objetos das ciências do direito processual, constitucional e administrativo.

Tal sistema é composto de um conjunto de elementos subjetivos, denominados repertórios (instituições e agentes), e um complexo de coordenadas que definem a maneira pela qual esses elementos irão interagir, denominada estrutura (normas, elemento objetivo).

Por isso, toda análise sobre o um sistema judiciário deve ter por objeto tanto instituições, agentes públicos e privados, quanto normas; que oferecem à população a solução dos conflitos jurídicos (Didier Junior; Fernandez, 2024).

Assim, é possível caracterizá-lo plural, *i.e.*, multiportas, pois oferece diversos caminhos de respostas para solucionar problemas jurídicos existentes na sociedade.

Além disso, o sistema de justiça também possui a função de tutela de direitos, onde se insere a categoria de acesso à justiça. É possível recorrer a tutela jurisdicional por diversas maneiras, afinal, as soluções podem ser desenvolvidas a partir da compreensão a respeito da organização e da interação entre as suas “portas”.

Para melhor compreender o sistema de justiça, têm-se como seu objeto os problemas jurídicos concretos, isto é, problemas que podem ser resolvidos com base no Direito.

O termo “justiça” para este sistema refere-se à solução adequada de um problema jurídico, uma resposta em conformidade com o direito que seja obtida por meio de uma das portas de acesso à justiça (Didier Junior; Fernandez, 2024).

A fim de aperfeiçoar este conceito e melhor adaptá-lo à realidade brasileira, parte da doutrina emprega a definição de acesso à justiça de Mauro Cappelletti e Bryan Garth, aprofundando o estudo deste instituto.

Até sua concepção atual, o conceito de acessibilidade passou por uma longa jornada, tendo essa ideia sofrido uma série de transformações importantes, as quais impactam diretamente no ensino do processo civil (Marcellino Junior, 2016).

Em meados do século XVIII e XIX, nos estados liberais burgueses, os procedimentos para soluções de conflitos civis envolviam, basicamente, a concepção individualista dos direitos da época.

Este conceito significava, portanto, simplesmente o direito formal do indivíduo de propor ou contestar uma ação.

Pela teoria, o direito de proteção judicial como um “direito natural” não necessitava da intervenção estatal para sua proteção, visto que eram recebidos como anteriores ao próprio Estado; a função deste era passiva, apenas agindo para que esses direitos não fossem infringidos por outros.

O crescimento das sociedades que adotavam o modelo do *laissez-faire* impactou no conceito de direitos humanos, pois, ante a transformação das ações e relacionamentos, de maneira crescente, experimentou-se um caráter coletivo de direito.

A visão individualista, foi sendo abandonada, reconhecendo-se agora os direitos e deveres sociais dos governos, comunidades e indivíduos como um todo (Marcellino Junior, 2016).

Como já entendia Cappelletti, o direito de acesso à justiça precisa ser redimensionado, principalmente no quesito da teoria clássica processualista.

A maneira como os direitos se tornam efetivos tem se tornado cada vez mais relevante no estudo do processo civil contemporâneo. Embora a análise teórica das regras processuais e o estudo da forma pela qual poderão ser aplicadas nas mais variadas situações hipotéticas sejam úteis, muitas vezes essas discussões neutras “disfarçam” a realidade segundo a qual as partes não estão realmente em igualdade de condições diante do Estado-juiz.

Essa situação é influenciada pelo poder dos argumentos jurídicos que advogados experientes podem apresentar, por exemplo, “distorcendo” a percepção de justiça no processo (Marcellino Junior, 2016).

Contudo, o processo deve ser visto como um conjunto e não de maneira isolada. Isto significa dizer que ele integra um sistema no qual normas procedimentais cumprem funções sociais e convivem com meios de solução de conflitos extrajudiciais.

Logo, qualquer intervenção legislativa – seja para criar, seja para disciplinar esses métodos alternativos – repercute imediatamente sobre o modo como o direito material se concretiza na prática.

Importante notar, neste ponto, que os processualistas modernos focam em demonstrar o impacto substantivo das ferramentas de resolução de litígios, indo além dos tribunais e utilizando métodos de ordem sociológica, psicológica, política e até mesmo econômica.

Veja-se:

O ‘acesso’ não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido, ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estudo pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica (Marcellino Junior, 2016).

Horácio Rodrigues (2008) explica, por ilustrativo, que devido à vagueza do termo, o acesso à justiça foi orientado por dois diferentes sentidos: o primeiro, Justiça como sinônimo de Poder Judiciário, logo, acesso ao Poder Judiciário; e o segundo, como titularidade de uma ordem de garantias e direitos fundamentais inerentes ao ser humano; preferindo-se o último em relação ao primeiro.

Isabela Medeiros (*apud* Marcellino Junior, 2016), por sua vez, ao refletir sobre o tema, entende o conceito como algo que não pode estar restrito ao Judiciário, sob pena de desconsiderar o papel fundamental que esse direito tem na efetivação dos demais.

É imprescindível, portanto, uma conotação mais ampla, superando-se a visão puramente formal deste direito, compreendendo o acesso à justiça como um “pilar” do próprio Estado democrático de direito.

Nesse sentido, se faz necessária a implementação de estruturas capazes de atender, com eficiência e adequação, às múltiplas demandas da sociedade contemporânea. Urge, então, repensar o modelo tradicional de justiça, incorporando não apenas mecanismos alternativos de resolução de conflitos, mas **novos** mecanismos alternativos.

É nesse contexto que se insere o sistema brasileiro de justiça multiportas, cuja lógica de funcionamento se distancia da rigidez institucional e privilegia a diversidade de métodos para tratamento dos litígios.

Uma de suas principais características é a auto-organização, que consiste na sua capacidade de estruturação e reorganização a partir da interação dos seus elementos integrantes. Curioso notar, também, que esses sistemas estão em permanente transformação, razão pela qual qualquer diagnóstico acerca de sua organização e dinâmica possui caráter essencialmente provisório.

Nada obstante, a expressão multiportas decorre de uma metáfora, na qual existem várias entradas no átrio do fórum: a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, conciliação, arbitragem ou da própria justiça (Cunha, 2020).

Os sistemas auto-organizados encontram-se sob supervisão. Porém, tal condição não define sua organização e desenvolvimento, preservando a sua natureza sistemática.

Em outras palavras: o supervisor pode observar, acompanhar e até orientar o sistema, desde que não intervenha de modo a determinar sua forma de organização ou os rumos de seu desenvolvimento.

O princípio da auto-organização pressupõe, por natureza, que as estruturas e dinâmicas internas do sistema sejam moldadas a partir da interação espontânea e contínua entre seus próprios elementos.

No sistema brasileiro, essa função é desempenhada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sendo o órgão responsável pela coordenação e planejamento do Judiciário, além do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes (Didier Junior; Fernandez, 2024).

Em relação à sua abrangência, o sistema brasileiro multiportas agrega todos os modos de solução de conflitos jurídicos: a execução extrajudicial, a autotutela, a heterocomposição e a autocomposição, tendo na sua classificação a finalidade didática, baseada na participação de determinados sujeitos e suas funções estipuladas (Didier Junior; Fernandez, 2024).

A execução extrajudicial dispõe de total autonomia. Nela, um terceiro imparcial, agente público ou privado, tem atribuída a função de condução e prática de atos típicos de execução, em maior ou menor grau.

Autotutela, por seu turno, é definida pela sua unilateralidade; aqui o seu exercente assume o papel da tomada de decisão do problema jurídico, solucionando-o de maneira parcial e unilateral.

Na heterocomposição, por sua vez, têm-se como principais métodos de resolução de conflitos a jurisdição e a arbitragem, onde funciona um terceiro imparcial que administra e julga a demanda das partes.

A arbitragem foi implantada no ordenamento jurídico por meio da Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996, tornando-se um marco legal importante, visto que a partir desse momento foi instaurado outro método de resolução de conflito.

Já a autocomposição é marcada pelo princípio da autonomia da vontade das partes, pressupondo a existência de consenso entre os envolvidos no problema jurídico, as partes que constroem a solução que consideram mais adequada ao caso. Caso haja um terceiro, sua função é apenas incentivar a aproximação e o consenso entre as partes.

Com a Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça, foi reforçado o impacto do sistema multiportas, uma vez que por ela se estabeleceram formas adequadas de solução consensual de conflitos; motivo pelo qual foi alçada à condição de política judiciária nacional.

A partir de tal política, os tribunais de justiça passaram a implantar programas de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social, por meio da mediação e da conciliação.

Ainda em retrospecto, destaca-se a promulgação da Lei de Mediação nº 13.140/2015 e, logo após, o novo Código de Processo Civil, o qual também é considerado um marco legal nessa estruturação do sistema multiportas por ter incorporado, de forma expressa, os meios adequados de solução de conflitos ao ordenamento jurídico, atribuindo-lhes centralidade no processo civil; bem como por incentivar sua utilização como forma de promoção do acesso à justiça.

Cada modalidade de solução de conflito pode ser alcançada por meio de diferentes formas em relação ao mesmo sujeito. Ilustrativamente, a conciliação pode ser realizada através de PROCON's, câmaras privadas de conciliação e mediação, da Defensoria Pública, do Poder Judiciário, neste último pelos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), Sistema Integrado de Registro de Contrato (SIREC), de Juizados ou Varas, entre outros.

Essa amplitude de possibilidades oferecidas pelo sistema judiciário multiportas pode ser vista como uma vantagem, uma vez que o sistema oferece todas essas vias de acesso à justiça aos interessados para que a parte escolha aquela mais adequada ao seu caso, diante do perfil de envolvidos, o objeto da causa e a capacidade institucional do ente. (Didier Junior; Fernandez, 2024).

A implementação da justiça multiportas traz consigo, portanto, uma redefinição processual e meios alternativos para resolução dos litígios.

Por meio dela, o Estado introduz às partes a melhor opção de resolver o seu conflito, passando por uma triagem no procedimento inicial para analisar qual alternativa melhor se encaixa ao conflito em questão (Solano, 2018).

Em suma, a tutela jurisdicional há muito deixou de ser exclusividade do Poder Judiciário para tornar-se parte de um repertório plural de mecanismos, dentre os quais se destacam a arbitragem, a mediação, a conciliação e outros meios autocompositivos ou heterocompositivos.

Essa pluralidade concretiza a noção de sistema auto-organizado, em constante adaptação, no qual a autonomia da vontade das partes, a eficiência e a tutela substancial dos direitos convergem para promover soluções íntegras, céleres e socialmente legítimas.

2.3. O sistema multiportas na prática

Neste tópico serão elencados os sujeitos e vias do sistema brasileiro de justiça multiportas, em um panorama geral com caráter descritivo das opções disponibilizadas ao jurisdicionado.

Começando pelo Poder Judiciário, o qual é dividido em diversos órgãos, estruturados segundo o disposto na Constituição e normas, para efeito de racionalização do exercício de suas funções. A primeira divisão relacionada à organização do Judiciário são as instâncias, que é o grau de exercício da jurisdição, ou seja, a abrangência da jurisdição (Didier Junior; Fernandez, 2024).

Em regra, a primeira instância corresponde a uma unidade jurisdicional sob a titularidade de um único juiz, essa unidade se chama “vara”, podendo ter competência geral ou especializada. Para causas mais simples e de infrações penais de menor potencial ofensivo, a competência é fixada, na Justiça Estadual e na Federal, dos chamados juizados especiais (Didier Junior; Fernandez, 2024).

Seguindo, o exercício da jurisdição é dividido em circunscrições territoriais, com uma ou mais varas, abrangendo um ou mais municípios. Existem, ainda, as divisões no âmbito dos tribunais, que em sua composição integral é chamado Tribunal Pleno. Porém, é comum a divisão em colegiados menores, as chamadas turmas ou câmaras.

Os tribunais possuem poder de auto-organização, sendo aptos a dispor sobre a competência dos órgãos jurisdicionais e funcionamento dos órgãos administrativos internos (*interna corporis*) (Didier Junior; Fernandez, 2024).

Os núcleos de justiça 4.0 são uma nova modalidade totalmente eletrônica adicionada à unidade judiciária, com especialização em uma ou mais matérias; facultativa sua implementação pelos tribunais.

Os Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos (CEJUSC) têm sua composição e organização definidos pelo tribunal responsável, segundo o Conselho Nacional de Justiça. E os Centros de Inteligência, que são unidades auxiliares de planejamento da administração da justiça. (Didier Junior; Fernandez, 2024)

As normas de estrutura e competência dos órgãos do Poder Judiciário se encontram nos arts. 92 a 126, Capítulo III do Título IV da Constituição Federal de 1988 (CF).

O órgão máximo desse ramo de governo é representado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o qual é responsável essencialmente pela guarda da Carta Magna. Além da Suprema Corte, a CF instituiu ainda quatro tribunais denominados superiores, são eles: o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Superior Tribunal Militar (STM), o Tribunal Superior do Trabalho (TST) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (Brasil, 1988).

As noções de acesso à justiça e ao Poder Judiciário, como visto, foram, por muito tempo, consideradas sinônimos. Também, a visão de que o judiciário possui uma atuação restrita à heterocomposição foi, há muito, equivocadamente compartilhada.

No entanto, sua atuação não se resume a heterocomposição, visto que este poder adota arranjos institucionais e técnicos destinados à promoção de solução consensual de problemas jurídicos, isto é, compreendem não somente um espaço para julgamento, mas também um ambiente para resolução consensual de litígios.

Importante salientar que para a autocomposição é necessária pertinência entre o caso concreto e o modo mais adequado de tratamento. Tal qual na heterocomposição, o estabelecimento de procedimentos de triagem é oportuno para que a melhor ferramenta de solução de conflito seja empregada. É o que acontece, por exemplo, quando da distribuição de uma ação no âmbito dos juizados ou varas especializadas e até entre os Núcleos de Justiça 4.0.

Outra forma de heterocomposição é a arbitragem, que consiste em uma técnica de resolução de conflitos, onde as partes buscam uma terceira pessoa confiável para auxiliar na chegada de um consenso, sendo esta terceira pessoa imparcial, uma vez que não é feita diretamente pelas partes; esta espécie, por sua vez, encontra-se regulamentada pela Lei de Arbitragem.

Tendo em vista que a decisão arbitral fica imutável pela coisa julgada, a arbitragem no Brasil é jurisdição, exercida por particulares com autorização estatal, à luz do direito fundamental de autonomia privada (Brasil, 1996).

Vale lembrar que a arbitragem não é obrigatória, visto que opção concedida aos envolvidos para solucionarem o litígio do âmbito de direitos patrimoniais disponíveis, não sendo admitida, por ilustrativo, para causas penais.

A arbitragem pode ser desenvolvida por um negócio jurídico chamado convenção de arbitragem, o qual compreende: a cláusula compromissória e o compromisso arbitral.

O primeiro, toma lugar todas as vezes em que as partes decidem, antes mesmo do surgimento do litígio, que diante de divergências, caberá ao árbitro solucioná-las. O segundo, consiste no acordo entre as partes para submeter o problema jurídico, uma vez instalado, ao juízo arbitral, renunciando-se à atividade jurisdicional do Estado.

Passando para a autocomposição, as câmaras de conciliação e mediação possuem uma notável presença no acesso à solução de problemas jurídicos. Tais câmaras podem ser privadas ou sujeitas ao âmbito da Administração Pública.

As câmaras de conciliação e mediação do âmbito privado possuem regulamentos próprios e um quadro de mediadores e conciliadores já cadastrados, segundo disposto no art.

167 do NCPC, os quais devem ser inscritos em cadastro nacional e em cadastro de Tribunal de Justiça ou de Tribunal Regional Federal. O referido artigo trata, ainda, dos pressupostos e requisitos para tal credenciamento (Redondo; Alvim, 2016).

Já as câmaras de conciliação e mediação sujeitas ao âmbito da Administração Pública são competentes para: resolver questões legais relacionadas a órgãos e entidades da administração pública; analisar a possibilidade da utilização da conciliação para solucionar problemas jurídicos, judiciais ou extrajudiciais, no âmbito administrativo; e viabilizar a celebração, em certas situações, do termo de ajustamento de conduta.

A Lei n. 13.140/2015 outorga competência explícita aos entes federados para criar câmaras administrativas de mediação e conciliação, suspendendo a prescrição e legitimando termos de ajustamento de conduta (Cuéllar, 2019).

Inicialmente, a Câmara havia sido criada para promover a solução de conflitos entre órgãos e entidades da administração federal, sendo, posteriormente, ampliada à resolução entre órgãos e entidades e Estados e o Distrito Federal.

Essa tentativa de resolução de conflitos se dá pela provocação do interessado ou, até mesmo, no curso de um processo judicial; o que ilustra a possibilidade de trânsito entre as diferentes portas de acesso à justiça.

É comum, em outros países, o sistema de dupla jurisdição, onde existe tanto uma jurisdição comum, quanto uma jurisdição administrativa apartada do Poder Judiciário. Isso significa que são tribunais independentes, no âmbito da Administração Pública, responsáveis pelos atos administrativos, sem que estes possam ser revisados pelo Poder Judiciário.

No Brasil, adota-se o modelo de jurisdição única, onde problemas jurídicos da Administração Pública podem ser julgados pelo Poder Judiciário, sem possibilidade de seu afastamento.

Contudo, ainda é possível, na estrutura interna da Administração Pública, a criação de órgãos direcionados à solução de conflitos do próprio ente público. Nesse caso em questão, lhes é assegurado um controle sobre os atos administrativos que não são definitivos, uma vez que é possível a revisão pelo Poder Judiciário.

O fato de diversos tribunais administrativos julgarem problemas jurídicos, da pluralidade de entes com competência de tribunais administrativos e sua relevância no sistema brasileiro de justiça multiportas justifica a sua menção aqui (Didier Junior; Fernandez, 2024).

Seguindo para os Tribunais de Contas, os quais constituem órgãos de apoio dotados de autonomia funcional para analisar atos relacionados ao emprego dos recursos públicos, pode-se afirmar que sua função de fiscalização é eminentemente contábil, financeira, orçamentária,

operacional e patrimonial em relação à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (Didier Junior; Fernandez, 2024).

Os Tribunais de Contas gozam de autonomia técnica e sua organização é influenciada pelo regime federativo, havendo Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas em todos os Estados e no Distrito Federal, regulados por leis próprias (Didier Junior; Fernandez, 2024).

Isto posto, pode-se afirmar que as funções desses tribunais envolvem funções de fiscalização, opinativa, julgadora, sancionadora, educativa, entre outras, podendo, além de fiscalizar e examinar as contas públicas, responder a consultas e aplicar sanções previstas na legislação aos responsáveis em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, por meio do procedimento de tomada especial de constas.

Essa pluralidade de mecanismos tem como principal função a criação e aplicação de normas jurídicas e a manutenção do equilíbrio de todo o sistema.

Em síntese, podem ser divididos em heterorregulação e autorregulação, consistindo o primeiro na regulação por meio de um terceiro alheio à demanda. Um exemplo pode ser extraído da Constituição Federal, a qual instituiu o Estado brasileiro como espécie de agente regulador da economia, sendo responsável pela fiscalização, incentivo e planejamento.

Já a autorregulação, por sua vez, ocorre quando os agentes integrantes de determinado setor estabelecem consensualmente diretrizes e normas de prática e comportamento, regulando, dessa maneira, sua própria atividade.

Os códigos de autorregulação regem a conduta de seus integrantes entre si e com relação a terceiros, podendo ter natureza jurídica de contratos normativos, e nessa condição representam uma importante expressão do poder de autorregulamentação da vontade dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição Federal de 1988, nesse contexto, muito curiosamente deu ao Ministério Público brasileiro uma configuração institucional distinta. O órgão não é subordinado a nenhum dos Poderes da República, exercendo suas funções de maneira autônoma na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Internamente, o Ministério Público deve observar os princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional, cuja harmonização nem sempre é simples.

O Ministério Público atua junto ao Poder Judiciário e foi reconhecido pelo constituinte como indispensável à função jurisdicional do Estado, tanto na esfera criminal, como titular da ação penal pública, quanto na não criminal, especialmente na defesa de direitos

coletivos e individuais indisponíveis. Além disso, atua no âmbito extrajudicial, servindo como uma porta de acesso à justiça (Didier Junior; Fernandez, 2024).

Para a Defensoria Pública, a Constituição Federal reservou a condição de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado. Sua competência é a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos em todas as áreas, judicial e extrajudicial, de forma integral e gratuita aos necessitados.

Esta é uma das principais portas de acesso à justiça do sistema brasileiro. A instituição possui autonomia funcional e administrativa, não sendo subordinada a órgão do Poder Executivo; está diretamente vinculada à concretização dos direitos à assistência judiciária.

Pode-se afirmar que esta instituição do sistema de justiça é uma das principais responsáveis por garantir aos economicamente necessitados o acesso ao Poder Judiciário, além de orientação jurídica e a condução à solução dos litígios, desde meios alternativos, até por via heterocompositiva judicial.

Destaca-se que seu papel viabiliza o acesso à obtenção do melhor modo de solução do problema jurídico, por possuir atuação em qualquer das portas de acesso à justiça (Didier Junior; Fernandez, 2024).

A Advocacia, inserida nesse mesmo contexto, deve ser interpretada como mais um ramo de relevante papel para o aperfeiçoamento do sistema de justiça. O advogado é o responsável por apresentar o seu cliente, orientá-lo sobre o caso, seus possíveis modos de resolução e a via de solução mais adequada.

É, antes de tudo, um dever ético do advogado estimular a solução consensual do problema jurídico, bem como prevenir a instauração de litígios, sempre que possível (Didier Junior; Fernandez, 2024).

O exercício da advocacia, portanto, demanda conhecimento sobre o sistema de justiça, de ferramentas negociais, de métodos de negociação e de técnicas de litigância, além da criatividade e comprometimento ético.

Por sua vez, no sistema de justiça brasileiro, as atividades notariais e de registro consistem em uma função pública em sentido amplo, não privativa do Estado, constituindo-se de atividades que não são realizadas diretamente pelo Poder Público, e sim por pessoas naturais que recebem delegação do Estado, reguladas pela Lei nº 8.935 de 1994.

Esses serviços têm natureza de organização técnica e administrativa, desenvolvidos a fim de garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos e negócios jurídicos, segundo disposto no referido dispositivo legal.

Os cartórios extrajudiciais eram, quase que exclusivamente, voltados à arrecadação de instrumentos auxiliares ou de preparação para o acesso a outras portas, até que a Lei nº11.441/2007 alterou o CPC/1973, possibilitando a realização, por exemplo, de uma série de atos pela via administrativa, tais como inventário e partilha; separação e divórcio consensuais.

Não bastasse, o ordenamento jurídico possibilitou realizar termo declaratório de reconhecimento e dissolução de união estável, alteração de regime de bens na união estável e a sua conversão em casamento, além da possibilidade de realização da mediação e conciliação neste âmbito das serventias extrajudiciais (Didier Junior; Fernandez, 2024).

O acesso à justiça, no âmbito das serventias extrajudiciais, pode ser até mais potencializado a depender da atuação da Corregedoria Geral de Justiça.

Conforme explicam Viana, Gama e Câmara (2021), este órgão transcende a esfera disciplinar e revela-se essencial para a reconfiguração do “sistema extrajudicial de administração da justiça”, especialmente quando orientada por uma gestão cooperativa.

As serventias extrajudiciais, nesse cenário, figuram como instrumentos de capilarização da justiça, aproximando o Estado do cidadão e viabilizando a resolução de conflitos por vias céleres, simples e menos onerosas.

Ao se estruturarem sob princípios de integridade, legalidade e orientação técnica — com o apoio da atividade correcional proativa — os cartórios consolidam-se como portas legítimas e qualificadas de entrada, inclusive no âmbito da justiça penal.

Curioso observar que, ante o Provimento nº 88/2019 do Conselho Nacional de Justiça, as serventias extrajudiciais passaram a integrar formalmente a rede de monitoramento de inteligência financeira, assumindo papel estratégico na prevenção e no combate aos crimes de lavagem de capitais e financiamento do terrorismo.

Viana, Gama e Câmara (2021), sobre a importância histórica dessa normativa, já explicavam que “[por iniciativa do CNJ], as Serventias Extrajudiciais foram inseridas na grande rede de monitoramento de inteligência financeira de modo a possibilitar maior aporte ao combate à corrupção, lavagem de capitais e financiamento de atos terroristas – sob as diretrizes internacionais do próprio GAFI”.

Tal normativo confere aos delegatários deveres de cadastro, análise e comunicação de operações atípicas ao COAF, o que amplia significativamente o alcance do sistema de justiça penal, tornando os cartórios pontos nodais na produção de dados relevantes para investigações de natureza criminal.

No âmbito contratual, por seu turno, é comum o surgimento de dúvidas entre as partes acerca do modo adequado de sua execução, especialmente em relações contratuais de longa duração.

A presença de um conciliador ou mediador, nestes casos, nem sempre será suficiente para resolver a demanda, e é aqui que as partes interessadas se voltam para buscar um árbitro ou o Poder Judiciário. Contudo, além das despesas processuais existentes, existe um custo adicional que é o tempo, externalidade esta que decorre do próprio devido processo legal.

Com isso, a atuação dos *Dispute Boards*, *i.e.*, dos comitês de resolução de disputas, torna-se um curioso atrativo.

Dogmaticamente, tais comitês consistem em um grupo de pessoas independentes, da confiança dos contratantes, responsáveis pela assessoria da execução contratual no decorrer do tempo, para que, caso venha a surgir problemas jurídicos, estejam aptos a melhor orientá-los.

Formalmente, tais comitês integram o sistema brasileiro de justiça como responsáveis pela prevenção e solução de problemas jurídicos incidentes, notadamente, no decorrer de longas relações contratuais (Didier Junior; Fernandez, 2024).

Como visto, até aqui foram descritas algumas das vias e sujeitos integrantes do sistema brasileiro de justiça multiportas com maior grau de institucionalização ou com maior nível de abrangência na sua atuação, tudo como forma de demonstrar a diversidade de ferramentas.

É natural que, ante o dinamismo, não seja possível exaurir as várias possibilidades institucionalizadas de acesso.

Isto, porém, apenas depõe em favor do fato de que garantir o acesso à justiça pode ocorrer das mais variadas formas; tornando-se elas mais eficientes a medida em que articuladas. Nesse contexto, juiz, árbitro, mediador e conciliador são compreendidos como agentes complementares.

A efetividade dessa articulação não se mede apenas pelo tempo de tramitação, mas principalmente pela satisfação das partes, pela redução de litígios repetitivos e pela regeneração das relações sociais.

3. O MODELO GERENCIAL DE ACESSO À JUSTIÇA E A TRAGÉDIA DOS COMUNS

Este capítulo investiga de que modo a adoção, pelo Judiciário brasileiro, de um modelo gerencial pautado em metas de produtividade e controle de custos acabou por, contraditoriamente, agravar a morosidade que deveria combater.

Embora o acesso à justiça seja direito fundamental com assento no art. 5º, XXXV, da Constituição de 1988, e art. 3º do Código de Processo Civil de 2015, a ênfase quase exclusiva na celeridade transformou a garantia em verdadeira variável estatística, relegando a segundo plano requisitos como contraditório efetivo, fundamentação densa e resultados materialmente justos.

O excesso de incentivos à propositura de demandas, somado à “socialização” das despesas processuais, produziu congestionamento estrutural e custos públicos crescentes sem correspondente melhoria qualitativa da tutela jurisdicional.

Para explicar esse quadro, o capítulo articula o conceito econômico da “tragédia dos comuns” à alta litigiosidade nacional: metaforicamente, assim como pastagens de uso irrestrito são degradadas pela superexploração, a jurisdição estatal, tratada como bem coletivo e sem filtros proporcionais de entrada, sofre superutilização que compromete sua utilidade social.

Por meio da análise dos relatórios *Justiça em Números*, tem-se em alguma medida evidenciado que, apesar de o Judiciário consumir percentuais expressivos do orçamento, a expansão quantitativa de decisões não se converte em necessária efetividade.

Demonstrar-se-á, portanto, que “eficiência” – entendida apenas como rapidez (pressa) e volume – não basta; é imprescindível integrar mecanismos de desjudicialização, gestão qualitativa de precedentes e políticas de inclusão que internalizem custos, previnam litígios e restitua ao acesso à justiça o sentido de porta legítima para a ordem jurídica justa.

3.1. O modelo gerencial de acesso à justiça no Brasil

O acesso à justiça consiste em um direito fundamental de duplo *status*, constitucional e processual: encontrado no art. 5º, inc. XXXV, da Constituição Federal de 1988 e repetido no art. 3º, *caput*, do Código de Processo Civil de 2015, onde deslocou tal dever de concretização diretamente aos juízes e tribunais.

Nesse sentido, Ivan Ruiz, com base na doutrina de Nelson Nery Júnior, destaca que o acesso à justiça deve ser compreendido como princípio processual derivado da cláusula do devido processo legal insculpida na Constituição Federal. Ressalta, ainda, que tal garantia não se apresenta de forma isolada no texto constitucional, mas, antes, integra um complexo normativo de garantias processuais fundamentais que, em conjunto, conformam um sistema estruturado voltado à efetividade da função jurisdicional (Ruiz, 2021).

O acesso funciona como uma porta de entrada, o qual só é devidamente concretizado quando conjugado com órgãos previamente constituídos por lei: competência objetiva e imparcialidade do julgador, participação dialética e paritária das partes, transparência decisória e celeridade processual – juiz natural, contraditório e ampla defesa, publicidade, prova lícita, duração razoável do processo e garantia do duplo grau de jurisdição são todos exemplos de *standards*, i.e., do mínimo existencial do autêntico acesso à justiça.

Por serem tão profundamente interdependentes, trata-se de um conjunto de princípios cuja violação de um influencia na eficácia dos demais.

Sobre o tema, Bárbara Guasque (2024), no contexto da efetividade, explica que a morosidade é identificada como entrave estrutural ao cumprimento desses princípios-garantia, sendo considerada como um dos “principais gargalos da justiça brasileira”.

A autora demonstra que a excessiva duração processual importa em injustiça material, visto que quando um direito violado não é reparado de modo tempestivo, equipara-se à perpetuação da lesão.

Lembra muito, aliás, aquilo que Rui Barbosa há muito ensinava sobre o *ethos* da justiça autêntica. *In verbis*: “Justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta” (Rui Barbosa, 1920).

É, historicamente, nítido, pois, que ao definir os princípios de acesso, do contraditório e da duração processual, a Constituição direciona à criação de políticas públicas que visem a eliminação de barreiras econômicas, informacionais e temporais.

Dentre essa eliminação de barreiras, no art. 5º, inc. LXXIV, da Constituição Federal, está disposto sobre o dever estatal de prestar assistência jurídica integral aos necessitados, direcionando aqui a uma política ativa de inclusão processual, onde está inserida a atuação da Defensoria Pública, dos Juizados Especiais e dos mecanismos de precedentes vinculantes, destinados a reduzir referidas desigualdades de acesso.

Ruíz (2021) utiliza a metodologia de Cappelletti sobre um sistema acessível a todos, com a palavra ‘acesso’ trazendo essa ideia de “dar entrada em algo”, e no sentido de poder alcançar algo, o “valor justiça”.

Torna-se clara a necessidade de ampliar a compreensão do acesso à justiça para além da ideia restrita de simples ingresso no Poder Judiciário.

Não se trata, apenas, da obtenção formal de uma prestação jurisdicional, pois, em diversas hipóteses, tal entrega não resulta na pacificação com justiça.

O verdadeiro acesso à justiça deve ser entendido como o acesso à ordem jurídica justa, em consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da efetividade da tutela jurisdicional.

Em abono a essa ordem de ideias, é que Mauro Cappelletti propõe que o conceito de acesso à justiça seja ligado à igualdade e que o processo seja desenvolvido de maneira que obtenha resultados individuais e socialmente justos.

Inserido nesse contexto, o Acesso à Justiça pode ser potencialmente alcançado por intermédio de três diferentes vias: pela via da jurisdição estatal, quando a intervenção do órgão jurisdicional se faz indispensável ao tutelar direitos indisponíveis ou resguardando interesse público qualificado; pela via das Políticas Públicas; e pela via dos meios alternativos de solução dos conflitos de interesses, pela autocomposição ou arbitragem.

Esta última via deve ser considerada instrumento de igual hierarquia axiológica na promoção da justiça, não deve ser confundida a efetividade do princípio com o monopólio judiciário. É uma via que preza pela celeridade, além de ser menos onerosa e culturalmente adequada.

Como obstáculos ao acesso à justiça, é possível listar os custos, a complexidade procedimental, a insuficiência de informações jurídicas e, principalmente, a morosidade do Poder Judiciário, que é o maior fator de descrédito das instituições judiciais. A consequência dessa lentidão processual é o desgaste da confiança social e o aumento da desigualdade, visto que os que dispõem de recursos exploram essa demora como estratégia dilatória (Ruiz, 2021).

A procrastinação judicial é uma preocupação relevante, tanto mais porque gera inúmeros custos substanciais. Uma sentença tardia pode perder completamente o seu propósito de justiça.

Mostra-se imprescindível considerar o tempo do processo sob a perspectiva do jurisdicionado, especialmente em casos nos quais a urgência se impõe de forma existencial.

Imagine-se, por exemplo, a situação de um homem com expectativa de vida de apenas seis meses, que move ação judicial contra a seguradora visando à cobertura de tratamento médico indispensável.

Caso a sentença seja proferida após o decurso desse período, sua utilidade restará esvaziada, revelando-se uma tutela jurisdicional inócua (Guasque, 2024).

Portanto, é possível afirmar que uma das consequências dessa morosidade é que a “não reparação” tempestiva de um direito violado equipara-se à perpetuação da lesão.

Outra consequência decorrente do mau funcionamento do sistema são comportamentos oportunistas e de má-fé, notadamente marcados pela busca pelo Judiciário por agentes que pretendem adiar pagamentos de impostos, empréstimos e outros cumprimentos contratuais, se beneficiando da demora na tramitação do feito.

É certo que essa morosidade está intrinsicamente ligada ao excesso de litigância, o qual decorre da cultura de judicialização criada no Brasil. Essa crise da litigância só poderia ter um resultado, que são os atrasos nas resoluções dos conflitos. Além dos efeitos já mencionados, é importante apontar que reduzem a utilidade dos tribunais, comprometendo a credibilidade da instituição.

A excessiva morosidade, a ineficiência judicial e a altíssima taxa de litigância demonstram a necessidade de uma análise econômica da litigância, para identificar os fatores que estimulam a alta litigância, bem como as medidas passíveis de reduzir as externalidades negativas elaboradas pelo uso desmedido da tutela jurisdicional (Guasque, 2024).

A sobrecarga estrutural do Judiciário e os custos elevados continuam a erodir a promessa constitucional, razão pela qual o debate contemporâneo desloca-se para a construção de um modelo de jurisdição compartilhada, com a participação de meios alternativos de solução de conflitos, bem como a prevenção de litígios. A morosidade está intrinsicamente relacionada à explosão da litigiosidade (Urquiza; Correia, 2018).

Para superar tal cultura, seria interessante optar por uma revolução das faculdades de direito, por meio da substituição da lógica “técnico-burocrática” por uma “técnico-democrática” que forme operadores capazes de manejar mediação, conciliação e práticas comunitárias.

Assim, consolidar-se-ia no Brasil a coexistência de varas estatais, câmaras de mediação, juizados itinerantes, arbitragem e redes de assistência jurídica popular, todas direcionadas a reduzir barreiras, acelerar a resolução de conflitos e concretizar o valor constitucional da justiça.

De acordo com Urquiza e Correia (2018), a meta atual não é mais garantir portas abertas no foro, mas construir um ecossistema que entregue respostas substantivamente justas, dentro de prazos razoáveis e a custos socialmente suportáveis, realinhando o conceito de acesso à justiça com a efetividade dos direitos e com a democratização da própria jurisdição.

O acesso à Justiça, portanto, vai muito além de poder alcançar o judiciário, de “entrar com um processo”; é ter todos os direitos fundamentais respeitados, inclusive o que diz respeito ao princípio da celeridade processual, é receber um resultado justo. A crise numérica dos processos é alarmante, e é necessário frisar que atacar apenas o volume de feitos sem enfrentar as causas de litigiosidade perpetua o problema. Os meios alternativos de resolução de conflitos se apresentam, assim, para aliviar essa sobrecarga do judiciário, além de que esses métodos consensuais contribuem para restaurar relações sociais.

3.2. A tragédia dos comuns e a sua relação com o sistema de justiça

Como já exposto, o direito de acesso à justiça é uma garantia fundamental para o Estado de Direito, estabelecido sob a ótica de possibilitar o acesso ao Judiciário por todos, sobretudo para aqueles que não possuem recursos.

Na década de 1990, devido à propagação de ideias liberais no mundo, a teoria econômica foi fortemente adotada sobre a política e o Direito, passando, este último, a ser guiado por uma lógica de administração baseada em teses de eficiência e produtividade.

A partir disso, a Teoria da Análise Econômica do Direito começou a ganhar espaço, adotando-se a análise custo-benefício para aprimorar o modelo de acesso à justiça.

O programa Justiça em Números, implementado pelo Conselho Nacional de Justiça, consiste em um programa calcado justamente nisto, *i.e.*, no controle de custos e monitoramento estatístico de produtividade. É por meio de seus diagnósticos que o CNJ fixa suas metas de resultado e pauta os investimentos de custeio do Judiciário, trazendo consequências diretas no alcance do acesso à justiça dos cidadãos.

Todavia, apesar dos avanços significativos, é visto que essa versão atualizada de acesso à justiça pelo modelo gerencial e de eficiência ainda não é suficiente para abarcar toda a demanda de ações judiciais, devido à saturação da capacidade de resposta do Judiciário.

Uma parcela significativa dessas demandas judiciais possui um caráter fútil, são demandas de baixa probabilidade de sucesso, que servem para congestionar a justiça, configurando flagrante abuso de direito de ação (Marcellino Junior, 2016).

Aliado ao modelo atual de acesso à justiça, o qual possui poucos filtros eficientes, houve um aumento do ingresso de demandas judiciais, ocasionando grande acúmulo de processos, demora na resolução dos casos e um consumo desenfreado dos recursos públicos do País.

É perante essa escassez de recursos que entra a teoria da “Tragédia dos Comuns”, que auxilia na compreensão entre o ambiente de escassez e suas implicações com as limitações de recursos financeiros do Poder Judiciário.

Em rápido resgate histórico, a Tragédia dos Comuns, originada no final da Segunda Guerra Mundial, teve seu conceito popularizado por Garret Hardin no ensaio *The Tragedy of the Commons*, publicado na revista científica ‘*Science*’, em 1968, e foi indicada por William Forster Lloyd, ao analisar a posse comunal da terra em aldeias medievais.

A essência dessa teoria parte do impasse criado pelo conflito de interesses individuais e o uso de bens comuns. Isto é, “sem limitações, a tendência individual é aumentar a demanda – já que sem custos internalizados –, gerando a “superexploração” do recurso comum, não raro, implicando sua extinção ou inutilidade” (Marcellino Junior, 2016).

É que a liberdade concedida a todos de usufruírem sem limites de um recurso que não é ilimitado tem-se, por consequência, experimentado um sistema em que o indivíduo aumenta descontroladamente a sua demanda. Quando muitos indivíduos, buscando seu próprio benefício, utilizam um recurso compartilhado de forma excessiva, o exaurimento é o principal resultado, gerando-se prejuízo a todos.

A nítida conclusão dessa teoria é que a liberdade dos bens comuns se converte na ruína de todos. Um exemplo clássico é o pasto comum, limitado, onde cada pastor aumenta o seu rebanho, visando seu próprio lucro, e, com isso, sobrecarregando o pasto que é limitado. O resultado é a perda de qualidade e prejuízo a todos.

Nesse exemplo, o custo da superexploração se caracteriza como uma externalidade negativa, sendo possível a afirmação de que os benefícios individuais são conquistados a partir de um custo coletivo.

Invocam o apoio de Aristóteles: ‘O que é comum ao maior número de indivíduos constitui objeto de menor cuidado. O homem tem maiores cuidados com o que lhe é próprio e tende a negligenciar o que lhe é comum.’ Tradução econômica contemporânea: ‘Quando as vantagens são privatizadas e os custos socializados, pouco incentivo há para a preservação dos recursos existentes.’ Numa tal situação, tudo se passa como se a racionalidade impelisse cada uma a adotar o comportamento do ‘passageiro clandestino (free-rider), que procura maximizar o seu interesse à conta de outrem’. (Ost, 2005, p. 149-152, apud Marcellino Junior, 2016, p. 159)

Garret Hardin (1968, apud Marcellino Junior, 2016, p. 160), ao ponderar sobre a Tragédia dos Comuns, propõe dois arranjos institucionais para neutralizar esse mecanismo: a apropriação privada da pastagem comum ou a sua gestão por um serviço de administração política, os quais seriam capazes de reinternalizar os custos de uso e, com isso, alinhar a racionalidade individual com o interesse coletivo.

Por esta proposição, a apropriação privada da pastagem comum aconteceria com o fracionamento do campo comum, passando a pertencer a proprietários individualizados.

O custo do sobrepastoreio deixa de ser difuso e recai diretamente sobre quem decide aumentar o rebanho. O proprietário passa a internalizar completamente as consequências de sua conduta. Caso exceda a capacidade de suporte, reduzirá a produtividade de seu próprio terreno e depreciará o valor da propriedade. A partir disso, as perdas funcionarão como um freio econômico, estimulando a busca de práticas racionais de manejo (Vargas; Herscovici, 2017).

A gestão por administração política, por sua vez, tem como base preservar a natureza coletiva do bem, contudo, transfere a sua administração a uma autoridade pública, a qual impõe regras de uso, monitora o cumprimento e sanciona desvios.

Com esse serviço, pode haver a fixação de mecanismos de fiscalização e penalidades, que tornariam o sobreuso economicamente desvantajoso, criando normas coercitivas e distribuindo-as de forma equitativa. O gestor adiciona no cálculo individual um componente de custo correspondente ao potencial dano, de tal maneira que leva o pastor racional a respeitar o limite sustentável. Ou seja, internalizando a externalidade via regulação coletiva.

É perante a ideia de “liberdade para fazer o que for melhor para si próprio” que se completa a Tragédia dos Comuns. Uma vez que se reconhece que os recursos naturais são bens comuns e, por isso, precisam ser administrados, será possível a preservação e promoção de outras liberdades tão igualmente preciosas.

O Dilema do Prisioneiro, teoria estudada e formulada por matemáticos de Princeton na década de 50 do século passado, é outro forte exemplo de situação em que interesses individuais colocam em risco o interesse coletivo.

Neste cenário, coexistem dois criminosos que foram presos devido a um roubo de celular, porém, a polícia suspeita que são os sujeitos envolvidos em um homicídio, e, por isso, são colocados em celas separadas.

A cada um deles é ofertada uma pena reduzida se porventura vier a denunciar o seu companheiro. A melhor opção para os dois seria ficar quietos, mas como não sabem o que o outro vai fazer, acabam se traindo. E, como resultado, o pior possível: condenação para ambos. (Rosa, 2025)

Analisando a Tragédia dos Comuns como parte do Dilema do Prisioneiro, com grande número de participantes, é possível observar que a denúncia de cada companheiro em particular pouco afetaria a coletividade e, ao mesmo tempo, seria extremamente vantajoso para si.

Contudo, todos os indivíduos pensam da mesma forma, no seu interesse individual, achando que a sua denúncia pouco importaria, a superexploração do recurso, e ao final todos serem denunciados, conduzindo à ruína de todos.

Percebe-se, trazendo para o contexto do Judiciário, principalmente em casos de litigância de baixa probabilidade de êxito e de demandas repetitivas, que o abuso do direito de ação pode ocasionar uma tragédia do acesso à justiça.

No sentido de que, tendo em vista que os recursos públicos direcionados ao Poder Judiciário são limitados, o excesso de demandas judiciais frívolas gera um volume superior ao suportado pela estrutura do Judiciário, resultando em seu congestionamento. (Wolkart, 2020).

A Tragédia dos Comuns é uma teoria baseada em problemas bastante atuais e complexos, envolvendo várias áreas do conhecimento humano. A partir dela, é possível visualizar a Tragédia da Justiça, o seu colapso na busca pela satisfação de interesses individuais, em um cenário de recursos escassos e limitados. Toda a coletividade acaba sendo prejudicada e, como consequência, prejudica o acesso à justiça e inviabiliza a sua concretização plena.

3.3. Sobrecarga do Judiciário e a ineficiência sistêmica

Desde 2004, o Relatório Justiça em Números constitui a principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário, divulgando anualmente a realidade dos tribunais brasileiros, possibilitando a administração por todo o território brasileiro, trazendo indicadores e análises essenciais para subsidiar a Gestão Judiciária brasileira.

A autora Bárbara Guasque (Guasque, 2024) traz uma demonstração do consumo descontrolado do orçamento público pelo Poder Judiciário através de estatísticas oficiais do Relatório Justiça em Números, efetuado pelo Conselho Nacional de Justiça no ano de 2019.

Neste ano, as despesas totais do Poder Judiciário somaram o montante de R\$ 100,2 bilhões, tal número corresponde a 1,5% do Produto Interno Bruto do país e a 2,7% dos gastos totais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A autora compara ainda as despesas totais do Poder Judiciário com o montante de recursos direcionados a outras áreas no mesmo ano: os gastos do Poder Judiciário superam os correspondentes à Defesa Nacional, que somam R\$ 75,28 bilhões, e os da educação, R\$ 94,47 bilhões, ficando abaixo dos gastos com a saúde por pouco (R\$ 120,62 bilhões).

Esses números são imprescindíveis ao contexto para demonstrar o quão absurdos são, Guasque traz um estudo realizado pelo núcleo de pesquisa em sociologia política brasileira da Universidade Federal do Paraná (UFPR) que comprova que o Judiciário brasileiro constitui um dos mais caros do mundo, ultrapassando os de países mais ricos e desenvolvidos, e até maiores e mais populosos.

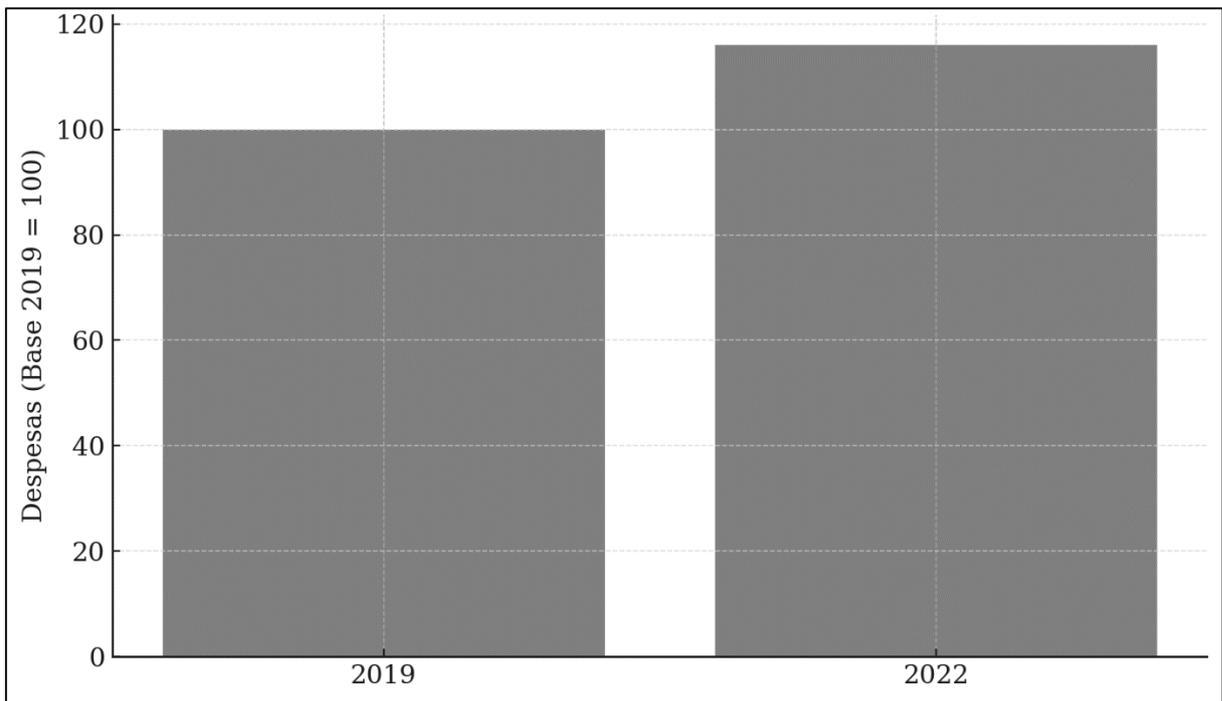
Em 2015, o Brasil gastava 1,3% do Produto Interno Bruto (PIB) para custear o Poder Judiciário. O estudo comparou os valores com os gastos de outros países, como Alemanha (0,32%), Estados Unidos (0,14%) e Espanha (0,12%). Superamos também a Inglaterra, Itália, Portugal e os latino-americanos Argentina e Chile (Guasque, 2024).

Além disso, a autora trouxe os números gastos com recursos humanos, aproximadamente 91% do total: a força de trabalho contempla 446.142 funcionários, sendo 18.091 magistrados, 268.175 servidores e 159.876 auxiliares. É uma proporção de 8,2 magistrados para cada 100 mil habitantes, que está dentro da média mundial, e 205 funcionários para cada 100 mil habitantes, que é extremamente alto comparado a outros países, na Colômbia e no Chile é uma média de 42 por 100 mil habitantes.

O Relatório Justiça em Números de 2023 demonstra que houve um aumento de 15,96% das despesas totais do ano de 2019 para 2022, somando um montante de R\$ 116.196.909.444 bilhões, do qual 90,2% estão direcionados aos recursos humanos, totalizando em 436.384 mil funcionários, dos quais 18.117 mil são magistrados, 272.600 mil são servidores e 145.667 mil são auxiliares (Conselho Nacional de Justiça, 2023).

Veja-se:

Gráfico 1 - Crescimento das despesas totais do judiciário entre os anos de 2019 a 2022, em bilhões de reais



Fonte: Elaboração própria a dados do Conselho Nacional de Justiça.

No entanto, esse alto número de funcionários decorre da necessidade de uma força de trabalho auxiliar para os magistrados na resolução de uma carga processual desproporcional.

Apesar da mudança metodológica de medição dos processos judiciais, que passou a computar os termos circunstanciados, que são processos de crimes de menor potencial ofensivo e que tramitam em juizados especiais, totalizando 1,3 milhão no número de casos pendentes que não eram computados antes de 2020, e outra mudança na metodologia consistiu na separação do segundo grau e tribunais superiores entre conhecimentos e execução, houve um novo crescimento dos casos pendentes.

Entre 2021 e 2022, o judiciário enfrentou uma nova série de aumento de 2,2%, totalizando R\$ 1,8 milhão, superando, pela primeira vez, um volume de processos em tramitação de 80 milhões.

O Superior Tribunal de Justiça veiculou notícia revelando que foi “batido” novo recorde de processos recebidos em um único ano; em novembro de 2023 foram protocolados 419.544 processos, superando a marca histórica de 408.770 processos registrada em 2021.

Evidenciam-se inúmeros desafios decorrentes da elevada carga processual enfrentada, os quais se refletem diretamente no cumprimento das Metas Nacionais do Poder Judiciário.

Dentre eles, destacam-se as dificuldades operacionais na autuação e distribuição dos feitos, comprometendo a celeridade processual e repercutindo de forma direta na capacidade de julgamento dos casos submetidos à apreciação da Corte (Superior Tribunal de Justiça, 2023).

Isto posto, o STJ vem buscando uma política institucional de racionalização do fluxo de processos que não é uma mera reforma legislativa, mas sim metodologias cooperativas, tecnológicas e organizacionais capazes de irradiar efeitos benéficos abrangendo todo o sistema jurídico brasileiro.

Significa dizer que, para aprimorar a gestão processual, o foco não é em alterar normas procedimentais, é buscar mecanismos que bloqueiem o crescimento em massa dessa litigiosidade antes que ingressem em instância superior.

O método para a desjudicialização encontrado foi a proposição de acordos de cooperação firmados entre o tribunal e entidades públicas ou privadas, visando a interceptação de causas repetitivas ainda nas origens, e a criação de soluções consensuais que dispensam a interposição de recursos.

Em junho de 2020, foi celebrado um acordo com a Advocacia-Geral da União, o qual evitou novos ingressos no STJ, possibilitando que mais de 2.300.000 processos tivessem sua tramitação abreviada nos tribunais de origem, resultando numa redução do congestionamento nesta corte superior e em todas as instâncias.

Portanto, o STJ conseguiu proteger a sua capacidade decisória e aliviar a carga processual para os magistrados de primeiro e segundo grau ao deter a propagação desnecessária de recursos (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2023).

O orçamento público é um recurso escasso, e o Poder Judiciário ainda consome, diariamente, um valor excessivo do total, o qual deveria ser mais bem otimizado, uma vez que existem áreas mais urgentes e necessitadas, como a saúde e a educação.

Além do fato de ser um alto investimento que não oferece retornos positivos, deixando, continuamente, a desejar. Poderia ser um custo justificável caso fosse um Judiciário com uma prestação jurisdicional eficiente, contudo a realidade se resume na morosidade do Poder Judiciário, resultando num pesado custo econômico e social.

4. A POLÍTICA JUDICIÁRIA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E OS DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

A modernização do Poder Judiciário brasileiro apresenta-se como um imperativo diante dos desafios contemporâneos de efetivação da justiça, celeridade processual, ampliação do acesso e racionalização dos serviços forenses.

Nesse contexto, a atuação estratégica do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desponta como elemento estruturante de uma nova arquitetura institucional, comprometida com padrões de governança, inovação tecnológica e formulação de políticas públicas baseadas em evidências.

Instituído pela Emenda Constitucional nº 45/2004, no contexto da chamada “Reforma do Judiciário”, o CNJ rompeu com o modelo tradicional de autogestão isolada dos tribunais, assumindo o papel de indutor de mudanças estruturais, de fiscalizador da atividade administrativa e disciplinar do Judiciário e de formulador de diretrizes nacionais para a prestação jurisdicional.

Portanto, este ponto tem por objetivo analisar sob a perspectiva dogmática e funcional, o papel exercido pelo CNJ na modernização do Judiciário brasileiro, notadamente por meio de programas, resoluções e diretrizes que impactam diretamente na estrutura, funcionamento e desempenho dos órgãos judiciais em todo o território nacional.

4.1. A política judiciária do CNJ e seu papel na modernização do judiciário

A modernização do Poder Judiciário do Brasil não pode ser compreendida de modo dissociado da atuação estratégica do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Esta instituição, criada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, desde seu advento assumiu papel estratégico de protagonismo na redefinição dos eixos de organização, desempenho e efetividade da justiça no Brasil.

Sob a perspectiva dogmática, o Conselho tem fundamento superior e 15 membros com mandatos de dois anos, admitida uma recondução. Tal colegiado é formado por representantes do Supremo Tribunal Federal (STF) (incluindo seu presidente), dos demais tribunais superiores, do Ministério Público, da advocacia e da sociedade civil.

Composto de diversos setores institucionais, pretendeu o constituinte, com sua formulação, criar um fórum de diálogo e fiscalização interinstitucional, o que, muito curiosamente, pode-se dizer, simboliza a abertura do Judiciário à participação democrática externa.

Esse desenho plural representa importante inovação na administração da justiça, pois rompe com o isolamento autogerido tradicional do Judiciário e permite a formulação de políticas públicas judiciárias sob olhar multissetorial; sem que, para tanto, tenha-se violado o núcleo essencial da autonomia garantida aos membros da magistratura e seus tribunais (embora, não raro, a autogestão das cortes possa entrar em rota de colisão com as diretrizes nacionais).

Nos termos do art. 103-B, §4º da Constituição, o CNJ tem atribuições centrais que podem ser sistematizadas em três principais eixos: 1) normativo-administrativo, 2) disciplinar-correcional e 3) estatístico-planejador.

No campo normativo-administrativo, o Conselho pode expedir atos regulamentares e recomendações voltados à uniformização de procedimentos administrativos. Por esta prerrogativa, o CNJ edita resoluções e provimentos que, com eficácia vinculante, uniformizam a política judiciária de sustentabilidade, a integridade e combate ao assédio e à discriminação.

Sob a perspectiva disciplinar-correcional, o Conselho atua como instância revisora de decisões de tribunais locais e tem competência para avocar processos, rever penalidades e aplicar sanções a juízes e servidores da justiça.

No plano estatístico e de planejamento institucional, o CNJ deve elaborar relatórios semestrais e anuais sobre a produtividade e as condições estruturais do Judiciário em todo o país, o que o capacita a formular diagnósticos e propor políticas públicas estruturadas e baseadas em evidências.

É a partir dessa competência que se desenvolvem programas como o *Justiça em Números*, o *Prêmio CNJ de Qualidade* e o *Justiça 4.0*, que fomentam a modernização digital, a eficiência e a equalização de recursos.

O conjunto dessas competências constitucionais é o que tem viabilizado importantes ações do CNJ ao longo das últimas duas décadas.

Tais iniciativas evidenciam a construção de um modelo de governança judiciária baseado na integração entre tecnologia, dados empíricos e planejamento estratégico sem precedentes na história das instituições do sistema de justiça do Brasil.

A partir de programas como “Justiça em Números”, “Metas Nacionais do Judiciário”, “Prêmio CNJ de Qualidade” e, mais recentemente, “Justiça 4.0”, o Conselho promoveu a padronização de indicadores de desempenho, o monitoramento institucional e a indução de práticas de gestão baseadas em evidências empíricas.

Essas políticas permitiram uma guinada importante na racionalização da justiça, superando o modelo de atuação fragmentada do passado.

Santos e Santos (2023), sobre o tema, explicam que o CNJ implementou programas de integração tecnológica com o objetivo de garantir maior eficiência, com destaque para a Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ-Br), que conecta diferentes tribunais e usuários a uma interface unificada; promovendo interoperabilidade e algum grau de desburocratização.

Porém, o conjunto de ações que integra a “política judiciária” do CNJ não se limita ao uso de tecnologias. Trata-se de um processo estrutural que inclui formação de magistrados, reorganização da cultura institucional, estímulo à resolução consensual de conflitos e enfrentamento de desigualdades.

O programa “Justiça Presente”, por exemplo, atua diretamente no sistema penitenciário e socioeducativo, promovendo acesso à justiça criminal a grupos em situação de vulnerabilidade e integrando dados nacionais por meio do SNA (Sistema Nacional de Adoção) e do BNMP (Banco Nacional de Mandados de Prisão).

Veja-se, *in verbis*:

O programa também é resultado do engajamento do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério de Justiça e Segurança Pública, que realizou um aporte financeiro para o desenvolvimento de estratégias que abordam as causas do problema de forma sistêmica, buscando resultados visíveis em curto e médio prazo.

Entre os principais diferenciais do programa, estão a preocupação com todo o ciclo penal, a consolidação de experiências anteriores exitosas do CNJ e o desenho de intervenções customizadas à realidade de cada estado, construídas em estreita colaboração com os atores locais para garantir a efetividade e sustentabilidade das soluções. Além disso, o protagonismo do Judiciário é incentivado na mesma proporção da construção de redes envolvendo os demais atores da execução penal, como Executivo, sistema de Justiça e sociedade civil (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2025).

A política judiciária do CNJ também pressupõe uma certa articulação entre o sistema de justiça e a produção do conhecimento. Entre 2011 e 2016, por meio do “CNJ Acadêmico”, foram financiadas pesquisas com impacto direto na formulação de políticas públicas, abrindo espaço para a cooperação entre universidades, centros de pesquisa e o Judiciário.

Segundo o Conselho, *in verbis*:

O CNJ Acadêmico visa promover a realização e a divulgação de pesquisas científicas em áreas de interesse prioritário para o Poder Judiciário, por meio do incentivo aos programas de pós-graduação das principais universidades brasileiras. Para a implementação do CNJ Acadêmico o DPJ firmou termo de cooperação com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) com o objetivo de viabilizar a concessão do auxílio financeiro aos alunos regularmente matriculados em cursos de mestrado e doutorado que optem por desenvolver suas dissertações e teses nos temas prioritários para o Judiciário (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2025).

Isso consolidou a política baseada em evidências como uma diretriz institucional.

Penalva *et al.* (2018) apontam que essa articulação fortalece a legitimidade das ações do CNJ e cria um ciclo virtuoso de avaliação e correção de “rumos institucionais”.

O processo de modernização coordenado pelo CNJ, contudo, enfrenta desafios. Entre eles, destacam-se a resistência à mudança cultural, as disparidades tecnológicas entre os tribunais e a carência de investimentos.

Mesmo assim, a ampliação do uso de plataformas de mediação on-line, como o “Balcão Virtual” e a institucionalização do CEJUSC Digital, demonstra que avanços concretos que associam inovação tecnológica e *out-of-the-box-thinking* são capazes de promover o acesso à justiça.

Nesse contexto, a política judiciária do CNJ exerce papel de transformação e integração sistêmica do Judiciário brasileiro, se afirmando, enquanto instituição, não apenas como órgão de controle, mas como agente de modernização e democratização do acesso à justiça.

4.2. Desafios na implementação dos meios alternativos de resolução de conflitos

O Novo Código de Processo Civil de 2015, através de seu artigo 3º, incluiu expressamente a conciliação e a mediação no seu amplo conceito de Acesso à Justiça, as intitulou como métodos essenciais à resolução de procedimentos contenciosos e, ainda, determinou o emprego desses meios por todos os atores responsáveis pela pacificação desses conflitos.

Ao Estado, como sociedade política de caráter obrigatório, é devido lhe impor deveres em relação aos indivíduos que dele fazem parte. Um de seus principais deveres é a realização do bem público, o que implica a sua responsabilidade pela pacificação social. O Direito consiste no instrumento para se realizar essa pacificação.

A Carta Magna traz em seu preâmbulo este comprometimento estatal, no âmbito interno e internacional, com a solução pacífica dos conflitos, por meio de todos os seus agentes, com a obrigação de constituir normas de eficácia prática e plena, assegurando a estabilidade das relações jurídicas. (Penna; Penna, 2018)

Como já mencionado, o acesso à justiça é um princípio complexo, a busca por sua concretização é contínua e, no cenário atual, é certo afirmar que o acesso à justiça não é pleno e efetivo por várias razões. Existem duas causas que se ressaltam em meio a essa problemática, que são os fenômenos da litigância frívola e a existência de litigantes habituais.

A litigância frívola consiste na litigância de baixa probabilidade de êxito, são as ações propostas pelas partes sem levar em consideração os custos gerados ao Judiciário. Tal litigante insiste em propor ações tendo o pleno conhecimento de que o benefício obtido ao final pelo julgamento é inferior ao custo da tramitação total do processo.

À luz da análise econômica, é mais compreensível essa litigância frívola, observando que, muitas vezes, a decisão de litigar não é puramente jurídica, mas econômica. Por esse viés, não se analisa apenas o mérito, mas sobretudo os custos e benefícios potenciais, incluindo eventuais vantagens decorrentes da postergação de obrigações, da obtenção de acordos ou do desgaste da parte contrária. (Marcellino Junior, 2016)

Outros elementos que compõem o cálculo econômico dos litigantes compreendem as ambiguidades da interpretação da lei, a lentidão e a imprevisibilidade das decisões judiciais. Tais elementos incentivam a judicialização em massa, especialmente para grandes empresas, as quais internalizam esses custos como parte de sua estratégia de mercado.

Em relação à litigância habitual, esta tem origem principalmente em conglomerados econômicos, como operadoras de telefonia, instituições bancárias, as quais ajuízam ou contestam um número elevadíssimo de demandas, frequentemente ligadas a práticas abusivas ou descumprimento sistemático de obrigações. (Marcellino Junior, 2016)

Da mesma forma, o Estado atua como um litigante habitual, em virtude da quantidade excessiva de ações envolvendo entes públicos, especialmente em demandas de natureza fiscal e administrativa.

Isto posto, é nítido como esse padrão de litigância habitual cria uma sobrecarga significativa ao Judiciário, resultando na morosidade, na elevação dos custos públicos e no comprometimento à efetividade do acesso à justiça. A busca por filtros econômicos capazes de mitigar os efeitos negativos desses paradigmas é de extrema importância.

A instituição de critérios objetivos de análise custo-benefício que permitam ao magistrado avaliar a viabilidade econômica da demanda ainda na fase inicial, rejeitando ações cuja relação entre custos sociais e econômicos e os benefícios potenciais se revele desproporcional ou injustificada. (Marcellino Junior, 2016)

Nesse sentido, a Nota Técnica 44/2024 nasce da convicção de que a litigância predatória vem corroendo, de forma silenciosa, a credibilidade e a capacidade operacional do Judiciário brasileiro, reunindo Centros de Inteligência do Poder Judiciário, os quais se expandiram para todos os tribunais e ramos da Justiça brasileira a partir da Resolução do CNJ nº 349/2020.

Tais organismos possuem a atribuição legal de identificar as causas estruturais dos litígios, inclusive as demandas repetitivas ou de massa, e enviar, de forma subsidiária, aos Tribunais Superiores dados sobre o impacto econômico, político, social ou jurídico de questões recorrentes, nos termos do art. 2º desse ato normativo. (Conselho Nacional de Justiça, 2020)

A finalidade dos centros tem relação direta com o Tema 1.198, que aborda a litigância predatória e a racionalização da atividade jurisdicional. Além disso, foram desenvolvidos para buscar o aprimoramento da formação e da efetividade dos precedentes qualificados.

Como resultados trazidos pelos Centros, tem-se evidência de focos de abuso concentrados em poucos sujeitos processuais, como advogados, instituições financeiras ou associações, os quais, mediante reprodução em massa de petições genéricas, sobrecarregam varas cíveis, juizados e turmas recursais. (Conselho Nacional de Justiça, 2024)

As demandas de contratos bancários e responsabilidade do fornecedor por dano moral concentram milhões de feitos anuais, estima-se que 30% delas são artificialmente criadas, gerando um custo mínimo de 25 bilhões de reais só nas instâncias ordinárias, valores arcados pela coletividade, visto que quase totalidade tramita sob gratuidade.

Resultado: custo financeiro somado ao prejuízo de tempo! Litigância frívola desvia magistrados e servidores de causas socialmente relevantes, amplia o congestionamento e inibe o acesso dos vulneráveis.

O magistrado tem o poder geral de cautela respaldado legalmente: nos termos do art. 139, VI, do CPC, o qual se refere aos poderes de gestão processual; art. 330, IV, a respeito do indeferimento da inicial; e o art. 370, sobre a produção de prova ex officio (BRASIL, 2015).

Ao juiz cabe agir de ofício para salvaguardar a boa-fé objetiva e a finalidade social do processo. A partir disso, pode-se afirmar que o controle prévio de admissibilidade não viola o acesso à justiça, mas sim protege a própria concretização do direito de ação por aqueles que dele dependem legitimamente.

A nota sugere, ainda, que o STJ aproveite o julgamento do Tema 1.198 para firmar orientação que alinhe exigências documentais mínimas, poder de cautela e sanções por má-fé. O objetivo principal é justamente assegurar resultados individuais e socialmente justos, uma vez que o excesso de acesso pode converter-se em negação de justiça. (Conselho Nacional de Justiça, 2024)

Como já mencionado, o arsenal normativo existe e é suficiente, apenas subutilizado. O Tema 1.198 do STJ é um verdadeiro avanço no combate à litigância abusiva, especialmente no contexto da superlotação da justiça.

Ao permitir que o magistrado exija a demonstração do interesse de agir e da autenticidade da postulação, institui-se um filtro processual apto a reduzir significativamente a judicialização predatória, fazendo com que apenas demandas efetivamente legítimas cheguem à apreciação do Judiciário.

A partir dessas instruções, surgem desafios e responsabilidades tanto para os advogados que atuam na propositura de ações quanto para as partes demandadas. Com isso, o Tema 1.198 do STJ aspira por um ambiente jurídico onde o acesso à Justiça é preservado sem comprometer a eficiência do sistema processual. (Costa, 2025)

Em síntese, constata-se que, para a concretização do princípio do acesso à justiça, disposto no art. 3º do CPC/2015, é imprescindível uma análise aprofundada sobre o equilíbrio entre a inclusão jurisdicional e a proteção do sistema contra abusos que comprometam a prestação jurisdicional.

A litigância frívola e a atuação dos litigantes habituais demonstram que incentivam a judicialização em massa, promovendo ineficiência sistêmica, onerosidade pública e descrédito institucional, e resultando no intenso congestionamento do Judiciário.

Os filtros documentais previstos pelo Tema 1.198 do STJ vieram com o intuito de preservar a via jurisdicional aos conflitos genuínos, desestimular modelos de negócio predatórios e, ao mesmo tempo, reafirmar a conciliação e a mediação como portas prioritárias de solução pacífica.

4.3. Inovação e boas práticas de acesso à justiça: um estudo de caso sobre o vagão da conciliação do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão

A partir de uma perspectiva institucional, a inovação pode ser compreendida como a introdução de métodos, processos ou soluções inéditas, capazes de promover melhorias significativas na prestação de serviços, na gestão organizacional com vistas a satisfazer o cumprimento de metas que atendam ao interesse público (*lato sensu*).

Santos et al. (2024), sobre o tema, explicam que neste processo de “busca pela inovação”, é absolutamente necessário fomentar novas ideias, tecnologias, técnicas, métodos, sistemas e procedimentos que estabeleçam conexões relevantes entre o governo e a sociedade, visando criar e melhorar o valor público e enfrentar desafios sociais emergentes.

Porém, ao contrário do que se pode crer inicialmente, a inovação não se confunde ou restringe à criação de plataformas, tampouco necessita de sofisticados arranjos tecnológicos.

Antes, exige a inovação pesquisas que abordem “processos, indutores e barreiras, características de lideranças as quais contribuem para a multiplicação de [boas práticas inovadoras]” (Brandão e Bruno-Faria, 2013).

Neste ponto, para ressignificar o papel do Judiciário como garantidor de direitos e promotor de soluções efetivas, não raro, são bastantes as iniciativas que aproximam a justiça dos cidadãos, desburocratizam o atendimento, estimulam formas consensuais de resolução de conflitos.

É exatamente isto que a Resolução nº 395/2021 do Conselho Nacional de Justiça propõe. Por meio deste marco da instituição da Política de Gestão da Inovação, o CNJ reafirma a importância de métodos e ferramentas inovadoras voltadas à modernização da prestação jurisdicional.

Seu objetivo é promover o aprimoramento contínuo das atividades judiciárias, com foco na eficiência, na resolutividade e, sobretudo, na centralidade do usuário; valorizando a simplicidade e a efetividade dos serviços.

In verbis:

Resolução nº 395/2021 do Conselho Nacional de Justiça.

Art. 3º São princípios da gestão de inovação no Poder Judiciário: (...) II - foco no usuário: observância, sempre que possível, da construção de solução de problemas a partir dos valores da inovação consistentes na concepção do usuário como eixo central da gestão; (...) VI – acessibilidade: fomento à acessibilidade e à inclusão; (...) IX - desburocratização: aprimoramento e simplificação de tarefas, procedimentos ou processos de trabalho, de modo a promover agilidade, otimização de recursos e ganho de eficiência à prestação de serviços (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021).

Ao atender todos os parâmetros de efetividade, simplicidade e inovação, é que se faz absolutamente necessário o estudo de caso sobre o vagão da conciliação do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA).

O Vagão da Conciliação, em rápida síntese, é um projeto idealizado pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC/TJMA) que, em parceria com a Vale S.A., promove o acesso à Justiça por meio da mediação e conciliação realizadas a bordo de vagão adaptado do trem de passageiros da Estrada de Ferro Carajás, conhecido como “Trem da Vale”.

Sob a coordenação do Desembargador José Nilo Ribeiro Filho e do Juiz Rodrigo Costa Nina, esse projeto está em funcionamento desde abril de 2025. Durante o percurso São Luís-Açailândia, os passageiros recebem atendimento jurídico gratuito, com foco na solução consensual de conflitos cíveis e de família, como divórcios, guarda, alimentos, reconhecimento de paternidade e renegociação de dívidas.

Por meio desta iniciativa, passageiros do trem e populações vulneráveis de 25 municípios maranhenses ao longo da estrada de ferro são atendidos (Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, 2025), cuja população, somada, é de aproximadamente 1.743.781 habitantes.

Tabela 1 - População dos Municípios Maranhenses Cortados pela Estrada de Ferro Carajás (continua)

Município	População (Censo 2022)
São Luís	1.018.493
Santa Rita	28.729
Anajatuba	25.839
Itapecuru-Mirim	70.211
Miranda do Norte	28.928
Arari	31.315
Vitória do Mearim	33.372
Igarapé do Meio	15.458
Monção	34.384
Pindaré-Mirim	33.269
Santa Inês	89.891
Bom Jardim	40.942
Açailândia	116.849
Buritcupu	69.777

Tabela 1 - População dos Municípios Maranhenses Cortados pela Estrada de Ferro Carajás (conclusão)

Município	População (Censo 2022)
Bom Jesus das Selvas	35.106
Alto Alegre do Pindaré	28.013
Tufilândia	6.662
Newton Bello	10.155
Zé Doca	52.550
Bom Jardim	40.942
Santa Luzia	72.939
Cidelândia	15.485
Vila Nova dos Martírios	13.507
São Pedro da Água Branca	25.819
Itinga do Maranhão	32.278

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE, 2022).

As sessões de conciliação, porém, não beneficiam apenas aqueles presentes dentro da locomotiva. Já que ocorrem de modo híbrido, presencial e on-line, durante o percurso, para demandas pré-processuais e processuais, os serviços judiciários também alcançam qualquer pessoa fora do trem, bastando que seja estabelecida uma videoconferência em tempo real.

Segundo o Tribunal de Justiça, a estrutura itinerante sobre trilhos é acessível a aproximadamente 1.400 passageiros por viagem (Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, 2025b).

O projeto combina uma parceria interinstitucional estruturada que permite a mediação e a conciliação literalmente “em movimento”; algo que tem potencial de contribuir para a solução consensual de demandas familiares, cíveis e consumeristas, promovendo a pacificação de conflitos e reduzindo a judicialização excessiva.

Sua estrutura itinerante é particularmente interessante, pois, diversamente daquilo que se observa de projetos desse mesmo estilo, o Vagão da Conciliação é potencialmente capaz de levar tutela estatal a populações historicamente marginalizadas ao longo da Estrada de Ferro Carajás, especialmente em regiões com baixa densidade institucional e forte vulnerabilidade social.

Isso porque várias cidades atendidas pelo trem da Estrada de Ferro Carajás apresentam Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) que figuram entre os mais baixos do Brasil.

É o caso, por exemplo, dos municípios de Buriticupu, com IDHM de apenas 0,556, e Bom Jesus das Selvas, com 0,580; Alto Alegre do Pindaré, com 0,542; e Vitória do Mearim de índice 0,596; considerados de desenvolvimento humano baixo segundo os dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2010).

Tabela 2 - Municípios com Baixo IDHM ao longo da Estrada de Ferro Carajás, atendidos pelo Projeto Vagão da Conciliação

Município	IDHM (2010)	Classificação
Buriticupu	0.556	Baixo
Bom Jesus das Selvas	0.58	Baixo
Alto Alegre do Pindaré	0.542	Baixo
Vitória do Mearim	0.596	Baixo

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2010).

Essa perspectiva inclusiva de populações hipossuficientes é precisamente o mérito da iniciativa; o que permite vislumbrar uma possível necessidade de expansão do escopo material das demandas atendidas, inclusive com o suporte de equipes multidisciplinares com psicólogos e assistentes sociais, por exemplo, para dar maior suporte humano aos usuários.

Nesse contexto, seria oportuno a criação de um protocolo interinstitucional permanente entre o Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA), a Defensoria Pública, serviços municipais de assistência social e órgãos de defesa do consumidor, com vistas a consolidar o suporte à população atendida pelo projeto Vagão da Conciliação.

A institucionalização dessa cooperação permitiria não apenas a ampliação do alcance e da resolutividade das demandas levadas ao projeto, mas também a atuação em rede para casos de maior complexidade ligados, por exemplo, a conflitos familiares e superendividamento.

Articular esses serviços daria ainda mais concretude ao disposto na Resolução nº 395/2021 do CNJ, notadamente quanto à inovação orientada à centralidade do usuário e à desburocratização de procedimentos, fomentando a pacificação social por meio da conciliação, mas com responsabilidade social e sustentabilidade econômica.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito fundamental do acesso à justiça, respaldado no art. 5º, XXXV, da Constituição de 1988, e no art. 3º do Código de Processo Civil de 2015, por longo período, teve seu significado e seu propósito relacionado à ideia de acessar a justiça, de ingressar no Poder Judiciário.

Porém, o acesso à Justiça vai muito além dessa restrita compreensão. Tendo em vista que, em diversas hipóteses, essa entrada não resulta na pacificação com justiça, não se trata apenas da obtenção de uma prestação jurisdicional.

O verdadeiro significado diz respeito ao acesso à ordem jurídica justa, o qual consiste em uma soma entre os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da efetividade da tutela jurisdicional.

Isto é, o acesso será um processo desenvolvido de maneira que sejam obtidos resultados individuais e socialmente justos.

Outra ideia de acesso pode gerar a cultura da judicialização no Brasil, ligada ao excesso de litigância, ocasionando uma superlotação do Poder Judiciário. A morosidade consequente do Poder Judiciário, por sua vez, é o maior fator de descrédito das instituições judiciais.

Essa sobrecarga do Judiciário trouxe o debate contemporâneo da utilização de um modelo de jurisdição compartilhada, empregando-se meios alternativos de solução de conflitos e de prevenção de conflitos.

Nesse cenário, o Conselho Nacional de Justiça rompe com o modelo tradicional de autogestão isolada dos tribunais, passando a exercer a função de indutor de mudanças estruturais, fiscalizador da atividade administrativa, ordenador e formulador de diretrizes nacionais para a prestação jurisdicional.

Superando o modelo de atuação fragmentada, o CNJ desenvolveu programas, como o “Justiça em Números”, “Metas Nacionais do Judiciário”, “Prêmio CNJ de Qualidade” e “Justiça 4.0”, políticas as quais permitiram a construção de um modelo de governança judiciária fundada na integração entre tecnologia, dados empíricos e planejamento estratégico.

É um processo estrutural que envolve, pois, formação de magistrados, reorganização da cultura institucional, estímulo à resolução consensual de conflitos e enfrentamento de desigualdades estruturais.

A partir dessas iniciativas, deflagrou-se um processo de transformação e integração sistêmica do Judiciário brasileiro.

Contudo, a litigância frívola e os litigantes habituais, continuamente, ainda comprometem a efetividade desse direito fundamental, uma vez que sobrecarregam o Judiciário.

Relacionado à Teoria das Tragédias dos Comuns, a qual explica que essas práticas são movidas por cálculos de custo-benefício que desconsideram os escassos recursos públicos, parte da doutrina defende critérios objetivos de viabilidade econômica, permitindo ao magistrado rejeitar demandas cujo custo social supere o benefício potencial.

O Tema 1.198 do STJ, por exemplo, propõe consolidar tese que autorize o juiz a exigir documentação mínima, aplicando o poder cautelar e sancionando a má-fé, consolidando filtro processual que afaste demandas frívolas sem violar o direito de ação.

Tal medida reafirma a conciliação e mediação como portas prioritárias de pacificação dos conflitos, visto que evitam a morosidade, preservam a credibilidade do sistema e asseguram que apenas conflitos genuínos alcancem o Judiciário.

Nesse processo de ressignificação do Judiciário como garantidor de direitos e promotor de soluções efetivas, surgem iniciativas aproximando a justiça dos cidadãos, desburocratizando o atendimento e estimulando formas consensuais de resolução de conflitos.

Como exemplo desse marco da instituição da Política de Gestão da Inovação do CNJ, foi realizado o projeto Vagão da Conciliação, idealizado pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal de Justiça do Maranhão, em parceria com a Vale S.A., que promove o acesso à Justiça por meio da mediação e conciliação a bordo do trem de passageiros que liga os estados do Maranhão e Pará.

Durante o percurso, os passageiros recebem atendimento jurídico gratuito, com foco na solução consensual de conflitos cíveis e de família.

Por meio desse projeto, passageiros do trem e populações vulneráveis de 25 municípios maranhenses ao longo da estrada são atendidos, possibilitando levar a tutela estatal a populações socialmente vulneráveis.

O Vagão da Conciliação demonstrou contribuir para a solução consensual de demandas familiares, cíveis e consumeristas, promovendo a pacificação de conflitos e reduzindo a judicialização excessiva, embora a institucionalização de mecanismos cooperativos seja oportuna para ampliar o alcance e resolutividade das demandas submetidas ao projeto.

Conclui-se, portanto, que o arsenal normativo brasileiro é tecnicamente suficiente, mas carece de mecanismos econômicos dissuasórios e de políticas de prevenção social para que a justiça multiportas se converta em resposta eficiente e ampla à sobrecarga do Judiciário e à tutela efetiva de direitos.

REFERÊNCIAS

- ANGELIM, Gabriel Silva; QUEIROZ, Rosilene da Conceição; DA SILVA, Marcilene. **Sistema multiportas no Brasil: desjudicialização do conflito**. Intrépido: Iniciação Científica, v. 1, n. 1, 2022. Disponível em: <https://www.periodicos.famig.edu.br/index.php/intrepido/article/view/227>. Acesso em: 21 mai. 2025.
- BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1920.
- BERNARDES, Livia Heringer Pervidor; CARNEIRO, Yandria Gaudio. **As ondas de acesso à justiça de Mauro Cappelletti e o acesso transacional à justiça**. In: CONGRESSO DE PROCESSO CIVIL INTERNACIONAL, 3., 2018, Vitória. Anais do III Congresso de Processo Civil Internacional. Vitória: FDV, 2018. p. 195-206.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Painel de Políticas Judiciárias Nacionais / Conselho Nacional de Justiça**. – Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-da-%20justica/politicas-judiciarias-nacionais-programaticas/painel-de-politicas-judiciarias-nacionais/>. Acesso em: 25 set. 2024.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 set. 2024.
- BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. **Dispõe sobre a arbitragem**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 de setembro de 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm#:~:text=LEI%20N%209.307%2C%20DE%2023,Dispõe%20sobre%20a%20arbitragem.&text=Art.%201%20As%20pessoas%20ca pazes,relativos%20a%20direitos%20patrimoniais%20disponíveis.&text=Art.%202%20A%20arbitragem%20poderá,eqüidade%2C%20a%20critério%20das%20partes. Acesso em: 10 de mai. de 2025.
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Institui o Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 março 2015. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 21 set. 2024.
- BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 227-248, 2013.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 395, de 7 de junho de 2021**. Institui a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário. Diário da Justiça [do] Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, n. 148, p. 3-7, 9 jun. 2021.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em números 2023: Ano-base 2022**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/02/justica-em-numeros-2023-16022024.pdf>. Acesso em 04 mai. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça Presente**. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/justica-presente/>. Acesso em 20 mai. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CNJ Acadêmico**. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-academico/>. Acesso em 21 mai. 2025.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. Justiça multiportas: mediação, conciliação e arbitragem no Brasil. **Revista ANNEP de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 141-161, jan./jun. 2020.

DIDIER JUNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Introdução à Justiça Multiportas: Sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. **Acesso à Justiça – Uma Nova Pesquisa Global**. 2024. Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/global-access-to-justice/?lang=pt-br>. Acesso em: 18 set. 2024.

GUASQUE, Bárbara. Análise econômica da litigância e o custo da demora. **Revista Direito & Desenvolvimento**, v. 16, n. 2, p. 41-87, dez. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2022: população e domicílios – resultados preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022

MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. **Análise econômica do acesso à justiça: a tragédia dos custos e a questão do acesso inautêntico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

OLIVEIRA, Marcos Martins de. **As sete ondas renovatórias de acesso à Justiça e a Defensoria Pública**. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-08/marcos-oliveira-sete-ondas-renovatorias-acesso-justica/>. Acesso em: 22 set. 2024.

PENALVA, Janaína et al. **Políticas judiciárias baseadas em evidências: o papel do fomento e da pesquisa para efetividade do acesso à Justiça**. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 17, dez. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2010: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal brasileiro**. Brasília: PNUD/Ipea/FJP, 2010.

REDONDO, Bruno Garcia; ALVIM, Teresa Arruda. Conciliação e mediação. Temas essenciais do novo CPC. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2016.

ROSA, Alexandre Morais da. **Por que delatar ou colaborar é racional? O dilema do prisioneiro**. Consultor Jurídico, São Paulo, 31 jan. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-01-31/por-que-delatar-colaborar-racional-dilema-prisioneiro>. Acesso em: 12 mai. 2025.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à justiça no Estado Contemporâneo: concepção e principais entraves**. In: SALES, Lília Maia de Moraes; LIMA, Martonio Mont'Alveme Barreto (Org). Constituição, Democracia, Poder Judiciário e Desenvolvimento – Estudos em homenagem a José de Albuquerque Rocha. Florianópolis: Conceito, 2008.

RUIZ, Ivan Aparecido. Princípio do acesso à justiça. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**. Tomo 3 – Processo Civil. 2. ed. São Paulo: Editora PUC-SP, 2021. p. 2-47.

SANTOS, Jackson Novaes dos; SANTOS, Thiago Carvalho dos. A modernização no poder judiciário no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 9, n. 6, 2023.

SANTOS, Thamara Marcos dos; CABRAL, Augusto César de Aquino; SANTOS, Sandra Maria dos. **Inovação na gestão pública brasileira: análise da produção científica. Desenvolvimento em Questão**, v. 22, n. 60, p. 1-16, 2024.

SOLANO, Luisa Maria Moreira. **A crise do Judiciário e o Sistema Multiportas de solução de conflitos**. 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-crise-do-judiciario-e-o-sistema-multiportas-de-solucao-de-conflitos/575316098>. Acesso em: 7 out. 2024.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Processos recebidos no STJ em 2023 já passam de 419 mil; recorde renova debate sobre racionalização**. Brasília: STJ, 2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/20112023-Processos-recebidos-no-STJ-em-2023-ja-passam-de-419-mil--recorde-renova-debate-sobre-racionalizacao.aspx>. Acesso em: 4 maio 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. **TJMA promove nova edição do Vagão da Conciliação nos dias 2 e 3/6**. São Luís: TJMA, 2025a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. **Vagão da Conciliação leva atendimentos gratuitos a passageiros da Estrada de Ferro Carajás dias 14 e 15/4**. São Luís: TJMA, 2025b.

URQUIZA, Antônio Hilário Aquilera; CORREIA, Adelson Luiz. Acesso à justiça em Cappelletti/Garth e Boaventura de Sousa Santos. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 20, 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3844>. Acesso em: 12 maio 2025.

VARGAS, Juliano; HERSCOVICI, Alain. **A tragédia dos commons revisitada: uma análise crítica**. Análise Econômica, Porto Alegre, ano 35, n. 67, p. 105-128, mar. 2017.

VIANA, Pedro Nilson Moreira; GAMA, Sara Fernanda; CAMARA, David Elias Cardoso. Corregedoria Geral da Justiça e compliance: caminhos para a construção de um programa de integridade e eficiência nas serventias extrajudiciais do Maranhão ante o Provimento nº 88/2019 do Conselho Nacional de Justiça. **Revista Interdisciplinar Sistemas de Justiça e Sociedade**, São Luís, v. 2, n. 1, p. 8-19, 2021.

WOLKART, Erik. A tragédia dos comuns e a justiça brasileira em números. In: WOLKART, Erik. Análise econômica do processo civil: como a economia, o direito e a

psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo, SP: **Revista dos Tribunais**, 2020.
Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/analise-economica-do-processo-civil-como-a-economia-o-direito-e-a-psicologia-podem-vencer-a-tragedia-da-justica/1196974138>.
Acesso em: 12 maio 2025.