

COORDENADORAS:

Janaína Soares Noleto Castelo Branco
Ana Clara Batista Saraiva

ORGANIZADORES:

Manuela Feijó Cavalcante
Davi Dourado Abreu

ACESSO À JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS

VOLUME IV

AUTORES:

Amanda Alves Siqueira . Amanda Jucá Bezerra
Bianca Crister Alves Rabelo . Davi Dourado Abreu
Ian Luz Araújo . Isabella Oliveira Alcântara
Isadora Pequeno Girão . Jackson Pereira Barbosa
João Lucas Batista Saraiva . Leticia Santa Ana Lopes
Manuela Feijó Cavalcante . Marcelo Melo Soares
Millena Cristina Lima Abreu de Souza
Pedro Henrique Rodrigues S. Braga
Pedro Lucas Sampaio Nobre . Suzana Viana Maciel
Vitória Alves Ferreira . Vivian Marina Araújo Guimarães



COORDENADORAS:

Janaína Soares Noleto Castelo Branco
Ana Clara Batista Saraiva

ORGANIZADORES:

Manuela Feijó Cavalcante
Davi Dourado Abreu

ACESSO À JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS

VOLUME IV

AUTORES:

Amanda Alves Siqueira	Letícia Santa Ana Lopes
Amanda Jucá Bezerra	Manuela Feijó Cavalcante
Bianca Crister Alves Rabelo	Marcelo Melo Soares
Davi Dourado Abreu	Millena Cristina Lima Abreu de Souza
Ian Luz Araújo	Pedro Henrique Rodrigues S. Braga
Isabella Oliveira Alcântara	Pedro Lucas Sampaio Nobre
Isadora Pequeno Girão	Suzana Viana Maciel
Jackson Pereira Barbosa	Vitória Alves Ferreira
João Lucas Batista Saraiva	Vivian Marina Araújo Guimarães



Fortaleza - CE
2025

© Copyright 2025 - Todos os direitos reservados.

FICHA TÉCNICA:

Editor-chefe: Vanques de Melo

Diagramação: Vanques Emanuel

Capa: Autores

Produção Editorial: Editora DINCE

Revisão: Autores

CONSELHO EDITORIAL:

Dr. Felipe Lima Gomes (Mestre e doutor pela UFC)
Prof. e Ma. Karine Moreira Gomes Sales (Mestra pela UECE)

Francisco Odécio Sales (Mestre pela UECE)

Ma. Roberta Araújo Formighieri

Dr. Francisco Dirceu Barro

Prof. Raimundo Carneiro Leite

Eduardo Porto Soares

Alice Maria Pinto Soares

Prof. Valdeci Cunha

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

CASTELO BRANCO, Janaína Soares Noletto; SARAIVA, Ana Clara Batista;
CAVALCANTE, Manuela Feijó; ABREU, Davi Dourado

ACESSO À JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS - Volume IV

Editora DINCE 2025. 420 p. Impresso

ISBN: 978-85-7872-743-7

DOI: 10.56089/978-85-7872-743-7

1. Direito Público 2. Direitos Humanos 3. Acesso à justiça

Todos os direitos reservados. Nenhum excerto desta obra pode ser reproduzido ou transmitido, por quaisquer formas ou meios, ou arquivado em sistema ou banco de dados, sem a autorização de idealizadores; permitida a citação

NOTA DA EDITORA

As informações e opiniões apresentadas nesta obra são de inteira responsabilidade do(s) autor (es).

A DIN.CE se responsabiliza apenas pelos vícios do produto no que se refere à sua edição, considerando a impressão e apresentação. Vícios de atualização, opiniões, revisão, citações, referências ou textos compilados são de responsabilidade de seu(s) idealizador (es).

Impresso no Brasil

Impressão gráfica: **DIN.CE**

CENTRAL DE ATENDIMENTO:

Tel.: (85) 3231.6298 / 9.8632.4802 (WhatsApp)

Av. 2, 644, Itaperi / Parque Dois Irmãos – Fortaleza/CE

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	11
--------------------------	-----------

AGRADECIMENTOS	13
-----------------------------	-----------

PARTE I

MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS COMO FORMA DE VIABILIZAR O ACESSO À JUSTIÇA

CAPÍTULO 01	17
--------------------------	-----------

A INSTITUIÇÃO DE CÂMARAS MUNICIPAIS DE
RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NAS CAPITAIS
BRASILEIRAS: IMPACTO NO ACESSO À JUSTIÇA,
AVANÇOS E DESAFIOS

Amanda Alves Siqueira

CAPÍTULO 02	37
--------------------------	-----------

ARBITRAGEM COMUNITÁRIA: UM CAMINHO PARA
DEMOCRATIZAR O ACESSO À JUSTIÇA EM
COMUNIDADES VULNERÁVEIS

Bianca Crister Alves Rabelo

CAPÍTULO 03 37

O FOMENTO CONSTITUCIONAL ÀS SOLUÇÕES
EXTRAJUDICIAIS COM ENTES FEDERATIVOS:
BARREIRAS PARA A PRÁTICA

Letícia Santa Ana Lopes

CAPÍTULO 04 75

A RESPONSABILIDADE SOBRE O ADIANTAMENTO DE
CUSTAS NA ARBITRAGEM ENVOLVENDO A
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Marcelo Melo Soares

CAPÍTULO 05 97

DISPUTE BOARDS: ENTRE A EFICIÊNCIA
CONTRATUAL E O ACESSO À JUSTIÇA

Pedro Lucas Sampaio Nobre

CAPÍTULO 06 121

A PSICOLOGIA NO DIREITO: TENSÕES ENTRE CIÊNCIA
E PRÁTICAS ALTERNATIVAS NO JUDICIÁRIO -
DISCUSSÃO SOBRE A INSERÇÃO DA PSICOLOGIA
JURÍDICA FRENTE AO CRESCIMENTO DE MÉTODOS
NÃO CIENTÍFICOS NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Vitória Alves Ferreira

PARTE II
ACESSO À JUSTIÇA E GRUPOS
VULNERABILIZADOS

CAPÍTULO 07 149

O ACESSO À JUSTIÇA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO
DE RUA SOB A LUZ DA NECROPOLÍTICA

Amanda Jucá Bezerra

CAPÍTULO 08 163

O ACESSO À JUSTIÇA ENQUANTO DIREITO
FUNDAMENTAL DA PESSOA IDOSA

Suzana Viana Maciel

CAPÍTULO 09 185

PROTOCOLO PARA JULGAMENTO COM PERSPECTIVA
DE GÊNERO DE 2021: BREVE ANÁLISE DOS SEUS
FUNDAMENTOS E DIRETRIZES

Manuela Feijó Cavalcante

CAPÍTULO 10 213

ANÁLISE DA VIOLÊNCIA PROCESSUAL CONTRA AS
MULHERES NA PERSPECTIVA DO BRASIL

Vivian Marina Araújo Guimarães

CAPÍTULO 11 235

DIREITOS HUMANOS NAS PERIFERIAS: O RAP COMO FERRAMENTA DE DENÚNCIA CONTRA A VIOLÊNCIA POLICIAL

Pedro Henrique Rodrigues Sarmiento Braga

CAPÍTULO 12 261

DO POPULAR AO SISTÊMICO: LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E ASSESSORIA JURÍDICA NO ESCRITÓRIO FREI TITO

Jackson Pereira Barbosa

PARTE III
MECANISMOS INSTITUCIONAIS E PROCESSUAIS DE ACESSO À JUSTIÇA

CAPÍTULO 13 287

A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO COMBATE À LITIGÂNCIA PREDATÓRIA E SEUS REFLEXOS NO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA

Isabella Oliveira Alcântara

CAPÍTULO 14 305

OS JUIZADOS ESPECIAIS COMO FERRAMENTA DE ACESSO À JUSTIÇA E A AÇÃO DOS LITIGANTES HABITUAIS

Isadora Pequeno Girão

CAPÍTULO 15 327

LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ E LITIGÂNCIA PREDATÓRIA:
SEUS DIFERENTES CONCEITOS E MANEIRAS DE
RESPOSTA DO JUDICIÁRIO

Millena Cristina Lima Abreu de Souza

CAPÍTULO 16 345

DEFENSORIA PÚBLICA E HONORÁRIOS
SUCUMBENCIAIS: OS LIMITES DA APLICAÇÃO DA
TABELA DE HONORÁRIOS DA OAB

Ian Luz Araújo

PARTE IV
DIREITOS FUNDAMENTAIS, DEMOCRACIA E
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

CAPÍTULO 17 373

REFLEXÕES A RESPEITO DA FINALIDADE DA
PROPAGANDA POLÍTICA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA
A DEMOCRACIA E OS DIREITOS HUMANOS

Davi Dourado Abreu

CAPÍTULO 18 391

A VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE NA
GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: ANÁLISE DO
DESCUMPRIMENTO DA PUBLICAÇÃO DOS PLANOS
PLURIANUAIS NOS MUNICÍPIOS COSTEIROS DA
BAHIA

João Lucas Batista Saraiva

APRESENTAÇÃO

É com grande alegria e entusiasmo que apresentamos o Volume IV da coletânea “Acesso à Justiça e Direitos Humanos”, resultado de mais um semestre da disciplina de mesmo nome, ministrada no curso de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC).

Tem sido uma experiência enriquecedora acompanhar o crescimento desse projeto. A cada novo volume, vemos a coletânea ganhar mais visibilidade e despertar o interesse de alunos de outras disciplinas e áreas do curso, o que demonstra a força e a relevância do debate sobre o acesso à justiça em diferentes contextos.

Nesta edição, o expressivo interesse dos alunos resultou na produção de 18 artigos organizados em quatro partes temáticas que refletem a diversidade e a profundidade dos debates da disciplina.

A obra percorre desde os métodos adequados de resolução de conflitos (como câmaras municipais, arbitragem, dispute boards e a atuação da psicologia no Judiciário) até questões ligadas ao acesso à justiça por grupos vulnerabilizados, como pessoas em situação de rua, mulheres e idosos.

Também são abordados aspectos institucionais e processuais, como a atuação do Conselho Nacional de Justiça, os Juizados Especiais, a litigância predatória e os honorários na Defensoria Pública. A coletânea encerra com reflexões sobre democracia e transparência, discutindo os limites da propaganda política e a omissão na publicação de informações públicas por prefeituras.

Os artigos aqui reunidos são resultado de semanas intensas de leitura, troca de ideias, revisões e reescritas. Muitos autores estão publicando pela primeira vez, e é muito bonito ver como se entregaram a esse processo com responsabilidade e entusiasmo. Acreditamos que esta coletânea representa não apenas um produto acadêmico, mas uma contribuição concreta para o debate sobre os rumos do sistema de justiça no Brasil.

Participar mais uma vez da coordenação desta obra foi uma enorme satisfação. Agradeço profundamente à Professora Janaína Noleto, que confiou novamente a mim essa responsabilidade, permitindo que eu crescesse tanto pessoal quanto academicamente. Sua dedicação ao ensino e sua capacidade de inspirar os alunos a pesquisarem com seriedade e sensibilidade são admiráveis. Dividir a organização com Manuela Feijó e Davi Dourado, que também contribuíram com textos valiosos para o livro, foi uma experiência colaborativa muito rica. Ambos se dedicaram com afinco à revisão, estruturação e cuidado com cada detalhe da obra.

Esperamos que a leitura deste volume seja tão instigante para o público quanto foi gratificante para nós construí-lo. Que este seja mais um passo para fortalecer a pesquisa jurídica feita desde a graduação, com qualidade, profundidade e, acima de tudo, compromisso com a transformação social.

Ana Clara Batista Saraiva

Mestranda em Direito Constitucional pela
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

Esta obra foi idealizada pela Professora Dra. Janaína Noletto pela primeira vez em 2019 com o intuito de ampliar os debates e de trazer dinamicidade à disciplina de “Acesso à Justiça e Direitos Humanos”, ministrada nos corredores da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará. Hoje, cerca de seis anos depois, celebramos a publicação da quarta edição desta belíssima iniciativa, que segue fiel aos objetivos que a originaram: oferecer aos alunos de graduação a oportunidade de protagonizar sua própria trajetória acadêmica, pesquisando temas de seu interesse – desde que, evidentemente, vinculados à proposta temática da disciplina.

O curso de Direito, tradicionalmente, tende a ser marcado por uma postura bastante passiva. Para obter o título de bacharel, exige-se que o estudante se torne, antes de tudo, um leitor incansável: leis, doutrinas, jurisprudências.... Em meio a esse volume de leituras obrigatórias, surge a indagação: onde está o espaço para a criação? Onde os estudantes podem explorar seu potencial criativo? Onde podem produzir conhecimento, em vez de apenas consumir? É nesse cenário que surge a pesquisa acadêmica: um espaço onde o estudo caminha de mãos dadas com a criatividade, com a inovação, com a ousadia e com a coragem.

Sim, a pesquisa acadêmica exige – bastante – ousadia e coragem. É um ato de exposição: produzir algo novo, partilhar ideias, saber que terceiros lerão o que foi escrito e, possivelmente, utilizarão tais reflexões como referência em suas próprias investigações. Pesquisar é validar a si mesmo, as suas ideias e o seu raciocínio. E esse processo, por si só, já requer imensa coragem.

Sabendo que tais atributos são necessários, vejamos o contexto em que vive um aluno de graduação, sobretudo aqueles que cursam os primeiros semestres: jovens, muitas vezes recém-saídos do ensino médio, repletos de dúvidas e incertezas. São poucos os que, de fato, têm a coragem de acreditar no seu potencial criativo e de se debruçar sobre a pesquisa científica. Não por acaso, projetos como este têm caráter facultativo. São dirigidos àqueles dispostos a se aventurar.

Por isso, é necessário agradecer – e, mais que isso, parabenizar – os estudantes que decidiram participar desta edição. Dezoito mentes inquietas, criativas, comprometidas com a construção de novas ideias no campo jurídico. A iniciativa é ainda mais louvável por tratar-se de um projeto voluntário, vinculado a uma disciplina optativa da grade curricular.

Evidente que esta obra jamais teria sido confeccionada sem a adesão dos alunos, afinal, se trata de uma produção coletiva. Mas também é verdade é que ela não existiria sem a sensibilidade e o brilhantismo da Professora Janaína Noleto. Como aluna da Casa, afirmo com convicção que é uma professora ímpar. É singular, certamente, pelo domínio com que transmite conteúdos jurídicos, mas também – e sobretudo – pela sua sensibilidade. É uma professora que caminha ao lado do aluno, entende suas dores e o incentiva a superá-las. Eis uma cena que presenciei que resume a Professora: na disciplina de “Acesso à Justiça e Direitos Humanos”, ao apresentar sua pesquisa, uma das alunas revelou não ter se sentido pronta para contribuir com a obra por julgar ser inexperiente. A professora, em um gesto de afeto, questionou: “Será que você não está se cobrando demais?” E, exalando sensibilidade, a encorajou: “Acredite mais em si mesma”, incentivando a aluna submeter sua pesquisa à avaliação dos organizadores. É este olhar que define a idealizadora desta obra. É uma professora que acredita nos seus alunos muitas vezes antes mesmo de eles acreditarem

em si próprios.

Por fim, mas não menos importante, é necessário agradecer aos que, comigo – também em um ato de coragem –, coordenaram e organizaram esta obra: Ana Clara Batista Saraiva e Davi Dourado Abreu. Alunos e seres humanos brilhantes que, ao acreditarem na proposta da professora e no potencial dos alunos, dedicaram tempo, atenção e energia para tornar esta obra possível. Guiaram os alunos no cumprimento das exigências metodológicas da pesquisa científica e empreenderam um grandioso esforço para, mais do que revisar as produções, ensiná-los, como verdadeiros mentores.

Esta obra é, portanto, fruto de um processo mútuo de coragem e de confiança, composto por: uma professora que acreditou, desde o início, na potência transformadora da pesquisa, na capacidade dos alunos e na dedicação dos organizadores e coordenadores; alunos que ousaram acreditar em si mesmos, na proposta pedagógica inovadora e na força do conhecimento que produziriam; e organizadores que confiaram na ideia, aceitaram os desafios e guiaram, com rigor, o percurso de cada colaborador. Uma confluência de vontades que resultou numa belíssima obra.

Manuela Feijó Cavalcante

Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará
(UFC)

PARTE I

MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS COMO FORMA DE VIABILIZAR O ACESSO À JUSTIÇA

CAPÍTULO 01

A INSTITUIÇÃO DE CÂMARAS MUNICIPAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NAS CAPITAIS BRASILEIRAS: IMPACTO NO ACESSO À JUSTIÇA, AVANÇOS E DESAFIOS.

Amanda Alves Siqueira¹

Sumário: Introdução. 1. Conceitos Fundamentais e o Marco Teórico Normativo. 2. Diagnóstico de Implementação nas Capitais Brasileiras. 3. Desafios Estruturais e Perspectivas Para a Implementação das Câmaras Municipais de Resolução de Conflitos. Considerações finais.

INTRODUÇÃO

A crescente judicialização de conflitos envolvendo a Administração Pública motivou o Poder Legislativo a buscar soluções mais rápidas e eficazes. Nesse contexto, na busca para garantir maior celeridade e eficiência na solução dessas controvérsias, o legislador promulgou o Código de Processo Civil de 2015 e a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), passando a estimular cada vez mais a adoção de métodos consensuais, como a mediação e a conciliação.

Fredie Didier (2015, p. 273) relata que a solução

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

negocial pode ser entendida como “um reforço da participação popular no exercício do poder” tendo, assim, um “forte caráter democrático”, de forma a proporcionar um acesso à justiça célere e consensual.

Portanto, os meios alternativos de resolução não apenas resolvem conflitos, mas também contribuem para uma mudança cultural na forma como as disputas são encaradas. A institucionalização das câmaras municipais representa um passo fundamental para transformar a governança pública, estimulando práticas mais democráticas e participativas na solução de disputas (Gomes, 2012, p. 21).

Porém, apesar do avanço legislativo, a adesão aos meios alternativos de resolução de disputas ainda representa uma fração notoriamente reduzida do total de litígios processados pelo Judiciário, evidenciando desafios na consolidação dessas práticas como solução preferencial para conflitos administrativos.

Os dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no relatório "Justiça em Números" demonstram um crescimento no uso de métodos autocompositivos, ainda que singelo quando comparado ao elevado número de processos ativos na Justiça comum, representando um percentual relativamente baixo das decisões judiciais (CNJ, 2024).

Em 2023, as sentenças homologatórias de acordo corresponderam a 12,1% do total de sentenças e decisões terminativas proferidas. Esse número, embora ainda modesto, reflete a estabilidade na aplicação da autocomposição. Além disso, na fase de execução, os acordos homologados alcançaram 9,1% do total, evidenciando um crescimento significativo ao longo dos anos. Desde 2015, o percentual de resoluções por mediação e conciliação mais que dobrou,

demonstrando uma tendência de fortalecimento desses métodos (CNJ, 2024).

Diante desse panorama, observa-se que, apesar do marco normativo favorável, a implementação das Câmaras Municipais de Resolução de Conflitos no Brasil ocorre de forma desigual, com variações significativas entre as capitais brasileiras. Enquanto algumas cidades avançam na institucionalização dessas câmaras, outras ainda enfrentam dificuldades estruturais e normativas para sua efetiva aplicação, sendo a implementação das Câmaras de Resolução de Conflitos no âmbito municipal a problemática central do artigo.

O presente estudo tem como objetivo analisar os avanços recentes na criação de tais câmaras, identificando os desafios específicos enfrentados pelas capitais brasileiras e propondo caminhos para a uniformização e ampliação do uso dessas ferramentas. Para tanto, a pesquisa se baseará em uma abordagem metodológica qualitativa e exploratória, com análise de dados institucionais e experiências concretas de implementação dessas instâncias.

A justificativa para a condução deste estudo está na necessidade de aprimorar as práticas de gestão de conflitos na administração pública municipal. A adoção efetiva de câmaras de resolução de disputas pode contribuir para a redução do volume de litígios judiciais, promover maior eficiência administrativa, incentivar a pacificação social e promover o acesso à justiça. Dessa forma, a pesquisa pretende fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas voltadas ao fortalecimento desses mecanismos no âmbito municipal.

No presente artigo, serão abordados os seguintes aspectos: a fundamentação teórica e legal das Câmaras

Municipais de Resolução de Conflitos, destacando sua origem e base normativa; em seguida, será analisada a implementação prática dessas câmaras em diversas capitais brasileiras, evidenciando avanços e desafios encontrados, com enfoque maior na capital do Ceará (Fortaleza). Posteriormente, serão discutidos os obstáculos enfrentados por algumas capitais na adoção efetiva desses mecanismos, com exemplos específicos; e, por fim, serão apresentados os principais desafios e propostas para a efetiva consolidação das câmaras municipais como instrumentos de gestão pública eficiente e participativa.

1. CONCEITOS FUNDAMENTAIS E O MARCO TEÓRICO E NORMATIVO

A mediação e a conciliação são mecanismos de resolução de conflitos baseados no consenso entre as partes. Segundo o doutrinador Fredie Didier (2015, p. 164), pode-se nomear tais meios de resolução de equivalentes jurisdicionais, ou seja, formas não-jurisdicionais de solução de conflitos.

No contexto da administração pública, a adoção de métodos “não-jurisdicionais” de resolução de controvérsias tem impulsionado o que se denomina administração consensual. Esse modelo de gestão busca superar a abordagem tradicionalmente conflitiva entre Estado e administrados, promovendo uma relação cooperativa, na qual os conflitos são resolvidos preferencialmente por meio de negociações e acordos. A administração consensual está alinhada aos princípios da eficiência e da economicidade, uma vez que evita longas disputas judiciais e reduz custos administrativos.

Nesse sentido, Gustavo Justino de Oliveira e

Cristiane Schwanka pontuam que esse modelo incorpora a ideia de um acordo bilateral:

Sua disseminação tem por fim nortear a transição de um modelo de gestão pública fechado e autoritário para um modelo aberto e democrático, habilitando o Estado contemporâneo a bem desempenhar suas tarefas e atingir os seus objetivos, preferencialmente, de modo compartilhado com os cidadãos (Oliveira; Schwanka, 2008, p. 18).

Essa transição da Administração Pública para uma gestão cooperativa representa um avanço significativo na governança pública, pois fortalece a legitimidade das decisões administrativas e melhora a relação entre o Estado e a sociedade. Assim, a administração consensual não apenas viabiliza soluções mais rápidas e eficazes, mas também promove um modelo de governança mais participativo entre as partes que compõem o litígio.

A evolução normativa tem desempenhado um papel central na consolidação da administração consensual. O Código de Processo Civil de 2015, em seus artigos 3º, 165 e 174, reforçam o estímulo à solução consensual de conflitos, incentivando a criação de câmaras de mediação e conciliação nos entes federativos (Brasil, 2015a). Paralelamente, a Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação) autoriza a criação de câmaras de prevenção e resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública, estabelecendo diretrizes claras para a implementação desses mecanismos (Brasil, 2015b).

Sobre os artigos anteriormente citados, em específico o terceiro, é relevante destacar o avanço legislativo

que impôs aos entes federativos o dever promover a conciliação. No sistema revogado do CPC/1973, tal responsabilidade recaía exclusivamente sobre o juiz, que tinha o encargo de incentivar o acordo entre as partes. A partir da legislação de 2015, essa atribuição foi ampliada, reforçando a busca por soluções mais colaborativas, o que pode resultar em maior satisfação dos envolvidos, além de contribuir para a celeridade na prestação jurisdicional (Nery Júnior; Nery, 2020).

Nesse contexto de avanço legislativo, a Lei de Mediação consolidou a base jurídica para a utilização da autocomposição como ferramenta prioritária na gestão pública de conflitos. A partir dessa normativa, observa-se um crescimento da implementação de Câmaras Municipais de Resolução de Conflitos nas capitais brasileiras. Esses órgãos vêm se tornando instrumentos essenciais para a modernização da Administração Pública, permitindo que disputas sejam solucionadas com maior eficiência e sem a necessidade de judicialização excessiva.

2. DIAGNÓSTICO DA IMPLEMENTAÇÃO NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

As Câmaras de Resolução de Conflitos Públicas têm a natureza de órgãos públicos, criados por lei e integrados primariamente por servidores públicos (Cuéllar; Moreira, 2019). A implementação das Câmaras Municipais de Resolução de Conflitos nas capitais brasileiras tem ocorrido de forma notoriamente desigual, refletindo desafios estruturais e normativos enfrentados por diferentes administrações municipais. Enquanto algumas capitais avançaram

significativamente na institucionalização desses órgãos, outras ainda apresentam dificuldades na adaptação dos seus processos administrativos e na aceitação da cultura da autocomposição.

O Código de Processo Civil, em seu artigo 174, prevê expressamente que União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem instituir câmaras com atribuições voltadas à mediação e conciliação, especialmente para dirimir conflitos interinstitucionais e promover ajustes consensuais em demandas administrativas (Facci, 2022, p. 170). Scavone (2015, s.p.) ressalta que “cada ente da federação poderá estabelecer câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos com regulamento próprio. Trata-se, portanto, de faculdade, e a sua formação dependerá de regulamento específico (Lei 13.140/2015, art. 32, §§ 1º e 2º)”.

No entanto, a implementação dessas câmaras nos municípios enfrenta desafios estruturais e operacionais, uma vez que sua eficácia depende de regulamentação própria para ser instaurada, da capacitação de agentes públicos e da mudança de cultura jurídica dentro das administrações municipais, tradicionalmente habituadas à judicialização dos conflitos.

Nesse sentido, pode-se citar o exemplo de duas capitais que representam casos de sucesso na implementação dessas câmaras, destacando experiências que podem servir como referência para outras localidades:

A Procuradoria de São Paulo, pioneira entre as capitais brasileiras na adoção desse método, instituiu, através do Decreto nº 57.263/2016, a Câmara de Solução de Conflitos da Administração Municipal, vinculada à Coordenadoria Geral do Consultivo, conforme disposto em seu art. 33 (São Paulo, 2016). Posteriormente, a Portaria PGM nº 26, de 22 de novembro de 2016, estabeleceu o regulamento dessa câmara,

detalhando procedimentos para a mediação de controvérsias internas.

Ademais, existe importante marco normativo no município de São Paulo: a Lei nº 17.324, de 18 de março de 2020, que institui a política de desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta (São Paulo, 2020).

Outro exemplo é Fortaleza, capital em que o estudo será mais debruçado, que se destaca como um caso exitoso na implementação de mecanismos consensuais de solução de disputas. Apesar de sua instauração ter sido instituída de forma tardia, com a Lei Complementar nº 320, de 27 de dezembro de 2021, essas câmaras surgiram como resposta à necessidade de aprimorar a governança pública e reduzir a litigiosidade envolvendo o município. Com o início dos trabalhos da Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos (CPRC), “a capital cearense se torna a primeira do Nordeste a adotar modernas técnicas de resolução de conflitos que aprimoram a arrecadação e evitam demandas administrativas e judiciais” (Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2021, s.p.).

Desde a sua implementação, Fortaleza tem apresentado, ainda que de forma gradual, avanços na pacificação de disputas, contando com uma Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos bem estruturada, que atua em diferentes setores, como a Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente (PROURMA), a Procuradoria Judicial (PROJUDI) e a Procuradoria da Fazenda (PROFAZ).

A título de exemplificação dos resultados, as Câmaras De Negociação Do Setor Da Dívida Ativa (PROFAZ), registraram, desde a sua implementação, um volume financeiro negociado de 151,5 milhões de reais, conforme dados extraídos do relatório *PGM em Números*

(Fortaleza, 2024), gerando uma grande recuperação de créditos para o município e demonstrando ser uma ferramenta eficiente na gestão fiscal e administrativa da Administração Pública municipal.

Apesar dos exemplos positivos anteriormente elencados, é possível observar que parte importante das capitais brasileiras se encontra em estágio inicial nessa implementação, possuindo apenas iniciativas pontuais.

Exemplos como Recife, que, diferentemente de outras capitais que já estruturam mecanismos específicos para promover a autocomposição no âmbito municipal, ainda não possui uma legislação específica que regule a mediação e a conciliação dentro da sua Procuradoria Geral do Município (PGM), apesar de a procuradoria do Estado de Pernambuco contar com a Câmara de Negociação, Conciliação e Mediação (CNCM), a qual atua na solução consensual de conflitos envolvendo a administração estadual, o que poderia servir como referência para futuras iniciativas no nível municipal.

Em Rio Branco, por sua vez, embora a Lei Municipal nº 2.120/2015 tenha sido pioneira na instituição de tais câmaras, seu escopo se restringe exclusivamente a mitigar as ações de pagamento de precatórios, sem abranger outras controvérsias administrativas (Rio Branco, 2021). Já em Salvador, inexistente legislação específica que institua tais câmaras, evidenciando um cenário de desigualdade na adoção desses mecanismos, o que limita a efetividade da administração consensual em nível municipal.

O que se percebe, em geral, é a ausência de legislação específica nos municípios para a implementação de câmaras de resolução de conflitos estruturadas e que atendam demandas gerais, apesar de iniciativas pontuais ou a presença de instituições privadas, mas com limitações para atuação

pública, evidenciando, com essas disparidades entre as capitais, inúmeros entraves para a implementação de uma cultura de negociação nas municipalidades.

3. DESAFIOS ESTRUTURAIS E PERSPECTIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

A adaptação dos mecanismos de autocomposição para o contexto da Administração Pública exige uma abordagem diferenciada em relação aos modelos originalmente concebidos para conflitos entre particulares, adaptando métodos típicos do direito privado para a seara pública.

O funcionamento dessas estruturas deve levar em conta os princípios fundamentais da administração pública, como legalidade, impessoalidade e supremacia do interesse público, previstos no art. 37 da Constituição Federal, garantindo que sua aplicação esteja alinhada às exigências do regime jurídico administrativo. Dessa forma, é imprescindível um processo reflexivo e criterioso na definição do formato dessas câmaras nos entes públicos, assegurando que os métodos consensuais empregados respeitem as particularidades da relação entre o poder público e os administrados, bem como as limitações normativas e institucionais inerentes a essa esfera.

Sob essa perspectiva, a dificuldade na implementação possui uma questão norteadora: como superar os desafios culturais, legais e estruturais para a implementação efetiva das câmaras municipais de resolução de conflitos nas

capitais brasileiras de forma a promover maior acesso à justiça através de meio consensuais de resolução e conflitos?

Segundo Cuéllar (2019, p. 04), a legislação vigente, como o CPC de 2015 e a Lei de Mediação, estabelece diretrizes gerais para a implementação, mas permite às municipalidades regulamentarem suas câmaras de acordo com suas demandas específicas. Essa flexibilidade possibilita que cada município determine a extensão das competências dessas entidades, contemplando desde a resolução de disputas internas entre órgãos da administração até a mediação de conflitos entre o poder público e os administrados.

A doutrinadora aponta que a inexistência de um modelo único permite que as câmaras se adaptem às características jurídicas, econômicas e sociais de cada localidade, promovendo uma abordagem mais eficiente e direcionada para a solução de controvérsias. Porém, uma falta de unidade legislativa pode gerar atrasos na implementação dessas câmaras (Cuéllar, 2019).

Além da diversidade de modelos, um dos principais desafios na implementação dessas câmaras é a necessidade de compatibilizar os princípios da Administração Pública com os métodos consensuais de solução de conflitos. A mediação e a conciliação, originalmente concebidas para o setor privado, precisam ser ajustadas para atender às exigências do regime jurídico-administrativo, respeitando normas de transparência, controle e legalidade.

A experiência de diferentes municípios revela que a adaptação desses órgãos pode variar consideravelmente, abrangendo desde câmaras com atuação limitada a temas específicos, como contratos administrativos ou questões relacionadas a precatórios, até modelos mais amplos, que contemplam múltiplas áreas da gestão pública.

Assim, embora a ausência de um padrão único represente um avanço ao permitir maior flexibilidade, também exige um planejamento cuidadoso para garantir a efetividade dessas câmaras como instrumentos legítimos de pacificação e governança pública, realizando a adoção de estruturas adequadas para a resolução dos conflitos decorrentes da relação de agência existente entre cidadãos eleitores (proprietários/principais) e governantes eleitos (agentes) (Silva, 2018, p. 32).

Além disso, os métodos consensuais enfrentam barreiras institucionais, destacando-se a resistência de agentes públicos em adotar soluções autocompositivas e a dificuldade de harmonizá-los com a estrutura burocrática do Estado. Nesse contexto, a resistência à mudança configura um paradigma que, somado à ausência de incentivos normativos claros, ainda representa um obstáculo para a expansão das câmaras municipais de resolução de conflitos (Gomes, 2012, p. 32).

Pode-se relatar que um dos principais obstáculos é a resistência cultural à adoção de métodos autocompositivos, tanto por parte dos gestores públicos quanto da sociedade, que tradicionalmente recorrem ao Judiciário para a resolução de disputas (Meira, 2024). Além disso, há carência de recursos humanos capacitados para conduzir processos de mediação e conciliação.

A ausência de uma regulamentação uniforme também contribui para a disparidade na aplicação desses mecanismos entre os municípios brasileiros, resultando em uma implementação fragmentada e, por vezes, ineficaz. Superar esses desafios requer investimentos em capacitação, mudanças culturais e a elaboração de políticas públicas que incentivem a autocomposição no âmbito municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da implementação das Câmaras Municipais de Resolução de Conflitos revela desafios estruturais que variam entre as capitais brasileiras. A divergência nos avanços normativos entre os municípios demonstra a necessidade de uma maior uniformização e incentivo à regulamentação dessas instâncias. Além disso, a adaptação de modelos federais e estaduais ao contexto municipal se apresenta como um obstáculo relevante, demandando maior flexibilidade e estudos sobre boas práticas aplicáveis a diferentes realidades.

Diante desse cenário, algumas propostas se destacam para aprimorar a institucionalização das câmaras municipais. Dentre elas, o investimento em capacitação e cultura da resolução consensual se mostra essencial. Programas de formação contínua para mediadores, bem como campanhas de conscientização junto aos servidores e à sociedade civil, podem ampliar a aceitação e a efetividade dessas iniciativas. Ademais, a troca de experiências entre capitais e a colaboração interinstitucional podem contribuir para o aperfeiçoamento dos modelos existentes e a implementação de novas soluções adaptadas às especificidades locais.

Assim, a consolidação das Câmaras Municipais de Resolução de Conflitos dependerá não apenas de avanços legislativos, mas também de uma mudança cultural e administrativa, na qual a mediação e a negociação se tornem instrumentos cotidianos de gestão pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 20/01/2025.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 jun. 2015b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 20/01/2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2024: ano-base 2023.** Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Câmaras de autocomposição da Administração Pública brasileira: reflexões sobre seu âmbito de atuação. **Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution – RBADR**, Belo Horizonte, ano 01, n. 01, p. 19-36, jan./jun. 2019.

DIDIER JÚNIOR., Fredie. **Curso de direito processual civil:** introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2015. v.1.

FACCI, Lúcio Picanço. **Meios adequados de resolução de conflitos envolvendo o Poder Público:** fundamentos, instrumentos e especificidades no direito brasileiro. 2022.

Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense. -
Revista da AGU - Brasília-DF - v. 22 - n. 02 - abr/jun/2023.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 320, de 27 de dezembro de 2021. Institui as Câmaras de Prevenção e Resolução de Conflitos da Administração Pública municipal, na estrutura administrativa e organizacional da Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Fortaleza, Fortaleza, CE, 27 dez. 2021. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3802/text>. Acesso em: 17 fev. 2025.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. PGM em números: um olhar sobre os impactos da gestão de processos e dívida ativa do município de Fortaleza entre 2021 e 2024. Produção editorial e gráfica: Giselle Venâncio, Andressa Oliveira e Tatiana Lourenço. Produção textual: Andressa Oliveira, Catulo Hansen, Felipe Augusto, Fernando Oliveira, Filipe Barros, Giselle Venâncio, Marcela Barbosa, Hirley Ribeiro, Sérgio Borges, Tatiana Lourenço e Valéria Moraes. Revisão final: Fernando Oliveira e Catulo Hansen. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2024. 64 p.

GOMES, Eulália Patrícia de Sousa. Re/Conhecimento das Vantagens da Mediação Face ao Sistema Jurídico Tradicional. 2012. 99 f. Dissertação (Mestrado em Mediação e Interculturalidade) – Universidade Fernando Pessoa, Porto, 2012.

MEIRA, Gustavo Dias. O papel do sistema de multiportas no acesso à justiça: desafios e perspectivas no contexto brasileiro. **Revista FT**, Fortaleza, v. 29, n. 140, p. 45-67, nov. 2024. Disponível em: <https://revistaft.com.br/o-papel-do-sistema-de-multiportas-no-acesso-a-justica-desafios-e-perspectivas-no-contexto-brasileiro/>. Acesso em: 17/02/2025.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 19. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. A&C. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 8, n. 32, p. 31–50, 2008. DOI: 10.21056/aec.v8i32.504. Disponível em:

<https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/504>.

Acesso em: 17 fev. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Prefeitura inicia atividades das Câmaras de Prevenção e Resolução de Conflitos**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 16 nov. 2022. Disponível em:

<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-inicia-atividades-da-camara-de-prevencao-e-resolucao-de-conflitos>.

Acesso em: 15 maio 2025.

RIO BRANCO. **Lei nº 2.120, de 21 de julho de 2015**.

Institui a Câmara de Conciliação de Precatórios, nos termos do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 e dispõe sobre a destinação de recursos depositados em conta especial para pagamento de precatórios. Disponível em:

<https://www.riobranco.ac.leg.br/leis/legislacao-municipal/2015/2015>. Acesso em: 17 fev. 2025.

SÃO PAULO. **Decreto nº 57.263, de 29 de agosto de 2016**. Reorganiza parcialmente a Procuradoria Geral do Município, inclusive transferindo-lhe competências e atribuições atualmente afetas à Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos; dispõe sobre o exercício das funções do cargo de

Procurador do Município, bem como das funções de confiança e dos cargos de provimento em comissão que específica; e introduz alterações nos Decretos nº 45.823, de 7 de abril de 2005, nº 52.011, de 17 de dezembro de 2010, nº 53.066, de 4 de abril de 2012, e nº 56.832, de 19 de fevereiro de 2016. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 30 ago. 2016. Disponível em:

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57263-de-29-de-agosto-de-2016>. Acesso em: 17 fev. 2025.

SÃO PAULO. Lei nº 17.324, de 18 de março de 2020.

Institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17324-de-18-de-marco-de-2020>. Acesso em: 17 fev. 2025.

SCAVONE JÚNIOR, Luiz Antonio. **Manual de Arbitragem - Mediação e Conciliação**, 6ª edição. Disponível em: Grupo GEN, Grupo GEN, 2015.

SILVA, Taís Bringhamti Amaro. **Métodos autocompositivos na governança pública para resolução de conflitos na saúde pública no município de Ariquemes/RO**. 2018. 103f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Porto Velho, 2018.

CAPÍTULO 02

ARBITRAGEM COMUNITÁRIA: UM CAMINHO PARA DEMOCRATIZAR O ACESSO À JUSTIÇA EM COMUNIDADES VULNERÁVEIS

Bianca Crister Alves Rabelo²

Sumário: Introdução. 1. O Problema do Acesso à Justiça em Comunidades Vulneráveis. 1.1. Barreiras Econômicas. 1.2. Barreiras Burocráticas e Institucionais. 2. Arbitragem Comunitária 2.1 Conceito e Práticas. 2.2. Modelos de Arbitragem Comunitária. 3. Limites e Desafios Éticos. 4 Potencial Transformador da Arbitragem Comunitária. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

A democratização da justiça permanece um desafio significativo, especialmente em diversas comunidades vulneráveis, onde as barreiras econômicas, burocráticas e institucionais são um expressivo entrave ao acesso efetivo à justiça. Em muitos desses contextos, os elevados custos dos processos judiciais, a burocracia dos trâmites legais e a distância física dos tribunais criam um cenário de desamparo, cuja desproteção abrange inclusive um afastamento cultural, tendo em vista a falha na difusão de costumes tradicionais e

² Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

verdadeira compreensão de povos marginalizados, aprofundando as desigualdades existentes e resultando na ausência de estímulo para que os cidadãos exerçam plenamente seus direitos fundamentais.

Nesse contexto, a arbitragem comunitária emerge como uma alternativa acessível para a resolução de conflitos. Diferentemente dos métodos tradicionais, esse modelo propõe uma abordagem célere e versátil às realidades locais, permitindo que as próprias comunidades se envolvam diretamente na solução de suas controvérsias. Além de ser um meio de desoprimir o volume de processos judiciais, essa modalidade de resolução também reforça a autonomia e

o protagonismo dos cidadãos na proteção de suas garantias.

Como abordagem, o artigo pretende adotar método qualitativo e técnica bibliográfica. Será realizada uma revisão de produções acadêmicas no âmbito em foco, bem como uma exposição breve de casos reais. Objetiva-se explorar os desafios e as potencialidades desse modelo, e de que maneira a arbitragem comunitária pode superar as limitações das justiças comum e especial e promover uma transformação social significativa em comunidades historicamente marginalizadas.

1. O PROBLEMA DO ACESSO À JUSTIÇA EM COMUNIDADES VULNERÁVEIS

A realidade vivenciada por comunidades vulneráveis transpõe barreiras estruturais que são um óbice vultoso na posição em prática do direito ao acesso à justiça. O elevado custo dos processos, as custas judiciais e os honorários

advocatícios, aliados à complexidade dos trâmites legais, criam entraves quase irremediáveis para a população de baixa renda (Sá; Tomarás, 2012). Ademais, reitera-se a distância física e antropológica entre as comunidades e os centros judiciais, que ocasiona o reforço da descrença na eficácia dos mecanismos tradicionais de resolução de conflitos.

Em congruência com o exposto, Ada Pellegrini Grinover (2000, p. 19) se põe em concordância com a obstrução do acesso à justiça devido aos obstáculos impostos:

A sobrecarga dos tribunais, a morosidade dos processos, seu custo, a burocratização da justiça, a complicação procedimental, tudo leva à insuperável obstrução das vias de acesso à justiça e ao distanciamento cada vez maior entre o Judiciário e seus usuários.

1.1. Barreiras econômicas

Nas comunidades vulneráveis, a dimensão econômica se configura como uma das principais barreiras ao acesso à justiça. Os elevados custos dos processos judiciais, que englobam custas processuais, honorários advocatícios e até despesas com deslocamento, frequentemente tornam inviável a busca por soluções.

Com intuito de mitigar essa situação, o Estado promoveu alternativas voltadas para a facilitação do acesso ao judiciário para a população insuficiente de recursos. A Constituição Federal de 1988 já prevê, em seu artigo 5º, inciso LXXIV, a prestação jurídica gratuita para essa parcela dos

cidadãos, em conjunto com o inc. XXXV, que trata exclusivamente do acesso à justiça como direito fundamental.

Essa dificuldade financeira não só impede que diversas pessoas ingressem com ações necessárias para reivindicar seus direitos, como também agrava as desigualdades existentes. Ainda que existam mecanismos de assistência jurídica gratuita, previstos na Constituição e em políticas públicas, corriqueiramente não é possível atender à demanda expressiva das populações mais desfavorecidas. Assim, a limitação de recursos impede que esses cidadãos tenham acesso a uma representação legal qualificada e a um serviço de justiça eficaz.

Porém, mesmo com as concessões estatais, muito se omite de suas funções para com as comunidades vulneráveis, como bem lecionam Cappelletti e Garth (1988, p. 09):

Se é certo que o Estado paga os salários dos juízes e do pessoal auxiliar e proporciona os prédios e outros recursos necessários aos julgamentos, os litigantes precisam suportar a grande proporção dos demais custos necessários à solução de uma lide, incluindo os honorários advocatícios e algumas custas judiciais.

Isso dito, na prática, essa omissão se dá de múltiplas maneiras, como se observa na inércia para solucionar as questões jurídicas não atendidas e na continuidade de encargos, como os custos extra processuais ou honorários contratuais. Dessa forma, a manutenção de um sistema desigual se mantém e reforça a necessidade de medidas inovadoras.

1.2. Barreiras burocráticas e institucionais

Além das dificuldades econômicas, as barreiras burocráticas e institucionais representam entraves significativos ao acesso à justiça. A morosidade do sistema judiciário, marcada por processos excessivamente formais e pela complexidade dos trâmites legais, impede que os conflitos sejam resolvidos de forma célere e eficaz. Esse formalismo rigoroso tende por desencorajar os cidadãos a buscarem a tutela de seus direitos, em decorrência do tempo e da energia despendidos para compreender e transitar no sistema.

A rigor, ainda que o cidadão decida por encarar os custos e burocracias processuais, depara-se com agravante morosidade processual, a qual mesmo com previsão constitucional contrária (art 5^a, inc. LXXVIII), permanece, em realidade, como um óbice. Esse retardamento ocorre em razão da permanência de fatores como a própria sobrecarga judiciária, a falta de recursos ou servidores em carentes subdivisões, e, inclusive, a complexidade de determinados sistemas em litígio (Brito; Santos; Santana Junior, 2024).

Ademais, a distância entre as comunidades vulneráveis e os centros judiciais contribui para a sensação de exclusão. É importante ressaltar, nessa esteira, que a vulnerabilidade não se restringe à hipossuficiência financeira, mas abrange também fatores sociais, culturais e emocionais. O procedimento e o canal de acesso, portanto, por si só, podem ser objeto de entrave aos meios judiciais. As pessoas que, em situação de vulnerabilidade social, encontram dificuldades em exercer o seu direito de justiça, seja por questões étnicas, culturais, de gênero ou de distância, não estão amparadas pelas instituições de forma abrangente e devida, como expõe Horácio Rodrigues Wanderley (1994, *apud* Torres, 2002):

São três os pontos principais de estrangulamento, neste aspecto, ao acesso presentes no Brasil. Em primeiro lugar a falência da educação nacional, o descompromisso dos “meios de comunicação” com a informação, e por fim, a quase inexistência de instituições oficiais encarregadas de prestar assistência jurídica prévia ou extraprocessual, que atuariam informando e educando a população sempre que surgissem dúvidas jurídicas sobre situações concretas.

Esses custos psicossociais se manifestam na ansiedade, no estresse e na sensação de exclusão que acometem os vulneráveis, comprometendo a confiança no sistema e, conseqüentemente, o acesso efetivo à justiça. Para enfrentar essa realidade, há um apelo crescente por reformas processuais que desburocratizem e flexibilizem os trâmites legais.

Dentro desse contexto, os estudos de Cappelletti e Garth (1998) propõem a ideia das “ondas” que objetivam ampliar esse acesso. A primeira onda trata sobre a justiça gratuita, com intuito de diminuir os custos processuais e viabilizar a assistência jurídica para os menos favorecidos. A segunda onda busca ampliar essa proteção ao abordar direitos coletivos difusos, junto com a ideia de representação dos indivíduos por instituições como o Ministério Público. Por fim, a terceira onda propõe a utilização de métodos alternativos, como a mediação e a arbitragem, para desafogar o sistema judiciário e proporcionar maior facilidade econômica. (Bernardes; Carneiro, 2018).

2. ARBITRAGEM COMUNITÁRIA

Nesse cenário, a adoção de métodos alternativos, como a arbitragem coletiva, sobrevém como uma solução para ampliar o acesso à justiça. Quando adaptada ao contexto comunitário, a arbitragem pode incorporar os princípios de celeridade, informalidade e participação ativa, promovendo uma justiça multiportas que integra soluções extrajudiciais ao sistema estatal (Carmona, 2009). Essa abordagem não apenas contribui para desafogar o Judiciário, mas também fortalece o protagonismo das comunidades, proporcionando mecanismos mais eficientes para a resolução de conflitos e a efetivação dos direitos fundamentais.

2.1. Conceito e práticas

A arbitragem comunitária pode ser definida como um mecanismo extrajudicial de solução de conflitos que ocorre dentro de uma comunidade específica, contando com a participação ativa de seus integrantes. O modelo se baseia na autonomia das partes para escolherem árbitros imparciais, que podem ser lideranças comunitárias, representantes religiosos, anciãos ou especialistas com credibilidade na comunidade. Com isso, há um fortalecimento das figuras processuais para uma cooperação procedimental mais equitativa (Paiva; Oliveira, 2019).

As decisões arbitrais possuem natureza jurisdicional, são vinculantes e possuem força legal, desde que respeitem os requisitos previstos na legislação (Didier, 2019). Com esse caráter, a decisão arbitral tem o poder de acelerar a

resolução dos litígios, produzindo efeito de coisa julgada e, ainda, executável judicialmente.

Tendo isso em vista, a arbitragem comunitária surge como uma alternativa viável para enfrentar os desafios do acesso à justiça em comunidades vulneráveis, oferecendo um meio de resolução de conflitos mais acessível, rápido e adaptado às necessidades locais. Essa abordagem tem como base princípios como a oralidade, a simplicidade dos procedimentos, a proximidade entre as partes envolvidas e a valorização do conhecimento local.

Não obstante, a possibilidade da adoção de usos e de costumes para a realização da arbitragem, com a viabilidade dos próprios membros da comunidade atuarem como árbitros, dispõe de uma expressiva aptidão em atenuar as barreiras institucionais de acesso à justiça. Assim normatiza o art. 2º, §2º da Lei de Arbitragem (Lei n. 9.307/1996):

Art. 2º A arbitragem poderá ser de direito ou de equidade, a critério das partes [...] § 2º Poderão, também, as partes convencionar que a arbitragem se realize com base nos princípios gerais de direito, nos usos e costumes e nas regras internacionais de comércio.

Para além disso, as práticas e câmaras de arbitragem comunitária variam em consonância com o contexto social e cultural em que estão inseridas. Em algumas comunidades, a arbitragem pode envolver princípios baseados em costumes locais ou normas tradicionais, enquanto em outras há uma maior aproximação com os modelos formais do direito positivo (Paiva; Oliveira, 2019). Em qualquer dos

casos, a arbitragem comunitária finda em se destacar pela sua capacidade de se adaptar às particularidades de cada conjuntura, proporcionando soluções céleres, menos onerosas e mais inclusivas para as partes envolvidas.

2.2. Modelos de arbitragem comunitária

Diversos países têm implementado a arbitragem comunitária como uma estratégia para ampliar o acesso à justiça em regiões vulneráveis. As experiências comparadas fornecem subsídios para se pensar em modelos adaptáveis à realidade brasileira, considerando as especificidades culturais e jurídicas locais. Centros operam com base na mediação e na arbitragem de conflitos de menor complexidade, como questões de vizinhança, família e de relações de consumo.

Internacionalmente, países como Estados Unidos, Equador e Argentina adotaram iniciativas semelhantes. Nos Estados Unidos, por exemplo, existem *Community Dispute Resolution Centers* (Centros Comunitários de Resolução de Disputas), que oferecem serviços gratuitos de mediação e de arbitragem em diversos estados. No Equador e Argentina, seus ordenamentos jurídicos preveem a instituição de centros de arbitragem para conflitos relacionados com pessoas em vulnerabilidade (Paiva; Oliveira, 2019).

Em estudos mais detalhados acerca do cenário no Nepal, a arbitragem comunitária é utilizada como um mecanismo local de resolução de conflitos com participação ativa da população das comunidades. Nesse sentido, há a atuação de mediadores tradicionais (anciãos, líderes comunitários ou representantes de instituições locais) que são

escolhidos pela própria população. Esses árbitros utilizam como base os valores culturais e os costumes locais, o que proporciona soluções que respeitam as particularidades da realidade comunitária de forma mais rápida e acessível. Atualmente, os grupos minoritários têm recebido auxílio da Iniciativa Nacional para a paz no Nepal para o desenvolvimento de instituições com esse fim (D. Dahal; Head Fes Nepal; C. Bhatta, 2020).

No Quilombo da Baixa da Linha, situado no Recôncavo da Bahia, a arbitragem comunitária é uma prática enraizada nas tradições que regem a vida deste povoado. Com isso, a resolução dos conflitos é feita por meio de assembleias comunitárias, nas quais os moradores, que são liderados por figuras tradicionais e representantes eleitos internamente, debatem e sentenciam sobre questões que afetam o uso das terras comunais. Um exemplo emblemático é o caso do “pé de limão”, no qual o conflito gerado pelo cultivo individual em área coletiva foi levado à deliberação, resultando em uma decisão dotada de imperatividade para a remoção do limoeiro, de forma a preservar o patrimônio cultural e os direitos coletivos do quilombo (Iglesias, 2024).

Embora dados quantitativos precisos sejam escassos, as avaliações qualitativas indicam que esse método não só assegura uma resolução mais célere e adaptada à realidade cultural local, como também reforça a identidade coletiva e atua como um instrumento de direito antidiscriminatório, protegendo os interesses da comunidade frente à imposição de modelos jurídicos externos.

À vista disso, é evidente que os modelos referenciados são uma demonstração de que a arbitragem comunitária é um instrumento eficaz para promover o acesso à justiça, com a sua devida estruturação e alinhamento ao

contexto. Torna-se, então, uma ideia promissora para a garantia do acesso à justiça de maneira equitativa, acessível e adaptável.

3. LIMITES E DESAFIOS ÉTICOS

A arbitragem comunitária, por operar de forma descentralizada e baseada em práticas e costumes locais, pode tangenciar a regulação e a supervisão necessária para seu monitoramento e continuidade. Com a ausência de normatização, é possível que ocorra a inconsistência das decisões, dificultando o controle de qualidade das práticas adotadas. Assim, ao passo que gera um fator de flexibilização, torna-se também um desafio para a segurança jurídica (Paiva; Oliveira, 2019).

Em adição, insurge o art. 1º da Lei de Arbitragem (Lei n. 9.307/1996), limitando um processo arbitral a versar apenas sobre direitos patrimoniais disponíveis. Porém, embora existam matérias tradicionalmente consideradas não arbitráveis, como litígios relativos à capacidade, estado civil e direitos personalíssimos, a doutrina ressalta que isso não exclui, de forma absoluta, a arbitrabilidade de demandas que envolvam consequências patrimoniais. Conforme observado por Carmona (2009), é possível, por exemplo, que questões do direito de família ou da responsabilidade civil decorrente de conduta antijurídica sejam submetidas à arbitragem, desde que as partes possam livremente transigir sobre o *quantum* indenizatório, sem afetar direitos indisponíveis como o da honra.

Essa interpretação é corroborada por julgados que

admitem a arbitragem em partilhas de bens em separação judicial e na liquidação de danos morais, evidenciando que, mediante a abordagem da chamada “arbitragem temática”, é viável analisar a possibilidade de atuação do juízo arbitral considerando a peculiaridade da matéria em litígio (Rocha; Ferreira; Ferreira, 2021).

Além disso, o problema da falta de supervisão se estende à escolha dos árbitros. Com a obrigatoriedade da atuação desse terceiro sendo regida por independência, competência, diligência e discrição (art. 13, § 5º, Lei n. 9.307/1996), esses fatores podem ser afligidos pela seleção de um indivíduo que integre a mesma comunidade das partes. Na intenção de surgir com a forma de reverter esse entrave, expõem Paiva e Oliveira (2019, p. 179):

Com isso, usa-se a independência para tentar consolidar a compreensão sobre a imparcialidade, havendo impedimento de exercício da função de árbitro para àqueles que tenham vínculos com as partes. Assim, somente podem figurar como árbitros àqueles membros da comunidade ou membros externos que não tenham sua imparcialidade e ou sua independência afetadas ao que concerne ao conflito vão julgar. É de extrema complexidade, por seu turno, determinar o que seria uma questão que pode adentrar na imparcialidade, sendo, muitas vezes, discricionária a decisão do árbitro com relação ao dever de revelação.

Para além, em muitos contextos, os conflitos ocorrem entre indivíduos ou grupos com diferentes níveis de influência, prestígio ou recursos dentro da própria

comunidade. Um dos desafios éticos centrais na arbitragem comunitária é a desigualdade de poder entre as partes envolvidas. Essa assimetria se manifesta na forma como os argumentos são apresentados e na capacidade de cada lado articular suas reivindicações, o que pode levar a um desequilíbrio na negociação e na deliberação.

Dessarte, a dificuldade de articular experiências locais com políticas nacionais e internacionais ainda é uma problemática quando se fala de arbitragem comunitária como um mecanismo legítimo de acesso à justiça. Mesmo com o risco de uma intervenção externa que possa minar a autonomia comunitária, é imprescindível que suas decisões estejam em conformidade com os direitos humanos e os princípios fundamentais previstos na Constituição, evitando que práticas locais, por vezes enraizadas em tradições exclusivistas, se sobreponham aos direitos universais (Iglesias, 2024; D. Dahal; Head Fes Nepal; C. Bhatta, 2020).

Por fim, é preciso que haja um diálogo constante entre os princípios do direito formal e os saberes tradicionais que orientam a arbitragem comunitária. Para tanto, sobressaia-se a necessidade de uma educação em direitos e de um processo de sensibilização que permita à comunidade entender e decidir pela adoção da arbitragem (Iglesias, 2024).

4. POTENCIAL TRANSFORMADOR DA ARBITRAGEM COMUNITÁRIA

Em virtude do exposto, observa-se a capacidade desse método de aproximar a justiça das comunidades. Ao permitir que os próprios grupos elaborem seus mecanismos de

resolução de conflitos com base em seus usos e costumes, não apenas essa prática valoriza a cultura local e reforça a identidade comunitária, como também cria um ambiente de diálogo e confiança, onde os cidadãos se sentem protagonistas na defesa de seus direitos.

Nessa perspectiva, a conjuntura proporcionada por esse meio favorece a criação de diretrizes para cada comunidade na solução de conflitos recorrentes, isso a partir do desenvolvimento da jurisprudência arbitral das respectivas câmaras e assembleias criadas (Cremasco; Silva, 2011).

Ao resolver conflitos de maneira célere e com custos reduzidos, no exercício de sua natureza jurisdicional, esse modelo não apenas diminui o acúmulo de demandas, mas também evita a judicialização de questões que poderiam ser solucionadas internamente, contribuindo para o abatimento de encargos como os custos extra processuais ou honorários contratuais, tornando-se, também, uma ferramenta de empoderamento jurídico e de saída para a barreira financeira de acesso à justiça.

Conquanto, com a aplicação do princípio da publicidade e da transparência aplicado à arbitragem comunitária, existe uma garantia de maior legitimidade dos procedimentos, em conjunto com o uso de árbitros com conhecimento técnico e cultural da comunidade, gerando, por sua vez, confiança no meio (Soares, 2016).

Sendo assim, adotando uma abordagem sistêmica, considerando as raízes históricas e dinâmicas locais do entrave, esse meio alternativo de solução de conflitos oferece subsídios para a formulação de políticas públicas que visem integrar práticas locais à estrutura estatal, fortalecendo a governança democrática e a resolução de obstáculos (Abbud, 2014). Logo, com a efetiva realização da necessidade de adaptar as regras

arbitrais às especificidades das comunidades, mantendo o equilíbrio entre autonomia das partes e proteção dos direitos fundamentais, é possível a implementação da arbitragem comunitária e, assim, uma promoção de justiça mais inclusiva, eficiente e adequada às demandas das comunidades vulneráveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, a arbitragem comunitária se configura como um instrumento de considerável potencial transformador, capaz de democratizar o acesso à justiça em comunidades vulneráveis ao aproximar a resolução de conflitos das realidades locais. Sua adaptabilidade e celeridade, inerentes a esse método, emergem como alternativas exímias frente aos processos judiciais exaustivos e onerosos.

Não obstante, os entraves que permeiam sua implementação, a exemplo da necessidade de uma regulação adequada, da capacitação dos árbitros e do desafio de equilibrar os poderes entre as partes, não desconfiguram o papel estratégico desse mecanismo na promoção de um sistema mais inclusivo e efetivo. A participação ativa da comunidade na condução de seus próprios litígios, com a análise contextualizada de seus conflitos à luz dos usos e costumes locais, fortalece o sentimento de pertencimento e empodera os cidadãos, contribuindo para a consolidação de sua identidade cultural.

Ademais, a garantia dos direitos fundamentais nas decisões arbitrais requer a integração de mecanismos de

controle e supervisão que possibilitem a revisão das sentenças proferidas, articulando o sistema formal com os métodos informais. Essa interação é essencial para evitar que a autonomia comunitária sirva de justificativa para violações dos direitos individuais, demandando a implementação de paridade de armas entre as partes que assegurem a igualdade de condições entre as partes e promovam uma disputa verdadeiramente justa.

Diante desse cenário, é imperativo que políticas públicas, instituições acadêmicas e organizações da sociedade civil se engajem na elaboração e implementação de projetos que incentivem e aprimorem a arbitragem comunitária. Por fim, a harmonização entre os saberes jurídicos formais e os costumes locais se revela fundamental para que as decisões arbitrais não se limitem à resolução de conflitos, mas também contribuam para a edificação de um tecido social mais justo, inclusivo e em consonância com os preceitos constitucionais. Vê-se, então, que investir nesse modelo é avançar rumo a um ambiente onde os direitos humanos são efetivamente interpretados e aplicados.

REFERÊNCIAS

ABBUD, André de Albuquerque Cavalcanti. Resenhas de livros: A Arbitragem na Teoria Geral do Processo. **Revista Brasileira de Arbitragem**, v. 11, n. 41, 2014, p. 231-235.

BERNARDES, Livia; CARNEIRO, Yandria. As ondas de acesso à justiça de Mauro Cappelletti e o acesso transacional à justiça. In: CONGRESSO DE PROCESSO CIVIL INTERNACIONAL, III, 2018, Vitória. Anais do III Congresso de Processo Civil Internacional: A jurisdição e a

cooperação jurídica internacional e os métodos adequados de tratamento de conflitos na América Latina. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/processocivilinternacional/issue/view/1054>. Acesso em: 01 abr. 2025

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm. Acesso em: 01 fev. 2025.

BRITO, Carine Vieira Mendonça; SANTOS, Giovanna Souza; SANTANA JUNIOR, José Elias Seibert. Análise da morosidade processual e respectiva concessão de direitos previdenciários à luz do artigo 201 da Constituição Federal de 1988. **Revista Foco**, v. 17, n. 11, p. e7021, 27 nov. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.54751/revistafoco.v17n11-231>. Acesso em: 01 fev. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** Trad.: de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1998. 168 p. ISBN 8588278294.

CARMONA, Carlos Alberto. **Arbitragem e processo.** 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CREMASCO, Suzana Santi; SILVA, Tiago Eler. O caráter jurisdicional da arbitragem e o precedente arbitral. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 59, p. 367-404, jul./dez. 2011. Disponível em:

<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/159>. Acesso em: 01 fev. 2025.

DAHAL, Dev Raj; BHATTA, Chandra Dev. **The Relevance of Local Conflict Resolution Mechanisms for Systemic Conflict Transformation in Nepal**. Bergh of Foundation for Peace Support. Disponível em:

<https://www.semanticscholar.org/paper/The-Relevance-of-Local-Conflict-Resolution-for-in-Dahal-Nepal/da3dcc2562e516582c9a632e5f367580011e7a6a>.

Acesso em: 09 fev. 2025.

DIDIER, Fredie. **Curso de direito processual civil**. 22. ed. Salvador: JusPodivm, 2019. v. 1.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **A marcha do processo**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000. 534 p. ISBN 8521802625.

IGLESIAS, Marcelo Bloizi. Pluralismo jurídico e social no Quilombo da Baixa da Linha: os usos e costumes na arbitragem como norma de Direito Antidiscriminatório.

Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, 2024, p. 1-28. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rdp/a/QszJBX5KbRBF4fNDqJNmSDS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 09 fev. 2025.

MORAES SÁ, Rodrigo O. Princípio do Acesso à Justiça e os Óbices para sua Efetivação. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, ano MMXII, Nº. 000009, 1.

Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/o-principio-do-acesso-justica-e-os-obices-para-sua-efetivacao>. Acesso em: 09 fev. 2025.

OLIVEIRA, Bianca Paiva de; PAIVA, Marcella da Costa Moreira de. **Câmaras comunitárias de arbitragem: uma**

possibilidade para a resolução de conflitos no Brasil? In: HANSEN, Gilvan Luiz; FERNANDES, Cristiane de Souza Stevans; STEVANS, Felipe Fernandes de Souza (orgs.). Jornadas sobre ética, justiça e gestão institucional. Niterói: Pró- Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação, 2019. v. 5.

RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

ROCHA, Matheus Lins; FERREIRA, Olavo; FERREIRA, Débora. Arbitragem coletiva e a efetivação do direito fundamental ao acesso à justiça. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 15, n. 45, p. 409-446, 2022. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/791>. Acesso em: 01 fev. 2025.

SOARES, Tamírames de Almeida Damásio. As Vantagens e Desvantagens do Procedimento Arbitral e o Limite Mínimo da Publicidade nas Controvérsias que Envolvem a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Florianópolis, Brasil, v. 2, n. 1, p. 37–55, 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/638>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CAPÍTULO 03

O FOMENTO CONSTITUCIONAL ÀS SOLUÇÕES EXTRAJUDICIAIS COM ENTES FEDERATIVOS: BARREIRAS PARA A PRÁTICA

Letícia Santa Ana Lopes³

Sumário: Introdução. 1. A primazia do consensualismo na Constituição. 2. Transação por adesão e reconhecimento de direitos. 3. A arbitragem e a Administração Pública. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

O princípio da inafastabilidade da jurisdição, também denominado como Princípio do Acesso à Justiça, está previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, o qual versa: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988). Em sentido semelhante, no mesmo artigo da Carta Magna, em inciso LXXVIII, verifica-se: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (Brasil, 1988), consagrando o princípio da celeridade processual.

³ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

Todavia, em superficial análise da realidade do judiciário brasileiro, é cristalino que essa instituição não funciona em plena conformidade com os ditames constitucionais. Dentre os fatores que ensejam essa desfavorável realidade, tem-se a sobrecarga de ações como elemento central para a manutenção desse panorama nos tribunais brasileiros, instituições que se popularizaram no imaginário do homem médio brasileiro como lentas e ineficientes, colaborando para um cenário descrença nos instrumentos no aparato legal do Brasil.

Pode-se dizer que tal panorama de desconfiança do judiciário, historicamente, esteve presente em diversas sociedades, sendo esse um fenômeno usual. Dessa forma, o legislador brasileiro teve a postura de prever nos textos legais alternativas que viabilizassem a maior eficiência dessa instituição, especialmente com o objetivo de reduzir o alto volume de demandas, sem que isso significasse qualquer ofensa ao princípio do acesso à justiça. Logo, métodos de resoluções de conflito extra processo, como mediação, arbitragem, transação por adesão e outros meios alternativos de resolução de disputa (*ADR - Alternative Dispute Resolution Methods*) são explicitamente estipulados em lei e o seu uso é fomentado pela Constituição.

No entanto, é compreensível que a mera previsão desses mecanismos em lei não é suficiente para que eles tenham a sua eficácia traduzida na realidade. Para que seja atingido o cenário de acesso à justiça delineado pela Carta Magna, é necessário enfrentar os desafios que tangem ao uso das formas extra processo para solução de demandas.

Nesse contexto, há de se destacar que a Fazenda Pública, historicamente, é reconhecida como o maior *repeat*

*player*⁴ do sistema judicial brasileiro, por protagonizar com maior incidência disputas de grande impacto econômico e social, tanto no polo ativo quanto no passivo. Logo, ao se buscar alternativas para se aproximar do ideário constitucional, é indispensável avaliar o padrão massivo e repetitivo de demandas e a postura litigiosa da Administração Pública.

Assim, o presente estudo analisa o papel da Administração Pública como litigante habitual, os desafios e as oportunidades da adoção de mecanismos consensuais, bem como os entraves jurídicos e operacionais para a efetiva implementação da mediação, transação por adesão e arbitragem no âmbito estatal, uma vez que a amplificação do uso delas pode representar um avanço significativo na busca por um modelo de justiça mais eficiente, transparente e alinhado aos princípios constitucionais da eficiência e da duração razoável do processo.

Utiliza-se metodologia de pesquisa bibliográfica pautada na análise da legislação brasileira, bem como da doutrina produzida por juristas nacionais e internacionais, tendo em vista que, o fenômeno abordado no artigo é observado em diversos sistemas legais. A pesquisa é de natureza qualitativa, com o objetivo de descrever e explorar o tema, tendo como ponto de partida a os estudos de Leonardo Carneiro da Cunha, na obra *Fazenda Pública em Juízo* (2005), ao abordar com grande profundidade como os Entes Federativos se portam nos momentos de litigância, inclusive em demandas recorrentes.

⁴ A terminologia *one-shooters* e *repeat players* é oriunda dos estudos de Marc Galanter, no texto *Why the 'haves' come out ahead: speculations on the limits of legal change*, na qual se observa que *repeat player* acumula diversas vantagens estratégicas no desenvolvimento do litígio (Galanter, 1974, p. 98).

1. A PRIMAZIA DO CONSENSUALISMO NA CONSTITUIÇÃO

Conforme as passagens supracitadas do texto constitucional, determinações como as dos incisos XXXV e LXXVIII são dotadas de certa superficialidade e exibem um tom de orientação, de cenário ideal a ser atingido, e não de comando objetivo de norma expressa a ser seguida, sendo essa característica principiológica bastante marcante no texto que, ao estabelecer diretrizes a serem seguidas, estabelece princípios e alicerces do Estado, pondo limite do poder estatal (Siqueira, 2011).

Nesse contexto de sobrecarga, as consequências são muito mais profundas na sociedade do que a simples demora para se obter a prestação jurisdicional. Esse cenário de ineficiência, que vai de encontro com as diretrizes constitucionais, é um grande mal social, pois, provoca danos econômicos, favorece a especulação e a insolvência (Cruz; Tucci, 1998).

Nesse sentido, evidente o fomento constitucional em um contexto pós 1988 para a adoção da consensualidade na resolução de conflitos, com o intuito de desafogar o judiciário brasileiro, instituição notadamente indispensável para o funcionamento da nação, mas que também se encontra demasiadamente sobrecarregada, cenário que ocasiona grandes taxas de congestionamento (Sadek, 2004).

Com o intuito de exemplificar o impacto de demandas envolvendo a Fazenda Pública, em 2024, as execuções fiscais correspondiam a 32% de todos os casos pendentes da Justiça e a 59% do total de execuções pendentes. A taxa de congestionamento das execuções fiscais chega a

impressionantes 87.8%. Sem elas, a taxa global do judiciário obteria uma queda de 70,5% para 64,7% (Justiça em Números, 2024).

Diante desse cenário, fica cristalina a importância de se considerar o fomento estabelecido na Carta Magna para as soluções que não envolvam a mobilização do judiciário brasileiro para concretizar o acesso à justiça para o maior *repeat player* das demandas ajuizadas, qual seja, a Fazenda Pública.

Em orientação semelhante à da Constituição, o Código de Processo Civil vai além no sentido de fomento da mediação e da conciliação em seu artigo 334, estabelecendo esse momento como parte do rito processual, excluindo-se cenários que não admitam autocomposição ou quando as duas partes manifestamente não têm interesse em conciliar. Em se tratando especialmente da Fazenda Pública, o CPC também faz menção à litigância com os Entes Federativos em seu Art. 3º, § 2º, o qual explicitamente versa “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” (Brasil, 1988; Brasil 2015)

Apesar da interpretação mais comum deste ditame ser a conclusão de que o legislador estaria se referindo ao Público como Judiciário, é completamente cabível a interpretação que considera essa disposição como um estímulo à administração pública a resolver suas demandas no âmbito extraprocessual (Castelo Branco, 2018)

Da mesma forma, a Constituição, ao garantir o acesso à justiça no artigo 5º, XXXV, define que a solução de conflitos deve estar disponível a todos, de forma igualitária, no sentido de garantir que, apesar de disparidades econômicas, sociais e políticas, não haja impedimento ao acesso à justiça. No entanto, importante destacar que “acesso à justiça” não é

um sinônimo para a imediata “judicialização” de uma questão (Dinamarco, 2009).

O simples acesso ao judiciário, nesse mesmo sentido, não pode ser sinônimo de satisfação do ditame constitucional de acesso à justiça, levando-se em consideração que, para que esse acesso seja efetivado, há a indispensável necessidade de se ter um judiciário eficiente. Evidente que o ajuizamento excessivo de demandas vai de encontro com essa perspectiva de bom funcionamento dos tribunais brasileiros, sendo necessário promover uma releitura do que efetivamente garantiria um cenário de acesso à justiça para os brasileiros (Zanferdini; Anferdini, 2012).

Nesse contexto, os autores concluem que a garantia fundamental prevista no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição não tem como objetivo excluir a intervenção judicial, mas estimular o uso de meios alternativos de solução de controvérsias, reservando a atuação do Estado-juiz apenas de forma subsidiária, como última instância (Cambi; Vasconcelos, 2012).

É plenamente legítimo que as partes, incluindo a Fazenda Pública, de forma livre e autônoma, optem pela adjudicação estatal em vez da autocomposição, sem que isso represente negativa de justiça ou violação ao sistema jurídico-processual. Na verdade, a preferência pelo consensualismo em lides que envolvem o Poder Público poderia representar relevante aproximação do ideal constitucional, tendo em vista o perfil historicamente traçado pela Administração Pública como litigante habitual.

Evidente que o panorama supracitado, no qual o alto volume de litigância no Brasil, vai de encontro com os ditames constitucionais, consequentemente prejudicando a concretização do ideal de acesso à justiça. Dessa forma, é

importante verificar o comportamento do ente que mais demanda da instituição judiciário.

O Brasil, considerando-se demandas cíveis, tem a Administração Pública como o maior “repeat player”. Ou seja, ela é a parte que configura no maior número de ações ajuizadas no judiciário brasileiro, seja no polo passivo seja no polo ativo. A título de ilustração, no painel *Justiça em Números*, o setor da Administração Pública, Defesa e Seguridade Social representava no polo ativo em 30,44% dos processos em 28/02/2025. No segundo lugar figuravam “Atividades financeiras, de Seguros e de Serviços”, somando o percentual de 5,39% na mesma data (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

A atuação da Fazenda Pública ainda guarda outra relevante característica: normalmente, desenvolve demandas com um padrão massivo e repetitivo, ou seja, que versam sobre temas similares e são ajuizadas em altíssimo volume (Costa, 2019).

Dessa forma, revela-se a prejudicial realidade vivenciada pelo Brasil, no qual a Administração Pública é a maior usuária de um serviço que ela mesma custeia, sendo também a maior ensejadora de seu abarrotamento e, conseqüentemente, mau funcionamento (Facci, 2015).

Em mesmo contexto, no qual a Fazenda Pública muito demanda, como também muito é demandada, é válido destacar que, em se tratando da sua atuação enquanto protetora do erário, ela goza de uma série de justificados benefícios na sua atuação, tendo em vista o interesse social pela preservação do patrimônio público. Nesse sentido, manifestações da Suprema Corte coadunam com esse entendimento, explicitando-o:

RECURSO. IGUALDADE PROCESSUAL. PRIVILÉGIO DA FAZENDA PÚBLICA. ART. 74 DO DL 960/38. Não ofende o princípio da isonomia, aplicável a igualdade das partes no processo, o conferimento de tratamento especial à Fazenda Pública, o que se faz em atenção ao peso e superioridade dos seus interesses em jogo (Brasil, 1980).

Aspecto relevante acerca da atuação dos *repeat players* é que a experiência e a presença frequente nos tribunais, comuns em demandas repetidas, permitem um cenário de desenvolvimento de estratégias precisas, as quais, abstratamente, conferem-lhes maiores chances de êxito e condições propícias para decidir sobre a interposição. Com esse cenário, os *repeat players* encontram um panorama favorável para provocar mudanças jurisprudenciais e legislativas que sejam favoráveis aos seus interesses (Ewick, Silbey, 1999).

Assim, tem-se um cenário bastante prejudicial, no qual a experiência nos tribunais retroalimenta o volume cada vez maior de ações, uma vez que a persistência na solução processual de controvérsias é conveniente para a Fazenda, que, por vezes, instrumentaliza o processo em demandas repetitivas, acerca de direitos já reconhecidos em outros casos semelhantes, como forma de retardar o adimplemento de obrigações.

Em tom de crítica acerca dos benefícios da Fazenda Pública em juízo, tais como o prazo em dobro e a remessa necessária, doutrinadores brasileiros de peso expressam entendimento com viés distinto, levando em consideração o panorama descrito e observando o possível desequilíbrio causado por todo o cenário de grande volume de

ajuizamento de demandas, bem como o usufruto dessas prerrogativas que representam facilitadores para o desempenho da Administração ao litigar. Para Scarpinella Bueno, “certos privilégios da Administração não se coadunam com o atual contexto da Constituição Brasileira pelo qual a tutela jurisdicional deve ser efetiva, de resultados, e não de mera declaração ou de reparação” (Bueno, 2008, p. 320).

Dessa forma, cristalina a necessidade de analisar com cautela a atuação da Administração Pública nos tribunais brasileiros, a fim de que esta se otimize, tendo em vista que, se ela é a que mais demanda, também é a que tem o maior potencial de minoração da problemática da morosidade se otimizada.

2. TRANSAÇÃO POR ADESÃO E RECONHECIMENTO DE DIREITOS

Tratando-se do consensualismo em litigância com a Fazenda Pública, imperioso destacar o instrumento da transação por adesão, estabelecido no art. 35 da Lei nº 13.140/2015, para solucionar demandas repetitivas que envolvem a Fazenda Pública, por meio de resolução administrativa que estabelecesse os casos aplicáveis a esse mecanismo.

É importante destacar que a transação por adesão ocorre conforme o regime estabelecido pela legislação vigente. Nota-se que os Advogados-Gerais da União (AGU), cujos pareceres estão sujeitos à aprovação do Chefe do Poder Executivo, não possuem total autonomia para propor os termos e firmar tais acordos, sendo sua atuação frequentemente

limitada e influenciada por orientações políticas do governo.

Certo que a origem da necessidade dessa aprovação é financeira, uma vez que a transação por adesão pode implicar, para o erário, o adimplemento de uma obrigação que não estava prevista para o exercício do financeiro. No entanto, tal vinculatividade atinge negativamente a atuação dos AGUs, que perdem autonomia por necessitarem da aprovação de seus pareceres pelo Chefe do Poder Executivo, submetendo essa importante atuação a orientações de governo, o qual detém o poder para aprová-las, editá-las ou, até mesmo, proibi-las.

Dessa forma, apesar da inovação jurídica que o legislador propôs em 2015, com a promulgação da lei da transação por adesão, observa-se que tal instrumento ainda possui empecilhos em mecanismo que pode atrapalhar que os AGUs utilizem a transação por adesão em matérias de demandas repetitivas.

Nesse contexto, a mediação surge no contexto das soluções extraprocessuais como uma importante aliada para o desafogamento do judiciário, uma vez que a submissão exitosa de uma controvérsia a uma mediação significa uma menor mobilização da máquina processual, que, na atualidade, já se encontra demasiadamente demandada.

Tem-se, então, a possibilidade de se alcançar uma solução, mobilizando um esforço maior do que um simples diálogo entre as partes, mas oferecendo uma alternativa que desobriga a movimentação da máquina judiciária com o trâmite de mais uma ação. Assim, a mediação, advinda exatamente do latim *mediare*, que significa mediar, intervir, dividir ao meio, surge como uma solução para a dificuldade de comunicação (Spengler, 2014).

Importante destacar que não é conferido ao

mediador caráter jurisdicional, não sendo ele dotado de poder de decisão ou imposição de medidas frente às partes, desempenhando papel, dessa forma, de facilitador. Nesse contexto, em 2007, criou-se a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF, que tem por objetivo auxiliar na solução de conflitos que envolvam a administração pública (Brasil, 2007)

O funcionamento de referidas câmaras é um pouco distinto das que tratam de conflitos envolvendo particulares. Isso porque, tratando-se da mediação com o poder público, o tipo de matéria que pode ser submetida deve ser previamente previsto em regulamento, estando a administração, inclusive, facultada a recusar a sua participação caso convidada a participar de procedimento, desde que justificado o motivo da recusa⁵.

Outro aspecto relevante acerca desta espécie da mediação com o Ente Público é acerca da publicidade. Por vezes, invoca-se o princípio da transparência para defender a publicização das sessões de mediação, mas, somente o seu resultado e as suas motivações devem ser divulgados, devendo o conteúdo das sessões se manter sigiloso (Cunha, 2023).

Clara a necessidade da confidencialidade dessas sessões, tendo em vista que, para garantir um diálogo flexível entre as partes, é fundamental que essas estejam despreocupadas com algum tipo de vinculação a um posicionamento específico. Nesse sentido, importante que permaneçam sigilosos os motivos que fizeram uma mediação não ser exitosa, tendo em vista que, diferentemente do âmbito

⁵ Enunciado 95 do Fórum Nacional do Poder Público: “Em atenção ao princípio da eficiência administrativa, ao recusar convite para participar de processo conciliatório, o ente público deverá declinar os motivos pelos quais os fez”

processual, as particularidades de cada sessão podem levar as partes a diferentes propostas, não devendo estar a Administração Pública, por exemplo, obrigada a fazer proposta de acordo de igual valor em situações distintas, mas que versem sobre a mesma matéria ou guardem certa semelhança.

3. ARBITRAGEM E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O panorama de desconfiança da arbitragem, tanto no meio privado quanto no público, tem sido um entrave para disseminação e, conseqüentemente, o maior aproveitamento dessa prática, que oferece uma possibilidade de solução extrajudicial de conflitos mais célere e mais específica, tendo em vista que, diferentemente de um juiz, que possui domínio geral de matérias do Direito, pode-se selecionar um árbitro *expert* na matéria discutida na demanda (Rocha, 1998).

Nesse contexto, no art. 1º da Lei 13.129/2015, há previsão expressa da possibilidade de a Administração Pública fazer uso da arbitragem na solução de seus conflitos que versem sobre direitos patrimoniais disponíveis. Apesar de evidente a permissão do uso pelo legislador, restam dúvidas acerca do funcionamento na prática de casos nos quais a arbitragem foi selecionada como método de solução do conflito (Brasil, 2015).

Tratando-se de matéria de ordem pública, evidente que impera o Princípio da Publicidade, conforme definido no art. 37, caput, da Carta Magna. Todavia, no artigo 189, inciso IV, do CPC, há que, em regra, os atos processuais são públicos, mas tramitam em segredo de justiça as causas “que versem sobre arbitragem, inclusive sobre cumprimento de carta

arbitral, desde que a confidencialidade estipulada na arbitragem seja comprovada perante o juízo”. (Brasil, 2015).

Mais especificamente, o §3º do art. 2º da Lei nº 9.307/1996 estabelece, de forma expressa, “que a arbitragem que envolva a administração pública será sempre de direito e respeitará o princípio da publicidade” (Brasil, 1996). No entanto, é válida a observação da opinião doutrinária acerca desse aspecto.

Para Amaral (2015), há a incompatibilidade total do sigilo nos processos arbitrais da administração pública. Também, para Saraiva (2019), é imperioso que sentenças de arbitragens que envolvam o Poder Público sejam amplamente publicadas e divulgadas, por sistema próprio para fazê-lo.

Já Di Pietro (2006) defende a inviabilidade da cláusula de arbitragem nos contratos administrativos, argumentando que, com base nos princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, a arbitragem implicaria na renúncia de um interesse público indisponível. Ela entende que, ao optar pela via arbitral, a Administração estaria delegando a um árbitro a responsabilidade por um interesse que lhe compete proteger.

Em corrente distinta, Talamini (2005) defende que arbitragens envolvendo o Estado podem adotar um regime de publicidade restrita, semelhante ao previsto no art. 5º, LX, da Constituição Federal. Questões como segurança, intimidade pessoal e propriedade intelectual podem justificar a limitação da publicidade, sendo viável a adoção de cláusulas de confidencialidade para garantir o sigilo nesses casos. Tratando do mesmo tema, o enunciado 128 do Fórum Nacional do Poder Público versa:

O juízo arbitral não se subordina aos pedidos de informação realizados com base na Lei 12.527/2011, quando a Administração Pública for parte no processo arbitral, fundado em razões que justifiquem a limitação de acesso à informação.

Assim, a autorização para a utilização da arbitragem pela Administração Pública não representa renúncia de direito substancial, mas, sim, uma opção sobre a forma de resolução de disputas e a eventual desistência de recorrer ao Judiciário. A escolha pela arbitragem reflete a valorização da liberdade de negociação na definição da instância de resolução, com a disponibilidade restrita ao âmbito processual, não abrangendo o direito material em disputa. Dessa maneira, a indisponibilidade do interesse público não constitui obstáculo ao uso da arbitragem pelo Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primazia do consensualismo na Constituição Brasileira destaca a necessidade de um sistema judiciário mais eficiente e acessível, especialmente diante da sobrecarga de processos envolvendo a Fazenda Pública. A Constituição e o Código de Processo Civil incentivam a mediação e a conciliação como alternativas à judicialização excessiva, proporcionando uma justiça mais célere e eficaz.

No caso da Fazenda Pública, que representa o maior litigante, é essencial otimizar o uso de métodos consensuais para reduzir a pressão sobre os tribunais. Contudo,

desafios como a falta de autonomia na transação por adesão e a resistência à arbitragem ainda dificultam essa transição. Logo, promover soluções consensuais não apenas alivia o Judiciário, mas também aproxima a justiça do ideal constitucional de ser acessível e eficaz, atendendo ao interesse público e garantindo um sistema mais equilibrado e eficiente.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Paulo Osternack. **Arbitragem e Administração Pública: aspectos processuais, medidas de urgência e instrumentos de controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 83.432/SP**. Relator: Ministro Leitão de Abreu. Tribunal Pleno, julgado em 22 mar. 1979. Diário da Justiça, Brasília, DF, 6 jun. 1980.

CAMBI, Eduardo; VASCONCELOS, João Paulo A. **Desjudicialização de políticas públicas e o Novo Código de Processo Civil** – contributo do Ministério Público e da Advocacia Pública à solução extrajudicial de conflitos. Salvador: JusPodivm, 2015.

CASTELO BRANCO, Janaína Soares Noleto. **A adoção de práticas cooperativas pela Advocacia Pública: fundamentos e pressupostos**. 2018. 196 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

CASTELO BRANCO, Janaína Soares Noleto. **Advocacia pública e solução consensual dos conflitos**. São Paulo: JusPodivm, 2019.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Tempo e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2024/12/desafio-das-execucoes-fiscais-recorte-do-justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 25 abril. 2025

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2025**. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-emnumeros/>. Acesso em: 25 abril. 2025

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Da arbitragem em contratos administrativos**. In: LIMA, Sérgio Mourão Corrêa (coord.). *Temas de Direito Administrativo: estudos em homenagem ao Professor Paulo Neves de Carvalho*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 211-218.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. v. 1.

EWICK, Patricia; SILBEY, Susan S. Common knowledge and ideological critique: the significance of knowing that the “haves” come out ahead. **Law & Society Review**, v. 33, n. 4, p. 1025, 1999.

GABBAY, Daniela Monteiro et al. Why the “Haves” Come Out Ahead in Brazil? Revisiting Speculations Concerning Repeat Players and One-Shooters in the Brazilian Litigation Setting. **SSRN English & Commonwealth Law eJournal, University of Oxford Faculty of Law**, v. 1, p. 5, 2016.

GALANTER, Marc. Why the “Haves” Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. **Law & Society Review**, v. 9, n. 1, p. 98, 1974.

PAULO HAMILTON SIQUEIRA JR. **Introdução ao estudo do direito processual**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ROCHA, José de Albuquerque. **A lei de arbitragem (Lei 9.307, de 23.9.1996, uma avaliação crítica)**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004.

SARAIVA, Leonardo. **Arbitragem na Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2019. SCARPINELLA, Cássio. **A teoria geral do processo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Retalhos de mediação**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2014. p. 76.

TALAMINI, Eduardo. Arbitragem e parceria público-privada. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Mônica Spezia (org.). **Parcerias Público-Privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 355-356.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. Desjudicializar conflitos: uma necessária releitura do acesso à justiça. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 17, n. 2, p. 237, ago. 2012.

CAPÍTULO 04

A RESPONSABILIDADE SOBRE O ADIANTAMENTO DE CUSTAS NA ARBITRAGEM ENVOLVENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Marcelo Melo Soares⁶

Sumário: Introdução. 1. Breve histórico da regulação da arbitragem com o poder público no Brasil. 2. Custas na arbitragem. 3. Experiências estrangeiras com fundo de financiamento de litígios arbitrais (*third-party funding*). Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

A arbitragem tem se consolidado como um mecanismo eficiente de resolução de controvérsias, especialmente em disputas que envolvem o Poder Público. A possibilidade de submeter litígios ao juízo arbitral confere maior celeridade e especialização na solução dos conflitos, reduzindo a sobrecarga do Poder Judiciário e garantindo maior previsibilidade para as partes envolvidas. No entanto, o custeio do procedimento se torna uma questão central na análise do instituto em virtude da natureza privada, isto é, não judiciária, da arbitragem. O debate acerca do adiantamento de custas é um dos aspectos controversos quando a Administração Pública

⁶ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

está envolvida no processo arbitral.

A necessidade de adiantar os custos da arbitragem pode gerar desafios específicos para o ente público, dada a obrigatoriedade de observar os princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência, além das regras de execução orçamentária e de fiscalização dos gastos. Ao mesmo tempo, a previsão de pagamento antecipado pode ser um fator decisivo para a viabilidade do procedimento, impactando na escolha das câmaras arbitrais e nas condições de condução do processo.

Nesse contexto, o presente artigo busca analisar as questões jurídicas e práticas relacionadas ao adiantamento de custas na arbitragem quando uma das partes é o Poder Público. Serão examinadas a base legal que regula esse procedimento, as posições doutrinárias encontradas em artigos e obras especializadas, e interpretações jurisprudenciais sobre o tema, bem como as alternativas para compatibilizar o adiantamento de custas com o regime jurídico da administração pública.

O estudo também abordará soluções possíveis para mitigar eventuais dificuldades que possam surgir, como a previsão expressa de regras sobre custas nos contratos administrativos, a utilização de fundos específicos para custeio de arbitragens e a possibilidade de rateio dos valores entre as partes, conforme a prática em algumas jurisdições.

A metodologia adotada neste artigo é de natureza qualitativa, com enfoque na análise normativa e doutrinária. O estudo será conduzido por meio da interpretação sistemática da legislação aplicável ao tema proposto.

Dessa forma, o objetivo deste artigo é avaliar o cenário brasileiro a respeito da temática, pretendendo-se contribuir para a discussão sobre a viabilidade do uso da arbitragem pelo Poder Público, considerando não apenas os

benefícios desse mecanismo, mas também os desafios financeiros e operacionais que devem ser enfrentados para sua efetiva aplicação.

1. BREVE HISTÓRICO DA REGULAÇÃO DA ARBITRAGEM COM O PODER PÚBLICO NO BRASIL

O instituto da arbitragem já estava previsto na legislação brasileira desde a Constituição Imperial de 1824, apesar de, naquele período, tal instituto não possuir a mesma organização e estrutura que possui hoje, tendo sido pouco utilizado. Atualmente, na esfera processual civil, o atual código confere à arbitragem status de norma fundamental, ao considerá-la como uma das normas estruturantes do processo (Batista *et al.*, 2024).

A arbitragem no Brasil está regulamentada pela Lei nº 9.307/1996 (Lei de Arbitragem), que em um primeiro momento não abordava expressamente a possibilidade do uso de seu instituto pela Administração Pública. Desse modo, houve uma mudança legislativa após os debates para a formulação do Novo Código de Processo Civil, sendo a Lei de Arbitragem alterada pela Lei nº 13.129/2015 para permitir expressamente a utilização da arbitragem pela Administração Pública. Com a atualização, o artigo 1º, §1º, da Lei de Arbitragem estabelece que “a administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis” (Brasil, 1996) garantido a segurança jurídica no uso desta forma de resolução de disputas.

Ademais, a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais)

reforça essa possibilidade, prevendo que as sociedades de economia mista possam utilizar a arbitragem para solucionar controvérsias contratuais, conforme o seu artigo 12, parágrafo único. Desse modo, demonstra-se uma tendência de ampliação da arbitragem no setor público, garantindo maior segurança jurídica e eficiência na resolução de litígios.

Nesse sentido, é evidente que o instituto da arbitragem colabora enormemente para uma solução célere e eficaz das controvérsias em que a Administração Pública seja parte, tanto pela maior rapidez para solucionar os conflitos, quanto pela especialidade dos árbitros, facilitando a solução de controvérsias envolvendo contratos com um elevado poder econômico (Oliveira; Souza, 2022, p. 180).

A inclusão de cláusula compromissória em contratos administrativos firmados pela Administração Pública Direta e Indireta que tenham como objeto concessões, parcerias público-privadas, fornecimento de bens, execução de serviços, representa uma vantagem especial por diminuir os custos de transação (Lemes, 2007, p. 188).

A arbitragem envolvendo o Poder Público, contudo, para estar em conformidade com a lei, deve observar princípios específicos da Administração Pública, os quais influenciam diretamente a forma como esse mecanismo pode ser empregado. Entre os principais princípios, destacam-se os da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência (Turton, 2020).

O princípio da legalidade, usado nos debates doutrinários para deslegitimar o uso da arbitragem pela administração pública, foi previsto com a promulgação da Lei 13.129/2015, de modo que o novo dispositivo legal toca mais diretamente na questão da arbitralidade subjetiva, acabando com qualquer dúvida sobre a possibilidade de uso do instituto

em todas as esferas administrativas (Sousa, 2024).

O princípio da impessoalidade determina que todos os atos da Administração Pública devem ter por fim o benefício da coletividade, conforme elencado no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, sendo o objetivo legal da lei apenas aquele que a norma jurídica determina, de maneira expressa ou implícita, como finalidade do ato, de forma impessoal (Turton, 2020).

Já quanto ao princípio da publicidade, resguardado o sigilo excepcional de certos documentos e informações, toda arbitragem em que algum ente da Administração Pública esteja envolvido deve seguir o caráter de publicidade, na forma do art. 37, *caput*, da Constituição Federal e do art. 2º, §3º, da Lei de Arbitragem. Trata-se, então, de uma publicidade ativa, com a divulgação das informações à população, independentemente de solicitação de interessados (Oliveira; Souza, 2022).

Por fim, quanto ao princípio da eficiência, este diz respeito à possibilidade de a Administração Pública recorrer aos métodos que tragam um maior benefício em relação ao fim desejado, visando a produção de resultados céleres e precisos, a fim de satisfazer a Administração e os administrados. Nas palavras de Alexandre Mazza (2013, P. 94-95):

É impossível deixar de relacionar o princípio da eficiência com uma lógica da iniciativa privada de como administrar. Porém, o Estado não é uma empresa; nem sua missão, buscar o lucro. Por isso, o princípio da eficiência a não pode ser analisado senão em conjunto com os demais princípios do Direito Administrativo. A eficiência não pode ser usada como pretexto para a Administração Pública descumprir a lei. Assim, o conteúdo jurídico do princípio da

eficiência consiste em obrigar a Administração a buscar os melhores resultados por meio da aplicação da lei.

Nesse sentido, havendo obediência a estes princípios constitucionais, a arbitragem pode ser tomada como solução de conflitos viável por parte da Administração Pública.

Antes mesmo da Lei 13.129/2015, a legitimidade da arbitragem para solucionar conflitos envolvendo o Poder Público já havia sido afirmada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O STJ tem consolidado o entendimento de que, desde que respeitados os princípios da Administração Pública, a arbitragem pode ser utilizada como um meio eficaz de resolução de disputas contratuais.

No caso CEEE vs. AES Uruguaiana (Brasil, 2005), além de estabelecer a possibilidade de utilização da arbitragem quando envolvida sociedade de economia mista, também estabeleceu a distinção entre as atividades econômicas *strictu sensu* das empresas estatais e as que decorrem do poder de império da Administração Pública, relacionadas a interesse público primário e aos direitos indisponíveis, não sujeitos à arbitragem. De acordo com o acórdão:

pode-se afirmar que, quando os contratos celebrados pela empresa estatal versem sobre atividade econômica em sentido estrito – isto é, serviços públicos de natureza industrial ou atividade econômica de produção ou comercialização de bens, suscetíveis de produzir renda e lucro –, os direitos e as obrigações deles decorrentes serão

transacionáveis, disponíveis e, portanto, sujeitos à arbitragem. Ressalte-se que a própria lei que dispõe acerca da arbitragem – art. 1º da Lei n. 9.307/96 – estatui que "as pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis". Por outro lado, quando as atividades desenvolvidas pela empresa estatal decorram do poder de império da Administração Pública e, conseqüentemente, sua consecução esteja diretamente relacionada ao interesse público primário, estarão envolvidos direitos indisponíveis e, portanto, não-sujeitos à arbitragem. (Brasil, 2005, p. 8)

De igual modo, o caso *Compagas vs. Consórcio Passareli* (Brasil, 2011) também reforça essa posição, aceitando inclusive que seja considerado válido compromisso arbitral firmado posteriormente, mesmo sem previsão da arbitragem no edital de licitação ou no contrato celebrado entre as partes.

Já quanto ao STF, foi reconhecida a constitucionalidade da arbitragem envolvendo a Administração Pública, sendo reforçada sua viabilidade em contratos administrativos e concessões. O Caso Lage, ocorrido na década de 70, foi visto como um *leading case* envolvendo o uso da arbitragem pelo poder público. O caso tratou-se de uma incorporação feita pela União de bens e direitos das Organizações Lage e do espólio de Henrique Lage. Após avaliação dos bens, foi determinada a sua venda para adimplir débitos existentes para com a União, devendo o saldo restante ser restituído à família. O juízo arbitral foi proposto pela família Lage e aceito pela União, com o fim de processar a avaliação e o encontro de contas. Contudo, a União contestou a sentença com o argumento de que o juízo arbitral instaurado

para decidir a questão envolvendo o Estado seria inconstitucional (Sousa, 2024).

De acordo com a decisão, o STF entendeu que restringir o uso da arbitragem seria o mesmo que limitar a autonomia do Estado para optar pela via transacional, além de entender que a formação do juízo arbitral deve ser considerada como uma jurisdição paralela, na medida a sentença arbitral também gera coisa julgada (Perrone, 2021).

Diante desse contexto, a arbitragem envolvendo o Poder Público tem sólida base normativa e jurisprudencial, sendo um mecanismo amplamente aceito para a resolução de litígios. A compatibilização com os princípios da Administração Pública e a previsibilidade na alocação de custos são questões cruciais para sua adoção eficaz. No entanto, aspectos específicos como o adiantamento de custas arbitrais ainda fomentam debates.

2. CUSTAS NA ARBITRAGEM

A arbitragem, diferentemente do processo judicial, exige que as partes custeiem diretamente os honorários dos árbitros e as taxas administrativas das câmaras arbitrais.

A Lei de Arbitragem apenas aborda o tema em seu artigo 27, onde afirma que “a sentença arbitral decidirá sobre a responsabilidade das partes acerca das custas e despesas com a arbitragem” (Brasil, 1996). Deste modo, não há uma especificidade sobre quem deve arcar, deixando, *a priori*, para as partes convencionarem.

Nos casos que envolvem o Poder Público, a

questão ganha contornos ainda mais complexos, pois a Administração Pública deve obedecer aos princípios da legalidade, da moralidade e da economicidade, havendo, além disso, uma necessidade de previsão orçamentária para o pagamento a ser realizado. Esta limitação orçamentária, bem como os trâmites mais burocráticos para a liberação de verbas, vem sendo usado como argumento para a Administração Pública se eximir da obrigatoriedade de adiantamento das custas, tendo como solução a antecipação destes valores por parte do ente particular, com posterior compensação ao final do procedimento arbitral (Galiza, 2021, p. 45).

André Rodrigues Junqueira aborda que nos casos em que o Estado é a parte que requer a instauração do procedimento arbitral, o questionamento sobre o adiantamento das custas possui como desafios a exigência de dotação orçamentária específica e o fato de que a formação do Tribunal Arbitral depende de evento futuro e incerto, o que dificultaria a previsão orçamentária prévia (Junqueira *et al.*, 2014, p. 308).

De igual modo, alega Rafael Munhoz de Mello que as limitações orçamentárias às quais estão submetidos os entes públicos, especialmente no âmbito da Administração Pública Direta, podem ocasionar dificuldades práticas para o pagamento das taxas administrativas e honorários arbitrais, o que, caso a Administração figure como parte requerente, poderia comprometer a continuidade do procedimento e a efetiva tutela do direito público (Mello, 2015, p. 77).

Contudo, quando o dever de antecipação das custas recai exclusivamente sobre a parte privada da relação, é possível que seja aberta margem para abusos de poder do Estado, levando em conta que a Administração Pública eventualmente possuirá mais poder econômico que o ente particular (Marques; Coelho, 2024).

Nesse sentido, o princípio da isonomia, previsto no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, assegura que todas as partes devem ter igualdade de condições no exercício de seus direitos e no acesso à justiça. No contexto da arbitragem, esse princípio deve ser interpretado de modo a garantir que nenhuma das partes seja excessivamente onerada a ponto de comprometer sua capacidade de participação equitativa no procedimento.

Entretanto, a exigência de adiantamento de custas pode, na prática, criar assimetrias. Empresas privadas, sobretudo as de grande porte, podem arcar com essas despesas no caso concreto, não sofrendo com significativas dificuldades, mas empresas de menor porte poderiam sofrer com mais intensidade. Por outro lado, o Poder Público, em virtude dessas restrições orçamentárias, pode enfrentar obstáculos que impactam sua participação efetiva na arbitragem. A depender do modelo de adiantamento de custas, a ausência de regras específicas pode comprometer a paridade de armas entre os litigantes e até o estímulo proporcionado ao uso da arbitragem como forma eficaz de solução de conflitos.

Diante deste cenário, normas jurídicas surgiram com o intuito de regular a questão. Alguns estados determinaram que a responsabilidade do adiantamento de custas deve recair sobre o ente particular, como é o caso dos Estados de Minas Gerais (art. 11, parágrafo único, da Lei Estadual nº 19.477/2011), do Mato Grosso do Sul (art. 11, parágrafo único, da Lei Estadual nº 4.610/2014), de Pernambuco (art. 7º, parágrafo único, da Lei nº 15.627/2015) e do Rio Grande do Sul (art. 5º, VII, do Decreto nº 55.996/2021). Além disso, o Decreto nº 59.963/2020 do Município de São Paulo também prevê essa possibilidade em seu art. 8º, V.

Algumas instituições arbitrais também preveem de forma semelhante, como o Regulamento do CAM-CCBC que, em sua Resolução Administrativa 09/2014, prevê a possibilidade de o particular ser responsável pelo adiantamento dos encargos e taxas devidos, bem como pelo adiantamento dos honorários arbitrais, sem prejuízo de eventual ressarcimento posterior por parte da Administração Pública, o que se efetivará por meio da expedição de precatórios (Marques; Coelho, 2024).

Por outro lado, outras normas regularam a questão de forma diversa. O Decreto Federal nº 10.025/2019, em seu artigo 9º, §4º, prevê a possibilidade de convenção entre as partes quando se tratar de custas relativas à produção de prova pericial, enquanto a Lei Estadual 4.007/2017 de Roraima, em seu art. 11, II e III, prevê que no próprio edital de licitação de obra e no contrato público constará a responsabilidade pelo pagamento das despesas.

Disciplinando o tema de forma mais igualitária, o Decreto Estadual nº 46.245/2018 do Rio de Janeiro, em seu artigo 9º, determinou que o adiantamento de custas caberá ao contratado caso ele próprio instaure o procedimento arbitral, enquanto a administração pública é a responsável por arcar com o adiantamento de custas se esta der início ao procedimento. De igual modo, o Decreto Estadual nº 64.356/2019 de São Paulo (art. 4º) e o Decreto nº 9.929/2021 de Goiás (art. 4º, V) também disciplinam a questão desta forma.

Diante deste cenário, alguns autores debatem sobre quais seriam as melhores opções para o modelo de adiantamento de custas, de modo a aumentar a eficiência e a praticidade da arbitragem. De acordo com Carlos Alberto Carmona, a forma mais adequada de equilibrar a questão é

estabelecendo de antemão que caberá à parte privada antecipar às custas do órgão arbitral (ou os custos em que incorrer o painel na arbitragem *ad hoc*) caso seja ela a iniciar o procedimento arbitral, enquanto os julgadores, ao final, devem atribuir à parte vencida os ônus sucumbenciais. Contudo, o autor alega que, se for a entidade estatal a responsável por iniciar o procedimento, cabe a ela adiantar as verbas de custeio na proporção que for determinada pelo órgão arbitral, o que normalmente se dá na metade dos custos (Carmona, 2016, p. 20).

De igual modo, Oliveira e Souza abordam que, embora alguns entes públicos tenham avançado ao não impor ao particular o dever absoluto de adiantamento de despesas, a instauração do litígio, na maioria das vezes, decorre de iniciativa do particular para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em razão de ato da Administração Pública. A imposição desse dever ao contratado, quando a arbitragem é instaurada pelo ente público, pode acarretar prejuízo à economicidade da contratação, já que o particular tende a considerar esses riscos e custos na formação do preço da proposta. Os autores sugerem igualmente como solução a divisão igualitária dos custos do procedimento arbitral entre Poder Público e particular, incentivando a cooperação processual e a boa-fé de ambos (Oliveira; Souza, 2022, p. 15).

Nesse sentido, a doutrina tende a buscar uma maneira mais cooperativa para o pagamento de custas, visando uma praticidade maior no procedimento, na forma de uma divisão mais igualitária no adiantamento (Rosa, 2022, p. 26). Esta tentativa reflete, inclusive, a lógica cooperativa do próprio instituto da arbitragem, que se caracteriza como um método de solução de conflitos mais harmonioso e baseado na autonomia das vontades, diferente do método judicial.

3. EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS COM FUNDO DE FINANCIAMENTO DE LITÍGIOS ARBITRAIS (*THIRD-PARTY FUNDING*)

A arbitragem, por seu método mais flexível e aberto, permite uma inspiração maior de outras experiências e modelos usados ao redor do mundo. Uma alternativa frequentemente debatida é a previsão de fundos específicos para o custeio da arbitragem envolvendo entes públicos, mitigando os riscos de inviabilidade do procedimento por questões financeiras.

Essa hipótese é chamada *third-party funding* (financiamento de terceiros). Tal sistema pode ser definido como um modelo de financiamento de um litígio realizado por um terceiro não integrante do processo. Tal financiamento por terceiros era proibido e recebia o nome de *maintenance* (manutenção ilícita do litígio), quando havia a concessão de assistência ou incentivo a uma das partes em uma ação por um terceiro que não tem interesse direto nos ganhos, e *champerty* (participação indevida nos lucros do litígio), quando havia o custeio por um terceiro, alheio ao processo, de parte ou todos os custos do litígio em troca de uma parte dos lucros (Moresco, 2022, p. 35-36).

De acordo com Santiago Theoduloz (2019), o financiamento por terceiros, embora tenha se originado nos litígios judiciais e tenha sido inicialmente proibido pelo direito anglo-saxão com base nas doutrinas de *champerty* e *maintenance*, este instituto tem se consolidado no âmbito arbitral em razão da autonomia das partes e da natureza própria da arbitragem internacional. Essas doutrinas buscavam impedir a influência de terceiros interessados financeiramente nos litígios, a fim de preservar a ética e a transparência.

Contudo, a aplicação dessas restrições vem sendo progressivamente abandonada, como demonstram decisões recentes das cortes de Inglaterra e Hong Kong, que afastam a incidência dessas proibições no contexto arbitral (Theoduloz, 2019, p. 167-68).

Nesse sentido, esse sistema está cada vez mais sendo usado, tanto para disputas entre entes privados, quanto para entes particulares que entram em disputas arbitrais contra Estados nas arbitragens Investidor-Estado (Garcia, 2019).

A regulamentação do *third-party funding*, que se concentrou inicialmente em países com sistema de *common law*, como Austrália e Reino Unido, chega posteriormente em países de *civil law*, como o caso da União Europeia que iniciou debates para avaliar a questão. Tais regulamentações focam em avaliar (i) a estipulação de um código de conduta para os financiadores, (ii) a necessidade de um cadastro prévio junto a um órgão governamental, (iii) restrições a redação das cláusulas de controle do financiador e de retorno financeiro e (iv) a necessidade de revelação de quem é o financiador logo no início do processo (Miranda, 2023, p. 47).

O foco da regulamentação no *third-party funding* se concentra nesses tópicos em virtude de serem os mais complexos e problemáticos no sistema. Para Arnoldo Wald (2016), a principal controvérsia reside na transparência do contrato de financiamento, cuja divulgação, embora muitas vezes não interesse nem ao financiador nem ao financiado, pode ter impacto relevante para a outra parte envolvida na arbitragem, que deveria ser informada sobre quem está efetivamente do outro lado da disputa.

Ainda que o desenvolvimento do mercado de financiamentos justifique certo sigilo, a necessidade de transparência na arbitragem recomenda que a outra parte seja

informada sobre a existência de um terceiro interessado, que pode influenciar aspectos relevantes do processo, como a estruturação da defesa ou do ataque, a produção de provas, a solicitação de pareceres e até a substituição da representação legal (Wald, 2016, p. 36).

Em um sentido semelhante, Sofia Temer considera que a influência do financiador sobre o processo, ainda que este permaneça fora da relação processual formal, levanta diversos problemas e demonstra que a atuação não ostensiva pode ter impactos significativos. Em razão disso, a autora aborda que no direito estrangeiro já se discutem alternativas para formalizar a participação do financiador, seja por meio de uma *joint venture* com a própria parte, criando uma figura que se torna titular do direito ou da coisa litigiosa, seja mediante associação ou parceria com o advogado ou seu escritório (Temer, 2020, p. 362).

Buscando trazer uma maior segurança quanto a essas questões, a Colômbia adotou uma abordagem diferente de simplesmente proibir o *third-party funding*. Em seu Acordo Bilateral de Investimentos (BIT) de 2022 com a Espanha, os Estados concordaram que um demandante que não revelar, de forma oportuna, a existência e a identidade de um financiador terceiro assumirá os custos e honorários da arbitragem, independentemente do resultado do procedimento arbitral (Yanos; Linares, 2024).

Uma outra possibilidade seria a previsão de fundos estatais específicos para arbitragens envolvendo o poder público. Tal hipótese é defendida por Carmona, que alega que se poderia criar uma verba específica a fim de custear esses processos arbitrais por parte da administração pública, uma vez que é inevitável a participação do ente público na arbitragem em caso de conflito. Tal verba poderia, então, servir como

fonte para o pagamento, contornando o obstáculo do orçamento prévio do ente público (Carmona, 2016).

A Administração Pública que deseja se organizar melhor para os procedimentos poderia, portanto, separar anualmente uma quantia determinada legalmente para que fosse destinada para processos arbitrais no ano subsequente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A arbitragem vem se despontando cada vez mais como uma solução viável, mais célere e eficaz para a resolução de disputas em que figure como parte o poder público. Apesar da pacificação legal, doutrinária e jurisprudencial da legitimidade da instauração de arbitragem envolvendo a Administração Pública, um impasse que se mantém é o da responsabilidade pelo adiantamento de custas e despesas arbitrais.

A Lei de Arbitragem não delimita o tema de forma específica, possibilitando a convenção das partes e respeitando o princípio da autonomia da vontade. Contudo, algumas normas regulam o funcionamento dessa divisão de custas. Como demonstrado, há uma tendência em as normas determinarem que a responsabilidade pelo adiantamento das custas fique a cargo do ente particular, figura que normalmente tende a ser o requerente das disputas. Por outro lado, algumas normas regulam de forma diversa, deixando o ônus do adiantamento sobre quem iniciar a arbitragem, ou para ambas as partes de forma proporcional.

Verificou-se que a doutrina aponta possíveis soluções mais vantajosas para a presente questão. Dentre as

possíveis soluções, existe a possibilidade de regulação do *third-party funding*, não regulado no Brasil, bem como a possibilidade de o próprio estado brasileiro reservar um fundo específico destinado a gastos com arbitragens.

Nota-se que o tema ainda está sendo discutido, havendo espaço para futuras análises relacionadas a estas propostas, o que pode ser abordado em outros trabalhos. Em conclusão, se a Administração Pública deseja fomentar ainda mais a arbitragem, será necessário planejar um mecanismo apropriado dentro das regras do direito administrativo para facilitar o custeio dos procedimentos, seja por um terceiro, seja por uma verba específica.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Larissa Pereira; LUZ, Rodrigo Barbosa; GOMES, Luiz de Souza; MOTA, Raquel Cistrina Lucas; SANTOS, Ciro Meneses. A arbitragem como contraponto à morosidade judicial na resolução dos conflitos da administração pública. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. e833, 2024. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/833>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 612.439/RS**. Relator Ministro João Otavio de Noronha. Julgado em 25 out. 2005. DJe 14 set. 2006.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 904.813/PR**. Relatora Ministra Nancy Andrichi. Julgado em 20 out. 2011. DJe 28 fev. 2012.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996** (Lei de Arbitragem). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 134, n. 186, p. 18897-18900, 24 set. 1996.

CARMONA, Carlos Alberto. Arbitragem e administração pública – primeiras reflexões sobre a arbitragem envolvendo a administração pública. **Revista Brasileira de Arbitragem**, vol. 13, *Issue* 51, p. 7-21, 2016. Disponível em: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Revista+Brasileira+de+Arbitragem/13.51/RBA2016031>. Acesso em: 28 abr. 2025.

GALIZA, Igor Andrade. **Arbitragem com a Administração Pública: aspectos teóricos e a visão de seus agentes**. 2022. 70 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito de Santa Rita, Universidade Federal da Paraíba, Santa Rita.

GARCIA, F.J. *Third-Party Funding as Exploitation of the Investment Treaty System*. *Boston College Law Review*, vol. 59, *Issue* 8, p. 2911-2934. Disponível em: <https://bclawreview.bc.edu/articles/422>. Acesso em: 28 abr. 2025.

JUNQUEIRA, André Rodrigues; OLIVEIRA, Mariana Beatriz Tadeu de; SANTOS, Michelle Manaia. Cláusula de solução de controvérsias em contratos de parcerias público-privadas: estudo de casos e proposta de redação. In: MASTROBUONO, Cristina Margarete Wagner; FRAGATA, Mariângela Sarubbo (org.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 2014. Cap 7, p. 285-313.

LEMES, Selma Maria Ferreira. **Arbitragem na Administração Pública**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

MARQUES, Bruna Bejjani; COELHO, Sofia Martins.

Responsabilidade pelo pagamento das custas em procedimentos arbitrais envolvendo a Administração Pública. São Paulo: New Generation CAM-CCBC, 2024.

Disponível em: <https://blognewgen.com.br/1444/>. Acesso em: 28 abr. 2025.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MELLO, Rafael Munhos de. Arbitragem e Administração

Pública. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**, v. 6, p. 47-81, 2015. Disponível em:

[https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-](https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/2015_003artigo_2_arbitragem_e_administracao_publica.pdf)

[10/2015_003artigo_2_arbitragem_e_administracao_publica.pdf](https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/2015_003artigo_2_arbitragem_e_administracao_publica.pdf). Acesso em: 28 abr. 2025.

MIRANDA, Bernardo Tasso. **Os impactos e a regulamentação dos contratos de financiamento de litígio por terceiro no direito brasileiro.** 2023. 94 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MORESCO, Eduardo Francisco. **O acesso à justiça e o financiamento por terceiros na arbitragem.** 2022.

Trabalhos de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -

Faculdade Anhanguera de Sorriso, Sorriso. Disponível em:

<https://repositorio.pgsscogna.com.br//handle/123456789/59069>. Acesso em: 28 abr. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; SOUZA, Lucas

Carvalho de. Regulamentações da arbitragem pela

Administração Pública em âmbito infranacional: um estudo crítico e comparativo. **Revista Brasileira de *Alternative***

Dispute Resolution. Vol. 4 No. 7 (2022): Jan./Jun., 3 de mar. de 2023. Disponível em: <
<https://rbadr.emnuvens.com.br/rbadr/article/view/126>>.
Acesso em: 28 abr. 2025.

PERRONE, Victoria Maria Janotti. **Arbitragem na administração pública:** evolução da jurisprudência nos tribunais superiores que culminou na alteração da lei 9.307/1996. 2021. 48 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Faculdade de Direito Mackenzie, São Paulo. Disponível em:
<https://dspace.mackenzie.br/items/619a4a4f-2c84-4162-a52b-7ec5fd499a79>. Acesso em: 28 abr. 2025.

ROSA, Natali Rodrigues da. **Os alicerces da arbitragem na administração pública do estado do Rio Grande do Sul.** 2022. Trabalho de Conclusão de Especialização (Pós-graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SOUSA, Aline Gonçalves de. A Consolidação da Arbitragem na Administração Pública. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, Salvador, n. 289, 2024. Disponível em:
<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/8979>. Acesso em: 28 abr. 2025.

TEMER, Sofia. Financiamento de litígios por terceiros (ou *third-party funding*): o financiador é um sujeito processual? Notas sobre a participação não aparente. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, Revista de processo, v. 45, n. 309, p. 359-384, nov. de 2020. Disponível em:
<https://dspace.mj.gov.br/handle/1/3009>. Acesso em: 28 abr. 2025.

THEODULOZ, Santiago. *Third Party Funding, su relevancia e influencia actual en el mundo del arbitraje internacional.*

Revista de Derecho de la Universidad Católica de Uruguay, n. 20, p. 159-187, 2019. Disponível em: <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/article/view/1850>. Acesso em: 28 abr. 2025.

TURTON, F. N. A arbitragem na resolução de conflitos envolvendo a administração pública. **Portal de Trabalhos Acadêmicos**, [S. l.], v. 12, n. 2, 2022. Disponível em: <https://revistas.faculadadedamas.edu.br/index.php/academico/article/view/1991>. Acesso em: 28 abr. 2025.

WALD, Arnoldo. Alguns aspectos positivos e negativos do financiamento da arbitragem. **Revista de Arbitragem e Mediação**, São Paulo, vol. 49, p. 33-41, abr.-jun. 2016. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RArbMed_n.49.03.PDF. Acesso em: 28 abr. 2025.

YANOS, Alexander A.; LINARES, Claudia. ***Key considerations in funding international arbitrations that involve Latin America***. [S.l.]: *Latin Lawyer*, 2024. Disponível em: <https://latinlawyer.com/guide/the-guide-international-arbitration-in-latin-america/third-edition/article/key-considerations-in-funding-international-arbitrations-involve-latin-america>. Acesso em: 28 abr. 2025.

CAPÍTULO 05

DISPUTE BOARDS: ENTRE A EFICIÊNCIA CONTRATUAL E O ACESSO À JUSTIÇA

Pedro Lucas Sampaio Nobre⁷

Sumário: Introdução. 1. Surgimento do Dispute Board. 2. Entendimento Jurisprudencial acerca do Dispute Board. 2.1. O caso da Linha Amarela do Metrô de São Paulo. 2.2. A apreciação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) dos comitês. 3. Dispute Board como mecanismo de Acesso à Justiça 4. Princípios Constitucionais do processo aplicados ao Dispute Board. 5. Legislações que regulam o Dispute Board. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

Hodiernamente, o estudo de métodos alternativos de resolução de conflitos vem ganhando enfoque no Direito Brasileiro. Todavia, os Dispute Boards ainda não são amplamente estudados e utilizados no Brasil, de modo que não há a observância do disposto no artigo 3º,

§3º do Código de Processo Civil de 2015⁸². Assim, é mister

⁷ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

⁸ Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. [...] §3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juizes, advogados, defensores

estimular outros meios adequados para a resolução de conflitos, como mecanismo de acesso à justiça.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 (A nova Lei de Licitações) prevê em seu art. 151, expressamente, uma nova modalidade consensual de conflitos nos contratos administrativos, os comitês de resolução de disputa, terminologia que é sinônima de Dispute Board e, neste artigo, será tratada como “comitês”⁹.

Nesse cenário, o objetivo deste artigo é demonstrar como o enquadramento do instituto pelo Direito Processual se justifica e traz ao procedimento maior segurança jurídica para quem dele venha se utilizar.

Portanto, é importante, a partir da metodologia bibliográfica, expor acerca de como ocorre a apreciação do poder judiciário sobre a temática, quais os princípios gerais do processo que são aplicáveis aos comitês, bem como o fato de que os legisladores a nível municipal e estadual mostram-se atualizados na temática.

públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

⁹ Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem. Parágrafo único. Será aplicado o disposto no caput deste artigo às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações.

1. SURGIMENTO DO *DISPUTE BOARD*

O instituto surge ligado aos contratos de Infraestrutura nos Estados Unidos, que por serem verdadeiros mecanismos de prevenção de conflitos, evitam a necessidade de recorrer ao poder judiciário (Rocha Neto, 2023, p. 43).

A doutrina brasileira apresenta divergência sobre qual contrato foi pioneiro no uso dos comitês como forma preventiva de resolução de conflitos. Por um lado, afirma-se que o primeiro caso foi, na década de 60 do século XX, na Barragem Boundary em Washington (Rocha Neto, 2023, p. 32). Por turno contrário, há aqueles que entendem ser o Túnel Eisenhower, no Estado do Colorado, em 1975, a primeira utilização (Ranzolin, 2017, p. 199).

Nesse cenário, os comitês de resolução de disputa representam o meio adequado para conflitos de infraestrutura, pois antecipam a controvérsia, segundo a International Chambers of Commerce:

um órgão permanente normalmente estabelecido na ocasião da assinatura ou no início da execução de um contrato de médio ou longo prazo para ajudar as partes a evitar ou superar quaisquer desentendimentos ou litígios que possam surgir durante a execução do contrato (DRBF, 2007).

Por conseguinte, a visão de Chapman (2009, p. 07-16):

Um ‘Dispute Board’ é um processo de prevenção e adjudicação de disputa que atua no ‘local de trabalho’, normalmente composto por três pessoas independentes e imparciais selecionadas pelas partes. A diferença significativa entre os DBs e a maioria das técnicas alternativas de resolução de disputas (ADR) (e possivelmente a razão pela qual os DBs tiveram tanto sucesso nos últimos anos) é o fato de que muitos DBs são estabelecidos no início do empreendimento e, por realizarem visitas regulares à obra, estão envolvidos ativamente no processo de construção.

Nesse sentido, a aplicação do instituto de maneira internacional, sobretudo nos Estados Unidos, demonstra a eficiência do Dispute Board, enquanto uma alternativa ao poder jurisdicional estatal. Soma-se a isso o fato de que, no Túnel Eisenhower, o procedimento foi utilizado novamente, em 2020, emitindo um parecer favorável à construtora. O caso atual foi resolvido em março de 2021, panorama em que se destaca a celeridade do procedimento (Rocha Neto, 2023, p. 35).

No Brasil, a aplicabilidade dos comitês ganha destaque em grandes projetos, como a expansão do metrô de São Paulo (Salla, 2020).

2. ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL ACERCA DO DISPUTE BOARD

O comitê já foi apreciado a nível estadual, pelos tribunais de justiça, e pelos tribunais superiores, de modo que faz-se necessário versar brevemente sobre como a jurisprudência vem se posicionando sobre os Dispute Boards.

2.1. O caso da Linha Amarela do Metrô de São Paulo

Na década de 10 do século XXI, durante a ampliação da Linha Amarela do Metrô de São Paulo, o Estado brasileiro buscou atrair investimento externo e coube ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) o financiamento (Macedo, 2023).

Nesse sentido, as partes pactuaram expressamente que o contrato assinado previa a utilização de comitês que iriam proferir recomendações para que a obra tivesse celeridade e evitasse que os litígios fossem ao Judiciário.

Entretanto, a Companhia do Metropolitano de São Paulo, contratante, restou insatisfeita acerca da recomendação do Comitê de Resolução de Disputa. Diante disso, ajuizou ação, perante o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), com fundamento na tutela cautelar requerida em caráter antecedente para suspender a eficácia da recomendação exarada pelo comitê.

Em 2018, o juízo estatal de São Paulo rechaçou a tutela cautelar e entendeu se tratar, na verdade, de tutela de

urgência. Portanto, concedeu, liminarmente, a suspensão da decisão exarada pelo comitê, logo, inferiu que havia tanto o *fumus boni iuris*, quanto o *periculum in mora*, sedimentando nos seguintes termos:

Ante o exposto, e para evitar pagamento indevido, seja pela ausência de base material-fática, seja por desrespeito contratual, concedo a tutela antecipada para suspender os efeitos ou a eficácia da decisão do Conselho de Resolução de Disputas (CRD), que obrigara o autor a pagar pelos serviços de retirada e disposição de solo contaminado, supostamente prestados pelo réu nos quantitativos e custos por este indicados (Brasil, 2022).

Assim, o Consórcio, contratado, interpôs o recurso de agravo de instrumento, com fulcro no art. 1.015, I do CPC/2015¹⁰, requerendo a atribuição de efeito suspensivo ao *decisum* vergastado, sustentando, em síntese, que as partes livremente pactuaram o contrato com previsão expressa de negócio processual.

Em consequência disso, nos termos do art. 190 do CPC¹¹, entendeu o Consórcio que só caberia ao juízo estatal

¹⁰ Art. 1.015. Cabe agravo de instrumento contra as decisões interlocutórias que versarem sobre: I - tutelas provisórias

¹¹ Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que

rever as recomendações do comitê por decisão terminativa, não verificada nenhuma das hipóteses do parágrafo único, não caberia ao juiz proferir a liminar de suspensão da decisão exarada pelos membros do *dispute board*.

O acórdão da Câmara de Direito Público do TJSP corrigiu o equívoco na concessão da liminar, nos seguintes termos:

ADMINISTRATIVO. Capital. Contrato administrativo no 4107521301. Linha 4 - Amarela do Metrô. Execução da obra civil, obra bruta e acabamentos para conclusão da fase 2. VCA Vila Sônia. Serviços de retirada e disposição de solo contaminado. Decisão do Conselho de Resolução de Disputas (CRD). Revisão. – 1. CRD. Decisão. O item 20.2 do Edital prevê o envio dos litígios a um Conselho de Resolução de Disputas, composto por três membros qualificados e admitidos por ambas as partes. A cláusula 7.2.8.3 do Termo de Acordo do Conselho de Resolução de Disputas assegura que "a decisão do Conselho somente deixará de ser exigível pelas Partes quando for notificada ou revisada, integral ou parcialmente, por meio de um acordo ou de um laudo arbitral ou sentença judicial". As decisões proferidas pelo CRD do Metrô podem ser submetidas à apreciação do Poder Judiciário, tanto com fundamento no art. 5o, XXXV da CF, quanto com base no Edital e Termo de Acordo que permeiam o contrato administrativo nº 4107521301; a concessão da tutela de urgência, por sua vez, é admitida desde que presentes os requisitos exigidos na lei (CPC, art. 300, 'caput'), sem que isso represente desprestígio ao

alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.

relevante instituto do 'dispute board'. – 2. Tutela de urgência. A decisão do CRD trata minuciosamente da (i) falha e demora na comunicação do Metrô sobre a contaminação do solo; (ii) suposta mistura do solo contaminado com solo limpo; e (iii) opção pelo sistema de coprocessamento em detrimento da dessorção térmica. A probabilidade do direito resta abalada pela embasada decisão do CRD; e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo é mitigado pela existência de seguro garantia que assegura o pagamento de indenização em quantia superior à discutida nos autos em caso de prejuízos decorrentes de eventual inadimplemento das obrigações assumidas pelo agravante. Ausentes os requisitos autorizadores da concessão da tutela de urgência (CPC, art. 300, 'caput'), a revogação é medida de rigor. – Tutela de urgência deferida. Agravo provido (Brasil, 2018).

Em que pese a tecnicidade do acórdão, os fundamentos não abordaram a questão do negócio jurídico processual, o que traria, como mencionado alhures, maior critério técnico e um arcabouço jurídico de proteção na jurisprudência da celebração dos Dispute Boards.

2.2. A apreciação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) dos comitês

Irresignada, a contratante, no caso do metrô de São Paulo, interpôs Recurso Especial, que, monocraticamente, pela Presidência do TJSP foi negado provimento, com fulcro no art.

1.030, V do Código de Processo Civil¹². Assim, a Companhia do Metropolitano de São Paulo entrou com Agravo em Recurso Especial, com fundamento no art. 1.030, §1º do CPC/2015: “§ 1º Da decisão de inadmissibilidade proferida com fundamento no inciso V caberá agravo ao tribunal superior, nos termos do art. 1.042”.

Na análise do recurso, o Relator da 2ª Turma do STJ reconheceu a tecnicidade do acórdão recorrido e sequer adentrou na temática dos Dispute Boards, conforme entendimento firmado no AREsp nº 1512201/SP de 2020. Por outro lado, em julgado da 3ª Turma do STJ, analisou-se a figura de comitês para resolver disputas, um acórdão construído garantindo a primazia dos métodos alternativos para a resolução de conflitos, *in verbis*:

RECURSO ESPECIAL. CLÁUSULA
COMPROMISSÓRIA VEICULADA EM
DOCUMENTO APARTADO DO
INSTRUMENTO CONTRATUAL
SUBJACENTE (MEIO EPISTOLAR).
APOSIÇÃO DE ASSINATURA NO
DOCUMENTO. DESNECESSIDADE.
ANUÊNCIA INEQUÍVOCA SOBRE A
CONVENÇÃO DE ARBITRAGEM.
RECONHECIMENTO. DISPOSIÇÃO
CONTRATUAL QUE DELEGA A TERCEIRO

¹² Art. 1.030. Recebida a petição do recurso pela secretaria do tribunal, o recorrido será intimado para apresentar contrarrazões no prazo de 15 (quinze) dias, findo o qual os autos serão conclusos ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal recorrido, que deverá: V – realizar o juízo de admissibilidade e, se positivo, remeter o feito ao Supremo Tribunal Federal ou ao Superior Tribunal de Justiça, desde que: a) o recurso ainda não tenha sido submetido ao regime de repercussão geral ou de julgamento de recursos repetitivos; b) o recurso tenha sido selecionado como representativo da controvérsia; ou c) o tribunal recorrido tenha reafirmado o juízo de retratação.

A SOLUÇÃO DE ESPECÍFICA CONTROVÉRSIA (VALOR DA PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA A SER ADQUIRIDA), CUJA DECISÃO SERIA FINAL, DEFINITIVA E ACATADA PELAS PARTES. CLÁUSULA COMPROMISSÓRIA, AINDA QUE VAZIA, APTA A SUBTRAIR DO PODER JUDICIÁRIO O JULGAMENTO DA QUESTÃO. EFEITO NEGATIVO. OBSERVÂNCIA. PRETENSÃO ACERCA DO CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO ASSUMIDA. RESISTÊNCIA DA PARTE DEMANDADA. INEXISTÊNCIA. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. NECESSIDADE. RECURSO PROVIDO. [...]

2. Por meio da cláusula compromissória, as partes signatárias ajustam convenção de arbitragem para solver eventuais conflitos de interesses, determinados ou não, advindos de uma relação contratual subjacente, cuja decisão a ser prolatada assume eficácia de sentença judicial. Desse modo, com esteio no princípio da autonomia da vontade, os contratantes elegem um terceiro - o árbitro, que pode ser qualquer pessoa que detenha, naturalmente, a confiança das partes -, para dirimir, em definitivo, a controvérsia a ele submetida. Como método alternativo de solução de litígios, o estabelecimento da convenção de arbitragem produz, de imediato, dois efeitos bem definidos. O primeiro, positivo, consiste na submissão das partes à via arbitral, para solver eventuais controvérsias advindas da relação contratual subjacente (em se tratando de cláusula compromissória). O segundo, negativo, refere-se à subtração do Poder Judiciário em conhecer do conflito de interesses que as partes tenham reservado ao julgamento dos árbitros. 2.1 Afigura-se absolutamente possível que as partes, por anteverem futuras e pontuais divergências ao

longo da consecução do objeto contratual, ou por conveniência / necessidade em não se fixar, de imediato, todos os elementos negociais, ajustem, no próprio contrato, a delegação da solução de tais conflitos a um terceiro ou a um comitê criado para tal escopo e, também com esteio no princípio da autonomia de vontades, disponham sobre o caráter de tal decisão, se meramente consultiva; se destinada a resolver a contenda imediatamente, sem prejuízo de a questão ser levada posteriormente à arbitragem ou à Justiça Pública, ou se vinculativa e definitiva, disposição contratual que, em qualquer circunstância - ressalvado, por óbvio, se existente algum vício de consentimento, - deve ser detidamente observada. 2.2 Será, portanto, a partir da natureza conferida pelas partes à decisão do terceiro ou do comitê criado para o escopo de dirimir determinada controvérsia, respeitada a autonomia dos contratantes, é que se poderá inferir se se está, ou não, diante de um método alternativo de heterocomposição de conflitos de interesses. 2.3 No caso, para a específica divergência quanto aos valores das ações a serem adquiridas, as partes avençaram que a correlata decisão do terceiro / árbitro seria final, definitiva e aceita pelas partes, o que encerra, inarredavelmente, convenção de arbitragem, ainda que vazia, a merecer, necessariamente, o respaldo do Poder Judiciário. Para tal propósito, é irrelevante o termo utilizado na avença ("avaliador", "arbitrador", etc). (Brasil, 2016).

Assim, o entendimento firmado pelo STJ reconhece que a autonomia da vontade permite, a partir da celebração de contratos, as partes pactuarem formas alternativas de resolução de conflitos e que, no caso de Dispute Boards, haja a possibilidade de revisão seja pelo juízo estatal,

seja pelo juízo arbitral.

Nesse sentido, o acórdão do Superior Tribunal de Justiça reforça a legitimidade dos comitês como mecanismo eficiente para a resolução de conflitos. Ao reconhecer sua validade, a Corte Cidadã alinha-se à noção contemporânea de acesso à justiça, que valoriza métodos alternativos capazes de proporcionar soluções céleres e eficazes.

3. DISPUTE BOARD COMO MECANISMO DE ACESSO À JUSTIÇA

Com o advento da Constituição Federal de 1988, observa-se um aumento na busca pelo Poder Judiciário, que saltou dos 81,4 milhões de processos em tramitação, (CNJ, 2023), para o número recorde de 84 milhões de processos em curso (CNJ, 2024). Além disso, o documento de 2024 concluiu, também, que o tempo médio de tramitação de um processo no Brasil é de 4 anos e 3 meses.

Assim, o Poder Judiciário necessita se especializar em micro demandas para garantir a efetividade do Art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988¹³. Entretanto, há causas complexas que necessitam de certos conhecimentos em assuntos que por vezes não se encontram na atividade típica do Poder Estatal.

Logo, a eficiência e a celeridade em resolver cláusulas complexas a partir do Dispute Board demonstram como esse mecanismo é adequado para garantir o acesso à

¹³ Art. 5º. [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito

justiça.

O caráter eminentemente contratual (Doy; Cabanillas, 2020, p. 186) dos comitês encontra respaldo na jurisprudência mencionada alhures no REsp nº 1.569.422/RJ, pois as partes exercem sua autonomia da vontade e submetem seus litígios a apreciação do Dispute Board.

Impondo frisar que o direito de acesso à justiça, compreendido enquanto meio jurisdicional para resolução dos conflitos, só poderá ocorrer após a utilização do comitê previsto contratualmente. No entendimento processual, o contrato cria uma condição anterior à propositura de ação sem a apreciação do comitê: a ausência do interesse de agir (Romani, 2022, p. 45-54). Não há, portanto, qualquer conflito entre o comitê e o acesso à justiça, pois nos dizeres de Cappelletti e Garth (1998, p. 11-12):

O direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

Assim, o entendimento da terceira onda de acesso à justiça¹⁴ vai ao encontro dos Dispute Boards, pois o direito

¹⁴ As ondas de acesso à justiça consistem em mecanismos para garantir, de fato, a proteção dos direitos. Diante disso, a terceira onda, desenvolvida por

de acesso à justiça deve ser entendido como o direito de acesso à solução justa para o conflito de interesses (Rodrigues, 2020, p. 12), pois a titularidade de direitos, sem os mecanismos que garantam a efetivação, torna-se apenas teoria (Cappelletti; Garth, 1998, p. 9).

Os comitês, mesmo sem possuir natureza jurisdicional, garantem maior celeridade e assertividade nas decisões para garantir a execução de contratos de infraestrutura complexos (Owen; Totterdill, 2008, p. 9-10). Portanto, o instituto vai ao encontro da ideia de acesso à justiça. Os Dispute Boards podem auxiliar com que a jurisdição seja mais eficiente. Nesse caso, garantindo uma ordem jurídica justa (Rocha Neto, 2023, p. 70).

Por consequência, tem-se firmado o entendimento de que o direito processual, embora público, não serve ao Estado, mas à pessoa (Lucca, 2019, p. 94). Nessa visão, o processo judicial é uma das alternativas de resolução de disputas, mas não pode ser entendido como o único (Medina, 2020, p. 115).

Nesse contexto, devem ocorrer incentivos aos métodos adequados de solução de conflitos, de modo que o aparato estatal tradicional só seja utilizado, quando os demais mecanismos de resolução de conflito sejam inviáveis (Cambi; Souza, 2017, p. 131). Logo, a eficiência e a celeridade em resolver cláusulas complexas a partir do Dispute Board demonstram como esse mecanismo é adequado para garantir o acesso à justiça.

4. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO PROCESSO APLICÁVEIS AO DISPUTE BOARD

A construção principiológica aplicável aos Dispute Boards advém de construções que Rocha Neto (2023, p. 73) adaptou de Dinamarco (2003, p. 30).

O flagrante aspecto contratual dos comitês guarda relação direta com a autonomia da vontade, princípio este que conflagra a força necessária para a existência dos Dispute Boards (Rocha Neto, 2023, p. 73), pois é o norteador da relação jurídica a ser estabelecida, de modo que o interesse de agir na instância judicial ou arbitral fica consignado a possível apreciação anterior do comitê.

A principal vantagem do Dispute Board é a igualdade das partes, prevalecendo a paridade de armas, em que é oportunizada às partes, de maneira igual, a oportunidade de expor suas razões de fato e de direito. Nesse contexto, esse entendimento prevalece até mesmo aos privilégios processuais da Fazenda Pública, a quem se entende não aplicáveis automaticamente no comitê, ressalvado que poderá ser aplicado oportunamente em eventual ação judicial, seja ela apreciada pelo poder judiciário tradicional ou pela arbitragem, com cláusula compromissória prevista contratualmente (Domingues, 2012, p. 91).

Além da igualdade das partes, o processo do Dispute Board precisa garantir o devido processo legal, pois não há espaço para que a justiça multiportas¹⁵ seja utilizada

¹⁵ A justiça multiportas consiste na possibilidade da parte ter o seu direito satisfativo a partir de diferentes mecanismos processuais, inclusive àqueles alheios a jurisdição estatal (Hill, 2021, p. 391).

como mecanismo para desvirtuar o Estado Democrática de Direito (Hill, 2021, p. 391). Assim, é imperioso que durante a realização do Comitê tenha-se a imparcialidade do julgador, a proibição de provas ilícitas, a igualdade entre as partes e a publicidade dos atos processuais, por exemplo (Dantas; Santos, 2020, p. 19).

5. LEGISLAÇÕES QUE REGULAM O DISPUTE BOARD

A legislação brasileira se demonstra atualizada na temática de métodos alternativos de resolução de conflito, destacando-se a criação de diversas leis a nível estadual e municipal que passaram a apreciar os comitês de resolução de conflitos em suas disposições.

Entretanto, não parece ser constitucional a utilização desses mecanismos legislativos para a criação do instituto pelo legislador municipal e estadual, tendo em vista que o direito processual e o direito material são de competência exclusiva da União, como prevê o texto constitucional no art. 22, I¹⁶.

Assim, embora seja uma lei que possa ser inconstitucional (Rocha Neto, 2023, p. 127), a Lei nº 16.873/2018, do Município de São Paulo, foi a primeira a regulamentar a instalação do Dispute Board em nível nacional.

Posteriormente, foi publicado o Decreto Municipal nº 60.067/2021 para regulamentar os comitês no município

¹⁶ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral,

paulista. Outrossim, observa-se a visibilidade que o pioneirismo da lei de São Paulo teve e influenciou, inclusive, o surgimento de outras legislações: na capital mineira, a Lei Municipal de Belo Horizonte nº 11.241/2020; na capital gaúcha, a Lei Municipal de Porto Alegre nº 12.810/2020; na cidade paulista de Sorocaba, a Lei Municipal nº 12.235/2020, bem como a Lei gaúcha, Lei Estadual do Rio Grande do Sul nº 15.812/2022.

Nesse sentido, não se pretende analisar os artigos das mencionadas leis, restringir-se-á a afirmar que é incompatível entender que os comitês têm natureza pré-processual, e um ente diferente daquele previsto constitucionalmente tem competência acerca da temática.

Nas casas legislativas federais, há projeto de lei que regulamenta os Dispute Boards, destacando o Projeto de Lei nº 206/2018, que foi aprovado em 2021 pelo Senado, de autoria do então senador Antonio Anastasia, que sugeriu uma proposta ligada à Administração Pública.

Assim, o projeto foi apensado ao Projeto de Lei nº 9883/2018, de autoria do deputado carioca Pedro Paulo. A junção dos projetos resultou no Projeto de Lei nº 2421/2021, que teve por última movimentação em 2023, o direcionamento para apreciação da comissão de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, o Dispute Board surge enquanto mecanismo eficaz na resolução prévia de conflitos, especialmente em contratos de grande complexidade e de

longa duração, como os de infraestrutura. O surgimento do instituto, com casos emblemáticos como a Barragem Boundary e o Túnel Eisenhower, evidencia sua eficiência na resolução de disputas, principalmente devido à morosidade do judiciário brasileiro, em virtude do grande fluxo de processos que se encontram nos tribunais pátrios.

O Comitê de Resolução de Disputa serve como uma alternativa para além do processo judicial e promove soluções rápidas e assertivas, como ocorreu no caso paulista na expansão da Linha Amarela do Metrô de São Paulo.

A doutrina brasileira tem se mostrado cada vez mais receptiva à aplicação do Dispute Board. A jurisprudência também tem se alinhado ao conceito de Dispute Boards, reconhecendo sua legitimidade e a autonomia das partes, evidenciado quando estas preveem a utilização do instituto contratualmente. Embora incipiente, observa-se o avanço de alternativas de natureza consensual para a solução de conflitos, a legislação de licitações e contratos administrativos avança grandemente na discussão.

Nesse contexto, o Superior Tribunal de Justiça chancela a validade dos comitês como método alternativo de resolução de conflitos, destacando sua natureza consensual e a possibilidade de revisão judicial, seja pelo juízo estatal, seja pela arbitragem, quando as partes assim disporem.

Além disso, os Dispute Boards são excelentes mecanismos de acesso à justiça, pois oferecem uma alternativa célere e especializada ao Poder Judiciário, principalmente quando se tratam de questões complexas e técnicas. É necessário ponderar, ainda, que os comitês precisam observar os princípios constitucionais do processo, como a autonomia da vontade e a paridade de armas, pois é salutar que os avanços do Estado Democrático de Direito prevaleçam

independentemente de qual o meio escolhido para resolução da controvérsia.

Por fim, o Código de Processo Civil, ao consagrar o acesso à justiça pela justiça multi portas, reflete a necessidade de diversificação das formas de resolução de litígios, reconhecendo que métodos alternativos são essenciais para a efetivação de um sistema jurídico mais ágil e acessível.

Dessa forma, os Dispute Boards consolidam-se como um instrumento fundamental para um sistema jurídico moderno, eficiente e adaptado às necessidades contemporâneas de resolução de conflitos.

REFERÊNCIAS

BELO HORIZONTE. **Lei nº 11242/2020**, de 19 de junho de 2020. Regulamenta a utilização de Comitê de Prevenção e Solução de Disputas para prevenir e para solucionar conflito relativo a direito patrimonial presente em contrato administrativo de execução continuada. Belo Horizonte, MG. Diário Oficial do Município.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Dispõe sobre o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, 17 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Dispõe

sobre a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.421, de 2021**. Regulamenta a instalação de Comitês de Prevenção e Solução de Disputas em contratos celebrados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, 2021

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Agravo em Recurso Especial nº 1.512.201/SP**. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, 25 de setembro de 2020. Diário da Justiça Eletrônico – DJe, 25 set. 2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=115605901&numero_registro=201901505270&data=20200925&tipo=0. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). **Recurso Especial nº 1.569.422/RJ**. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze. Brasília, 26 de abril de 2016. Diário da Justiça Eletrônico – DJe, 20 maio 2016. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?numero_registro=201501776949&data_publicacao=20/05/2016. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 12ª Câmara de Direito Público. **Agravo de Instrumento nº 2096127-39.2018.8.26.0000**. Relator: Desembargador Torres de Carvalho. Julgado em: 30 jul. 2018. Publicado no DJe em: 02 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 12ª Vara da Fazenda Pública. **Procedimento Comum nº 1014265-98.2018.8.26.0053**. Relator: Juiz Adriano Marcos

Laroca. Julgado em: 06 abr. 2022.

CAMBI, Eduardo; SOUZA, Fernando Machado de. A disponibilidade do interesse público no novo Código de Processo Civil e o princípio da eficiência na Administração. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 44, n. 142, p. 129-154, jun. 2017.

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

CHAPMAN, P. H. J. Dispute boards on major infrastructure projects. **Proceedings of the Institution of Civil Engineers - Management, Procurement and Law**, v. 162, n. 1, p. 7– 16, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2023**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf> Acesso em: 16 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2024**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2025.

DANTAS, Bruno; SANTOS, Caio Victor Ribeiro dos. O contraditório como direito de efetiva participação na construção da decisão judicial. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 310, p. 17-34, dez. 2020.

DRBF - DISPUTE RESOLUTION BOARD FOUNDATION. **DRBF Practices and Procedures Manual**. Charlotte: Dispute Boards Resolution Foundation, 2007

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A nova era do processo civil**. São Paulo: Malheiros, 2003.

DOMINGUES, Igor Gímenes Alvarenga. **Comitês de resolução de disputas (dispute boards) nos contratos da administração pública**. São Paulo: Almedina, 2012.

DOY, Juan Diego Gushiken; CABANILLAS, Rodrigo Andrés Freitas. **Dispute Boards: Mecanismo de prevención y solución de disputas en los contratos de construcción**. Lima: Estudio Mario Castillo Freyre-Palestra Editores, 2020.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, vol. 22, p. 379-408, jan./abr. 2021.

LUCCA, Rodrigo Ramina de. **Disponibilidade processual: a liberdade das partes no processo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MEDINA, José Miguel García. **Curso de Direito Processual Civil Moderno**. 5. ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

MELO, Karoline. **Perspectivas do comitê de resolução de disputas nos contratos administrativos**. Consultor Jurídico, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-set-02/karoline-macedo-perspectivas-comite-resolucao-dispute-board/>. Acesso em: 11 fev. 2025.

OWEN, Gwyn; TOTTERDILL, Brian. **Dispute Boards: procedures and practice**. London: Thomas Telford Publishing, 2008.

PORTO ALEGRE. **Lei nº 12.810**, de 3 de março de 2021. Prevê a instituição de Comitês de Prevenção e Solução de Disputas (Dispute Boards) nos contratos administrativos celebrados pelo Município de Porto Alegre. Porto Alegre, Rs:

Diário Oficial do Município. Disponível em:

https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/134686/Lei_12810.pdf . Acesso em: 10 fev. 2025.

RANZOLIN, Ricardo. A eficácia dos dispute boards no Direito brasileiro. **Revista de Arbitragem e Mediação** (online), São Paulo, v. 52, p. 197-219, jan.-mar. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.812**, de 17 de Março de 2022. Dispõe sobre a instituição de Comitê de Prevenção e Solução de Disputas em contratos administrativos continuados celebrados pelo Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS: Diário Oficial do Estado, 2022.

ROCHA NETO, Edson Francisco. **Os dispute boards como instituto processual: por um enquadramento na Teoria Geral do Processo**. 2023. 172 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Centro de Ciências Sociais, UERJ, Rio de Janeiro, 2023.

RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos. **Prefácio**. In: BRANCO, Janaína Soares Noleto Castelo. **Advocacia pública e solução consensual dos conflitos**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

ROMANI, Caio Augusto Tedesco. Desnecessidade, inutilidade e inadequação do projeto de lei 533/2019: uma análise interdisciplinar. **Revista de Processo** (online), v. 47, n. 334, p. 49- 64, dez. 2022.

SALLA, Ricardo Medina. **A breath of fresh air for the Dispute Boards in Brazil**. Disponível em: <https://www.disputeboard.org/wp-content/uploads/2020/04/DBs-in-Brazil-A-breath-of-fresh-air-for-the-Dispute-Boards-in-Brazil-Copy.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2025.

SÃO PAULO. **Lei nº 16.783/2018**, de 22 de fevereiro de 2018. Reconhece e regulamenta a instalação de Comitês de Prevenção e Solução de Disputas em contratos administrativos continuados celebrados pela Prefeitura de São Paulo. São Paulo, SP. Diário Oficial do Município.

SOROCABA. **Lei nº 12235/2020**, de 13 de outubro de 2020. Reconhece e regulamenta a instalação de Comitês de Prevenção e Solução de Disputas em contratos administrativos continuados celebrados pela Administração Direta e Indireta do Município de Sorocaba e dá outras providências. Sorocaba, SP: Diário Oficial do Município, 2020.

CAPÍTULO 06

A PSICOLOGIA NO DIREITO: TENSÕES ENTRE CIÊNCIA E PRÁTICAS ALTERNATIVAS NO JUDICIÁRIO - DISCUSSÃO SOBRE A INSERÇÃO DA PSICOLOGIA JURÍDICA FRENTE AO CRESCIMENTO DE MÉTODOS NÃO CIENTÍFICOS NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

*Vitória Alves Ferreira*¹⁷

Sumário: Introdução. 1. Os fundamentos jurídicos que regem o processo judicial brasileiro. 2. A expansão das Constelações Familiares nos tribunais e seu impacto na atuação dos magistrados. 3. Os possíveis riscos da ausência de validação científica dessa prática e seus efeitos sobre a segurança jurídica. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Poder Judiciário brasileiro tem buscado alternativas para lidar com o crescente volume de processos e a necessidade de humanização na solução de conflitos. Nesse contexto, práticas como a Constelação Familiar passaram a ser incorporadas como método de pacificação social, principalmente nas varas de família.

¹⁷ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

Inspirada na teoria de Bert Hellinger, essa abordagem propõe a solução de conflitos por meio de uma perspectiva sistêmica, na qual os envolvidos são levados a reconhecer padrões familiares e emocionais que influenciam suas disputas jurídicas (Moreira; Soares; Beiras, 2022).

Apoiada por magistrados e incentivada por órgãos como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Constelação Familiar tem sido aplicada em casos de divórcio, guarda de filhos, violência doméstica e medidas socioeducativas. No entanto, a inserção desse método no sistema jurídico levanta questões sobre sua compatibilidade com os princípios fundamentais do devido processo legal e da imparcialidade judicial, gerando intensos debates sobre sua constitucionalidade.

O princípio da imparcialidade do magistrado é um dos pilares do Estado Democrático de Direito e está assegurado no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal de 1988, que estabelece que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal" (Brasil, 1988). Esse princípio exige que o juiz atue de forma neutra, garantindo que as decisões judiciais sejam fundamentadas em critérios objetivos e isentos de influências externas.

Contudo, a participação ativa de magistrados na condução de sessões de Constelação Familiar pode comprometer essa imparcialidade, uma vez que essa prática envolve elementos subjetivos e não possui respaldo científico consolidado (Marino; Macedo, 2018). Além disso, há ausência de regulamentação clara sobre o uso dessas técnicas no Judiciário, gerando insegurança jurídica e questionamentos sobre a validade das decisões derivadas dessas sessões.

Outro aspecto relevante diz respeito à voluntariedade das partes na adesão às Constelações

Famíliares. Embora a prática seja apresentada como um método alternativo, há relatos de coerção indireta, onde partes são pressionadas a participar sob o risco de impactos negativos na condução de seus processos (Rádio Escafandro, 2022). Essa obrigatoriedade implícita levanta preocupações sobre o respeito aos direitos fundamentais dos envolvidos, principalmente em casos de violência doméstica, onde a Constelação pode reforçar dinâmicas de poder prejudiciais às vítimas.

Diante dessas questões, este artigo tem como objetivo analisar criticamente a constitucionalidade das Constelações Familiares no Judiciário, avaliando sua compatibilidade com os princípios da imparcialidade e do devido processo legal. Para isso, serão discutidos: (i) os fundamentos jurídicos que regem o processo judicial brasileiro; (ii) a expansão das Constelações Familiares nos tribunais e seu impacto na atuação dos magistrados e (iii) os possíveis riscos da ausência de validação científica dessa prática e seus efeitos sobre a segurança jurídica.

Por fim, importa destacar que a metodologia utilizada neste artigo é de natureza bibliográfica, fundamentando-se na análise de livros, artigos científicos, legislações e outros documentos pertinentes ao tema estudado. A pesquisa bibliográfica permitiu a construção do referencial teórico e a fundamentação crítica necessária para o desenvolvimento das discussões propostas.

1. OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE REGEM O PROCESSO JUDICIAL RASILEIRO

A análise das Constelações Familiares no âmbito do Judiciário brasileiro precisa ser situada conforme os princípios e as normas que fundamentam o processo judicial no ordenamento jurídico nacional. A Constituição Federal de 1988 estabelece os pilares essenciais da administração da Justiça, sendo o Capítulo I do Título II, relativo aos direitos e deveres individuais e coletivos, de particular relevância.

Dentre esses pilares, encontra-se o artigo 5º, inciso LIV, que consagra o princípio do devido processo legal ao dispor que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal" (Brasil, 1988). Este princípio assegura que todo indivíduo tenha acesso a um procedimento judicial que respeite normas previamente estabelecidas, garantindo a justiça e a igualdade no tratamento das partes envolvidas.

O devido processo legal representa uma garantia contra a arbitrariedade do Estado, assegurando que qualquer interferência em direitos individuais seja precedida por um processo justo. Além disso, o devido processo legal desdobra-se em outros princípios processuais relevantes, como o contraditório, que garante o direito de resposta e argumentação das partes, e a ampla defesa, prevista no inciso LV do mesmo artigo, que garante a todos os acusados a possibilidade de defenderem-se plenamente com os meios e recursos a ela inerentes. Esses princípios estabelecem uma estrutura processual que visa maximizar a justiça e minimizar possíveis abusos de poder.

Outro pilar fundamental é o princípio da

imparcialidade do magistrado, igualmente assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXVII, da CF/1988, que veda juízos ou tribunais de exceção. A imparcialidade é crucial para assegurar que os juízes atuem de maneira neutra, sem pressões internas ou externas que possam influenciar suas decisões. Trata-se de um componente essencial do Estado Democrático de Direito e uma garantia de que a justiça será administrada de forma objetiva e equânime. A aplicação das Constelações Familiares, portanto, deve ser cuidadosamente considerada para assegurar que não comprometa a imparcialidade judicial, visto que qualquer prejuízo a este princípio pode resultar em decisões tendenciosas ou inadequadas.

Além disso, o Código de Processo Civil (CPC), Lei nº 13.105/2015 complementa os dispositivos constitucionais ao detalhar os procedimentos a serem seguidos na tramitação dos processos judiciais.

O CPC estabelece normas sobre a forma dos processos, a competência dos juízes e tribunais, os direitos e deveres das partes, bem como sobre os atos processuais e seus prazos. Esta legislação desempenha um papel central na estruturação e na organização do sistema processual brasileiro, fornecendo uma base operacional que garante a aplicação prática dos princípios constitucionais, como o devido processo legal e a imparcialidade do magistrado. A compatibilidade das práticas de Constelações Familiares com essas normas deve ser analisada para assegurar que essas práticas inovadoras não conflitem com os procedimentos estabelecidos.

O princípio da imparcialidade do magistrado é um dos pilares fundamentais do devido processo legal e da garantia de um julgamento justo. O artigo 8º do Código de Ética da Magistratura Nacional estabelece que o juiz deve manter equidistância entre as partes, fundamentando suas

decisões exclusivamente em provas e argumentos jurídicos (CNJ, 2008).

No entanto, ao conduzir uma sessão de Constelação Familiar, o magistrado abandona sua posição de neutralidade e assume um papel ativo na resolução do conflito, atuando não apenas como julgador, mas também como facilitador de um processo subjetivo e emocional (Moreira; Soares; Beiras, 2022). Essa postura pode comprometer a imparcialidade do juiz, uma vez que ele passa a interagir diretamente com as partes fora dos limites formais do processo, podendo influenciar suas percepções e comportamentos de forma extrajudicial.

Além disso, a prática das Constelações Familiares não segue critérios normativos ou científicos padronizados, o que pode levar a interpretações pessoais do magistrado sobre os conflitos apresentados (Marino; Macedo, 2018). Esse envolvimento subjetivo na dinâmica processual representa um risco à imparcialidade judicial, pois decisões subsequentes podem ser contaminadas pela experiência vivenciada na sessão de Constelação, tornando o julgamento mais vulnerável a elementos externos e não estritamente jurídicos. Dessa forma, a adoção dessa prática no Judiciário levanta sérias preocupações sobre a manutenção da neutralidade dos magistrados e a validade das decisões proferidas sob essa influência.

Ainda que exista uma proteção exercida pela legislação brasileira como medida para assegurar a imparcialidade judicial, o devido processo legal e a legalidade, a utilização da Constelação Familiar, método não comprovado, tampouco reconhecido pelo Conselho Federal de Psicologia (CFP) e nem pelo Conselho Federal de Medicina (CFM) por falta de estudos científicos que comprovem sua eficácia, é um

evidente perigo no contexto do judiciário brasileiro (Conselho Regional de Psicologia, 2023).

Conclui-se que a integração das Constelações Familiares no Judiciário brasileiro deve ser minuciosamente considerada dentro do contexto dos princípios e normas constitucionais que regem o processo judicial. A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer os direitos e deveres fundamentais, e o Código de Processo Civil, ao detalhar os procedimentos judiciais, fornecem uma base sólida para garantir a justiça e a equidade nos processos.

2. A EXPANSÃO DAS CONSTELAÇÕES FAMILIARES NOS TRIBUNAIS E SEU IMPACTO NA ATUAÇÃO DOS MAGISTRADOS

A expansão das Constelações Familiares nos tribunais brasileiros tem sido um tema de interesse crescente, especialmente em como essa prática impacta a atuação dos magistrados e a eficácia do sistema judiciário. Ainda que existam relatos promissores sobre a técnica (CNJ, 2017), sua aplicação no contexto judicial levanta questões sensíveis devido à falta de comprovação científica robusta.

A Constelação Familiar, desenvolvida pelo terapeuta alemão Bert Hellinger, é uma técnica terapêutica que busca identificar e resolver conflitos familiares através da visualização dos relacionamentos e padrões emocionais. Adaptada para o contexto judicial, essa prática tem o intuito de facilitar a mediação e a resolução de conflitos, principalmente em casos de direito de família (Marino; Macedo, 2018).

O processo terapêutico começou no Brasil na

década de 1990, iniciando maior expansão a partir de 2010, possibilitando diversas discussões, a exemplo da audiência pública realizada pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado, promovida pelo senador Eduardo Girão, refletindo a divisão em torno da eficácia das Constelações Familiares. Os adeptos, como Sophie Hellinger e o juiz Sami Storch, defenderam a prática como uma inovação capaz de resolver conflitos de maneira mais humana e rápida (Defensores, 2022).

Entretanto, críticos, como o físico Marcelo Takeshi Yamashita e a física teórica Gabriela Bailas argumentaram que falta embasamento experimental ou teórico para sustentar a eficácia dessa prática. Eles destacaram a importância de políticas públicas fundamentadas em evidências científicas e expressaram preocupações éticas sobre a aplicação das Constelações nos tribunais, especialmente em casos de violência doméstica, onde há risco de revitimização (Defensores, 2022).

A constelação familiar faz parte das Práticas Integrativas e Complementares em Saúde (PICS), que foram institucionalizadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) como recursos terapêuticos transversais, juntamente com a acupuntura, a homeopatia e a terapia de florais, entre outras. São práticas que, segundo o site do SUS, buscam "a prevenção de doenças e a recuperação da saúde com ênfase na escuta acolhedora" e podem estar presentes na Rede de Atenção à Saúde, integradas ao modelo convencional de cuidado. Segundo levantamento da Agência Pública, desde 2018, foram realizadas mais de 24,2 mil sessões de constelação no SUS no Brasil (Gouveia; Bernardi, 2023).

Em meio aos debates acerca da constelação familiar, o Projeto de Lei nº 2166/2024 surge como uma tentativa de regulamentar a aplicação das Constelações

Familiares no Judiciário. O projeto propõe a vedação à prática de constelação familiar sistêmica no âmbito do Poder Judiciário para os diversos fins, inclusive de resolução alternativa de conflitos.

Portanto, embora as Constelações Familiares possam apresentar benefícios potenciais na resolução de conflitos, é essencial que sua adoção no sistema judicial seja conduzida com cautela e rigor.

3. OS POSSÍVEIS RISCOS DA AUSÊNCIA DE VALIDAÇÃO CIENTÍFICA DESSA PRÁTICA E SEUS EFEITOS SOBRE A SEGURANÇA JURÍDICA

A prática das Constelações Familiares, apesar de ser defendida por alguns como uma abordagem inovadora para a resolução de conflitos no âmbito do Judiciário, apresenta sérios riscos devido à ausência de validação científica robusta sobre sua eficácia. Ainda que a Constelação Familiar tenha sido institucionalizada pelo Sistema Único de Saúde (SUS) como recursos terapêuticos transversais (Gouveia Bernardi, 2023), esta abertura pode comprometer significativamente a segurança jurídica, tendo em vista seu caráter de pseudociência.

A falta de comprovação científica robusta sobre a eficácia das Constelações Familiares pode afetar negativamente a previsibilidade, a estabilidade e a integridade das decisões judiciais. A segurança jurídica é um pilar essencial do Estado de Direito, garantindo previsibilidade e estabilidade nas relações jurídicas. No entanto, a utilização de práticas não validadas cientificamente pode resultar em

decisões judiciais imprevisíveis e inconsistentes, minando a confiança da sociedade no sistema legal e gerando um sentimento de insegurança quanto aos desfechos dos processos.

Outro aspecto crítico é o reforço dos papéis de gênero estereotipados nas sessões de Constelação Familiar. Criada pelo alemão Bert Hellinger, a prática considera que cada pessoa precisa manter uma posição determinada dentro de uma família para que as relações sejam harmoniosas. No entanto, essa abordagem essencialista e determinista perpetua uma visão rígida de papéis de gênero, sugerindo que homens e mulheres devem se comportar de determinada maneira. Isso pode não apenas reforçar padrões estereotipados, mas também contrariar vários avanços sociais que visam à igualdade de gênero (Rádio Escafandro, 2023). Em entrevista ao podcast (Rádio Escafandro, 2023) o mestre em Direito Mateus França criticou o método por ser "essencialista, muito determinista de como homens e mulheres devem se comportar".

Políticas públicas eficientes precisam ser alvo de pesquisas que atestem sua eficácia e garantam a segurança do método, bem como a compreensão dos riscos envolvidos na sua aplicação. Sem essa validação, há um grande risco de que métodos baseados em estereótipos e dogmas se infiltrem no sistema judiciário, prejudicando não apenas a integridade das decisões, mas também amplificando os riscos de revitimização, especialmente em casos de violência doméstica.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) começou a analisar essa questão recentemente. O relator do caso, conselheiro Márcio Luiz Freitas votou no sentido de proibir o uso da Constelação Familiar no Poder Judiciário, ressaltando que a técnica não deve ser adotada como política pública devido à falta de respaldo científico. Freitas propôs uma

alteração na resolução que trata da Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres no CNJ, visando vedar o uso de técnicas baseadas em estereótipos a respeito do papel das mulheres ou da configuração familiar (Vivas, 2023; Pontes, 2023).

Freitas destacou que a discussão não é sobre se a Constelação Familiar é boa ou má, mas sim se ela é adequada para se tornar política pública. Ele enfatizou que a utilização de práticas não cientificamente validadas pode levar a decisões judiciais baseadas em percepções subjetivas, em vez de evidências objetivas e verificáveis, contrariando o princípio do devido processo legal (Vivas, 2023; Pontes, 2023).

Desse modo, a aplicação da técnica de Constelação Familiar no Judiciário brasileiro deve, urgentemente, ser revista uma vez que apresenta diversos fatores críticos que comprometem a validade e a segurança dessa prática como ferramenta jurídica. Somente com base em evidências objetivas e verificáveis é possível garantir uma administração da justiça que seja verdadeiramente justa e eficiente, protegendo os direitos fundamentais de todas as partes envolvidas e mantendo a confiança da sociedade no sistema legal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, é possível concluir que a integração das Constelações Familiares no Judiciário brasileiro demanda uma análise cuidadosa e rigorosa, especialmente à luz dos princípios e normas constitucionais que regem o processo judicial. A Constituição Federal de 1988 e o Código

de Processo Civil estabelecem um arcabouço robusto para garantir a justiça, a equidade e a segurança jurídica nos processos. No entanto, a aplicação das Constelações Familiares, uma prática ainda carente de validação científica suficiente, pode comprometer esses pilares fundamentais devido aos seus aspectos subjetivos e não padronizados.

A expansão das Constelações Familiares nos tribunais, apesar de contar com relatos de experiências positivas, enfrenta críticas consideráveis relacionadas à falta de comprovação empírica robusta, o que levanta sérias preocupações sobre sua eficácia e impacto sobre a imparcialidade dos magistrados. Nesse sentido, é essencial que qualquer prática inovadora no Judiciário seja embasada por evidências científicas e conduzida com rigor e cautela para evitar a permeação de subjetividades e estereótipos nos processos judiciais, comprometendo a segurança jurídica e a validade das decisões.

Ao considerar a ausência de critérios normativos e científicos consolidados para as Constelações Familiares, somada à possibilidade de influências extrajudiciais nos julgamentos, torna-se evidente a necessidade de reavaliar a adoção dessa técnica no contexto judicial. A prudência recomenda que a busca por métodos alternativos para a resolução de conflitos não subverta os princípios de imparcialidade, devido processo legal e a base científica que orienta a administração da justiça.

Portanto, enquanto não houver evidências científicas robustas que atestem a eficácia e a segurança das Constelações Familiares, sua aplicação no sistema judicial brasileiro deve ser evitada. Políticas públicas e decisões judiciais devem ser fundamentadas em critérios objetivos e verificáveis para garantir uma justiça realmente equânime,

protegendo os direitos das partes envolvidas e assegurando a confiança da sociedade no sistema legal.

REFERÊNCIAS

A CONSTELAÇÃO FAMILIAR E O PSEUDO DIREITO. Locução de: Tomás Chiaverinii. Entrevistados: Bibi Bailas, Letícia Junqueira, Mateus França e Sami Storch. [S.l.]: **Rádio Escafandro**, 5 out. 2022. Podcast. Disponível em: https://open.spotify.com/episode/70d1LpON7pUfn99j3yMZt4?si=7J_sXOtHRLqIOKCCQvfc_ig. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição** (1988). Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105/2015**. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.166/2024**. Dispõe sobre a vedação à prática de constelação familiar no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2437739>. Acesso em: 10 jan. 2025.

CASOS de violência familiar aplicam constelação em MT. **Conselho Nacional de Justiça**, 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/casos-de-violencia-familiar-aplicam-constelacao-em-mt/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DE MATO

GROSSO DO SUL. CRP 14/MS alerta sobre a constelação familiar. 2024. Disponível em: <https://www.crpms.org.br/crp-14-ms-alerta-sobre-a-constelacao-familiar/>. Acesso em: 28 abr. 2025.

CRP 14/MS alerta sobre a Constelação Familiar. **Conselho Regional de Psicologia**, 2023. Disponível em: <https://www.crpms.org.br/crp-14-ms-alerta-sobre-a-constelacao-familiar/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

DEFENSORES e críticos debatem constelação familiar na CAS. **Agência Senado**, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/03/24/defensores-e-criticos-debatem-constelacao-familiar-na-cas>. Acesso em: 10 jan. 2025.

GOUVEIA, Jullia; BERNARDI, Karol. SUS já realizou mais de 24 mil sessões de constelação familiar no país. **Sul 21**, 2023. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/saude/2023/10/sus-ja-realizou-mais-de-24-mil-sessoes-de-constelacao-familiar-no-pais/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

MARINO, Sueli; MACEDO, Rosa Maria S. A Constelação Familiar é sistêmica? **Nova Perspectiva Sistêmica**, v. 27, n. 62, p. 24-33, 2018. Disponível em: <https://www.revistanps.com.br/nps/article/view/441/355>. Acesso em: 10 jan. 2025.

MOREIRA, Lisandra Espíndula; SOARES, Laura Cristina Eiras Coelho; BEIRAS, Adriano. Constelações familiares no judiciário: um tema para a Psicologia? **Estudos de Psicologia** (Natal), v. 27, n. 1, p. 68–80, 2023. Disponível em: <https://submission-pepsic.scielo.br/index.php/epsic/article/view/22744>. Acesso

em: 14 fev. 2025.

PONTES, Felipe. Relator no CNJ vota por restringir constelação familiar no Judiciário. **Agência Brasil**, 2023.

Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2023-10/relator-no-cnj-vota-por-restringir-constelacao-familiar-no-judiciario>. Acesso em: 15 fev. 2025.

VIVAS, Fernanda. CNJ discute se Judiciário pode usar constelação familiar para conflitos. **G1**, 2023. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/10/17/cnj-discute-se-judiciario-pode-usar-constelacao-familiar-para-solucao-de-conflitos.ghtml>. Acesso em: 15 jan. 2025.

PARTE II

ACESSO À JUSTIÇA E GRUPOS VULNERABILIZADOS

CAPÍTULO 07

O ACESSO À JUSTIÇA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA SOB A LUZ DA NECROPOLÍTICA

*Amanda Jucá Bezerra*¹⁸

Sumário: Introdução. 1. Acesso à justiça: mais que chegar ao Judiciário. 2. A necropolítica no acesso à justiça. 3. Demandas judiciais da população em situação de rua. 3.1. Caso Geraldo Filipe da Silva. 3.2. Caso Carlos Eduardo Pires de Magalhães. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa analisar as barreiras estruturais que impedem o acesso à justiça de forma equitativa, com enfoque especial na população em situação de vulnerabilidade social, sob a ótica da necropolítica. A Constituição Federal de 1988 assegura, em seu artigo 5º, inciso XXXV, o direito fundamental ao acesso à justiça, garantindo que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988). No entanto, dados fáticos demonstram que o mero acesso ao Judiciário não é suficiente

¹⁸ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Ciências Criminais (NECC) e do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM).

para assegurar a efetivação dos direitos, especialmente para aqueles que se encontram à margem da sociedade.

A complexidade do sistema judicial, marcada por formalismos excessivos e uma linguagem técnica distante do cidadão comum, cria uma barreira intransponível para muitos, perpetuando desigualdades e reforçando a exclusão social. Essa dinâmica é ainda mais evidente quando se observa a atuação do Estado por meio de políticas que, embora formalmente garantidoras de direitos, operam de forma seletiva e excludente, conforme teorizado por Achille Mbembe (2018) em sua concepção de necropolítica.

Nesse contexto, o artigo busca explorar como a necropolítica se manifesta no acesso à justiça, evidenciando casos emblemáticos que ilustram a marginalização de grupos vulneráveis, como a população em situação de rua. A partir de uma análise crítica de casos concretos, como os de Geraldo Filipe da Silva e de Carlos Eduardo Pires de Magalhães, demonstra-se como o sistema jurídico, ao invés de assegurar direitos inerentes à dignidade humana, reforça mecanismos de exclusão e desumanização.

Sobre a abordagem à problemática, a presente pesquisa será qualitativa, uma vez que analisa dados que não são mensuráveis e não podem ser traduzidos em números quantificáveis, mas que serão apresentados de forma descritiva (Appolinário, 2012, p. 61). No que toca ao procedimento técnico, será bibliográfica, com base no levantamento de material já publicado, especialmente artigos científicos, dissertações, precedentes jurisprudenciais e livros, além de observar legislações correlatas ao tema.

Ao retomar questões já discutidas e introduzir novos elementos, o texto busca oferecer uma visão ampla e coesa sobre os desafios do acesso à justiça no Brasil, sobretudo

para aqueles que são invisibilizados pela lógica necropolítica.

1. ACESSO À JUSTIÇA: MAIS QUE CHEGAR AO JUDICIÁRIO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi consolidado como direito fundamental o acesso à justiça, exprimido nos dizeres do art. 5º, inciso XXXV, da Carta Magna na fatídica máxima “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988).

Tal conceito, todavia, não pode ser confundido com o mero acesso ao Judiciário. Ele, em sua verdadeira essência, demanda que os cidadãos tenham acesso não apenas a um sistema judicial formal, mas à própria ordem jurídica justa, com possibilidade de alcance concreto dos direitos individuais e coletivos postulados na referida Constituição, como pronuncia Watanabe (2019). Segundo o autor, não basta assegurar o ingresso ao Judiciário se este, em sua estrutura e funcionamento, mantém-se distante e inacessível à sociedade.

A complexidade do sistema judicial, frequentemente percebido como um universo impenetrável, reflete um serviço que, intencionalmente ou não, se distancia do povo. Linguagem técnica e excessivamente rebuscada e formalidades processuais rigorosas são aspectos que, muitas vezes, afastam o Direito da população geral e criam uma barreira profunda e abstrata, apesar de palpável: de acordo com o Relatório Justiça em Números de 2024, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), há, no Brasil, cerca de 84 milhões de processos em tramitação (Conselho Nacional de Justiça,

2024).

A esmagadora maioria destes, entretanto, está sob o domínio de poucos litigantes repetitivos, como bancos, concessionárias de serviços públicos e entes estatais, fenômeno que demonstra que o Judiciário, em geral, permanece limitado aos segmentos que detém maior poder econômico. Sobre a pauta, atestam Sadek, Lima e Araújo (2001, p. 41):

Deparamo-nos com uma situação paradoxal: a simultaneidade de demandas de mais e de demandas de menos; ou, dizendo de outra forma, poucos procurando muito e muitos procurando pouco. Assim, o extraordinário número de processos pode estar concentrado em uma fatia especial da população, enquanto a maior parte desconhece por completo a existência do Judiciário, a não ser quando é compelida a usá-lo, como acontece em questões criminais. Desta forma, a instituição seria muito utilizada exatamente por aqueles que sabem tirar vantagens de sua utilização. [...] Tornou-se lugar comum afirmar que sem uma Justiça acessível e eficiente coloca-se em risco o Estado de Direito. O que poucos ousam sustentar, complementando a primeira afirmação, é que, muitas vezes, é necessário que se qualifique o que acesso se fala. Pois a excessiva facilidade para um certo tipo de litigante ou o estímulo à litigiosidade podem transformar a Justiça em Justiça não apenas seletiva, mas sobretudo inchada. Isto é, repleta de demandas que pouco têm a ver com a garantia de direitos – esta sim uma condição indispensável ao Estado Democrático de Direito e às liberdades individuais.

Não se nega que o aparelho estatal tem buscado democratizar o alcance primário à justiça, embora, muitas vezes, a partir da supracitada visão reducionista que o limita ao mero acesso ao Judiciário, como observado na consolidação da Defensoria Pública e na ampliação da gratuidade de justiça em demandas judiciais, vide o art. 134 da Constituição Federal de 1988.

O que se questiona no presente artigo, em verdade, é o que ocorre com os pleitos da população mais vulnerável após ultrapassarem a barreira de ingressar no sistema de justiça: serão essas demandas efetivamente acolhidas e, mais importante, terão seus direitos concretamente efetivados?

1. A NECROPOLÍTICA NO ACESSO À JUSTIÇA

Partindo da ótica de que o acesso à justiça não pode ser confundido com o mero ingresso no Judiciário, é preciso compreender, também, como certas estruturas sociais e políticas determinam quem efetivamente terá seus direitos concretizados e quem permanecerá à margem do sistema político-social de acesso a direitos. É nesse contexto que a teoria da necropolítica (Mbembe, 2018), desenvolvida por Achille Mbembe, não apenas se torna essencial para a compreensão das desigualdades na busca pela justiça, mas também revela um padrão estrutural na forma como o Estado trata as demandas judiciais dos mais vulneráveis.

A necropolítica, conceituada pelo referido autor camaronês como a expressão máxima da soberania “no poder e na capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer” (Mbembe, 2018, p. 5) e revela-se como um elemento crucial

para entender como o Estado, ao mesmo tempo em que promete constitucionalmente o acesso à justiça, constrói e mantém um sistema seletivo que define quem pode efetivamente desfrutar dos direitos e quem é marginalizado.

Essa prática, como aponta Mbembe, reflete uma dinâmica de poder que, em nome da civilização, cria zonas de exclusão e violência, nas quais a dignidade humana e o mínimo existencial são negados para muitos cidadãos. A relação entre necropolítica e o acesso à justiça se configura, portanto, como uma dicotomia, em que os mais vulneráveis encontram seus direitos não apenas negados, mas também expostos a uma forma de dominação que recusa sua inclusão plena no contrato social (Santos, 2016). Acerca disso, apontou Foucault (2005, p. 47):

Em outras palavras, os sistemas jurídicos, sejam as teorias, sejam os códigos, permitiram uma democratização da soberania, a implantação de um direito público articulado a partir da soberania coletiva, no mesmo momento, na medida em que e porque essa democratização da soberania se encontrava lastrada em profundidade pelos mecanismos da coerção disciplinar. De uma forma mais ou menos densa, poderíamos dizer o seguinte: uma vez que as coerções disciplinares deviam ao mesmo tempo exercer-se como mecanismos de dominação e ser escondidas como exercício efetivo do poder, era preciso que fosse apresentada no aparelho jurídico e reativada, concluída, pelos códigos judiciais, a teoria da soberania.

Ainda, cabe ressaltar que os mecanismos criados pelo próprio Estado para tentar reduzir a exclusão social dos

mais vulneráveis são, muitas vezes, atacados pela própria instituição estatal — mediante, por exemplo, o subfinanciamento da Defensoria Pública (Maia, 2021). É o que se observa da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública de 2024, a qual revela que, no estado do Ceará, o orçamento aprovado para a Defensoria Pública do Estado no ano de 2024 corresponde a apenas 1,01% do orçamento fiscal da unidade federativa (Pesquisa Nacional da Defensoria Pública, 2024). Do mesmo modo, uma análise comparativa entre o orçamento aprovado para determinados órgãos do sistema de justiça revela que, no Ceará, os valores destinados ao Poder Judiciário e ao Ministério Público são, respectivamente, 611,3% e 131,7% maiores que o orçamento da Defensoria Pública.

Tal desequilíbrio orçamentário, que evidencia uma subvalorização da Defensoria Pública (Maia, 2021), reflete, de forma concreta, um esforço ativo do Estado para que a instituição não possa desempenhar de maneira plena seu papel de garantir o acesso à justiça para os mais vulneráveis. Como órgão incumbido de oferecer assistência jurídica gratuita, especialmente aos cidadãos em situação de pobreza, o reduzido investimento financeiro na instituição, por sua vez, revela um baixo engajamento estatal em assegurar a efetividade dos direitos fundamentais dos mais pobres, e, por conseguinte, os exclui da plena participação na sociedade, conforme os ditames da necropolítica, que operam na marginalização e negação de seus direitos. Nesse sentido, afirma Maia (Maia, 2024, p. 2):

Por que a atuação do advogado pela vítima rica não causa espanto como causa, para alguns, a atuação defensorial pela vítima pobre? Com efeito, várias são as hipóteses de possíveis respostas à pergunta: (1) um incômodo

“aporofóbico” ao se assistir pobres garantindo direitos; (2) a aversão corporativa de visualizar a Defensoria Pública ocupando lugares que não ocupava outrora; (3) Ignorância normativa. Sobre a última hipótese — desconhecimento sobre as normas de assistência jurídica aos mais vulneráveis —, é farta a fundamentação para dar aval constitucional e legal à atuação da Defensoria Pública em prol da vítima vulnerável. Outrossim, não bastasse a força normativa decorrente da igualdade constitucional impondo a paritária possibilidade representativa às vítimas ricas (por advogado) e às vítimas pobres (via Defensoria Pública), há ainda muito mais a se expor, iniciando-se pela dicção constitucional de assistência defensorial (artigo 5º, LXXIV c/c 134) que não faz limitação à atuação em prol do hipossuficiente do polo passivo penal (o réu). Na verdade, basta a condição de necessitado para deflagrar o atuar da Defensoria Pública, sem mirar ou pressupor o polo processual.

Destaca-se, ainda, que a visão social aporofóbica (Cortina, 2020), manifestada pela aversão aos pobres, atua como um fator determinante na perpetuação das barreiras ao acesso à justiça para as camadas mais vulneráveis da população, sob a óptica necropolítica. Isso é observado, a título de ilustração, especialmente por meio de programas policiais sensacionalistas e de manchetes jornalísticas, os quais, comumente, estigmatizam defensores públicos e advogados que assumem a defesa de réus provenientes de contextos marginalizados, tratando-os, muitas vezes, como cúmplices de comportamentos criminosos, “amigos dos inimigos” (Carvalho, 2011), reforçando a máxima de que os ditos miseráveis não podem ter direito à justiça.

Assim, o Estado, de forma velada, perpetua a divisão entre os abastados e os vulneráveis, assegurando aos primeiros o pleno alcance aos direitos, enquanto os últimos são relegados ao mínimo existencial (Rawls, 2001), e, muitas vezes, sequer a isso. Observa-se a atuação encoberta da necropolítica, que, por meio de mecanismos aparentemente legais, estabelece cenários em desconformidade com os princípios constitucionais, mantendo os pobres à margem da plena realização de seus direitos fundamentais e afastando-os do acesso irrestrito à justiça.

Esse processo, ao se ocultar sob a roupagem da legalidade, reforça as desigualdades estruturais e assegura que a exclusão social e a negação de direitos sejam, na prática, legitimadas e institucionalizadas, como temia Mbembe (2018).

2. DEMANDAS JUDICIAIS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

O Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 (Brasil, 2009), estabelece a Política Nacional para a População em Situação de Rua e cria o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Em seu artigo 1º, parágrafo único, apresenta a definição de população em situação de rua:

Art. 1º [...] Parágrafo Único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia

convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Já a Resolução nº 425/2021 do CNJ, alterada pela Resolução nº 605/2024 do mesmo órgão, instituiu o Comitê Nacional PopRuaJud do Conselho Nacional de Justiça, o qual tem como competência promover “políticas públicas judiciais de atenção às pessoas em situação de rua” (Conselho Nacional de Justiça, 2021).

Tais órgãos, de abrangência nacional, buscam enfrentar os desafios específicos que impedem o acesso à justiça dessa população, como as barreiras documentais, a falta de endereço fixo e o estigma social. É crucial ressaltar, entretanto, que muitas das demandas judiciais apresentadas por pessoas em situação de rua envolvem direitos básicos que a população não vulnerável sequer imaginaria precisar pleiteá-los juridicamente, tais como o direito de ir e vir e de permanecer em lugares sem sofrer violências físicas e morais, exigindo intervenção judicial para sua garantia (Santos, 2016, p. 33).

Um exemplo emblemático dessa realidade é o caso de Carlos Eduardo Magalhães, pessoa em situação de rua que, por meio de um *habeas corpus* preventivo impetrado pela Defensoria Pública, conseguiu assegurar seu direito de circular livremente sem ser alvo de abordagens abusivas pela Polícia Militar.

O paciente do presente *habeas corpus*, atendido

pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, relatou, nesta semana, ter sofrido as seguintes ameaças em sua liberdade de locomoção: “3 abordagens em 7 dias, repetindo a averiguação do nome e nos colocando para esperar em posição desconfortável, com xingamentos como ‘cu de burro’, ‘lixo’ etc.” Relatou que, na Praça Coração de Jesus, um agente policial identificado como Soldado Velasco “xingou-me e ameaçou de ‘dar uma porrada na cara’ do rapaz que estava sendo abordado junto a mim”. Relatou, ainda, que os policiais envolvidos na “operação sufoco” têm utilizado spray de pimenta sobre a face dos moradores da região que se recusam a circular. Em vídeo gravado pela Defensoria Pública no ato de seu atendimento, o paciente complementa que: “quer dizer é, tratando como alguém que não tem direito nenhum, ou que cometeu um crime, que no caso meu nome não consta, em nenhum [...] e não tem processo” e “tô pedindo meu Direito Constitucional de ir e vir, eu não posso ficar num lugar, outro dia eu não pude passar numa rua, que todos os pedestres passavam”. E, de fato, o paciente sequer possui inquérito policial contra si, muito menos processo ou condenação criminal. No que concerne às pessoas em situação de rua, inexiste qualquer disposição em nosso ordenamento que determine a remoção compulsória dessas pessoas dos locais onde estão, especialmente por meio de expedientes violentos, vexatórios ou intimidadores.

No referido caso, foi necessário que, para inibir a violência, fosse deferida uma medida liminar no escopo do habeas corpus, de número 1158802620128260000, que tramitou no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), imputando à Polícia Militar o dever de “abordar as pessoas

apenas em situações autorizadas pela lei, e não somente porque mendigo e morador de rua, de modo a não se consumir abordagens arbitrárias pelo simples trânsito em via pública ou mesmo que nela estejam dormindo” (Brasil, 2012).

Trata-se de uma realidade que não se configura como um caso isolado, uma vez que a população em situação de rua, ainda que logre pleitear direitos diretamente perante o Poder Judiciário, depara-se com uma realidade na qual a efetivação desses direitos mostra-se, na prática, extremamente limitada. Tal fenômeno, conforme explanado, é inerente à lógica necropolítica que subjaz à atuação estatal, a qual, em vez de assegurar a plena concretização dos direitos fundamentais, acaba por reforçar mecanismos de exclusão e marginalização.

Nesta senda, a dicotomia entre a previsão normativa e a efetivação material dos direitos será analisada e demonstrada nos estudos de caso subsequentes.

2.1. Caso Geraldo Filipe da Silva

Geraldo Filipe da Silva, 28 anos, trabalhava como serralheiro e, em 2022, durante a pandemia de Covid-19, mudou-se para Brasília em busca de uma nova oportunidade de emprego formal. Entretanto, diante das dificuldades de inserção no mercado de trabalho, acabou por tornar-se pessoa em situação de rua. Sem condições financeiras para se sustentar, passou a depender de assistência social, utilizando serviços de alimentação oferecidos por instituições de caridade próximas à Praça dos Três Poderes, na capital brasileira (Abreu, 2024).

Em 08 de janeiro de 2023, após se alimentar em um desses institutos, Geraldo observou um movimento incomum de helicópteros na região e decidiu aproximar-se do local para entender o que se passava. Naquele momento, estava em curso a fatídica invasão do Congresso Nacional, do Palácio do Planalto e da sede do Supremo Tribunal Federal por apoiadores do ex-presidente Jair Bolsonaro, episódio que marcou a história política recente do país.

Na ocasião, o referido indivíduo vestia uma roupa preta que havia recebido do próprio instituto social. No entanto, sua presença foi interpretada de forma equivocada por manifestantes que estavam no local, que o acusaram de ser um infiltrado. A situação resultou na prisão em flagrante de Geraldo pela Polícia Militar do Distrito Federal, sob a justificativa de que ele estava em posse de “acessórios utilizados para as depredações que objetivaram a abolição do Estado Democrático de Direito” — quais sejam, diga-se, um rádio HT marca “Badfeng”, um aparelho celular, marca XIAOMI, modelo REDMI M2103K19G, cor azul marinho, um SIM CARD, operadora VIVO, e um pedaço de tecido, conforme se extrai dos autos da Ação Popular 1423, que tramitou no Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2024).

Durante a abordagem, informou que era morador de rua e que frequentava o instituto social para obter alimentação. Apesar de suas explicações, o flagrante foi efetivado e convertido em uma prisão preventiva que durou 320 dias, apesar das inúmeras impetrações de *habeas corpus* por parte da Defensoria Pública. Por fim, foi denunciado pela Procuradoria-Geral da República pelos crimes previstos nos arts. 359-L, 359-M, 163, parágrafo único, I, II, III e IV, 288, parágrafo único, todos do Código Penal, 62, I, da Lei 9.605/98 (Brasil, 2024).

Tão somente em 24 de novembro de 2023, após mais de 8 meses de cárcere, Geraldo obteve liberdade provisória (Brasil, 2023) pelo Superior Tribunal Federal (STF), seguindo parecer do próprio Ministério Público, por ausência de provas de materialidade delitiva e de dolo de cometer quaisquer crimes — circunstâncias estas que eram verificáveis desde o início das investigações (Abreu, 2024):

[...] Ante a narrativa apresentada pelo denunciado, em cotejo com os demais elementos probatórios, notadamente os depoimentos testemunhais e o vídeo apresentado em audiência pela testemunha LUIZ DE CARVALHO LELA NETO, Policial Militar condutor do flagrante, subsiste dúvida razoável quanto à autoria delitiva, especificamente no que diz respeito à presença do elemento subjetivo (dolo). Além disso, não há provas de que o denunciado tenha integrado a associação criminosa, seja se amotinando no acampamento erguido nas imediações do QG do Exército, seja de outro modo contribuindo para a execução ou incitação dos crimes e arregimentação de pessoas. Não está comprovado, portanto, que GERALDO FILIPE DA SILVA tenha se aliando subjetivamente à multidão criminosa (consciência da colaboração e voluntária adesão) e, conseqüentemente, concorrido para a prática dos crimes, somando sua conduta, em comunhão de esforços com os demais autores, com o objetivo de praticar as figuras típicas imputadas (finalidades compartilhadas).

Todavia, apesar do explícito reconhecimento da ausência de indícios de cometimento de delitos por parte do réu, este foi submetido a múltiplas medidas cautelares

diversas: uso de tornozeleira eletrônica, cancelamento de passaporte, comparecimento semanal em juízo, dentre outras. Em 19 de março de 2024, após 4 meses de cumprimento das cautelares, Geraldo foi oficialmente absolvido (Brasil, 2024) pelo STF.

O caso de Geraldo Filipe da Silva expõe a velada atuação da necropolítica no acesso à justiça, mesmo quando há garantia formal de defesa por instituições como a Defensoria Pública. Apesar de ter sido defendido judicialmente, Geraldo teve seus direitos fundamentais violados por mais de oito meses, período em que permaneceu preso preventivamente com base em suspeitas infundadas e sem comprovação de materialidade delitiva.

A prisão preventiva, decretada sem análise adequada dos requisitos formais e materiais (Brasil, 2024), revela a seletividade do sistema penal, que recai de forma desproporcional sobre indivíduos em situação de vulnerabilidade, como moradores de rua — em verdade, a condição de Geraldo como tal pareceu bastar para justificar sua criminalização, evidenciando a lógica necropolítica que decide quem pode ser descartado e quem merece ter seus direitos preservados (Mbembe, 2018).

Mesmo após o reconhecimento da inexistência de indícios de participação nos crimes, Geraldo foi submetido a medidas cautelares restritivas, que limitaram seu direito de ir e vir, reforçando a ideia de que indivíduos em situação de rua são tratados como "eternos suspeitos" (Gomes, 2021, p. 3), cuja liberdade pode ser sacrificada sem pudor. A perpetuação da suspeita, mesmo após a absolvição, demonstra como a necropolítica nega o acesso pleno à justiça e mantém os mais vulneráveis em um estado de subcidadania, no qual seus direitos permanecem sendo sistematicamente violados.

2.2. Caso Carlos Eduardo Pires de Magalhães

Em 27 de novembro de 2020, por volta das 7 horas da manhã, o morador de rua Carlos Eduardo Pires de Magalhães, 40 anos, acordou vomitando sangue. Decidiu, então, levantar, atravessar a rua e pedir socorro em uma padaria no bairro Ipanema, na zona nobre da cidade do Rio de Janeiro. No entanto, funcionários e clientes do estabelecimento presumiram que ele estivesse pedindo esmolas e o ignoraram. Somente às 8h15min, quando Carlos Eduardo caiu sem vida no chão da padaria, compreenderam que se tratava de um pedido de ajuda (Filho, 2020).

Tal constatação, todavia, pouco alterou a conduta dos indivíduos que presenciaram o ocorrido. De acordo com uma testemunha dos fatos, “colocaram um pedaço de plástico preto em cima do corpo dele, com cadeiras e mesas na frente. O pessoal continuou tomando café da manhã, como se nada tivesse acontecido” (Filho, 2020, s.p.). Posteriormente, após a retirada do corpo, “o pessoal só jogou água e sabão no chão, como se ele fosse um bicho. E a padaria seguiu funcionando normalmente” (Filho, 2020, s.p.).

Por não portar documentação civil, Carlos Eduardo apenas foi formalmente identificado após o exame de perícia necropapiloscópica, formalidade que autorizaria, em tese, a confecção da certidão de óbito do referido indivíduo. Todavia, a família do falecido, ao solicitar o documento no 5º Registro Civil de Pessoas Naturais do Rio de Janeiro, não pôde recebê-lo, sob a justificativa de que a elaboração da certidão somente se procederia sob a comprovação de vínculo familiar com o finado — o qual não poderia ser demonstrado, haja vista a ausência de documentação civil (Brasil, 2020).

Tal negativa viola diretamente o artigo 79 da Lei nº 6.015/73, que dispõe sobre registros públicos e serviços cartorários, o qual determina que até o médico e o vizinho do falecido — indivíduos sem qualquer vínculo de parentesco — podem solicitar o assento de óbito:

Art. 79. São obrigados a fazer declaração de óbitos: [...] na falta de pessoa competente, nos termos dos números anteriores, a que tiver assistido aos últimos momentos do finado, o médico, o sacerdote ou vizinho que do falecimento tiver notícia; [...] (Brasil, 1973).

À vista disso, a irmã de Carlos Eduardo, Sra. Dandara Alves Sampaio, mediante assistência jurídica da Defensoria Pública, ingressou com um requerimento emergencial de autorização judicial para registro de óbito, a fim de viabilizar o sepultamento de seu irmão como cidadão identificado civilmente, não como indigente, nos seguintes termos (Brasil, 2020, p. 3):

É certo, ainda, que, caso não seja expedido o alvará judicial, não haverá possibilidade de providenciar o sepultamento, cuja tendo em vista, inclusive que a declaração de óbito foi emitida apenas hoje, por força da necessidade do exame pericial, embora o falecimento tenha ocorrido no dia 27 de novembro, o que reforça a urgência do pleito. Assevera-se que o sepultamento está aguardando apenas autorização judicial para a sua realização, que ocorrerá no cemitério de OLINDA, localizado na Rua Cândida, s/n - Olinda, Nilópolis - RJ, 26545-150, no dia 02.12.2020, às 15h.

Entretanto, sem o prévio registro, este não poderá ser realizado, daí a urgência que impõe. Portanto, vem se socorrer do Poder Judiciário para obter autorização para o registro de óbito, em observância ao fundamento axiológico da dignidade da pessoa humana, constante no art. 1º, III, da CRFB.

O pleito foi deferido em 02 de dezembro de 2020, tão somente no dia marcado para o sepultamento de Carlos Eduardo, de forma que não é possível atestar se ele foi, de fato, velado de maneira digna ou se acabou sendo enterrado como “desconhecido e não reclamado” (França, 1992).

A história de Carlos Eduardo Pires de Magalhães, portanto, ilustra de forma contundente como a necropolítica opera na prática, especialmente no que diz respeito ao acesso à justiça e à dignidade humana. Como pessoa em situação de rua, Carlos Eduardo foi tratado, tanto em vida quanto após sua morte, como uma pessoa invisível, excluído dos direitos mais básicos que deveriam ser garantidos a qualquer cidadão (Filho, 2020). A indiferença das pessoas que presenciaram seu pedido de socorro, a negligência na identificação de seu corpo e as barreiras burocráticas enfrentadas por sua família para obter a certidão de óbito revelam uma estrutura que naturaliza a exclusão e a desumanização de indivíduos marginalizados.

Mesmo com o acesso gratuito aos serviços cartorários e à assistência jurídica da Defensoria Pública, a lentidão e a desconsideração pelas urgências do caso demonstram como o sistema jurídico estatal perpetua a invisibilidade e a negação de direitos àqueles que já estão à margem da sociedade. A necropolítica, nesse contexto, se manifesta não apenas na morte física de Carlos Eduardo, mas também na forma como seu corpo e sua memória foram

tratados, reforçando a ideia de que certas vidas — e mortes — são consideradas descartáveis (Mbembe, 2018), sem valor social ou dignidade reconhecida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, constata-se que, embora o Estado tenha avançado na criação de mecanismos institucionais voltados à garantia do acesso à justiça para a população em situação de rua — como a Defensoria Pública, o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento e o Comitê Nacional PopRuaJud do Conselho Nacional de Justiça —, os desafios para a efetiva concretização desse direito permanecem latentes. Apesar de tais iniciativas, a realidade fática demonstra que a população em situação de vulnerabilidade social continua enfrentando barreiras estruturais que impedem o pleno exercício de seus direitos fundamentais, evidenciando uma dissonância entre a previsão normativa e a efetivação material das garantias constitucionais.

O subfinanciamento crônico de instituições essenciais, como a Defensoria Pública, reflete uma falta de priorização política no enfrentamento das desigualdades sociais, limitando a capacidade desses órgãos de atuar de maneira plena e eficaz. Além disso, a persistência de uma visão aporofóbica por parte da sociedade civil — manifestada na aversão e no estigma dirigidos aos pobres — contribui para a marginalização e a invisibilização dessa parcela da população, reforçando práticas discriminatórias que dificultam o acesso à justiça.

Por fim, a atuação estatal, ainda que formalmente

comprometida com a garantia de direitos, revela-se permeada por uma lógica necropolítica que decide quem pode viver com dignidade e quem deve ser relegado à marginalização. Essa dinâmica se manifesta não apenas na violação de direitos básicos, como o direito à vida e à integridade física, mas também na forma como o sistema jurídico trata as demandas judiciais dos mais vulneráveis. Os casos de Geraldo Filipe da Silva e Carlos Eduardo Pires de Magalhães ilustram de maneira emblemática como, mesmo quando o Judiciário concede deferimento a pleitos dessa população, os direitos fundamentais continuam sendo violados antes, durante e após o processo, evidenciando que o acesso à justiça, embora formalmente assegurado, não se traduz em efetividade concreta de direitos.

Nesse sentido, é imperativo reconhecer que a superação de tais problemáticas exige não apenas a ampliação de recursos e a reformulação de políticas públicas, mas também uma mudança profunda na cultura jurídica e social, que deve ser pautada pelo respeito à dignidade humana e pela inclusão plena de todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica. Enquanto persistirem as estruturas de exclusão e marginalização, o acesso à justiça continuará sendo um direito formal, distante da realidade daqueles que mais necessitam de sua proteção.

REFERÊNCIAS

APPOLINÁRIO, Fábio. **Metodologia da ciência: filosofia e prática da pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República**

Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF, 23 dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 09 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP: 1423 DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Data de Julgamento: 18/03/2024. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 19/09/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF concede liberdade provisória a homem preso após atos de 8 de janeiro. Brasília, DF, 24 nov. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=529776>. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Processo nº 0277547-32.2020.8.19.0001. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rj/inteiro-teor-1211447629>. Acesso em: 16 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. HC: 1158802620128260000 SP 0115880- 26.2012.8.26.0000. Relator: Paulo Rossi. Data de Julgamento: 15/08/2012. 12ª Câmara de Direito Criminal. Data de Publicação: 17/08/2012.

CARVALHO, Diogo Machado de. O amigo do inimigo: do estigma à criminalização da advocacia criminal. Curitiba: FAE, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 605, de 17 de dezembro de 2024. Altera a Resolução nº 425, de

16 de dezembro de 2021, que institui o Comitê Nacional PopRuaJud do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF, 17 dez. 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1126512024121767615ffb28e4.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2024.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2024: Painel de Grandes Litigantes.** Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CORTINA, Adela. **Aporofobia, a Aversão ao Pobre: um Desafio Para a Democracia.** São Paulo: Contracorrente, 2020.

FILHO, Herculano Barreto. 'Era invisível': últimos momentos do morador de rua morto em padaria do RJ. **UOL**, 2020. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/12/01/era-invisivel-morador-de-rua-pediu-socorro-antes-de-morrer-em-padaria.htm?utm_source=facebook&utm_medium=social-media&utm_campaign=noticias&utm_content=geral. Acesso em: 16 fev. 2025.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão.** Tradução de Raquel Ramalhete. 32. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

FRANÇA, Genival Veloso. **Direito médico.** 5. ed. São Paulo: Fundo Editorial Byk, 1992.

GOMES, Monique Ribeiro de Carvalho. **Justiça restaurativa e**

ressocialização: por um diálogo possível em execução penal. **Revista Judicial Brasileira**, Brasília, DF: ENFAM, ed. esp. Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional, 2023.

ABREU, Jade. Morador de rua absolvido pelo 8/1 foi chamado de “patriota” e petista. **Metrópoles**, Brasília, 19 mar. 2024. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/morador-de-rua-absolvido-pelo-8-1-foi-chamado-de-patriota-e-petista>. Acesso em: 19 fev. 2025.

LIMA, Fernão Dias de; ARAÚJO, José Renato de Campos. **O Judiciário e a prestação de justiça**. In: SADEK, Maria Tereza (org.). Acesso à Justiça. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2001.

MAIA, Frederico. Subfinanciamento orçamentário da Defensoria Pública é obstáculo ao acesso à justiça. **Consultor Jurídico**, 28 maio 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-28/maia-subfinanciamento-orcamentario-defensoria-publica/>. Acesso em: 07 fev. 2025.

MAIA, Maurilio Casas. Vítimas pobres têm igual direito de participação processual e acesso à Justiça. **Consultor Jurídico**, 13 nov. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-nov-13/vitimas-pobres-tem-igual-direito-de-participacao-processual-e-acesso-a-justica/>. Acesso em: 07 fev. 2025.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. Tradução de Renata Santini. 2. ed. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

PESQUISA NACIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA. **Pesquisa Nacional 2024**. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/pesquisa-nacional->

2024/. Acesso em: 06 fev. 2025.

RAWLS, John. **Justice as Fairness: a restatement**. Cambridge: Harvard University Press, 2001.

SANTOS, Élide de Oliveira Lauris dos. Uma questão de vida ou morte: a necropolítica do acesso à justiça. **Revista UNIFESO – Humanas e Sociais**, Coimbra, UNIFESO, 2016. Disponível em: <https://revista.unifeso.edu.br/index.php/revistaunifeso/humanas-sociais/article/view/387>. Acesso em: 01 fev. 2025.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça): processos coletivos e outros estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

CAPÍTULO 08

O ACESSO À JUSTIÇA ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL DA PESSOA IDOSA

Suzana Viana Maciel¹⁹

Sumário: Introdução. 1. Evolução histórica dos direitos da pessoa idosa no Brasil. 2. O acesso à justiça enquanto direito fundamental. 3. A presença dos idosos nos processos judiciais. 4. Perspectivas para o futuro: Uma justiça que protege as pessoas idosas. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

O envelhecimento é um processo que impacta tanto o indivíduo, em suas particularidades pessoais, quanto toda a sociedade na qual se está inserido. Sentir as consequências da passagem do tempo, envelhecer, tornar-se uma pessoa idosa, entre vários outros sinônimos, é um acontecimento na vida do ser humano que demanda um olhar especial, principalmente no que está relacionado aos direitos fundamentais das pessoas idosas.

De acordo com Freitas Júnior (2008), por muito tempo, a figura do idoso não teve destaque no ordenamento jurídico brasileiro, sendo lembrado, na maioria das vezes,

¹⁹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

apenas nas questões relacionadas à previdência social. Além disso, a pessoa idosa carrega uma marca social, sendo vista como irrelevante e incapaz de contribuir para a sociedade, em virtude da idade e, muitas vezes, das questões envolvendo sua saúde. Nesse sentido, muitos direitos inerentes a este grupo social foram colocados em segundo plano, e, entre eles, um direito fundamental em específico acaba passando despercebido na sua importância para a população idosa: o acesso à justiça.

Sob essa ótica, o presente trabalho tem como objetivo analisar o acesso à justiça enquanto direito fundamental da pessoa idosa e a necessidade de conceder maior destaque a tal prerrogativa, mostrando a importância da população idosa conseguir acessar o Poder Judiciário de maneira facilitada quando seus direitos forem violados e precisarem de auxílio para solucionar seus litígios.

Inicialmente, é feito um levantamento histórico dos direitos da pessoa idosa positivados no ordenamento jurídico brasileiro, com foco nas Constituições Federais, desde o Império até a República, bem como em legislações extravagantes, revelando a maneira que a figura da pessoa idosa foi representada nas leis do país. Em seguida, busca-se entender sobre os direitos fundamentais e a forma com que o acesso à justiça se enquadra nesta categoria, além de analisar a conexão entre este direito e a população idosa.

Logo depois, é feita uma contextualização da presença das pessoas idosas nos processos judiciais, por meio da análise de dados coletados e divulgados em pesquisas realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), revelando que esse grupo social busca a justiça para solucionar seus conflitos e, por esta razão, precisa que o acesso à ela seja fomentado e facilitado, uma vez que, assim como a população

em geral, os idosos também têm os seus direitos violados de forma significativa e necessitam do auxílio do Estado-juiz para que essas violações sejam cessadas.

Por fim, faz-se uma verificação de algumas ações do Judiciário e de outros órgãos para melhorar o acesso à justiça em favor das pessoas idosas, a fim de evidenciar as ações que estão sendo realizadas para uma perspectiva futura mais otimista, na qual os brasileiros com 60 anos ou mais possam buscar a tutela jurisdicional do Estado quando necessitarem e sejam prontamente acolhidos por ela, para que não sofram mais o esquecimento jurídico que por tanto tempo os infringiu.

Para explorar o tema proposto, a preferência foi pela pesquisa qualitativa, na qual utilizou-se da metodologia bibliográfica, por meio da análise de obras doutrinárias, como livros e artigos jurídicos, da legislação, de pesquisas estatísticas e de notícias relacionadas à temática apresentada no trabalho.

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA NO BRASIL

De acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado em 2022, a quantidade de brasileiros com 60 anos de idade ou mais²⁰, atingiu a marca de 32.113.490 de pessoas. Em números percentuais, representa 15,6% da população total e um aumento de 56% em relação ao censo de 2010. O

²⁰ Nos termos do art. 1º do Estatuto da Pessoa Idosa, é considerada idosa toda pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.

envelhecimento dos brasileiros está crescendo a cada ano de forma significativa.

É importante ressaltar, também, que o fenômeno do envelhecimento populacional não é crescente apenas no Brasil, mas, sim, em todo o mundo. Segundo o Fundo de População das Nações Unidas (2012), com base no relatório *Envelhecimento no Século XXI: Celebração e Desafio*, a projeção é de que a população idosa será de 2 bilhões de pessoas até 2050. Este novo panorama mundial é fruto do desenvolvimento alcançado pela sociedade humana, uma vez que as pessoas estão vivendo mais por conta de, por exemplo, melhorias na alimentação, melhores condições sanitárias, avanços conquistados na medicina, maior bem-estar econômico, entre outros fatores.

Todavia, apesar dos números significativos, historicamente, a pessoa idosa não era uma figura efetivamente presente no ordenamento jurídico brasileiro, com poucos dispositivos legais, geralmente relacionados à saúde e à previdência social, voltados para essa parcela da população. Tal perspectiva pode ser entendida ao analisar, de forma especial, as Constituições brasileiras, as quais demoraram, inclusive, para definir quem seria considerado idoso nos termos da lei.

Conforme Freitas Junior (2008), na época do Império e na transição para a República, tanto a Constituição Imperial de 1824 quanto a Constituição da República de 1891 não fizeram uma menção sequer a qualquer direito da pessoa idosa, menosprezando totalmente este assunto. Apenas no século XX, com a Constituição de 1934, em seu artigo 121, § 1ª, alínea “h”, houve a primeira menção à pessoa idosa, de modo a regulamentar a obrigação de previdência social do trabalhador em favor da “velhice”. Percebe-se que não existe

critério para definir quem estaria enquadrado nesta categoria, muito menos quem seria considerado “idoso”.

As Constituições de 1937 e de 1946, por sua vez, também dedicaram apenas um artigo às pessoas idosas, ambos situados no tema de previdência social, ainda sem qualquer parâmetro que estabelecesse quem estaria dentro do termo “velhice”. A Constituição de 1967 também não apresentou inovações, restringindo-se a praticamente repetir o texto da norma constitucional anterior. Desse modo, torna-se evidente a displicência que os legisladores lidaram com os direitos das pessoas idosas ao longo de tanto tempo no Brasil.

Em sequência, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o cenário dos direitos dos idosos finalmente começou a ser aprimorado. Ainda que em uma quantidade não tão extensa de artigos, o texto constitucional em vigor foi o que mais se debruçou sobre os direitos da pessoa idosa, quando comparado com os anteriores. A Constituição de 1988 garantiu assistência social ao idoso que comprovar a ausência de recursos suficientes para a sua subsistência, também definiu a partir de qual idade o idoso terá direito à previdência social e estabeleceu, de forma particular, o dever da família, da sociedade e do Estado de amparar as pessoas idosas, nos artigos 229 e 230 (Brasil, 1988):

Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e

garantindo-lhes o direito à vida.

Entretanto, o conteúdo de direitos para as pessoas idosas trazido pela Constituição de 1988 não era suficiente, uma vez que não assegurava todas as necessidades que a população idosa no Brasil possuía. Por conseguinte, tornava-se necessário que outros dispositivos legais suprissem essa lacuna. A primeira lei a realizar este feito em nível nacional foi a Lei nº 8.842/1994, a qual estabelecia a Política Nacional do Idoso, cujo objetivo principal era assegurar os direitos sociais do idoso, a fim de promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

Inclusive, foi com a Política Nacional do Idoso que, em seu artigo 2º, finalmente foi estabelecido que todo brasileiro com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos é considerado idoso, trazendo mais uniformidade para o ordenamento jurídico em relação a esse grupo social. Além disso, a lei dispunha várias ações que o Poder Público, em suas mais diversas instâncias, deveria implementar a política nacional do idoso, como garantir a assistência à saúde, em todos os níveis de atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS), e priorizar o atendimento do idoso nos benefícios previdenciários.

Entretanto, como analisa Couto (2016), com o passar do tempo, apenas a Política Nacional do Idoso se mostrou insuficiente para abarcar todas as matérias relacionadas aos direitos dos idosos, uma vez que muito do seu conteúdo carecia de materialização na vida real, o que expunha, assim, a demanda por uma lei mais detalhada e com melhores direcionamentos ao Estado, à família e à sociedade. Dessa maneira, após muita luta e espera, no mês de outubro de 2003, é sancionada a Lei nº 10.741, denominada Estatuto da

Pessoa Idosa, cujo objetivo foi traçado para regular todos os direitos assegurados às pessoas idosas.

O Estatuto ainda destaca a prioridade absoluta como um dos pilares na garantia de todos os direitos fundamentais da pessoa idosa, como, por exemplo, o direito à vida, à saúde, à alimentação, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, ao respeito, à convivência familiar e comunitária, entre outros. Inclusive, em seu artigo 4º, faz questão de determinar que todo atentado aos direitos da pessoa idosa, por ação ou omissão, será punido na forma da lei, o que demonstra a maior importância que o legislador deu para a população idosa, após anos de omissão nas demais normas da ordem jurídica.

Segundo Freitas Júnior (2008), o Estatuto da Pessoa Idosa configura-se como um microsistema jurídico, uma vez que regulamenta todas as questões envolvendo a pessoa idosa ao estabelecer regras de direito privado, público, previdenciário, processual civil, além de incluir a proteção penal do idoso. Logo, é uma lei que conseguiu consolidar de forma efetiva a matéria jurídica relacionada aos direitos dos idosos.

2. O ACESSO À JUSTIÇA ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL

Inicialmente, é necessário compreender os conceitos de direitos fundamentais e de acesso à justiça, uma vez que ambos estão interligados no sistema jurídico brasileiro, sobretudo na Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu o acesso à justiça dentro do título referente aos direitos e garantias fundamentais, no artigo 5º, XXXV, que dispõe que

“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988).

Segundo Sarlet (2024), os direitos fundamentais podem ser definidos como aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, sejam naturais sejam jurídicas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram incorporadas à Constituição e retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos, de maneira expressa ou implícita. Assim sendo, os direitos fundamentais presentes na Constituição de 1988 abrangem todas as pessoas e, por conta disso, são indisponíveis, ou seja, não podem ser renunciados, de forma que não é possível se desfazer deles por vontade própria, já que estão consagrados no texto constitucional.

Ao realizar a leitura do artigo 5º da Constituição e observar os direitos fundamentais ali elencados, bem como o restante do texto constitucional, nota-se os bens jurídicos que o constituinte definiu como mais relevantes a serem tutelados, como a livre manifestação do pensamento, a liberdade de consciência e de crença, a privacidade, a propriedade e o acesso à justiça.

Sob essa ótica, faz-se necessário compreender o que é propriamente o acesso à justiça. Para os juristas Cappelletti e Garth (1988), a expressão “acesso à justiça” determina duas finalidades básicas do sistema jurídico. Uma vez que é este o sistema por meio do qual as pessoas podem reivindicar seus direitos ou resolver seus litígios sob a proteção do Estado, a primeira finalidade é que o sistema deve ser igualmente acessível a todos e a segunda é a produção de resultados que sejam individualmente e socialmente justos.

Logo, quando a Constituição de 1988 dispõe que toda ameaça ou lesão ao direito pode ser apreciada pelo

Judiciário, o objetivo do constituinte torna-se ainda mais claro e consoante com a definição apresentada pela doutrina: todos devem ter acesso ao Poder Judiciário para resolverem seus conflitos ou buscarem pela afirmação dos seus direitos. Em outras palavras, o “acesso à justiça” é esse advento para que os cidadãos busquem a ajuda do Estado-juiz caso seus direitos sejam ameaçados ou lesados. Inclusive, conforme entendimento de Bueno (2022), uma vez provocado, o Judiciário tem o dever de fornecer uma resposta àquele que lhe procurou, mesmo que essa seja negativa.

Além disso, em um Estado Democrático de Direito, como é o Brasil, no qual um dos principais pilares está no princípio da dignidade da pessoa humana e cujo sistema jurídico está embasado na igualdade de todos perante a lei, permitir que a justiça seja acessível para todos é um requisito básico para o seu bom funcionamento. Nas palavras de Cappelletti e Garth (1988, p. 05):

O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos fundamentais – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

Sendo o acesso à justiça um direito fundamental imprescindível para a ordem jurídica brasileira, aquele ganha ainda mais destaque quando relacionado à população idosa, a qual tem de enfrentar diversos estereótipos, preconceitos e violações aos seus direitos. Em uma pesquisa realizada pelas professoras Alessandra Camacho, da Universidade Federal Fluminense (UFF), e Célia Caldas, da Universidade do Estado

do Rio de Janeiro (UERJ), entre os anos de 2020 e 2023, segundo dados informados pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania e pelo Painel de Dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, foram registradas 408.395 mil denúncias de violência ao idoso no país, violência esta que é praticada das mais diversas formas, como a física, a psicológica, a patrimonial, por exemplo. Logo, diante de um cenário tão periclitante para a população idosa, faz-se ainda mais necessário que essas pessoas tenham um acesso facilitado ao Judiciário, para que busquem auxílio contra as ameaças e lesões sofridas contra seus direitos (Brasil, 2024).

O próprio Estatuto da Pessoa Idosa traz em seu escopo maneiras de fomentar o acesso à justiça. Como está disposto no artigo 71, toda pessoa com idade igual ou superior a 60 anos, que figure como parte ou interveniente, terá prioridade na tramitação processual. Não apenas isso, o artigo 80 do mesmo dispositivo legal determina algumas ações judiciais, como a omissão ou o oferecimento insatisfatório de acesso às ações e serviços de saúde, que terão o domicílio da pessoa idosa como foro de propositura. Ademais, o Código de Processo Civil (CPC) de 2015 também garantiu, no artigo 1.048, inciso I, a prioridade de tramitação processual para pessoa com idade igual ou superior a 60 anos que figure como parte ou interessada.

Portanto, é evidente a importância do acesso à justiça ser consagrado como um direito fundamental pela Constituição de 1988, especialmente para as pessoas idosas, visto que, caso não fosse, muitas delas teriam seus direitos violados e não conseguiriam alcançar o Judiciário para buscar um auxílio, ficando desamparadas juridicamente e sem perspectivas.

3. A PRESENÇA DOS IDOSOS NOS PROCESSOS JUDICIAIS

Diante da relevância do acesso à justiça para o sistema jurídico brasileiro, em especial a relação entre esse direito fundamental e a população idosa no país, é vital compreender como isto funciona na prática, ou seja, de que forma os brasileiros com 60 anos ou mais estão se fazendo presentes nos processos judiciais. Conforme disposto no artigo 70 do CPC de 2015, toda pessoa que se encontre no exercício de seus direitos pode atuar como parte em um processo, o que inclui as pessoas idosas. Logo, a presença destas nos processos judiciais torna-se um fator essencial a ser analisado.

Para tanto, segundo o Conselho Nacional de Justiça (2024), através de um estudo realizado no ano passado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), intitulado “Análise da tramitação de processos relacionados às pessoas idosas no Brasil”, conseguiu traçar um retrato das demandas judiciais envolvendo o grupo social das pessoas idosas, por meio da coleta e da análise de diversas variáveis, como o volume de processos judiciais envolvendo pessoas idosas, a prioridade na tramitação, a gratuidade da justiça, entre outros.

No primeiro momento, consoante o Conselho Nacional de Justiça (2024), destaca-se o volume processual. Entre o período da pesquisa, de setembro de 2021 a agosto de 2022, foram contabilizados 8,9 milhões de processos com pessoas idosas, distribuídos entre os tribunais estaduais, federais, trabalhistas e o Superior Tribunal de Justiça, o que demonstra de maneira significativa que esta parcela da população busca o Judiciário para solucionar seus conflitos. Outro dado complementar apresentado foi que 13,5% desses processos estão tramitando na seara não criminal,

evidenciando uma presença maior de litigantes idosos em processos cíveis, trabalhistas, eleitorais e militares.

Além disso, o estudo verificou que, no recorte da tramitação processual, levando em consideração o período entre o início e a conclusão da lide, o tempo dos processos que envolvem pessoas idosas é, em média, dois meses maior do que o tempo daqueles que envolvem a população em geral. Tal constatação é preocupante, haja vista que deixa explícito o não cumprimento do objetivo da prioridade processual concedida às pessoas idosas. De acordo com Bastos (2013, p. 103):

[...] A justiça sofre com a morosidade do poder Judiciário, e fazer com que estas pessoas fiquem esperando por um provimento jurisdicional que demore anos, é fazê-las sofrer em dobro. Isto, devido ao fato de que a demora traz sérios problemas à saúde do idoso, como: ansiedade, angústia, desânimo e etc.

Inclusive, a pesquisa do Conselho Nacional de Justiça (2024) apontou que nem todos os tribunais brasileiros coletam as datas de nascimento das partes envolvidas nos processos que chegam até eles, o que dificultou a identificação dos processos que envolviam pessoas com 60 anos ou mais. Dentre os 271 milhões de registros de processos com pessoas físicas entre as partes encontrados pela pesquisa, em 151,7 milhões, constam os registros das datas de nascimento, o que totaliza um pouco mais que a metade do total catalogado. Logo, essa falha no registro por parte de alguns tribunais acaba se tornando um empecilho para as pesquisas envolvendo as pessoas idosas nos processos judiciais, deixando uma quantidade considerável delas de fora das estatísticas.

Torna-se evidente que, além do dever que o Judiciário possui de fomentar o acesso à justiça para as pessoas idosas, é imprescindível que trate os processos judiciais envolvendo este grupo social da maneira mais eficiente possível, empregando esforço contínuo para cumprir o que está determinado na lei e garantir os direitos concedidos a essas pessoas, como uma identificação própria para processos com pessoas idosas que tramitem de forma prioritária e a melhora na celeridade dos julgamentos desses processos.

4. PERSPECTIVAS PARA O FUTURO: UMA JUSTIÇA QUE PROTEGE AS PESSOAS IDOSAS

Tendo em vista o fenômeno do envelhecimento da população brasileira, o qual ganha força a cada ano, conforme evidenciado pelo censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizado em 2022, e que causa as mais diversas mudanças no contexto social do país, é fundamental que existam mecanismos e políticas para acolher e suprir as necessidades desse grupo cuja presença se torna cada vez maior. Nesse sentido, o Poder Judiciário deve estar comprometido com um futuro no qual a justiça seja, efetivamente, mais uma protetora das pessoas idosas e trabalhe para que todo cidadão com 60 anos ou mais possa ter um acesso ágil ao Estado-juiz, tendo todos os seus direitos fundamentais e processuais garantidos.

Tal perspectiva já está ganhando notoriedade dentro das diversas esferas do Judiciário e gerando ações mais efetivas para alcançá-la, o que revela uma maior preocupação para com o tema de acesso à justiça para as pessoas idosas, que, apesar de ser considerado recente, é tão necessário a tanto

tempo. O próprio Conselho Nacional de Justiça (2023) emitiu a Resolução nº 520, intitulada “Política Judiciária sobre Pessoas Idosas e suas Interseccionalidades”, para ser um guia no tratamento das pessoas idosas dentro do Poder Judiciário.

Ao analisar o texto da resolução, é perceptível que serve como uma verdadeira condutora de princípios, diretrizes, objetivos e ações que protegem a pessoa idosa que busca os serviços jurisdicionais. A prova disso é o acesso à justiça estar elencado como um dos princípios regentes, além de determinar como dois objetivos a garantia de direitos e assistência humanizada às pessoas idosas que busquem os serviços jurisdicionais e a produção de dados e informações relacionados aos processos que envolvam pessoas idosas. Vale salientar ainda que, em seu artigo 6º, a resolução recomenda que a tramitação de processos no 1º grau, inclusive sentenças, envolvendo pessoa idosa, deverá ocorrer no prazo de até 15 meses, respeitadas as particularidades do caso, indicando um alinhamento entre a prioridade na tramitação processual e o princípio da razoável duração do processo.

Outra ação que deve ser mencionada, também de autoria do Conselho Nacional de Justiça (2024), é a Portaria nº 400, de 27 de novembro de 2024, na qual é instituído o Selo Tribunal Amigo da Pessoa Idosa, que será concedido a todos os tribunais que demonstrarem a implementação de ações efetivas para assegurar a tanto a prioridade de atendimento quanto o respeito aos direitos da pessoa idosa. O selo age como um estímulo aos tribunais, para que deem maior enfoque aos processos que envolvem pessoas idosas e busquem maneiras efetivas de garantir o respeito aos direitos desse grupo social ao buscar o Judiciário, contribuindo ainda mais para uma justiça que protege o cidadão idoso.

A propósito, ainda na seara prática do Judiciário,

seguindo o artigo 70 do Estatuto da Pessoa Idosa, o qual dispõe que o Poder Público poderá criar varas especializadas e exclusivas da pessoa idosa, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) inaugurou, em janeiro de 2025, a primeira Vara Especializada em Pessoas Idosas do país, de acordo com notícia divulgada no site do Portal CNJ. O trabalho da vara será voltado para o atendimento de idosos em situação vulnerável e o acompanhamento de abrigos destinados para essa parcela da população. A criação da vara foi concretizada na gestão do ex-presidente do TJRJ, Ricardo Cardozo, que, no dia da inauguração, comentou que finalmente alcançou um objetivo pensado há mais de dez anos, após constatar que os idosos em situação de vulnerabilidade necessitavam de um lugar no Judiciário.

Inclusive, em termos de jurisprudência, os tribunais superiores vêm mostrando cada vez mais em seus julgamentos o compromisso com uma justiça que proteja as pessoas idosas. Um exemplo concreto veio pelo Superior Tribunal de Justiça (2024, p. 5), na edição nº 244 do Jurisprudência em Tese, o qual reuniu importantes decisões do tribunal relacionadas aos direitos da pessoa idosa. Vale destacar a tese nº 11, que traz uma perspectiva de melhora no acesso à justiça para idosos:

11. É absoluta a competência do foro do domicílio da pessoa idosa nas causas, individuais ou coletivas, que versam sobre serviços de saúde, assistência social ou atendimento especializado à pessoa idosa com deficiência, limitação incapacitante ou doença infectocontagiosa, ressalvadas a competência da Justiça Federal e a competência originária dos tribunais superiores.

É inegável a importância deste tipo de posicionamento advindo dos tribunais superiores, uma vez que tais órgãos possuem jurisdição em todo o território nacional e servem como modelo para os demais tribunais. Como explica Bittar (2022), é criada uma corrente de decisões com um mesmo sentido, padronizando o entendimento dos demais tribunais, o que gera, assim, uma uniformização dos julgamentos de processos envolvendo pessoas idosas, para que esta parcela da população sinta maior segurança em buscar a justiça quando tiver seus direitos violados.

De maneira similar, outros órgãos e poderes fora do Judiciário também estão trabalhando para que as pessoas idosas tenham acesso à justiça e sejam devidamente acolhidos por ela diante de um determinado litígio. O Poder Legislativo Federal, por exemplo, está discutindo dois projetos de lei que trazem novas maneiras de facilitar o acesso à justiça para os brasileiros com 60 anos ou mais.

O primeiro é o Projeto de Lei 4438/2021, que visa à inclusão da Defensoria Pública no artigo 19 do Estatuto da Pessoa Idosa, permitindo que os casos de suspeita ou confirmação de violência praticada contra pessoas sejam obrigatoriamente comunicados à Defensoria. Já o segundo, o Projeto de Lei 4800/2023, propõe alteração no artigo 46 do CPC de 2015, o qual determinaria que, em ações fundadas em direito pessoal ou em direito real sobre bens móveis, se a parte autora for pessoa idosa economicamente hipossuficiente, a ação será proposta no foro de seu domicílio.

Em complemento, vale salientar que tanto a Defensoria Pública quanto o Ministério Público, consagrados como funções essenciais à justiça pela Constituição de 1988, são duas instituições que atuam de maneira contundente na

facilitação do acesso à justiça para as pessoas idosas. Sendo a Defensoria incumbida de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, como está posto no artigo 134 da Constituição de 1988, ela ampara grandemente os idosos hipossuficientes que não conseguem pagar por um auxílio jurídico particular. E, quanto ao Ministério Público, sendo este responsável pelas ações fundadas em interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis ou homogêneos, possui legitimidade para atuar naquelas envolvendo pessoas idosas, em vista de garantir os direitos destas.

Diante do exposto, é evidente que o Poder Judiciário e outros órgãos já avançaram na questão de fomentar o acesso à justiça às pessoas idosas, garantindo que este direito fundamental tão importante seja efetivamente cumprido. Se por muito tempo o ordenamento jurídico brasileiro não deu a devida importância aos cidadãos com 60 anos ou mais, o cenário atual revela uma melhora significativa. Porém, é necessário que o progresso continue além disso, com o objetivo de permitir à pessoa idosa acessar a justiça de forma mais ágil e ter seus direitos fundamentais totalmente respeitados ao ingressar nela.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A população idosa apresenta um crescimento significativo nas últimas décadas, e tende a aumentar ainda mais nos próximos anos. Em face desta realidade, é necessário que o Estado brasileiro volte seu olhar para esse grupo social e as demandas trazidas por ele, em especial no que tange ao direito fundamental do acesso à justiça.

Desse modo, foi abordado inicialmente todo o histórico dos direitos das pessoas idosas e a presença destas no ordenamento jurídico brasileiro, constatando que, por muito tempo, a legislação nacional não concedia espaço para essa parcela da população, dedicando poucas menções a esta, sem considerar as suas particularidades. Tal cenário, porém, foi transformado com o advento da Política Nacional do Idoso, em 1994, e do Estatuto da Pessoa Idosa, em 2003. A existência dessas legislações extravagantes trouxe, finalmente, o destaque para os direitos e garantias das pessoas idosas, e, dentre eles, o acesso à justiça.

Apesar dos estereótipos que marcam os brasileiros com 60 anos ou mais, verificou-se que eles estão cada vez mais presentes nos processos judiciais, espalhados pelos mais diversos tribunais, uma vez que, assim como a população não idosa, também têm os seus direitos violados, e, por esta razão, necessitam do auxílio do Judiciário, o que reforça tanto a demanda desse grupo por uma justiça mais acessível quanto a importância de se discutir o acesso à justiça enquanto um direito fundamental.

Por fim, é inegável a quantidade de avanços que o Judiciário e os demais órgãos e poderes alcançaram em relação ao acesso à justiça para as pessoas idosas. Atualmente, diante da atuação contundente do Poder Judiciário, através da Resolução nº 520 e da criação da primeira vara judicial especializada em idosos, por exemplo, os brasileiros idosos estão sendo melhor acolhidos quando buscam o Estado-juiz para resolverem seus conflitos e buscarem a efetivação de seus direitos, o que demonstra uma perspectiva positiva para esse grupo no que tange a uma justiça mais acessível e que os proteja de forma mais concreta. Esta luta não é apenas para os brasileiros e brasileiras que já são idosos, mas para as gerações futuras que também irão envelhecer, para que todos possam

viver dentro de um Estado que lhes dê a devida importância e garanta cada um dos seus direitos.

REFERÊNCIAS

BASTOS, João Felipe Bezerra. **A tutela de amparo ao idoso na ordem jurídica brasileira: os principais atores de proteção e promoção dos direitos fundamentais dos longevos**. 2013. 150 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

BITTAR, Eduardo Carlos B. **Introdução ao Estudo do Direito**. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. E-book. p.2. ISBN 9786555597066.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_aocompilado.htm. Acesso em: 21 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994**. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm. Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2003. **Estatuto da Pessoa Idosa**. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 fev. 2025.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de Direito Processual Civil**. 8. ed. São Paulo: Saraivajur, 2022.

CAMACHO, A. C. L. F.; CALDAS, C. P.; MENEZES, H. F. de; ALVES, M. E. A.;

MONTEIRO, P. P.; SAMPAIO, J. B. Denúncias de violência ao idoso no período de 2020 a 2023 na perspectiva da bioética. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales**, [S. l.], v. 13, n. 3, p. e3780, 2024. Disponível em: <https://revistacaribena.com/ojs/index.php/rccs/article/view/3780>. Acesso em: 29 jan. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

COUTO, Eduardo Camargos. EM QUE MEDIDA A POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO

TEM SIDO EFETIVA? In: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina. **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 411-433. Disponível em: <https://sbgg.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Pol%C3%ADtica-Nacional-do-Idoso-velhas-e-novas-quest%C3%B5es-IPEA.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Análise da tramitação de processos relacionados às pessoas idosas no Brasil**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/pnud-cnj-relatorio-pessoas-idosas.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 520, de 18 de setembro de 2023. **Política Judiciária Sobre**

Pessoas Idosas e Suas Interseccionalidades. Brasília, Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5253>. Acesso em: 04 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria nº 400, de 27 de novembro de 2024.** Brasília, Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5253>. Acesso em: 04 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça fluminense inova e inaugura a 1.ª Vara Especializada em Pessoas Idosas do país.** 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-fluminense-inova-e-inaugura-a-1a-vara-especializada-em-pessoas-idosas-do-pais/#:~:text=Justi%C3%A7a%20fluminense%20inova%20e%20inaugura%20a%201.,do%20Judici%C3%A1rio%20/%20Ag%C3%Aancia%20CNJ%20de%20Not%C3%ADcias>. Acesso em: 05 fev. 2025.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Conquista: Câmara aprova projeto que insere a Defensoria Pública no estatuto do idoso.** 2021. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/conquista-camara-aprova-projeto-que-insere-a-defensoria-publica-no-estatuto-do-idoso/>. Acesso em: 06 fev. 2025.

FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA). **Envelhecimento no Século XXI: Celebração e Desafio.** Nova Iorque: UNFPA, 2012. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/envelhecimento-no-s%C3%A9culo-xxi-celebra%C3%A7%C3%A3o-e-desafio>. Acesso em: 21 jan. 2025.

FREITAS JUNIOR, Roberto Mendes de. **Direitos e garantias do idoso: Doutrina, jurisprudência e legislação.** Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022**. 2023.

Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 21 jan. 2025.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional - 13ª Edição 2024**. 13. ed.

Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.265. ISBN

9788553621163. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621163/>. Acesso em: 29 jan. 2025.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 4800, de 2023**.

2023. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/160320#:~:text=Projeto%20de%20Lei%20n%C2%B0%204800%2C%20de%202023&text=46%20da%20Lei%20n%C2%BA%2013.105,direito%20real%20sobre%20bens%20m%C3%B3veis>. Acesso em: 06 fev. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência em Teses**. 244. ed. Brasília: STJ, 2024. Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetPDFJT?edicao=244>. Acesso em: 05 fev. 2025.

CAPÍTULO 09

PROTOCOLO PARA JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO DE 2021: BREVE ANÁLISE DOS SEUS FUNDAMENTOS E DIRETRIZES

Manuela Feijó Cavalcante²¹

Sumário: Introdução 1. A realidade do Poder Judiciário brasileiro: um meio sensível aos estereótipos de gênero. 2. Compromissos (inter)nacionais assumidos pelo Brasil: o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero como um meio de concretizá-los. 3. Breve análise do Protocolo. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

Historicamente, a sociedade brasileira adota comportamentos violentos, opressores e autoritários em relação às mulheres. Até recentemente, havia uma forte e rígida hierarquia social, inclusive reconhecida pelo ordenamento jurídico, que estabelecia, nitidamente, que os homens deveriam ocupar posições socialmente privilegiadas em relação às mulheres. Tanto é assim que, somente em 1962,

²¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

com o advento da Lei nº 4.121/1962 (Estatuto da Mulher Casada), foi conferido às mulheres casadas plena capacidade civil. Até então, tinham o status de relativamente incapazes e dependiam de seus maridos para praticar os atos da vida civil, estando, inclusive, sujeitas à autorização destes para trabalhar. Por outro lado, o casamento nunca afetou a liberdade dos homens para agir civilmente em nome próprio. Muito pelo contrário, o matrimônio conferia a eles mais direitos e poderes sobre a mulher e sobre a família.

Em termos eleitorais, a mulher somente adquiriu o direito ao voto em 1932, com a edição do Decreto nº 21.076, que instituiu o Código Eleitoral. O homem, por outro lado, teve o direito ao voto previsto no ordenamento pela primeira vez em 1824, apesar de censitário, uma vez que se adotava o critério de renda para definir quais homens poderiam ou não votar, cerca de 108 anos antes. Vale ressaltar, entretanto, que o voto da mulher só foi efetivamente equiparado ao do homem com a promulgação da Constituição de 1946, que o tornou obrigatório para ambos os sexos, desde que demonstrassem ser alfabetizados.

Já no âmbito criminal, foi somente em 2023 que o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 779, declarou a inconstitucionalidade da tese de legítima defesa da honra em crimes de feminicídio ou de agressão contra mulheres por entender que violaria os princípios da dignidade da pessoa humana, da proteção à vida e da igualdade de gênero. Até então, era muito comum utilizar o referido argumento para absolver homens que agrediam, violentavam ou assassinavam suas esposas ou companheiras após descobrirem supostas traições amorosas.

A partir dos exemplos apresentados, observa-se

que as mulheres, até um passado bastante recente, não detinham os mesmos direitos e deveres conferidos aos homens, os quais sempre ocuparam uma posição de primazia em relação a elas. Foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), sob a égide de uma nova ordem constitucional - fundamentada, entre outros princípios, na dignidade da pessoa humana, na igualdade material, no pleno acesso à justiça e na proibição de qualquer forma de discriminação - que se passou a reconhecer expressamente a igualdade de direitos e de obrigações entre homens e mulheres, vedando distinções de qualquer natureza.

Hoje, nos moldes dessa nova ordem constitucional, o ordenamento jurídico brasileiro não apenas veda essa diferenciação entre homens e mulheres, mas também prevê obrigações, nacionais e internacionais, a serem assumidas pelo país, com o fito de combater quaisquer discriminações entre os referidos grupos. Isto é: muito além de adotar uma postura passiva, ao impedir condutas, o Brasil se comprometeu a adotar uma postura institucional ativa, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para desconstruir costumes, visões de mundo e ideais pautados na hierarquia entre os gêneros. É nesse contexto que surge o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, elaborado e publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2021.

O ponto de partida para compreender o referido Protocolo é reconhecer que, por mais que o ordenamento jurídico reconheça que todos os indivíduos são iguais perante a lei, costumes e ideais machistas e sexistas não foram superados na prática. Na verdade, ainda permeiam a sociedade brasileira e reverberam, inclusive, na interpretação e na aplicação das normas jurídicas. Diante disso, o Protocolo supracitado, ao promover a perspectiva de julgamento sob as lentes de gênero, representa uma tentativa institucional de

superar os obstáculos que impedem a concretização de um tratamento materialmente igualitário entre homens e mulheres no âmbito do Poder Judiciário.

De acordo com as orientações teóricas e metodológicas feitas pelo documento em questão, um julgamento pautado pela perspectiva de gênero exige que os magistrados e magistradas interpretem e apliquem o Direito considerando as especificidades próprias de cada gênero, bem como as necessidades e as interseccionalidades que afetam a realidade cada indivíduo, buscando neutralizar as desigualdades sociais que os assolam.

Diante do exposto, o que se pretende nesta pesquisa é estudar os fundamentos e as diretrizes do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, sobretudo por se tratar de uma política institucional recente. Para tanto, a metodologia utilizada será preponderantemente qualitativa, pautada no método indutivo de fonte bibliográfica, documental e legislativa, com base especialmente em livros, artigos e periódicos.

1. A REALIDADE DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: UM MEIO SENSÍVEL AOS ESTEREÓTIPOS DE GÊNERO

O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero é um documento elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que orienta a atuação dos magistrados no exercício das suas funções no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, visando à efetivação da igualdade substancial entre os gêneros e ao combate de estereótipos e da discriminação de

gênero.

Na introdução do Protocolo, reconhece-se que, apesar de o Brasil possuir uma Constituição comprometida com a igualdade, a realidade é que ainda é um país repleto de desigualdades sociais, dentre elas a desigualdade de gênero. Diante disso, sabendo que as injustiças e desequilíbrios permeiam todo o seio social, não é diferente quando se fala em Poder Judiciário, de modo que, se, por um lado, a atuação jurisdicional pode se materializar como um mecanismo de emancipação e de justiça, por outro, pode perpetuar e reproduzir preconceitos e subordinações (CNJ, 2021).

Assim, para que se torne possível a compreensão do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, é necessário compreender, *a priori*, que o Poder Judiciário, por vezes, é falho. Afinal, a atividade jurisdicional é exercida por seres humanos, de modo que, por mais que tentem isolar suas crenças e convicções pessoais da atuação judicial, é impossível fazê-lo por completo. Isso significa dizer que, se um magistrado possui uma visão estereotipada dos gêneros, é possível que tais estereótipos influenciem na tomada de uma decisão judicial, mesmo que inconscientemente (CNJ, 2021).

Em termos práticos, não se trata de uma mera possibilidade de influência dos estereótipos de gênero sobre decisões judiciais, ou seja, não se trata de uma análise puramente abstrata. Na verdade, tal fenômeno reflete a realidade do Poder Judiciário brasileiro, que, por muitas vezes, causa a revitimização de mulheres, em vez de garantir acolhimento e escuta.

Sob esse olhar, não é preciso de muito esforço para recordar casos em que mulheres foram vítimas de discriminação de gênero no andamento de demandas judiciais, especialmente nas mais sensíveis aos estereótipos de gênero,

como ações penais que investigam crimes contra a dignidade sexual e ações afetas ao Direito de Família.

Dentre inúmeros casos emblemáticos²², é possível citar a situação vivida pela jovem Mariana Borges Ferreira, mais conhecida como Mariana Ferrer, modelo e influenciadora digital que denunciou ter sido vítima de estupro de vulnerável, cometido por André de Camargo Aranha, empresário no ramo do futebol. O crime teria acontecido na noite de 15 de dezembro de 2018, nas dependências da boate Café de la Musique, em Florianópolis (Vale, 2023).

Na audiência de instrução do referido processo, o advogado do réu, Cláudio Gastão da Rosa Filho, adotou um comportamento extremamente antiético e desrespeitoso, causando enorme sofrimento à vítima. Na ocasião, ele exibiu fotos publicadas por Ferrer nas redes sociais e as adjetivou como “ginecológicas”, afirmando que jamais teria uma filha do “nível de Mariana”. Em seguida, ao flagrar o choro da jovem no curso da audiência, o advogado disse: “não adianta vir com esse teu choro dissimulado, falso e essa lábia de crocodilo”. Diante de tamanho constrangimento, Ferrer protestou ao magistrado da demanda: “Excelentíssimo, eu estou implorando por respeito. Nem os acusados estão sendo tratados do jeito que eu estou sendo tratada. Pelo amor de Deus, gente, o que é isso?” (Vale, 2023).

Apesar de a jovem ter clamado por respeito, o

²² É importante ressaltar que não se pretende aqui fazer uma análise generalista dos membros do Poder Judiciário, afinal, por óbvio, há magistrados que exercem suas funções com excelência sob o ponto de vista da dignidade da pessoa humana e da igualdade material. O que se pretende é apenas apontar, mediante a análise de situações que repercutiram na mídia, as vicissitudes do sistema que justificaram a criação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero e seguirão justificando a necessidade da sua efetiva implementação, o que ainda não ocorreu.

magistrado permaneceu inerte. Nesse caso, é evidente que, diante da postura adotada pelo advogado do réu, era dever do magistrado tê-lo advertido, com base no art. 35, IV e VII, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional²³ e no art. 3º do Código de Ética da Magistratura Nacional²⁴, diante da obrigação que tem de prezar pela dignidade, pela honra e pelo decoro.

Diante do ocorrido, foi instaurado um processo administrativo disciplinar contra o juiz responsável pelo caso, Rudson Marcos, no qual foi-lhe aplicada uma pena de advertência por ter sido omissos em face da conduta do advogado do réu. Cumpre ressaltar, todavia, que a pena de advertência é a mais branda dentre as previstas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Vale, 2023). Mariana, por outro lado, não recebeu nenhuma reparação pelos danos decorrentes da situação narrada.

O caso foi tão polêmico na sociedade brasileira que inspirou a edição da Lei nº 14.245/2021 (Lei Mariana Ferrer), que alterou o Código Penal, o Código de Processo Penal e a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, com o objetivo

²³ “Art. 35. São deveres do magistrado: [...] IV - tratar com urbanidade as partes, os membros do Ministério Público, os advogados, as testemunhas, os funcionários e auxiliares da Justiça, e atender aos que o procurarem, a qualquer momento, quanto se trate de providência que reclame e possibilite solução de urgência; [...] VII - exercer assídua fiscalização sobre os subordinados (...)” (Brasil, 1979). Nesse sentido, também há disposição relevante no Código de Processo Civil de 2015, referente ao poder de polícia do magistrado. De acordo com o art. 360 do referido diploma normativo: “O juiz exerce o poder de polícia, incumbindo-lhe: I - manter a ordem e o decoro na audiência; II - ordenar que se retirem da sala de audiência os que se comportarem inconvenientemente; (...) IV - tratar com urbanidade as partes, os advogados, os membros do Ministério Público e da Defensoria Pública e qualquer pessoa que participe do processo” (Brasil, 2015).

²⁴ “Art. 3º A atividade judicial deve desenvolver-se de modo a garantir e fomentar a dignidade da pessoa humana, objetivando assegurar e promover a solidariedade e a justiça na relação entre as pessoas” (CNJ, 2008).

de coibir a prática de atos atentatórios à dignidade da vítima e de testemunhas e de estabelecer causa de aumento de pena no crime de coação no curso do processo.

Um segundo caso que merece destaque, esse, por sua vez, afeto ao Direito de Família, é o caso “Gracinha”, mulher negra, mãe solo, quilombola, pobre e pertencente à Comunidade Remanescente do Quilombo Toca de Santa Cruz, localizada no município de Paulo Lopes, em Santa Catarina (Barbosa, 2024).

Em 2014, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC) recebeu uma denúncia anônima em desfavor de Gracinha e, em menos de um ano, retirou as suas duas filhas do seu convívio. As duas meninas foram enviadas para a Casa de Abrigo Chico Xavier, situada no município de Biguaçu (SC), onde permaneceram por cerca de dois anos e meio. Depois, foram adotadas por uma família branca. Nesse ínterim, foi ajuizada uma Ação de Destituição do Poder Familiar contra Gracinha, com o intuito de extinguir o poder familiar que tinha sobre suas filhas (Barbosa, 2024).

O curso do processo foi marcado por expressões e especulações racistas e sexistas proferidas pela magistrada do caso, razão pela qual se tornou tão emblemático. Em uma de suas decisões, a magistrada declarou: “denota-se o caso atípico da presente demanda, já que a genitora é descendente de escravos e a sua cultura não primava pela qualidade de vida, era inerte em relação aos cuidados com higiene, saúde e alimentação”. Em outro trecho, sugeriu que o fato de Gracinha ser analfabeta agravava ainda mais a situação das crianças (Rabelo, 2020).

Além disso, de acordo com Santana (2021), que analisou os pormenores do caso Gracinha na sua dissertação de mestrado submetida ao programa de Pós-Graduação em

Antropologia Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), tal padrão sexista e racista se repetiu em sede de apelação, quando os autos foram encaminhados ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC).

Segundo Santana (2021, p. 114), um dos desembargadores responsáveis pelo julgamento do recurso de apelação repetia inúmeras vezes: “Não vou deixar com a mãe, porque logo serão dois úteros jovens que estarão aí soltos, e daí, como é que vai ser?”. Além disso, aponta em sua dissertação que a promotoria, visando à destituição do poder familiar de Gracinha, criou uma narrativa de que ela poderia incentivar suas filhas a se prostituírem ou que as meninas poderiam ser vítimas de abuso sexual dentro de casa.

Contudo, os relatos colhidos pelas pessoas que conviviam com Gracinha são completamente diferentes daquilo que foi narrado pelos magistrados. Segundo a liderança da comunidade de Gracinha, as meninas tinham a carteira de vacinação em dia, frequentavam a escola e faziam aulas de balé, o que demonstra empenho da mãe em lhes proporcionar uma boa qualidade de vida. Além disso, relatou a liderança que Gracinha sempre estava com as meninas e nunca as deixou sozinhas, o que também evidencia atenção e cuidado por parte da genitora (Mombelli; Almeida, 2016).

Os casos acima relatados revelam um cenário que contrasta com a expectativa de que o Poder Judiciário deve ser um lugar de acolhimento, de escuta e de efetivação da justiça. Trata-se de uma tendência neoconstitucionalista, segundo a qual o Direito deve caminhar junto com a Ética e a Moral, de modo que os princípios e os direitos fundamentais previstos na Constituição, cuja base é a dignidade da pessoa humana, devem servir de filtro para todo o sistema político e jurídico (Cunha Júnior, 2019).

De acordo com tal tendência neoconstitucional, a execução do Direito (e, portanto, a atuação dos magistrados) não deve estar restrita à mera aplicação das normas postas no ordenamento jurídico, como pensavam os positivistas. Tais pretensões formalistas devem ceder espaço a conteúdos axiológicos, que, segundo Bulos (2020, p. 82), “recheiam as normas jurídicas de valores e elementos de natureza moral”.

Desse modo, é necessária uma postura cada vez mais ativa por parte dos magistrados, com o intuito de orientar suas condutas no curso das demandas judiciais almejando mais do que a simples aplicação dos dispositivos legais para garantir a igualdade formal. É necessário que procurem empreender uma leitura moral do Direito, considerando que os envolvidos em uma lide são mais do que meros “sujeitos processuais”. São seres humanos que têm sentimentos e fragilidades e que esperam que o Poder Judiciário seja um ambiente de transformação e de efetiva prestação jurisdicional.

Sob essa ótica, o que se esperava dos magistrados responsáveis pelo caso de Mariana Ferrer e de “Gracinha” - e em diversos outros casos que fizeram e fazem parte da realidade do Poder Judiciário brasileiro - era que adotassem uma postura mais ativa para garantir dignidade e respeito a essas mulheres, levando em consideração as peculiaridades do caso concreto, que nem sempre serão as mesmas. O que se esperava, na verdade, era um julgamento sob as lentes de gênero.

No caso Mari Ferrer, por mais que posteriormente a ação tenha sido julgada improcedente por falta de provas (o que não significa dizer que o delito não ocorreu), a jovem deveria ter sido tratada com respeito, cuidado e humanidade, especialmente por ser uma suposta vítima de estupro de vulnerável, o que a coloca em uma situação altamente sensível.

Ao revés, foi culpabilizada pela violência sofrida, com base nas roupas que vestia, na sua postura e nas fotos publicadas nas redes sociais, como se tais fatores justificassem o abuso sexual. Em respeito ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, III, da CF/88, o magistrado deveria ter sido mais diligente no que tange à identificação da influência dos estereótipos de gênero nas falas do advogado, reprimindo quaisquer alegações desnecessárias ao julgamento da lide²⁵, especialmente por violar a dignidade da vítima.

Já no caso de “Gracinha”, à luz do mesmo fundamento, o que se esperava era uma atuação judicial mais atenta às interseccionalidades, haja vista que, enquanto mulher negra, quilombola e pobre, sofre outras formas de opressão social que não merecem prosperar. No caso, os magistrados a diminuíram por ser mulher negra, descendente de escravos e analfabeta, como se isso a tornasse menos “mãe” do que uma mulher branca, rica e escolarizada, por exemplo.

Em um país como o Brasil, situado no “Sul Global”, periférico no sistema econômico e social e altamente

²⁵ Hoje, com a crescente sensibilização do Poder Judiciário face à igualdade de gênero e à dignidade da pessoa humana, já há instrução jurisprudencial que expressamente veda julgamentos morais acerca da vítima nos crimes contra a dignidade sexual. O informativo 1138, julgado pelo Plenário do STF em 2024, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, fixou a seguinte tese: “É inconstitucional a prática de desqualificar a mulher vítima de violência durante a instrução e o julgamento de crimes contra a dignidade sexual e todos os crimes de violência contra a mulher, de maneira que se proíbe eventual menção, inquirição ou fundamentação sobre a vida sexual pregressa ou o modo de vida da vítima em audiências e decisões judiciais” (Brasil, 2024). Com efeito, a normatização dessas diretrizes, além de garantir maior uniformidade na aplicação do direito, contribui para a consolidação de uma cultura institucional de respeito à dignidade da mulher, transformando-se em uma orientação negativa de conduta judicial – um verdadeiro “não fazer” que deve ser incorporado ao senso comum jurídico.

desigual, é indispensável que se considere os marcadores sociais (renda, raça, classe, localidade, idade, sexualidade, religião, etc.) ao analisar a questão de gênero. Isso pois, no Brasil, se torna especialmente utópico crer que todas as mulheres são igualmente oprimidas, tal como defende o feminismo liberal, que acredita em um conceito universal e homogêneo de mulher (Cirino; Feliciano, 2023)

Hoje, sob a influência da terceira onda do feminismo, que ascendeu no final do século XX, procura-se entender o movimento feminista como um fenômeno plural, levando-se em consideração, além do sexo biológico, várias outras circunstâncias sociais, pois ignorá-las, mesmo que sob uma ótica feminista (liberal, por exemplo), acaba por reforçar a exclusão social. Nesse sentido, versa Cambi (2024, p. 12):

As opressões atingem as mulheres de forma diferentes, devendo-se levar em consideração diversos marcadores sociais (como raça, idade e classe, por exemplo) para compreender as vulnerabilidades pelo viés interseccional. Por exemplo, as mulheres negras, indígenas e transexuais são atingidas de modo mais prejudicial pelas discriminações estruturais: são vítimas de múltiplas opressões e revitimizações potencializadas pelo racismo e preconceitos em relação às classes sociais, sendo que muitas dessas mulheres trabalham como empregadas domésticas, exercendo os trabalhos domésticos e de cuidado para que as empregadoras (brancas) possam trabalhar fora de casa.

Cumprе destacar que não se trata de uma análise para determinar quem sofre mais, mas para viabilizar experiências distintas, pois, se a mulher branca sofre com o

problema de gênero, as mulheres negras e pobres, por exemplo, vivenciam o problema gênero racializado e classista (Barbosa, 2024).

É diante dessa realidade altamente desigual, complexa e preconceituosa, que se torna necessária e urgente a atuação ativa dos magistrados ao se depararem com as questões de gênero, com o objetivo de coibir discriminações e evitar a interferência dos estereótipos no curso das demandas judiciais. Nesse tema, não merece prosperar qualquer alegação em sentido contrário com o intuito de defender a pretensa neutralidade do Direito e do Poder Judiciário, pois uma atuação “neutra” apenas reforça os estereótipos de gênero e mascara os interesses de uma sociedade extremamente patriarcal.

O Direito não pode se materializar como uma teoria desconectada da realidade e das necessidades sociais. Ele precisa ser um instrumento efetivo para a resolução satisfatória de litígios e um mecanismo oportunizador do desenvolvimento humano, levando em consideração as questões de gênero e as opressões sociais para a efetivação da justiça.

É nesse contexto que surge o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, uma política afirmativa do Estado com o intuito de guiar os magistrados na sua atuação jurisdicional, ensinando-lhes, de forma introdutória e embrionária a julgar sob as lentes de gênero.

2. COMPROMISSOS (INTER)NACIONAIS ASSUMIDOS PELO BRASIL: O PROTOCOLO PARA JULGAMENTO COMO PERSPECTIVA DE GÊNERO COMO UM MEIO DE CONCRETIZÁ-LOS

No que tange à sua criação, o Protocolo foi elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, mais especificamente pelos membros do Grupo de Trabalho (GT) instituído pela referida instituição por meio da Portaria nº 27 de 2 de fevereiro de 2021.

Conforme se extrai da Portaria supracitada, o Grupo de Trabalho em comento foi instituído para colaborar com a implementação das Políticas Nacionais estabelecidas pelas Resoluções nº 254/2020 e nº 255/2020 do CNJ, relativas, respectivamente, ao Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário e ao Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário (CNJ, 2021). Ou seja, o Protocolo Para Julgamento com Perspectiva de Gênero foi elaborado para viabilizar a efetivação de compromissos anteriormente assumidos pelo CNJ referentes à questão de gênero.

Todavia, não se trata de iniciativa inovadora do CNJ, eis que, muito antes da instituição do Grupo de Trabalho para a elaboração do Protocolo, o Brasil se comprometeu com a questão de gênero em inúmeros outros instrumentos, sejam nacionais ou internacionais.

Dentre os compromissos nacionais, é possível citar: a) o art. 3º, IV, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que determina como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer

outras formas de discriminação; b) e o art. 5º, I, da CF/88, que determina que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações.

Já no que concerne aos compromissos internacionais, é possível citar: a) a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), tratado internacional da Organização das Nações Unidas (ONU), ratificado pelo Brasil em 1984; b) a Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (Convenção de Belém do Pará), adotada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 6 de junho de 1994 e ratificada pelo Brasil em 27 de novembro de 1995; c) a Agenda 2030, adotada em 2015 pela ONU, mais especificamente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 5, que visa a superação da desigualdade de gênero (Cambi, 2024).

Os Estados-Parte da CEDAW, já em 1979, convencidos que a participação máxima da mulher, em igualdade de condições com o homem, é indispensável para o desenvolvimento pleno de um país e para o bem-estar do mundo, determinaram no seu art. 5º, “a”, que deveriam tomar as medidas apropriadas para:

modificar os padrões sócio-culturais de condutas de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação dos preconceitos e práticas consuetudinárias, e de qualquer outra índole que estejam baseados na ideia de inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres (Brasil, 2002).

A Convenção de Belém do Pará, de 1995, por sua vez, também objetiva a eliminação das discriminações contra as mulheres e a construção de uma sociedade livre de estereótipos de gênero, mas inovou ao considerar os marcadores sociais que agravam a opressão em desfavor das mulheres. No seu art. 9º, dispõe que os Estados-Parte deverão considerar, de forma especial, para fins de adoção de medidas protetivas, as mulheres que, além da violência de gênero, sejam afetadas por fatores relacionados a raça, origem étnica, condição de migrante, de refugiada ou de deslocada, deficiência, idade ou de sua situação econômica desfavorável (Brasil, 1996).

Já a Agenda 2030 da ONU consiste em um plano global para garantir um mundo mais sustentável. Para tanto, foram estabelecidas 17 metas a serem cumpridas pelos seus Estados membros, sendo a quinta delas (ODS nº 5) alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Busca-se, dentre outras metas, eliminar todas as formas de violência contra a mulher, reconhecer e valorizar o trabalho doméstico não remunerado, garantir a participação das mulheres em posições de liderança, assegurar o acesso universal à saúde sexual (Nações Unidas Brasil, [s.d.]).

O que se observa, portanto, é que, anos antes da publicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, que ocorreu em 2021, o Brasil já havia assumido compromissos com o objetivo de superar as discriminações de gênero que tanto assombram as mulheres brasileiras. Assim, o Protocolo é mais um dos mecanismos adotados pelo Brasil para alcançar tais objetivos, de modo que não é possível afirmar que a criação, a publicação e a posterior obrigatoriedade do referido instrumento se deram de forma aleatória e espontânea, ou seja, sem influência de outros institutos.

Além disso, cumpre destacar que, em novembro de 2021, o Brasil, pela primeira vez, foi condenado internacionalmente pelo crime de feminicídio na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Em 2019, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos submeteu à Corte IDH o caso “Márcia Barbosa de Souza e seus familiares a respeito da República Federativa do Brasil”, no qual se questionava a atuação do Estado brasileiro no curso da ação penal que julgou o referido crime.

Trata-se do assassinato de Márcia Barbosa, jovem negra de 20 anos, cometido pelo então deputado estadual Aécio Pereira Lima, em 1998. Após aceitar um emprego oferecido pelo deputado, ela se encontrou com ele em um motel em João Pessoa, Paraíba, onde foi morta por asfixia. Seu corpo foi posteriormente abandonado em um terreno baldio. Apesar das evidências, a imunidade parlamentar de Aécio impediu o avanço imediato das investigações, de modo que, somente em 2007, após o fim de seu mandato, ele foi condenado a 16 anos de prisão por homicídio e ocultação de cadáver, mas faleceu em 2008 sem cumprir a pena. Diante da morosidade e das falhas no processo, o caso foi levado à Corte IDH (Avelar, 2024).

Para a Corte IDH, o Brasil fez jus à condenação internacional na medida em que a imagem de Márcia, vítima do crime, foi estereotipada durante a persecução penal, com o fito de desacreditá-la e impedir o andamento do caso (Camimura, 2021). No parágrafo 149 da sentença proferida pela Corte IDH, destacou-se:

Outrossim, durante a tramitação do processo penal contra Aécio Pereira de Lima perante o Tribunal do Júri, o advogado de defesa solicitou

a incorporação aos autos do processo de mais de 150 páginas de artigos de jornais que se referiam à prostituição, overdose e suicídio (par. 71 supra), para vinculá-los a Márcia Barbosa com a intenção de afetar sua imagem. Adicionalmente, o defensor realizou diversas menções no curso do processo sobre a orientação sexual da vítima, um suposto vício de drogas, comportamentos suicidas e depressão. Igualmente, descreveu a Márcia como uma “prostituta” e a Aécio como “o pai de família” que “se deixou levar pelos encantos de uma jovem” e que, em um momento de raiva, teria “cometido um erro” (CIDH, 2021).

Em razão disso e de outros argumentos referentes à aplicação indevida da imunidade parlamentar, à violação da razoável duração do processo e à falha na investigação, a Corte concluiu que o inquérito e o processo penal relativos ao homicídio de Márcia Barbosa de Souza tiveram um caráter discriminatório por razões de gênero, de modo que as obrigações impostas ao Brasil pela Convenção de Belém do Pará não foram observadas.

Em virtude da não garantia do direito de acesso à justiça sem discriminação, o Brasil foi condenado, entre outras coisas, a implementar um sistema de coleta de dados sobre violência contra a mulher; a oferecer treinamento para as forças policiais e membros da Justiça; a promover conscientização sobre o impacto do feminicídio, da violência contra a mulher e do uso da figura da imunidade parlamentar; e a pagar uma indenização por dano material e imaterial para a família de Márcia (Camimura, 2021).

Assim, diante dos compromissos nacionais e internacionais assumidos pelo Brasil há tantos anos, bem como

diante da sentença da Corte IDH que reconheceu que a violência contra as mulheres no Brasil é um problema estrutural e generalizado, tem-se que o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero é uma medida - há muito tempo - esperada e necessária.

3. BREVE ANÁLISE DO PROTOCOLO

O Protocolo é dividido em três partes. A primeira delas traz conceitos básicos (sexo, gênero, identidade de gênero e sexualidade), explica pontos centrais relativos à desigualdade de gênero (desigualdades estruturais, relações de poder, intersseccionalidades, divisão sexual do trabalho, estereótipos de gênero e tipos de violência), aborda questões prejudiciais à igualdade material que podem surgir da aplicação descontextualizada e abstrata do direito e traz sugestões para mitigar problemas que geram a perpetuação de desigualdades.

A segunda parte²⁶ do protocolo busca ser um guia para os magistrados, elencando um “passo a passo” para o julgamento sob as lentes de gênero, sem, todavia, pretender fixar uma fórmula pronta e universal. Almeja-se apenas apresentar sugestões para que considerações sobre igualdade possam guiar o processo decisório.

São elencadas verdadeiras regras processuais,

²⁶ Logo no início da segunda parte, há uma ressalva importante. Julgar com perspectiva de gênero não significa dizer que a resolução do conflito será sempre favorável à pretensão de grupos subordinados, mas, sim, que esse modo de julgar permitirá uma atuação jurisdicional mais transparente, legítima, respeitosa e sensível às necessidades sociais (CNJ, 2021).

sendo a primeira delas a aproximação com o processo. Isso não significa apenas definir a qual ramo do Direito a demanda se relaciona (família, penal, cível, tributário, etc.), significa analisar, tomando como base os conceitos apresentados na primeira parte, se há assimetrias de gênero, sempre em perspectiva interseccional. Nesse ponto, o Protocolo adverte que nem sempre as desigualdades de gênero serão manifestamente evidentes, de modo que o magistrado deve estar atento às sutilezas do caso concreto.

Por exemplo, a definição de indenizações trabalhistas pode parecer neutra, mas as mulheres, em geral, ganham 30% a menos do que os homens. Trata-se de uma questão de gênero que, segundo o Protocolo, pode passar despercebida.

Em segundo lugar, recomenda-se a aproximação do magistrado aos sujeitos processuais, devendo ser compreendido que, muito além de meras “partes do processo”, são seres humanos. Sugere-se, a título de ilustração, que o magistrado analise se alguma das pessoas envolvidas é lactante, se tem filhos pequenos ou se tem algum tipo de vulnerabilidade que possa tornar uma sessão desconfortável para ela. Em seguida, uma vez identificada alguma questão de gênero, o Protocolo levanta a possibilidade de o magistrado deferir medidas de proteção, ante à urgência da situação. Aqui, recomenda-se que o magistrado reflita sobre o que significa proteger no caso concreto.

Na sequência, passa-se à análise da instrução processual, que é reconhecida como um ponto nevrálgico do processo. A audiência é compreendida como um momento que exige especial atenção, pois, por envolver a presença de indivíduos que muitas vezes estão dominados por emoções, pode se tornar um ambiente de violência institucional de

gênero.

Diante disso, é fundamental que, ao conduzir a audiência, o magistrado se questione, por exemplo: “as perguntas estão desqualificando a palavra da depoente de alguma maneira ou estão causando algum tipo de revitimização?”, “o ambiente proporciona algum impedimento para que a depoente se manifeste sem constrangimentos?”, “laudos de caráter técnico-científico ou social podem estar impregnados de estereótipos, dando excessiva importância para pontos que só importam por conta de desigualdades estruturais ou então deixando de fora questões que só são percebidas quando há atenção a dinâmicas de desigualdades estruturais?”. Acerca deste último questionamento, o Protocolo ressalva que os magistrados não devem tomar como verdade, sem qualquer reflexão, os resultados de laudos técnicos, pois até mesmo as provas periciais podem reforçar as desigualdades sociais, mesmo que tenham como principais características a neutralidade e a cientificidade.

Acerca da valoração de provas e da identificação de fatos, é necessário que o magistrado se questione se uma prova faltante de fato poderia ter sido produzida. Isso porque, muitas vezes, a produção da prova no caso concreto seria improvável. Por exemplo: seria desproporcional exigir o mesmo “standard” probatório para julgar um crime de roubo, que geralmente ocorre em locais públicos e movimentados, e para um crime de estupro, que geralmente ocorre em locais privados, mormente no ambiente doméstico. Nessa segunda hipótese, é menos provável que sejam arroladas testemunhas, pois se trata de um crime que comumente ocorre na intimidade das partes. Diante disso, é imprescindível que se dê maior peso à palavra da vítima.

No momento de valoração das provas, é

absolutamente indispensável que o magistrado se blinde da influência de estereótipos de gênero. Caso contrário, é possível que, sob a influência destes, considere como prova aquilo que, na realidade, apenas é um indício. Por outro lado, é igualmente possível que, mesmo inconscientemente, o magistrado minimize uma prova concreta e a considere apenas um indício unicamente porque fazê-lo reforçaria sua visão - estereotipada - de mundo.

A última etapa do “passo a passo”, ainda na segunda parte do protocolo, consiste na interpretação e na aplicação do Direito, que também merecem especial atenção. De nada adiantaria conduzir o processo inteiro sob as lentes de gênero e, no momento da aplicação da lei, fazê-lo de forma fria e isolada da realidade. Nesse momento, é importante que o magistrado faça uma interpretação não abstrata das normas aplicáveis ao caso, mediante a compreensão de que a sua aplicação de forma desconectada das necessidades sociais pode ter um impacto altamente desproporcional em determinado grupo. Assim, caso a lei esteja contaminada com estereótipos, poderá o magistrado adotar uma interpretação que elimine o tratamento desigual entre os envolvidos e que os trate da forma mais igualitária possível, realizando o controle de constitucionalidade ou até mesmo o controle de convencionalidade²⁷ da norma.

A terceira parte do documento traz questões de gênero específicas a cada um dos ramos da Justiça. Inicialmente, são abordados temas transversais que perpassam

²⁷ Conforme se extrai do Protocolo: “O controle de convencionalidade realizado por magistradas e magistrados consiste na verificação e avaliação se os atos normativos internos guardam ou não compatibilidade com as normas, os princípios e as decisões produzidas no âmbito dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, em face de sua primazia e dimensão vinculativa e normativa” (CNJ, 2021, p. 58).

vários ramos do Direito, dentre eles: prisões e audiência de custódia. Aqui, o Protocolo ressalva que as unidades prisionais não possuem, via de regra, as instalações necessárias ao público feminino (ex: locais especiais para gestantes, absorventes, realização de pré-natal, berçários e creches).

Diante disso, a prisão da mulher, no momento da audiência de custódia, deve ser evitada ao máximo, pois ela geralmente ocupa um papel central nos cuidados com os filhos, de modo que sua prisão ensejaria um efeito negativo em cascata. Aqui, por óbvio, não se defende a impunidade, mas tão somente que se leve em consideração a realidade das mulheres no momento da aplicação de medidas que gerem o seu encarceramento, para, se possível, substituí-las por prisão domiciliar ou outras cautelares diversas.

Em seguida, o Protocolo associa a questão de gênero às demandas afetas ao Direito Penal, Previdenciário, Civil, Administrativo, Tributário, Ambiental, de Família e das Sucessões, seja no âmbito da Justiça Federal seja no da Estadual. Além disso, analisa como o problema de gênero pode afetar as demandas da Justiça do Trabalho, Eleitoral e Militar.

Para fins deste artigo, seria inviável analisar como a questão de gênero se manifesta em todos esses ramos do Direito. Contudo, apenas com uma breve leitura do sumário do Protocolo, é possível concluir que o problema de gênero merece atenção, haja vista que, ao contrário do que poder-se-ia imaginar, a discriminação de gênero não é restrita apenas a demandas de família e a ações penais que investigam crimes sexuais. Nesses tipos de demandas, a discriminação pode ser mais evidente, mas a questão de gênero está presente em quase todo tipo de processo judicial.

Diante de todo o exposto, o que se observa é que o Poder Judiciário assume um papel decisivo na proteção dos

direitos humanos e do acesso à justiça. Os magistrados, portanto, devem atuar, do começo ao fim do processo, de forma crítica e reflexiva para que consigam julgar sob as lentes de gênero. Não é uma tarefa simples, mas é altamente necessária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A persistência de desigualdades de gênero no seio da sociedade brasileira (e, em especial, no Poder Judiciário) evidencia que a simples previsão normativa da igualdade entre homens e mulheres não é suficiente para sua concretização no plano fático.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 representar um marco civilizatório ao consagrar a dignidade da pessoa humana, a igualdade material e a proibição de qualquer forma de discriminação, observa-se que, na prática, o sistema de justiça ainda reproduz estereótipos de gênero que historicamente inferiorizaram e silenciaram as mulheres, sobretudo as que se encontram em situação de múltiplas vulnerabilidades.

Nesse contexto, o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2021, surge como uma resposta institucional necessária, ainda que tardia, para enfrentar os vieses estruturais que atravessam o Judiciário. Ao orientar magistrados e magistradas a julgar com sensibilidade às questões de gênero e às interseccionalidades, o Protocolo busca não apenas combater injustiças individuais, mas também transformar práticas judiciais e desconstruir padrões discriminatórios

historicamente legitimados.

A análise de casos como os de Mariana Ferrer, de Gracinha e de Márcia Barbosa revela como decisões judiciais podem agravar violências pré-existentes, legitimando discursos e condutas misóginas, racistas e classistas, por exemplo, de forma interseccional. Esses exemplos revelam que o Judiciário, longe de ser um espaço neutro, precisa urgentemente adotar uma postura ética, crítica e comprometida com os direitos humanos das mulheres. Somente assim será possível caminhar rumo a uma justiça verdadeiramente igualitária, democrática e transformadora - propósito fundamental do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero.

REFERÊNCIAS

AVELAR, Dayanne. Desdobramentos do caso Márcia Barbosa de Souza e outros vs. Brasil: Avaliação da sentença da comissão interamericana de direitos humanos. **Migalhas**, 02 abr. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/404482/desdobramento-s-do-caso-marcia-barbosa-de-souza-e-outros-vs-brasil>. Acesso em: 09 jun. 2025.

BARBOSA, Gabriela Jacinto. **Um Protocolo interseccional: a centralidade da perspectiva de gênero, classe e raça nas análises judiciais em Direito das Famílias**. In: ANTUNES, Ana Paula de Oliveira; BARBOSA, Gabriela Jacinto; ELEUTÉRIO, Júlia Melim Borges. Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero: aplicações, conceitos e práticas (Coleção Jurisfeministas Livro 1). Edição do Kindle. Florianópolis: Habitus, 2024. p. 14-33.

BRASIL. **Decreto n. 1.973, de 1º de agosto de 1996.**

Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Diário Oficial da União, Brasília, 02 ago. 1996.

BRASIL. Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Diário Oficial da União, Brasília, 16 set. 2002.

BRASIL. Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 14 mar. 1979.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 17 mar. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo STF, n. 1138/2024. É inconstitucional a prática de desqualificar a mulher vítima de violência durante a instrução e o julgamento de crimes contra a dignidade sexual e todos os crimes de violência contra a mulher, de maneira que se proíbe eventual menção, inquirição ou fundamentação sobre a vida sexual pregressa ou o modo de vida da vítima em audiências e decisões judiciais. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2024. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo_PDF/Informativo_stf_1138.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional.

14ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

CAMBI, Eduardo Augusto Salomão. **Direito das Famílias com Perspectiva de Gênero: aplicação do Protocolo de Julgamento do Conselho Nacional de Justiça** (Recomendação 128/2022 e Resolução 492/2023). Indaiatuba-SP, 2024. 214p.

CAMIMURA, Lenir. Corte IDH: julgamentos brasileiros devem seguir protocolo de perspectiva de gênero. **Agência CNJ de Notícias**. 2 dez. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corte-idh-julgamentos-brasileiros-devem-seguir-protocolo-de-perspectiva-de-genero/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

CIDH. **Corte Interamericana de Direitos Humanos: Caso Márcia Barbosa de Souza e outros Vs. Brasil**. Sentença de 7 de set. de 2021 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_p_or.pdf. Acesso em: 05 mai. 2025.

CIRINO, Samia Moda; FELICIANO, Júlia Maria. Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero. **Direito Público**, v. 20, n. 106, 31 jul. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Protocolo para Julgamento com Perspectiva de gênero de 2021**. Brasília. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Código de Ética da Magistratura Nacional**. Brasília. 2008. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/codigo-de-etica-da-magistratura/>.

Acesso em: 09 mai. 2025.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 13ªed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2019.

MOMBELLI, Raquel; ALMEIDA, Marcos Farias de. Caso Gracinha: pele negra, justiça branca. **Revista Ñanduty**, [S. l.], v. 4, n. 5, p. 171 a 195, 2016. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/nanduty/article/view/5761>. Acesso em: 6 fev. 2025.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Igualdade de gênero**. [s.d.]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5>. Acesso em: 5 mai. 2025.

RABELO, Juliana. Caso Gracinha: há 6 anos a quilombola perdia as filhas para o Estado. **Portal Catarinas**. 30 set. 2020. Disponível em: <https://catarinas.info/caso-gracinha-ha-6-anos-a-quilombola-perdia-as-filhas-para-o-estado/>. Acesso em 06 fev. 2025.

SANTANA, Thiago. **“Dois uterozinhos por aí”**: uma etnografia do processo de suspensão do poder familiar de Gracinha. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Florianópolis, 2021.

VALE, Humberto. CNJ pune juiz do caso Mariana Ferrer com advertência por postura em audiência: Plenário impôs pena mais branda da magistratura a juiz do TJSC por omissão na condução de audiência. **Estúdio Jota**. 14 nov. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/cnj-pune-juiz-do-caso-mariana-ferrer-com-advertencia-por-postura-em-audiencia>. Acesso em: 05 fev. 2025.

CAPÍTULO 10

ANÁLISE DA VIOLÊNCIA PROCESSUAL CONTRA AS MULHERES NA PERSPECTIVA DO BRASIL

*Vivian Marina Araújo Guimarães*²⁸

Sumário: Introdução. 1. Conceito. 2. Caso Mariana Ferrer. 3. Caso Maria da Penha. 4. Lei Júlia Matos. 5. Circunstâncias do processo brasileiro moderno. 5.1. Vivências de uma advogada dentro do Poder Judiciário. 5.2. Revitimização durante o processo. 5.3. Direitos da advogada assegurados pelo Estatuto da OAB. 5.4. Protocolo para Julgamento com Perspectivas de Gênero. Considerações finais. Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei nº 11.340/06 (Brasil, 2006), conhecida popularmente como Lei Maria da Penha, a violência contra a mulher ganhou enfoque no Brasil. Este dispositivo abrange algumas formas de agressões, entre elas, física, psicológica, sexual, patrimonial e moral.

Ademais, no contexto do Judiciário brasileiro, observa-se um novo local em que tais violações podem

²⁸ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).
Diretora da Linha de Direito Internacional e Direitos Humanos do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais (GEDAI).

acontecer, surgindo a figura da violência processual. Este fenômeno consiste não só na exposição da figura feminina a litígios judiciais e na protelação destes, mas também na exposição da mulher a situações constrangedoras dentro deste cenário.

É importante salientar que a violência processual contra a mulher configura-se como um entrave à garantia do princípio constitucional da inafastabilidade da apreciação jurisdicional e do acesso à justiça, além de acarretar consequências para a vítima e para o próprio Poder Judiciário. Dentre as principais consequências, tem-se a revitimização, o sofrimento psicológico, o desestímulo à busca por tutela judicial e o aumento da sobrecarga do sistema. Diante deste contexto, desenvolveu-se a presente pesquisa a partir de obras doutrinárias, artigos acadêmicos e fatos contemporâneos.

1. CONCEITO

O Projeto de Lei nº 1.433/24 (Brasil, 2024) tipifica, no Código Penal, a violência processual de gênero e a define como o ato de

expor ou questionar injustificadamente, em processo judicial ou administrativo, a mulher vítima de violência por razões da condição de sexo feminino sobre suas vestimentas, comportamento sexual ou qualquer outro aspecto relacionado a estereótipos de gênero, com a intenção de gerar humilhação ou exposição pública (Brasil, 2024).

A violência processual é uma forma de abuso que se manifesta no contexto de litígios e outros procedimentos legais. Podendo incluir a demora intencionalmente excessiva dos processos, a utilização de linguagem agressiva em escritos processuais ou até mesmo a interposição de recursos de má-fé, tais atos têm o objetivo de intimidar ou de desgastar psicologicamente a outra parte.

No plano do acesso à justiça, conforme Cappelletti e Garth (1988, p. 08), o Judiciário tem duas finalidades principais, quais sejam a de possibilitar um sistema acessível a todos que desejam reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios, bem como a de produzir resultados individual e socialmente justos.

Neste sentido, percebe-se que a violência processual contra a mulher dificulta a concretização de ambos os objetivos, de modo que o sistema jurisdicional não consegue solucionar de forma justa e efetiva os conflitos, além de falhar na garantia dos direitos pleiteados.

2. CASO MARIANA FERRER

Em 2018, ganhou ampla repercussão no Brasil o relato da mineira Mariana Ferrer, que denunciou um possível caso de estupro. A jovem registrou Boletim de Ocorrência relatando ter sido drogada e, em seguida, violentada sexualmente durante uma festa para a qual havia sido contratada como embaixadora, com a função de promover o evento nas mídias sociais (Júnior, 2021).

Ao analisar o caso, deve-se destacar, principalmente, a maneira como as instituições responsáveis

lidaram com os fatos narrados pela jovem e como se procedeu a busca pelo suposto agressor, situações as quais evidenciam aspectos que suscitam importantes reflexões acerca da ocorrência de violência institucional e processual, bem como dos entraves enfrentados pelas mulheres no acesso à justiça no Brasil.

Segundo a Revista Piauí, vinculada ao Folha de São Paulo (Júnior, 2021), em um primeiro momento, o Instituto Médico Legal (IML), onde a jovem fez exame de corpo de delito, postergou o resultado dos exames por falta de insumos. Em razão disto, a vítima precisou vivenciar momentos de angústia e até mesmo de constrangimento durante a espera, uma vez que o resultado do exame é fundamental para comprovar a agressão. Dessa forma, até a conclusão do IML, a vítima ficou sob o olhar da sociedade que acompanhava tudo por meio das redes sociais e dos jornais.

A reportagem elaborada pela Revista Piauí apresentou uma análise minuciosa do caso, destacando, em especial, a conduta adotada pelo advogado de defesa de André de Camargo Aranha, apontado como agressor, bem como a postura do magistrado responsável pela condução da audiência.

Tratou-a de modo tão humilhante que, com a divulgação do vídeo da audiência quatro meses depois, criou-se um escândalo nacional. Na sessão, por meio de videoconferência, travaram o seguinte diálogo:

– Eu não tenho uma filha do teu nível, graças a Deus – começa o advogado. – E também peço a Deus que meu filho não encontre uma mulher que nem você. E não dá para dar o teu 'showzinho'. Teu 'showzinho' tu vai lá dar no

'Instagram' depois, pra ganhar mais seguidores.

Ferrer escuta, com uma expressão de desalento. Gastão, então, exibe uma foto de Ferrer, que não tem qualquer relação com o caso, numa tentativa de contestar a acusação dela de que suas fotos foram adulteradas para parecerem obscenas.

– Essa foto aqui foi extraída do site de um fotógrafo, onde a única foto chupando o dedinho é essa aqui. E com posições ginecológicas é só dela. Não tem nada de mais essa foto.

– Mas eu estou de roupa, não tem nada de mais mesmo – interrompe Ferrer – A pessoa que é virgem, ela não é freira, não, doutor. A gente está no ano de 2020. (Júnior, 2021)

Neste diálogo, é importante ressaltar dois aspectos diretamente relacionados à violência processual de gênero. O primeiro é a forma como a defesa dirige-se à vítima, isto é, buscando humilhá-la e também descredibilizar a versão dela.

Sob essa perspectiva, importa analisar o princípio da ampla defesa, essencial para o ordenamento jurídico brasileiro. Conforme exposto por Sanches (2020), tal princípio se subdivide em autodefesa e defesa técnica. Esta última corresponde à atuação de um profissional legalmente habilitado, dotado de conhecimento técnico-jurídico, cuja função é representar os interesses do acusado de forma ética e eficaz. No entanto, no caso envolvendo Mariana Ferrer, observa-se que o advogado de defesa, Gastão Filho, adotou como estratégia a exposição da vítima a ofensas, com o intuito de descredibilizar sua narrativa e enfraquecer sua versão dos fatos, ultrapassando, assim, os limites da atuação profissional legítima e violando garantias fundamentais da vítima no processo penal.

O cenário agrava-se significativamente quando, no âmbito do Poder Judiciário, a atuação do magistrado revela omissão diante de manifestações de violência ocorridas no curso do processo. A *Revista Piauí* registra a conduta adotada pelo juiz durante a audiência, evidenciando sua postura passiva frente aos ataques dirigidos à vítima (Júnior, 2021).

O juiz Rudson Marcos intercede.

– Mariana, Mariana, se quiser se recompor aí, tomar uma água, a gente suspende o ato, tá? Não tem problema, tá?

Em prantos, ela lhe faz um apelo:

– Eu gostaria de respeito, doutor, excelentíssimo. Eu tô implorando por respeito no mínimo – diz, com sua voz quase sumindo, sufocada pelo choro. Nem os acusados, nem os assassinos são tratados da forma que eu estou sendo tratada. Pelo amor de Deus, gente. Que que é isso? (Júnior, 2021).

Diante desse contexto, observa-se que, em vez de repreender o advogado pelas agressões dirigidas à vítima, o magistrado limitou-se a interpelar Mariana Ferrer, solicitando que se acalmasse.

Observa-se também a exposição desnecessária da vida privada da mulher no processo. Enquanto o processo deveria tratar dos fatos e dos direitos relacionados ao caso, os sujeitos exploram, de modo extraordinário, questões pessoais como uma forma de subverter e desqualificar a mulher. Como aponta Solnit (2017, p. 134), tal prática insere-se em um contexto mais amplo de dinâmicas sociais que atravessam e

moldam a experiência feminina.

Não é incomum, quando uma mulher diz algo que contesta um homem, em especial um homem poderoso ou muito proeminente na sociedade (não um homem negro, a menos que ele tenha acabado de ser nomeado para a Suprema Corte por um presidente republicano), ou uma instituição, especialmente se tem a ver com sexo, a reação vai questionar não apenas os fatos que a mulher afirma, mas também a sua capacidade de falar e seu direito de falar (Solnit, 2017, p. 134).

Neste trecho, evidencia-se a perspectiva de que a fala da mulher, em contextos de violência, é frequentemente colocada em dúvida, sendo alvo de questionamentos quanto à veracidade dos fatos narrados, da capacidade de fala e também do direito de falar. Quanto a isso, leciona Herman (1992, p. 04): “o segredo e o silêncio são a primeira linha de defesa do agressor. Se o segredo falhar, o perpetrador ataca a credibilidade da vítima. Se não conseguir silenciá-la por completo, ele tenta garantir que ninguém a está ouvindo”.

Ainda de acordo com Revista Piauí (Júnior, 2021), em consequência das violências sexual e processual, a jovem Mariana Ferrer foi diagnosticada com doenças psicológicas e até tentou suicídio. Godinho (2012, p. 188) aborda a relação consequencial dos dois temas.

Para a política pública de saúde mental, a violência aparece associada à produção do sofrimento psíquico, às barreiras de acesso ao

tratamento, a contextos institucionais de mortificação dos sujeitos, à gênese e consequências da irrupção de paroxismos antissociais, ao complexo fenômeno das drogas, a formas mitigadas e por vezes invisíveis de dominação.

Constata-se que o trauma e o constrangimento decorrentes de uma situação de violência, bem como da necessidade de reviver tal experiência no curso do processo (revitimização), geram impactos psíquicos significativos. Entre os efeitos mais recorrentes, destacam-se episódios de revivência involuntária do fato (como 'flashbacks', sonhos ou pesadelos), isolamento social, apatia, ansiedade e quadros depressivos.

3. CASO MARIA DA PENHA

Outro caso famoso é o da Maria da Penha, o qual acabou inspirando a promulgação da Lei nº 11.340/06, considerada um marco jurídico no Brasil, uma vez que forneceu embasamento jurisdicional ao enfrentamento à violência doméstica contra a mulher.

Maria da Penha sofreu dois tipos de violência: violência doméstica por parte do marido (Marco Antonio Heredia Viveros) e violência por parte do Poder Judiciário (Instituto Maria da Penha, [s.d.], [s.p.]).

O primeiro julgamento de Marco Antonio aconteceu somente em 1991, ou seja, oito anos

após o crime. O agressor foi sentenciado a 15 anos de prisão, mas, devido a recursos solicitados pela defesa, saiu do fórum em liberdade. [...] O segundo julgamento só foi realizado em 1996, no qual o seu ex-marido foi condenado a 10 anos e 6 meses de prisão. Contudo, sob a alegação de irregularidades processuais por parte dos advogados de defesa, mais uma vez a sentença não foi cumprida.

Neste trecho, percebe-se que além da mora do Judiciário cearense para julgar e condenar o agressor, os recursos protelatórios interpostos pela defesa atrasaram e reduziram a execução da pena.

Diante desse cenário, observa-se a violação de um princípio basilar para o Estado Democrático de Direito: o princípio da duração razoável do processo, que busca garantir celeridade e eficiência (Sanches, 2020).

A página do Instituto Maria da Penha (IMP) apresenta que, diante da omissão do Poder Judiciário, Maria da Penha, juntamente com o Centro para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e com o Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), denunciou o caso para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH/OEA).

A partir disso, o IMP explica que, apesar de o caso ter ganhado repercussão internacional, o Estado brasileiro permaneceu omissor e não se pronunciou em nenhum momento durante o processo. Assim, em 2001, a CIDH/OEA responsabilizou o país por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica praticada contra as mulheres no Brasil. Após as recomendações feitas pela Comissão, em

2006, foi promulgada a Lei n. 11.340/06.

Por meio deste caso, é possível compreender o porquê de tantas mulheres terem medo de denunciar quando sofrem violência doméstica: mesmo com as garantias, como o princípio da inafastabilidade do poder jurisdicional, o aparato judiciário ainda possui muitas falhas, seja porque ele reproduz e reflete os padrões sociais, seja ele porque é moroso.

Segundo o Mapa Nacional da Violência de Gênero (Senado Federal, 2023), 61% das mulheres que sofreram violência em 2023 não procuraram uma delegacia. Assim, surge o fenômeno da subnotificação, o qual consiste justamente em fatos delituosos que não são notificados e registrados por autoridades, ou seja, não são conhecidos pelo Estado e pela sociedade.

Ainda de acordo com o IMP, a violência doméstica abrange tanto agressão física quanto psicológica, visto que a vítima pode ser submetida a xingamentos e humilhações. Neste cenário, o caso torna-se ainda mais delicado, pois faz com que as vítimas se sintam envergonhadas e expostas.

Após a violência, as vítimas chegam extremamente vulneráveis e abaladas nas instituições públicas com o fito de denunciar. Nesse sentido, Oliveira (2023, p. 19), ao analisar casos de assédio em uma universidade pública do Brasil, observou que as mulheres relataram que sentiram assediadas pelo servidor que as recebeu, os quais não quiseram fazer denúncia ou preferiram silenciar. Como justificativa, eles disseram que o caso era uma situação contornável, que, sem provas documentais, não existiam indícios suficientes para uma denúncia entre outros.

Este panorama corrobora com o silenciamento da vítima e com a invisibilidade da violência, uma vez que, além

do medo de uma possível retaliação por parte do agressor, as mulheres também têm receio sobre como vão ser recebidas pelas autoridades.

4. LEI JÚLIA MATOS

Outro dispositivo importante é a Lei nº 13.363/16 (Brasil, 2016), apelidada de "Lei Julia Matos", que alterou o Estatuto da OAB e o Código de Processo Civil e reconheceu diversos direitos para a advogada gestante, lactante, adotante ou que der à luz e para o advogado que se tornar pai.

O caso que deu nome à legislação refere-se ao nascimento prematuro da filha de Daniela Teixeira, advogada que, em 2023, foi indicada pelo presidente Lula ao cargo de ministra do STJ. Conforme reportagem da OAB Goiás (Soares, 2024), enquanto estava grávida, Daniela solicitou prioridade para sua sustentação oral no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), mas teve o pedido negado.

A advogada aguardou a manhã inteira e parte da tarde para conseguir realizar a sua sustentação. Estando grávida de 29 semanas, após sua sustentação oral, Daniela Teixeira precisou ser diretamente encaminhada para o hospital, devido a complicações. Na ocasião, sua filha nasceu prematura e precisou ficar 61 dias na UTI (Soares, 2024).

O projeto de lei teve como objetivo evitar a repetição de situações como essa. A gravidez, a adoção e a lactação não devem ser impedimentos para o exercício profissional, mas, certos cuidados são necessários para prevenir complicações e desconfortos para as mulheres nas circunstâncias supramencionadas.

A Lei nº 13.363/16 acrescentou o art. 7ª-A no Estatuto da OAB e alterou também o art. 313 do CPC/15, garantindo, entre outras coisas, a entrada em tribunais sem ser submetida a detectores de metais e aparelhos de raios X; local adequado ao atendimento das necessidades do bebê; preferência na ordem das sustentações orais e das audiências e suspensão de prazos processuais quando for a única patrona da causa.

Diante do exposto, é possível ver que o ordenamento jurídico tem se modernizado, de modo a tornar o cotidiano forense mais igualitário e humanizado.

5. CIRCUNSTÂNCIAS DO PROCESSO BRASILEIRO MODERNO

Após analisados alguns casos em que as mulheres tiveram seus direitos cerceados no âmbito do Poder Judiciário, é necessário também verificar como é o cotidiano delas, enquanto partes e enquanto operadoras do Direito, dentro das instituições jurídicas.

5.1. Vivências de uma advogada dentro do Poder Judiciário

Hill (2019, p. 201-244) aponta diversos fatores externos que permeiam o curso do processo não só para as partes do gênero feminino, mas também para as advogadas.

A autora destaca vivências específicas, como lactação e cuidado com filhos menores, dentro das instituições do Poder Judiciário. Anteriormente, no presente trabalho, foi abordada a violência que mulheres brasileiras sofrem enquanto partes do processo, seja pelo preconceito enraizado na própria estrutura do sistema, seja pela discriminação realizada por operadores do Direito e pelo outro polo. Contudo, situações do dia a dia acabam passando despercebidas por aqueles que não as experimentam (Hill, 2019).

Fazendo um paralelo, no documentário *The People v. O. J. Simpson: American Crime Story* (The People, 2016), a promotora principal do caso, Marcia Clark, passa por diversas situações constrangedoras tanto nas sessões do júri, como na mídia.

Enquanto conduzia o caso mais emblemático de sua carreira, Marcia Clark enfrentava, simultaneamente, um processo de divórcio e uma disputa pela guarda do filho menor. O documentário registra momentos em que a promotora retorna para casa visivelmente exausta após longas sessões no tribunal, assumindo, ainda assim, os cuidados com a criança. Em outras ocasiões, diante da extensão imprevista das audiências ou do acúmulo de tarefas profissionais, é retratada entrando em contato com o ex-marido para solicitar apoio no cuidado do filho.

Hill (2019) também desperta o leitor para as dificuldades enfrentadas por uma advogada na prática forense. Por exemplo, ter que levar o filho para as audiências por não ter com quem deixá-lo, não encontrar lugar para amamentar de forma confortável e segura, além de sofrer discriminação por colegas da profissão e também por magistrados.

Tais situações desestimulam o ingresso e a permanência das mulheres na carreira jurídica, contribuindo

para que esse espaço permaneça como predominantemente masculino. Diante dessa realidade, percebe-se que, apesar de a Constituição Federal e o Código de Processo Civil defenderem a isonomia entre os gêneros, o Judiciário não oferta meios e estruturas que viabilizam atingir essa garantia.

5.2. Revitimização durante o processo

Conforme exposto na análise do caso Mari Ferrer, a oitiva da vítima sobre os fatos pode representar uma forma adicional de sofrimento. Isso ocorre porque a vítima é levada a reviver o episódio da agressão, além de estar sujeita a constrangimentos durante o depoimento, a exemplo do que ocorreu com a jovem.

Principalmente em casos de agressão e violência, a vítima deve ser ouvida para contar a sua versão dos fatos. Hill (2019) atenta para a necessidade de ter cautela em face desse depoimento pessoal. Na verdade, é imprescindível que todos os operadores do Direito sejam vigilantes quanto a possíveis situações de discriminação, como piadas feitas pelo réu ou seu defensor em relação a mulher, tentativas de desacreditar a versão da vítima e outros.

Hill (2019) afirma também que, caso a oitiva da parte autora mostre-se realmente necessária, vem sendo ventilada a possibilidade da aplicação do depoimento sem dano ou depoimento especial, o qual está previsto na Lei Federal nº 13.431/2007 e tem como objetivo que a parte autora seja ouvida fora da audiência e com a assistência de profissionais especializados, de modo a evitar a revitimização.

Ademais, apesar de a Lei nº 11.340/06 (Lei Maria

da Penha) estabelecer que as medidas protetivas de urgência vigorarão enquanto persistir risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes, o juiz, ao concedê-las, deve definir um prazo para analisar se o risco ainda persiste. Nesse panorama, exige-se que a mulher vá ao fórum ou à delegacia de polícia para solicitar, a cada três ou seis meses, a manutenção da medida protetiva.

No julgamento do Tema 1.249 (Brasil, 2023) dos recursos repetitivos, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entendeu que as medidas protetivas previstas na Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) devem ser aplicadas enquanto houver risco à mulher, sem a fixação de prazo certo de validade. Isto porque, segundo o voto do relator Rogerio Schietti Cruz, a exigência de a mulher ter que, periodicamente, buscar o Judiciário para manter a medida gera revitimização.

Além da violência doméstica, a vítima frequentemente enfrenta formas de violência institucional no âmbito do sistema jurisdicional, seja em razão da burocracia excessiva, seja pelo tratamento inadequado dispensado por servidores. Considerando que o processo judicial, por si só, já impõe desgaste emocional à parte, submeter a mulher, reiteradamente, a esse enfrentamento, em intervalos de três ou seis meses, pode intensificar o trauma e dificultar sua recuperação. Isto porque a situação de ida até o fórum pode fazer com que ela revise a agressão, relembre a situação de vulnerabilidade na qual se encontra, além de impossibilitar que ela dê continuidade a sua vida, deixando aquela violência no passado.

Importa ressaltar, ainda, que toda essa situação, bem como a sensação de revitimização dela decorrente, pode levar a mulher a evitar o comparecimento ao fórum ou à

delegacia para requerer a manutenção da medida protetiva. Essa ausência, por sua vez, fragiliza sua proteção, podendo resultar na cessação da medida e no consequente risco de reiteração da violência.

5.3. Direitos da advogada assegurados pelo Estatuto da OAB

Quanto ao lado profissional da mulher, a Lei Júlia Matos alterou a Lei nº 8.906/94 (Brasil, 1994), a qual dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), inserindo novas prerrogativas e novos direitos para aquelas inscritas na OAB.

Nesse contexto, destaca-se a especial proteção conferida às mulheres grávidas, lactantes, adotantes ou que tenham recentemente dado à luz. Tal cuidado decorre do reconhecimento de que esse período demanda atenção redobrada à saúde da mãe e do nascituro ou da criança, visando resguardá-la de esforços excessivos e situações de exaustão física ou emocional.

Desde que comprovada a condição, são direitos da advogada: a) gestante: entrada em tribunais sem ser submetida a detectores de metais e aparelhos de raios X; reserva de vaga em garagens dos fóruns dos tribunais; b) lactante, adotante ou que der à luz: acesso a creche, onde houver, ou a local adequado ao atendimento das necessidades do bebê; c) gestante, lactante, adotante ou que der à luz: preferência na ordem das sustentações orais e das audiências a serem realizadas a cada dia, mediante comprovação de sua condição;

Também é assegurado à adotante ou a quem der à

luz a suspensão de prazos processuais. Isto ocorrerá quando a mulher for a única patrona da causa e desde que haja notificação por escrito ao cliente. Neste panorama, o Código de Processo Civil estabelece que o período de suspensão será de 30 (trinta) dias, contado a partir da data do parto ou da concessão da adoção, mediante apresentação de certidão de nascimento ou documento similar que comprove a realização do parto, ou de termo judicial que tenha concedido a adoção, desde que haja notificação ao cliente.

Apesar da garantia legal, ainda ocorre o desrespeito dos direitos das advogadas no cotidiano forense e, em sendo constatada tal situação, é dever da advogada comunicar a OAB, com o fito de que as medidas cabíveis sejam tomadas. Possibilitando não só uma efetiva e contínua luta para que as prerrogativas venham a ser respeitadas, mas também que nenhuma inscrita na OAB tenha sua experiência profissional prejudicada pela dificuldade de conciliar a gestação, amamentação, adoção e a prática forense.

5.4. Protocolo para Julgamento com Perspectivas de Gênero

Buscando acompanhar as inovações legislativas, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou a Resolução nº 492 (2023), que determina a obrigatoriedade da adoção do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero por todo o Poder Judiciário do país (Conselho Nacional de Justiça, 2021).

O protocolo tem como objetivo promover a igualdade de gênero, de modo a orientar a atuação da

magistratura, incentivar magistrados e magistradas a julgar com uma abordagem que considere a perspectiva de gênero, contribuindo para o avanço da igualdade e para a implementação de políticas de equidade.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) reconhece a existência de desigualdades estruturais e impõe ao Poder Judiciário o dever de desenvolver mecanismos e adotar condutas voltadas à sua redução. A respectiva resolução estabelece diretrizes específicas de julgamento para distintos grupos de mulheres, incluindo aquelas com deficiência, gestantes, lactantes, negras, pertencentes à comunidade LGBTQIAPN+ e em situação de violência doméstica e/ou sexual. Ademais, determina-se que os tribunais promovam, com periodicidade mínima anual, cursos de capacitação sobre direitos humanos, gênero, raça e etnia.

Por meio do documento, foi instituído, dentro do CNJ, o Comitê de Acompanhamento e Capacitação sobre Julgamento com Perspectiva de Gênero no Poder Judiciário, em caráter nacional e permanente.

Percebe-se que este Protocolo do CNJ tem como objetivo garantir o acesso à Justiça, de forma igualitária e respeitosa a todos. Visa-se que o contato com o Poder Judiciário seja o mais efetivo e o mais acolhedor possível, de modo assegurar direitos sem nenhuma prática de discriminação ou preconceito. Assim, vale ressaltar que a aplicação das medidas é obrigatória em todo o Poder Judiciário nacional, isto é, ela vincula todos os magistrados, servidores e operadores do Direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ordenamento jurídico brasileiro tem buscado incorporar a perspectiva de gênero em sua estrutura normativa e institucional, como evidencia a adoção do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Entretanto, observa-se que, na prática forense, as mulheres seguem sendo expostas a situações constrangedoras e discriminatórias, como revelado pelo emblemático caso Mariana Ferrer.

Esse cenário demonstra que, além da mobilização social, são imprescindíveis medidas concretas e eficazes que assegurem a proteção das mulheres não apenas enquanto partes em processos judiciais, mas também enquanto operadoras do Direito. O princípio da inafastabilidade da jurisdição, cuja finalidade é garantir a efetiva tutela de direitos a todos, ainda não é plenamente concretizado para as mulheres, que enfrentam distintas formas de violência e discriminação no âmbito do Poder Judiciário.

A análise da origem da Lei Júlia Matos (Lei nº 13.363/2016) evidencia que sua proposição só foi possível a partir da vivência traumática de uma mulher em posição de influência institucional, que teve sua integridade física e a de seu filho colocadas em risco. Tal fato revela a persistente limitação de avanços estruturais enquanto os espaços de poder e decisão continuarem sendo ocupados majoritariamente por homens. A ausência de vivência direta da violência de gênero contribui para a invisibilização dos obstáculos enfrentados pelas mulheres e, conseqüentemente, para a inércia diante da necessidade de reformas.

Dessa forma, mostra-se urgente a reformulação das

instituições e dos procedimentos judiciais a partir de uma perspectiva de gênero. Somente por meio dessa reconfiguração será possível assegurar o efetivo acesso à justiça e a proteção integral das mulheres no ambiente jurídico.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 13.363, de 25 de novembro de 2016.** Altera a lei nº 8.906, de 4 de Julho de 1994, e a Lei nº 13.105, de 16 de Março de 2015 (Código de Processo Civil), para estipular direitos e garantias para a advogada gestante, lactante, adotante ou que der à luz e para o advogado que se tornar pai. Brasília, 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 1.433**, de 2024. Altera o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, e a Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015, para tipificar a violência processual de gênero.

BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de Julho de 1994.** Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, 1994.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo n. 1.249:** Cálculo da gratificação de preceptoria, tendo em vista a tabela de vencimentos do cargo de Especialista em Saúde da carreira de Assistência Pública à Saúde do Distrito Federal (Lei Distrital n. 5.249/2013). Recursos Especiais n. 2.070.717/MG, 2.070.857/MG, 2.070.863/MG e 2.071.109/MG, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik; Rel. p/ acórdão Min. Rogerio Schietti Cruz. Julgado em 13 nov. 2024; acórdão publicado em 25 mar. 2025. Tema n. 1249. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, [s.p], 25 mar. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Protocolo para Julgamento com Perspectiva de gênero de 2021**. Brasília. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025.

GODINHO, Pedro Gabriel Delgado. Violência e saúde mental: os termos do debate. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 187-197, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552256742009>. Acesso em: 25 de jan. 2025.

HERMAN, Judith L. **Trauma and Recovery: The Aftermath of Violence—from Domestic Abuse to Political Terror**. 1. ed. New York: Basic Books, 1992. Disponível em: https://beyondthetemple.com/wp-content/uploads/2018/04/herman_trauma-and-recovery-1.pdf. Acesso em: 21 jun. 2025.

HILL, Flávia Pereira. Uns mais iguais que os outros: em busca da igualdade(material) de gênero no processo civil brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual – Redp**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 13, p. 201-244, mai./ago. 2019.

INSTITUTO MARIA DA PENHA. **Quem é Maria da Penha**. [S.l.]: Instituto Maria da Penha, [s.d.]. Disponível em: <https://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html>. Acesso em: 25 maio 2025.

JÚNIOR, João Batista. A noite que nunca terminou: calvário do caso Mari Ferrer. **Revista Piauí**, novembro, 2021.

Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/noite-que-nunca-terminou/>. Acesso em: 13 de dez. 2024.

OLIVEIRA, Lucila Batista. **Rompendo o silêncio: acolhimento de denúncias de assédio sexual em uma universidade pública federal brasileira**. 2023. 19 f. Dissertação (Mestrado profissional) - Curso de Gestão Organizacional, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023.

SOARES, David. **Conselho Federal: Direitos e prerrogativas da advogada gestante**. OAB Goiás, 02/07/2024. Disponível em: [https://www.oabgo.org.br/conselho-federal-direitos-e-prerrogativas-da-advogada-gestante/#:~:text=Em%202016%2C%20entrou%20em%20vi,gor,%2C%20m%C3%A3es%2C%20lactantes%20e%20adotantes](https://www.oabgo.org.br/conselho-federal-direitos-e-prerrogativas-da-advogada-gestante/#:~:text=Em%202016%2C%20entrou%20em%20vi,gor,%2C%20m%C3%A3es%2C%20lactantes%20e%20adotantes.). Acesso em: 15 de abr. 2025.

SENADO FEDERAL. **Mapa Nacional da Violência de Gênero 2023**. Brasília: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/institucional/datasenado/mapadaviolencia/#/pesquisanacional/subnotificacoes>.

SOLNIT, Rebecca. **Os homens explicam tudo para mim**. Trad. Isa Mara Lando. 1 ed. São Paulo: Cultrix, 2017.

THE PEOPLE v. O.J. SIMPSON: American Crime Story. Direção: Scott Alexander; Larry Karaszewski. Los Angeles, CA: FX, 2016. 1 temporada. Série de televisão.

CAPÍTULO 11

DIREITOS HUMANOS NAS PERIFERIAS: O *RAP* COMO FERRAMENTA DE DENÚNCIA CONTRA A VIOLÊNCIA POLICIAL

*Pedro Henrique Rodrigues Sarmento Braga*²⁹

Sumário: Introdução. 1. O *Rap* como Manifestação Cultural. 1.1. Origem e Identidade Periférica. 1.2. O *Rap* como Denúncia Social. 2. Violência Policial e Direitos Humanos. 2.1. Aspectos Históricos da Violência Policial nas Periferias. 2.2. Consequências Jurídicas e Sociais. 3. Direitos Humanos nas Periferias: Desafios à Efetividade. 4. O *Rap* e a Conscientização sobre Direitos Humanos: Análise Lírica. Considerações Finais. Referências.

INTRODUÇÃO

A violência policial nas periferias urbanas brasileiras configura uma violação sistemática dos direitos humanos, evidenciando a disparidade entre as garantias formais previstas no ordenamento jurídico e a realidade concreta vivenciada por essas comunidades. Historicamente, essas regiões são alvos recorrentes de práticas repressivas, caracterizadas pelo uso desproporcional da força e pela

²⁹ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

seletividade penal, resultando na marginalização e na perpetuação de desigualdades estruturais. Nesse cenário, o rap emerge como uma ferramenta não apenas de resistência cultural, mas de denúncia, articulando um discurso que reivindica dignidade, justiça e a efetiva implementação dos direitos fundamentais.

Enquanto expressão central da cultura hip-hop, o gênero musical ultrapassa sua dimensão artística para consolidar-se como um instrumento de conscientização e mobilização social. Suas composições, fundamentadas na vivência periférica, utilizam rimas, ritmos e construções linguísticas próprias para expor abusos de poder e letalidade policial, denunciando a omissão estatal na proteção das populações marginalizadas. Além de relatar essas violações, o rap fomenta o debate público a respeito da aplicação seletiva da lei e a negligência das instituições estatais na garantia dos direitos humanos, ampliando seu impacto como meio de transformação social.

O presente artigo adota abordagem qualitativa e técnica bibliográfica, sustentada na análise de produções acadêmicas, textos legislativos e relatos empíricos, além da interpretação de letras de rap que abordam a violência policial e as violações de direitos humanos. O objetivo é examinar o papel do estilo musical como meio de resistência e de enfrentamento à repressão estatal, destacando sua contribuição para a luta pela efetivação dos direitos fundamentais nas periferias urbanas brasileiras. Ademais, objetiva-se compreender o impacto dessa manifestação artística na construção de narrativas contra-hegemônicas e na reivindicação por justiça e efetiva igualdade.

Para tanto, serão analisados episódios emblemáticos de violência policial à luz do ordenamento

jurídico vigente, bem como letras de músicas do rap nacional, explorando suas construções líricas e a interseção entre arte e realidade. A pesquisa visa contribuir para o reconhecimento do rap como um expoente legítimo de resistência, rompendo com estigmas e reafirmando sua relevância como veículo de denúncia e mobilização social frente às violações sistemáticas dos direitos humanos.

1. O RAP COMO MANIFESTAÇÃO CULTURAL

Tylor (1920, p. 01) conceitua cultura como “complexo de conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes, ou qualquer capacidade ou hábito adquirido como membro da sociedade”. Sob esse pretexto, faz-se pertinente caracterizar o rap como manifestação cultural que emerge das vivências e dinâmicas sociais da população periférica, transladando aspectos costumeiros em expressão artística.

Além de sua evidente função artística, o estilo exerce um papel fundamental como instrumento de denúncia. Sua lírica questiona, através de narrativas, as injustiças sociais e desigualdades estruturais vivenciadas por seus porta-vozes, além de desafiar práticas de opressão, como a violência policial.

O rap teve sua gênese pautada na insatisfação e no descontentamento com a realidade socioeconômica das comunidades marginalizadas, ou seja, as letras expressam a insatisfação com o cotidiano permanentemente vivenciado pelos autores, realizando críticas ao sistema. Seu papel na sociedade era o de disseminar informações, objetivando a conscientização das periferias a respeito da luta contra

preconceitos e injustiças, nos termos de Fernandes (2022, p. 20).

Sob essa égide, o gênero musical se configura como um instrumento poderoso de resistência e transformação social, pois, ao abordar questões cruciais, dá visibilidade aos marginalizados e se posiciona contra as estruturas opressivas que os cercam. Nesse sentido, as manifestações culturais promovidas pelo rap têm sido imprescindíveis para o desenvolvimento de práticas artísticas que visam reduzir a lacuna existente entre a promoção de direitos e garantias para as pessoas que habitam regiões em situação de vulnerabilidade social, nos termos de Santos (2021, p.15).

1.1. Origem e identidade periférica

O rap, sigla para *rythm and poetry* (ritmo e poesia), é amplamente reconhecido como o principal expoente da cultura hip-hop. Surgiu na década de 1970, nas periferias de Nova Iorque, nos Estados Unidos. O movimento foi conduzido, primordialmente, por jovens imigrantes negros e hispânicos, que organizavam grandes festas em suas comunidades (Dutra, 2007).

Esses eventos utilizavam uma estrutura simples, composta por dois toca-discos interligados, amplificadores e um microfone, com o objetivo de amplificar e disseminar essa manifestação cultural. Os MCs (mestres de cerimônia) utilizavam esses recursos para animar os participantes e envolver o público. Dessa forma, estabeleceu-se a essência do gênero: a combinação de poesia ritmada com uma base musical rítmica, como aduz Dutra (2007, p. 12).

A origem de parte das tensões que moldaram o cenário do hip-hop remonta ao final da década de 1950, quando o engenheiro Robert Moses, então ex-secretário de Estado de Nova Iorque, ordenou a construção de uma via expressa que atravessava o bairro do Bronx. Esse projeto resultou na gentrificação da região, agravando as condições de vida de moradores afrodescendentes e latino-americanos. Em resposta, surgiram gangues locais que exerciam poder paralelo na região, controlando as ruas e limitando o acesso de “forasteiros” (Cardoso, 2022).

Joseph Robert Saddler e Lance Taylor, conhecidos, respectivamente, como Grandmaster Flash e Afrika Bambaataa, são amplamente reconhecidos como pioneiros em atribuir ao movimento hip-hop seu característico teor crítico e social. Suas contribuições, tanto em letras quanto em representações audiovisuais, perduram como aspectos fundamentais para a transmissão da mensagem desse relevante fenômeno cultural (Dutra, 2007).

Durante a década de 1980, em meio aos conflitos entre gangues no Bronx, Flash e Bambaataa propuseram transformar a violência local em expressões artísticas, promovendo o hip-hop como uma alternativa para resolução de conflitos e união comunitária. Nos termos de Dutra (2007, p. 04):

Os versos do rap expressavam esse pensamento, falando sobre a situação de opressão de que os jovens eram vítimas e que gerava toda aquela violência. O conceito de Hip Hop de Bambaataa não apenas englobou expressões urbanas de rua, ela também incorporou uma atitude traduzida na forma de gestos, linguagem, e estilo de se vestir associados com a cultura de rua.

No Brasil, teve sua gênese no início da década de 1980, na cidade de São Paulo, com o break dance, uma forma de expressão corporal que, além de seu caráter artístico, configura-se também como uma ferramenta de resistência à desigualdade social, conforme aduzido por Silva (2023, p. 13).

Nesse contexto, os breakers (praticantes do break dance) se reuniam nos bailes blacks, especialmente na estação São Bento do Metrô, criando um ambiente propício ao intercâmbio cultural. Esse cenário possibilitou a troca de sons, ritmos e mensagens, fornecendo um terreno fértil para o desenvolvimento de outras manifestações do movimento, como o rap. Conforme assinala Dutra (2007, p. 20), "os breakers foram adquirindo conhecimento sobre o Hip Hop, e as demais manifestações artísticas (como o rap e o grafite) passaram a se desenvolver".

O final da década de 1980 foi tido como o marco inicial do surgimento dos primeiros rappers no Brasil, também conhecidos como MCs. No entanto, nessa fase inicial, o rap brasileiro ainda não apresentava a configuração típica do gênero, uma vez que as letras eram curtas e com pouco conteúdo social. Foi com o deslocamento desses artistas para a Praça Roosevelt que o gênero passou a assumir um caráter politizado. Nesse novo espaço, o movimento hip-hop passou a ser compreendido não apenas como uma potência musical, mas também como uma potência política. A temática central desse novo momento foi a resistência negra, alinhando-se aos moldes norte-americanos, o que contribuiu para a ampliação das discussões a respeito de questões sociais e identitárias dentro do movimento (Dutra, 2007).

O movimento experimenta, então, um novo deslocamento, agora para as periferias de São Paulo, onde se consolida a geração mais influente do rap nacional, surgida nos

anos 1990. Nesse momento, as letras passam a abordar o cotidiano das comunidades periféricas, com ênfase nas críticas à violência policial, ao racismo e à exclusão social, como explica Dutra (2007, p. 23).

É nesse cenário que emerge o grupo Racionais MCs, um dos mais emblemáticos do gênero no Brasil, responsável por conferi-lo identidade própria, essencialmente periférica. Esse movimento distanciou, de forma definitiva, o *rap* nacional da estética norte-americana, atribuindo-lhe uma característica singular, profundamente conectada à realidade social e política do país. De acordo com Silva (1998, p. 131):

O disco *Raio X do Brasil* (1993) do grupo Racionais MCs surge como uma espécie de paradigma do novo momento. Desde então, o termo periferia tem permanecido central em todo o discurso rapper. Trata-se de uma categoria abrangente que possui praticamente o mesmo status que “preto”, mas através dela traduz-se um conjunto mais amplo de problemas relacionados à juventude no espaço urbano.

Ademais, ao adotar a língua portuguesa como veículo de expressão, os rappers brasileiros permitiram uma exploração mais profunda da identidade local e de classe na música, reforçando a predominância da identidade periférica. Essa identidade é indispensável para que o estilo cumpra sua função de denúncia social, pois ao tratar de temas como violência, racismo e exclusão, o rap demonstrou-se um potente meio de visibilizar as lutas das comunidades periféricas, conectando-as com as questões políticas e sociais do Brasil.

A acessibilidade do estilo, por sua natureza

musical e por ser profundamente enraizado no cotidiano dessas comunidades, amplifica ainda mais seu impacto, possibilitando que suas mensagens alcancem maior e mais diverso público, corriqueiramente invisibilizado.

1.2. O *RAP* como denúncia social

Desde sua origem, o rap, enquanto componente fundamental da cultura hip-hop, tem sido associado à marginalidade, pois surgiu em um contexto social permeado pela opressão e segregação. Nesse sentido, o gênero se configura como um poderoso instrumento de expressão das experiências cotidianas vivenciadas nas periferias brasileiras, especialmente no que tange à violência policial.

Dessa forma, o rap se apresenta como uma ferramenta de denúncia social, ao passo em que narra o cotidiano periférico. Entretanto, essa narração carrega consigo elementos políticos, cujo propósito reside na crítica, amparado na revolta e, sobretudo, na busca por transformação. Nesse contexto, leciona Cardoso (2022, p. 42):

[...] o rap é a arte que se alimenta da vida e dela se compõe. Sobre ela, compõe. Não se trata de dizer que os demais estilos musicais não tenham a vivência como fonte geradora, sobretudo porque o ser humano constrói a arte a partir do que sente — seja pelo incômodo, seja pelo conforto — mas de pontuar que, especificamente no caso do rap, a sua força advém de uma inigualável vontade de criticar o mundo que vivemos e transformá-lo mediante o

confronto direto com a realidade que, por vezes, passa despercebida aos nossos olhos.

Essa reflexão ressalta a particularidade do gênero musical, que se sobressai por sua capacidade de abordar questões sociais de maneira visceral e impactante, visando provocar uma conscientização crítica sobre as condições de vida nas periferias e, especialmente, a respeito das injustiças estruturais, como a violência policial e o racismo. Faz-se pertinente destacar que essa potencialidade de denúncia só é viabilizada em razão da oralidade e da familiaridade, aspectos característicos do rap. Ou seja, as canções desse estilo utilizam uma linguagem agressiva e direta, repleta de jargões e gírias típicas das periferias onde são originadas.

Essa oralidade do rap, com sua capacidade de transmitir mensagens de maneira clara e, por vezes, exageradamente literal, favorece o confronto entre a informação transmitida e o sentimento já existente, mas frequentemente oculto, provocando, assim, a emergência da revolta e da crítica (Cardoso, 2022, p. 44).

Mais do que um veículo de expressão artística, o gênero musical assume um papel essencial na construção da memória coletiva e no fortalecimento da identidade das comunidades marginalizadas. Sua lírica não apenas expõe as realidades periféricas, mas também preserva e dissemina narrativas frequentemente abafadas pela perspectiva dominante.

Assim, o rap transcende sua dimensão musical para consolidar-se como um instrumento de resistência social, convertendo experiências individuais em denúncias coletivas. Dessa maneira, ao desafiar as estruturas de poder e fomentar o

debate público a respeito da violência policial e da exclusão social, o estilo reafirma seu papel como um dos mais contundentes meios de reivindicação e luta por direitos nas periferias urbanas.

2. VIOLÊNCIA POLICIAL E DIREITOS HUMANOS

A violência policial é corriqueiramente caracterizada pela aplicação inadequada e/ou desproporcional da força, especialmente quando ultrapassa os limites legais e morais, assumindo formas irregulares, anormais ou chocantes, como leciona Mesquita Neto (1999, p. 06). Esse fenômeno se intensifica nas periferias, nas quais as transgressões aos limites éticos ganham contornos mais evidentes, refletindo uma histórica e premeditada marginalização da população dessas regiões. O racismo estrutural e a estigmatização das comunidades marginalizadas, mormente associadas à criminalidade, fomentam uma lógica de controle e subordinação que enquadra tais populações como alvos preferenciais da violência estatal.

O tratamento da população periférica como sinônimo de "bandido" reforça a narrativa de que a aplicação da força, mesmo quando desproporcional ou ilegal, é justificada. Sob esse viés, a atuação policial não se limita a um reflexo de falhas nas políticas de segurança pública, mas se configura como um mecanismo de repressão que negligencia os direitos fundamentais constitucionalmente garantidos (Mesquita Neto, 1999).

Em síntese, a violência policial deve ser compreendida como uma violação estrutural dos direitos

humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição de 1988, assegura a todos os indivíduos os direitos à vida, à liberdade e à segurança pessoal, direitos esses corriqueiramente desrespeitados nas periferias urbanas brasileiras pelas forças de segurança. O uso desproporcional da força, juntamente com a violência psicológica e física, consolidam-se como práticas sistemáticas, evidenciando uma estrutura institucional de impunidade que reforça a marginalização dessa parcela da população, reiterando sua subordinação como uma estratégia de controle.

2.1. Aspectos históricos da violência policial nas periferias

A violência policial nas periferias urbanas brasileiras possui raízes profundas, que remontam ao período da Ditadura Militar (1964-1985). Neste período, o Estado consolidou um aparato repressivo voltado para o combate aos chamados “inimigos internos” ou “inimigos da pátria”, como afirma Teixeira (2022, p. 64), adotando práticas autoritárias, simbolizadas pelo uso sistemático da tortura e pelo fortalecimento da Polícia Militar.

Esse fortalecimento deu origem a uma lógica de impunidade e repressão que, longe de se extinguir com a redemocratização, se perpetuou. A concepção de enfrentamento e combate a um inimigo interno permeou a atuação das forças policiais, resultando na construção de um modelo operacional cuja prioridade não era a proteção da população, mas a implementação de estratégias marcadas por excessos, violência e letalidade (Cardoso, 2022).

Ademais, observa-se a continuidade dessa abordagem nas operações policiais contemporâneas, que resultam em mortes injustificadas e abusos, especialmente pelo uso excessivo de violência física e psicológica. Segundo Cardoso (2022, p. 15), através da "criação do inimigo", dissemina-se a ideia de que a segurança pública só seria garantida por meio do extermínio e da opressão dos indivíduos considerados ameaças à sociedade, o que influi diretamente nos abusos da Polícia Militar. Em razão de seu caráter inerentemente combativo, essa força prioriza o confronto em detrimento da proteção.

Entre as vítimas dessa violência, tem-se João Pedro Mattos Pinto, um adolescente de 14 anos assassinado em 2020 durante uma operação policial em São Gonçalo/RJ (Coelho; Júnior; Peixoto, 2020), e o músico Evaldo Rosa, fuzilado com 80 tiros por militares do Exército em 2019 enquanto dirigia com sua família, sem qualquer justificativa (Pauluze; Nogueira, 2019). A abordagem equivocada, sem que houvesse risco real à segurança dos militares, expõe a brutalidade desproporcional das forças de segurança em determinados territórios.

Dessa forma, a violência policial, ao transgredir direitos fundamentais, impulsiona a busca por justiça e resistência por parte daqueles que são seus principais alvos. Assim, a denúncia, independentemente do veículo, torna-se uma ferramenta imprescindível para o enfrentamento do ciclo de impunidade.

2.2. Consequências jurídicas e sociais

A violência policial nas periferias urbanas constitui uma grave violação dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos, especialmente o direito à vida (art. 5º, caput, CF/88). A letalidade policial sem justificativa razoável ou proporcional transgride esse direito, enquanto práticas como tortura e tratamento cruel violam a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88). A ausência de controle nas operações policiais, corriqueiramente marcadas por excessos, intensifica essas transgressões, com o uso desproporcional da força configurando o desrespeito aos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade, aplicados com a premissa de limitar o poder discricionário do Estado.

A violência policial, em diversos casos, caracteriza-se pela utilização de métodos brutais que configuram tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante, conforme estabelecido no artigo 5º, inciso III, da Constituição Federal de 1988. Por meio de agressões físicas ou psicológicas, tais práticas comprometem a integridade dos indivíduos, atingindo sua dignidade. Essas condutas reforçam a perpetuação de uma lógica de confronto, na qual a função da polícia, voltada à proteção dos direitos e à manutenção da ordem pública, é substituída por uma repressão violenta e indiscriminada, gerando, assim, repulsa e medo por parte da população, especialmente nas periferias.

A ilegalidade das ações policiais se torna ainda mais evidente nas execuções extrajudiciais, que configuram uma violação flagrante do princípio da legalidade e do direito à liberdade, garantido no artigo 5º, caput, da Constituição Federal. Tais práticas, nas quais a morte é imposta sem a devida observância de processo judicial, são manifestamente

incompatíveis com os preceitos do Estado Democrático de Direito, que exige que toda atuação estatal se origine na legalidade.

Um exemplo claro dessa conjuntura é a condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em decorrência da execução ilegal de 12 pessoas pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, durante a "Operação Castelhinho", em 5 de março de 2002, em Sorocaba (Oliveira Neto, 2024). A insuficiência no controle externo da atividade policial, particularmente pela ausência de fiscalização efetiva por parte do Ministério Público (art. 129, VII, CF/88), agrava a perpetuação desses abusos e favorece a impunidade dos responsáveis.

O sistema penal, por sua vez, evidencia sua seletividade ao facilitar a impunidade dos agentes do Estado envolvidos em abusos de poder (Machado; Noronha, 2002). A dificuldade de responsabilização criminal de policiais e militares, particularmente quando atuam dentro de uma estrutura hierárquica protegida pela Justiça Militar, perpetua um ciclo de impunidade.

Um exemplo dessa situação é o caso de Evaldo Rosa, no qual os militares envolvidos na morte do músico foram absolvidos pelo Superior Tribunal Militar (STM), apesar da gravidade dos fatos (G1, 2024). Essa falha institucional enfraquece a confiança da população nas instituições de justiça e segurança pública, consolidando a percepção de que os direitos dos cidadãos são sistematicamente desrespeitados, especialmente quando se trata de grupos sociais marginalizados, como os das periferias urbanas.

A violência policial, portanto, é dotada de um impacto social devastador, reforçando a lógica de confronto e

impunidade que já caracteriza as práticas policiais nas periferias. Ela não só intensifica a insegurança nas comunidades, mas também contribui para a criminalização da juventude negra e periférica, perpetuando estigmas sociais profundamente arraigados.

Como destacado por Machado e Noronha (2002, p. 23), os abusos policiais, embora não poupando mulheres e idosos, recaem especialmente sobre a juventude negro-mestiça das periferias, considerada mais perigosa e, por isso, frequentemente abordada, revistada e espancada. O medo gerado por essas práticas, em conjunto com a impossibilidade de reagir, contribui para a antecipação da punição e para a inscrição do medo nos corpos desses jovens. O medo causado pelas ações policiais, associado à falta de responsabilização institucional, afeta diretamente a confiança dessas populações nas instituições responsáveis pela segurança pública, acentuando o distanciamento entre o Estado e os cidadãos e aprofundando as desigualdades sociais e raciais.

3. DIREITOS HUMANOS NAS PERIFERIAS: DESAFIOS À EFETIVIDADE

O reconhecimento dos direitos humanos é amplamente consolidado no âmbito do Direito Internacional. Contudo, a sua plena efetividade nas diferentes camadas da população, especialmente nas periferias urbanas, perdura como um desafio.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, e os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e Econômicos, Sociais e Culturais

(PIDESC), de 1966, asseguram direitos basilares, como a vida, a liberdade e a igualdade, com a premissa de que tais direitos sejam garantidos sem qualquer discriminação. No entanto, a implementação efetiva de tais direitos, especialmente nas periferias, revela um hiato significativo entre o discurso normativo e as condições estruturais que perpetuam a exclusão e a desigualdade.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao incorporar os direitos humanos ao ordenamento jurídico nacional na forma de direitos fundamentais, estabelece, em seu artigo 5º, a inviolabilidade de direitos como a vida, a liberdade, a igualdade e a segurança (Brasil, 1988). Entretanto, o cotidiano enfrentado pelas populações periféricas revela que a aplicação desses direitos carece de impacto concreto, acarretando em uma nítida desconformidade entre o que é constitucionalmente previsto e o que é efetivamente usufruído por tais indivíduos (Machado; Noronha, 2002).

Tal abismo é exacerbado por práticas recorrentes de violência policial, que, longe de serem excepcionais, compõem a dinâmica cotidiana das periferias, sublinhando a omissão do Estado em assegurar a efetividade dos direitos e contribuindo para sua contínua violação.

Diante desse cenário, impõe-se a indagação: os direitos humanos alcançam, de fato, as periferias urbanas? Embora o Brasil seja signatário de tratados internacionais relevantes, a conjuntura vivenciada pelas populações marginalizadas revela uma negligência de cunho estrutural na efetivação desses direitos. A precariedade no acesso à justiça, à segurança e a outros direitos fundamentais é uma constante nas periferias brasileiras, evidenciando que, apesar das previsões normativas internacionais e constitucionais, tais garantias não produzem efeitos concretos na dinâmica social

dessa parcela da população (Machado; Noronha, 2002).

A efetividade dos direitos humanos nas comunidades marginalizadas é comprometida por fatores estruturais, à exemplo da fragilidade do sistema de justiça, da carência de políticas públicas eficazes e da seletividade do sistema penal. A atuação estatal, especialmente no âmbito das operações policiais, corriqueiramente escapa a mecanismos de controle adequados, resultando na perpetuação de violências e na consequente impunidade. Sob essa égide, consolida-se a desconexão entre os direitos formalmente reconhecidos e aqueles efetivamente usufruídos pelas populações marginalizadas.

Portanto, para que mudanças substanciais sejam atingidas, faz-se indispensável não apenas a consolidação das normas jurídicas, mas também o fortalecimento do sistema de justiça, com o fito de garantir a efetiva implementação dos direitos nas periferias. Ferramentas de denúncia, como o rap, desempenham um papel central ao tornarem evidentes as violações, possibilitando que a população periférica se conscientize a respeito de seus direitos e se empodere para reivindicá-los, especialmente no enfrentamento da violência policial.

4. O RAPE A CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE LÍRICA

O rap, enquanto manifestação cultural e artística das periferias urbanas, exerce um papel indispensável na denúncia das violações de direitos humanos e na reivindicação da efetiva implementação dessas garantias. A partir de

narrativas diretas e viscerais, sua lírica escancara as consequências da violência policial, da marginalização e da seletividade do sistema penal. A análise de composições singulares, como *Mágico de Oz* (Racionais MCs, 1997), *Zerovinteum* (Planet Hemp, 1997) e *Ismália* (Emicida, 2019), evidencia como o rap atua como instrumento de resistência e conscientização.

Lançada em 1997, *Mágico de Oz*, dos Racionais MCs, expõe de maneira contundente a violência policial como mecanismo de repressão e violação dos direitos fundamentais nas periferias brasileiras. No trecho "A polícia sempre dá o mau exemplo / Lava minha rua de sangue, leva o ódio pra dentro" (Racionais MCs, 1997), a letra denuncia a brutalidade estatal que transforma as comunidades em territórios de guerra, nas quais a atuação das forças de segurança, distante de prezar pela segurança pública e efetivação de direitos, impõe um ciclo contínuo de medo e revolta.

Essa realidade se agrava quando associada à violação de garantias fundamentais expressas no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, como o direito à liberdade, assegurado em seu caput, e a dignidade da pessoa humana, prevista no inciso III. A referência explícita a esses direitos surge no verso "Minha liberdade foi roubada / Minha dignidade violentada, que nada!" (Racionais MCs, 1997), evidenciando como a repressão estatal não apenas cerceia fisicamente os moradores das periferias, mas também os desumaniza, negando-lhes o tratamento digno que a ordem constitucional lhes garante. Com isso, a composição não apenas retrata a opressão vivenciada pela população marginalizada, mas também reivindica a efetivação dos direitos humanos em um contexto em que sua violação é sistemática e institucionalizada.

Ainda em 1997, *Zerovinteum*, do Planet Hemp, denuncia a repressão policial e a violência estatal nas favelas do Rio de Janeiro, revelando um sistema que disfarça o extermínio da juventude periférica sob a premissa da segurança pública: "Aqui fazem sua segurança assassinando menor". A composição traz à tona a brutalidade institucionalizada e a impunidade estatal que perpetuam chacinas, como em "De lá de cima o que se vê é um enorme mar de sangue / Chacinas brutais, uma porrada de gangue" (Planet Hemp, 1997), enquanto critica a hipocrisia de um Rio que exalta suas paisagens ofuscando a miséria e a violência: "É muito fácil falar de coisas tão belas / De frente pro mar mas de costas pra favela" (Planet Hemp, 1997).

Ademais, torna-se evidente o silenciamento imposto às comunidades marginalizadas, onde a violência se impõe como norma: "Aqui a lei do silêncio fala mais alto / Te calam por bem ou vai pro mato" (Planet Hemp, 1997). Com o emprego de um discurso combativo, o Planet Hemp utiliza do aparato artístico e musical para a formação de um ato de resistência, denunciando um Estado que não protege, mas persegue, viola e assassina, desvalorizando as vidas periféricas e negligenciando os direitos humanos constitucionalmente previstos.

Já em 2019, *Emicida*, na faixa *Ismália*, em colaboração com Larissa Luz e a consagrada atriz Fernanda Montenegro, reinterpreta o poema simbolista de Alphonsus de Guimaraens para tratar do genocídio da população negra e da violência de Estado. A figura de Ismália, que no poema original enlouquece e se joga da torre, é ressignificada como uma metáfora para a conjuntura vivenciada pelo povo negro no Brasil, especialmente a parcela marginalizada.

O trecho "80 tiros te lembram que existe pele alva

e pele alvo / Quem disparou usava farda (Mais uma vez)" (Emicida, 2019) denuncia explicitamente a brutalidade policial e a seletividade racial da violência estatal. Faz-se, referência direta, ainda, ao assassinato de Evaldo Rosa, músico negro fuzilado por militares em 2019 no Rio de Janeiro, com 80 tiros disparados contra seu veículo. Ao expor a execução da população periférica por agentes do Estado, a música evidencia a desigualdade estrutural na aplicação da força e a impunidade que perpetua essas práticas.

Nota-se que, desde sua origem, o rap tem se consolidado como um veículo fundamental para a denúncia da violência policial e da violação de direitos humanos vivenciados pelas populações periféricas. Suas letras, acessíveis e desenvolvidas dentro das próprias comunidades, emergem como uma expressão legítima da realidade, desenvolvendo uma narrativa que ressoa intimamente com aqueles que a vivenciam.

Diferentemente de outras formas de produção cultural, o gênero musical não apenas retrata essas experiências com um cunho artístico, mas também se configura como uma poderosa ferramenta de combate à repressão estatal, ao fomentar a consciência crítica e fortalecer a reivindicação da efetivação dos direitos fundamentais, da justiça e da igualdade. Destarte, a música se torna um instrumento de resistência, possibilitando que a população periférica não apenas denuncie as violações sistemáticas de direitos, mas também se reconheça enquanto sujeito ativo na luta contra essas injustiças.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa evidenciou que a violência policial nas periferias urbanas brasileiras configura uma grave violação dos direitos humanos, revelando a assimetria entre o texto normativo e sua aplicabilidade prática. Embora a Constituição Federal de 1988 e os tratados internacionais ratificados pelo Brasil assegurem direitos fundamentais como a vida, a liberdade e a dignidade da pessoa humana, a efetividade dessas garantias encontra óbices estruturais, sobretudo em razão da seletividade penal e da atuação repressiva do Estado nessas comunidades.

Nesse contexto, o rap emerge como um instrumento de resistência e denúncia, extrapolando sua função artística para assumir um caráter político e jurídico na reivindicação de direitos. As análises líricas realizadas ao longo do estudo demonstram que, ao retratar episódios concretos de violência estatal, as composições analisadas não apenas denunciam as violações, mas também fomentam a conscientização e o empoderamento social. A acessibilidade do estilo musical e sua profunda inserção no contexto periférico fazem dele um veículo de expressão essencial para grupos historicamente marginalizados, funcionando como uma resposta à inércia estatal na garantia dos direitos.

Diante disso, torna-se imperativo que o Estado adote medidas concretas para coibir a violência institucional e assegurar a efetividade dos direitos humanos. A impunidade dos agentes de segurança pública, a insuficiência dos mecanismos de controle externo da atividade policial e a marginalização sistemática das periferias são desafios que demandam resoluções estruturais do sistema de justiça e da sociedade civil. O combate à brutalidade policial não deve

dependem exclusivamente de manifestações culturais e de mobilização popular, sendo necessária uma reestruturação das políticas públicas voltadas à segurança e à garantia dos direitos fundamentais.

Portanto, este estudo reforça a relevância do rap como ferramenta de denúncia e resistência, ao mesmo tempo em que evidencia a necessidade de um compromisso institucional mais efetivo com a proteção dos direitos humanos nas periferias.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

CARDOSO, Nicole Moura Cunha. Rap, voz da resistência: a música como instrumento de denúncia às opressões sofridas pela atuação das forças policiais militares. 2022.

69 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11422/21912>. Acesso em: 20 jan. 2025.

COELHO, Henrique; JÚNIOR, Eudes; PEIXOTO, Guilherme. Menino de 14 anos é baleado durante operação no Complexo do Salgueiro, RJ. G1, Rio de Janeiro, 19 maio 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/05/19/menino-de-14-anos-e-baleado-durante-operacao-no-complexo-do-salgueiro-rj.ghtml>>.

Acesso em: 16 maio 2025.

DUTRA, Juliana Noronha. **RAP: identidade local e resistência global**. 2007. 141 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista, Instituto de Artes, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/95121>. Acesso em: 16 jan. 2025.

EMICIDA. **Ismália**. In: AmarElo. São Paulo: Laboratório Fantasma, 2019.

FERNANDES, Danillo de Nery. **O hip hop e o rap como instrumento disseminador dos conhecimentos constitucionais do artigo 5º da CF/88**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, Goiás, 2022. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/5352>. Acesso em: 15 jan. 2025.

G1. **STM absolve 8 militares condenados pela morte do músico Evaldo Rosa no Rio em 2019**. G1, 18 dez. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2024/12/18/stm-absolve-8-militares-condenados-pela-morte-do-musico-evaldo-rosa-no-rio-em-2019stm-absolve-8-militares-condenados-pela-morte-do-musico-evaldo-rosa-no-rio-em-2019.ghtml>. Acesso em: 29 abr. 2025.

MACHADO, Eduardo Paes; NORONHA, Ceci Vilar. A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, n. 7, p. 188-221, jan./jun. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/3ZQR3Cn9mZGfVF3LDYytymh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 fev. 2025.

MESQUITA NETO, Paulo. **Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle**. In:

CIDADANIA, justiça e violência. Organizadores: Dulce Pandolfi... [et al.]. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 130-148. Disponível em: https://criola.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Viole%CC82ncia-policial-no-Brasil-abordagens-teo%CC%81ricas-e-pra%CC%81ticas-de-controle_.pdf. Acesso em: 5 fev. 2025.

OLIVEIRA NETO, Sandoval Bittencourt de. **Déjà-vu de um estado criminoso**: ante execuções extrajudiciais e mortes por uso desproporcional da força que se repetem. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/deja-vu-de-um-estado-criminoso-ante-execucoes-extrajudiciais-e-mortes-por-uso-desproporcional-da-forca-que-se-repetem/>. Acesso em: 6 fev. 2025.

PAULUZE, Thaiza; NOGUEIRA, Ítalo. Militares do Exército matam músico em abordagem na zona oeste do Rio. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 8 abr. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/04/militares-do-exercito-matam-musico-em-abordagem-na-zona-oeste-do-rio.shtml>>. Acesso em: 16 maio 2025.

PLANET HEMP. **Zerovinteum**. In: Os Cães Ladram Mas a Caravana Não Para. Rio de Janeiro: Sony Music, 1997.

RACIONAIS MCs. **Mágico de Oz**. In: Sobrevivendo no Inferno. São Paulo: Cosa Nostra, 1997.

SANTOS, Luana Maria dos. “Hoje cedo não era um hit, era um pedido de socorro”: o rap nacional como manifestação do direito de resistência nas periferias brasileiras. 2021. Dissertação (Mestrado) – Universidade Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós Graduação em Direito, 2021. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/989>.

Acesso em: 15 jan. 2025.

SILVA, José Carlos Gomes da. **Rap na cidade de São Paulo: música, etnicidade e experiência urbana**. 1998. 285f. Tese (doutorado) - Universidade estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências humanas, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1587111>. Acesso em: 17 jan. 2025.

SILVA, Vandeckson Simplicio da. **Cultura hip hop: breaking-a dança que surgiu nas ruas e conquistou o mundo**. 2023. 48 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Dança) – Instituto de Ciências Humanas, Comunicação e Artes, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2023. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/123456789/1392>. Acesso em: 17 jan. 2025.

TEIXEIRENSE, Pedro Ivo. **A invenção do inimigo: história e memória dos dossiês e contradossiês da ditadura militar brasileira: 1964-2001**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/servicos/publicacoes/invencao_do_inimigo.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2025.

TYLOR, Edward Burnett. **Primitive culture: researches into the development of mythology, philosophy, religion, language, art and custom**. London: John Murray, 1920. Disponível em: <https://archive.org/details/primitiveculture01tylouoft>. Acesso em: 14 jan. 2025.

CAPÍTULO 12

DO POPULAR AO SISTÊMICO: LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E ASSESSORIA JURÍDICA NO ESCRITÓRIO FREI TITO

*Jackson Pereira Barbosa*³⁰

Sumário: Introdução. 1. O Conceito de Litigância Estratégica. 1.1. Origens e evolução histórica. 1.2. Diferenças entre litigância tradicional e estratégica. 2. A Assessoria Jurídica Popular e sua Relevância no Brasil. 2.1. Contexto histórico da assessoria jurídica popular. 2.2. Papel no fortalecimento da cidadania e inclusão social. 3. O Escritório Frei Tito e a Integração entre Litigância Estratégica e Assessoria Popular. 3.1. Histórico e objetivos do Escritório Frei Tito. 3.2. Casos emblemáticos e estratégias de atuação. 3.3. Desafios e impactos no sistema jurídico brasileiro. 4. Do Popular ao Sistemico: Construindo Transformações Sociais. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

O processo de construção desta pesquisa tem origem nas vivências e leituras desenvolvidas durante a

³⁰ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Estagiário no Escritório Frei Tito de Alencar. Membro do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais (GEDAI). Membro do Núcleo de Estudos Aplicados Direito, Infância e Justiça (NudiJus). E-mail: jacksonpereir97@gmail.com.

experiência como estagiário do Escritório Frei Tito de Alencar (EFTA), em Fortaleza (Ceará). Ao longo dos anos, o EFTA se consolidou como um espaço singular de assessoria jurídica popular, pautado pela defesa dos direitos humanos e pelo atendimento jurídico a movimentos sociais, comunidades vulneráveis e indivíduos que enfrentam violações de direitos com repercussão coletiva. A relação estabelecida entre o escritório e seus assistidos transcende a mera prestação de serviços jurídicos, configurando-se como uma parceria baseada na solidariedade e na construção de estratégias emancipatórias para o acesso à justiça.

A atuação do EFTA é amplamente reconhecida por sua relevância social e pelo impacto concreto na garantia de direitos fundamentais. Conforme apresentado no Relatório de Atividades 2023/2024 (Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2024), apenas no ano de 2024, o escritório realizou 216 atendimentos iniciais e de monitoramento, acompanhou 227 casos e beneficiou diretamente 65.251 famílias. Suas atividades se estenderam a 65 municípios do Estado do Ceará, reafirmando seu compromisso com a descentralização da justiça e o fortalecimento da cidadania nos territórios periféricos e rurais. A incidência do EFTA em 39 casos envolvendo comunidades ameaçadas de despejo resultou na proteção de 4.219 famílias, evidenciando sua função essencial na defesa do direito à moradia (Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2024).

Apesar de sua relevância, a trajetória do EFTA não esteve isenta de desafios institucionais e políticos. Em 2011, a exoneração de sua equipe de advogados e estagiários pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALCE) gerou ampla mobilização social, evidenciando a tensão existente entre sua atuação combativa e os interesses políticos locais (Moreira, 2014, p. 60). O questionamento acerca da

sobreposição de suas funções com as da Defensoria Pública foi um dos argumentos levantados à época. Contudo, a institucionalização do EFTA, por meio da Lei Estadual nº 14.992/2011, garantiu sua continuidade e redefiniu seus objetivos, reforçando sua autonomia e a centralidade da assessoria jurídica popular em sua prática. Ainda assim, a reestruturação do escritório trouxe limitações, como a ausência de um processo seletivo específico para estagiários com experiência prévia na assessoria jurídica popular, impactando sua dinâmica de funcionamento nos anos subsequentes.

A litigância estratégica, conceito fundamental para compreender a atuação do EFTA, distingue-se da litigância tradicional por seu caráter propositivo e sua capacidade de gerar mudanças estruturais no ordenamento jurídico e nas políticas públicas. Assim, o EFTA adota essa abordagem que alia a defesa de direitos a uma atuação articulada com movimentos sociais e instâncias institucionais. Essa integração possibilita a ampliação do acesso à justiça e a democratização das decisões judiciais, conferindo maior protagonismo às populações historicamente marginalizadas.

Diante desse panorama, a presente pesquisa se propõe a analisar a evolução da assessoria jurídica popular no Brasil, suas interfaces com a litigância estratégica e a transição para um modelo sistêmico de atuação. O estudo será estruturado em quatro eixos principais: a conceituação da litigância estratégica e suas diferenças em relação à litigância tradicional; o papel da assessoria jurídica popular no fortalecimento da cidadania e inclusão social; a experiência do Escritório Frei Tito como modelo de integração entre litigância estratégica e assessoria popular; e, por fim, os impactos da transição de uma assessoria jurídica popular para um modelo sistêmico de efetivação de direitos. Com isso, busca-se contribuir para a compreensão dos desafios e potencialidades

dessa prática no cenário jurídico brasileiro, bem como para a formulação de estratégias que garantam sua continuidade e fortalecimento no campo da justiça social.

A metodologia adotada na presente pesquisa é de natureza qualitativa, com enfoque exploratório e descritivo. O estudo se fundamenta na análise bibliográfica, com especial atenção a artigos científicos que abordam a litigância estratégica, a assessoria jurídica popular e suas interações com o fortalecimento dos direitos humanos e do acesso à justiça. Complementarmente, foram examinados documentos institucionais, relatórios e normativas relacionadas à atuação do Escritório Frei Tito de Alencar, de modo a ilustrar a aplicação prática dos conceitos teóricos discutidos. A abordagem crítica orienta-se pela perspectiva dialética, buscando compreender os fenômenos jurídicos em sua dimensão histórica, social e política.

1. O CONCEITO DE LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA

A litigância estratégica configura-se como um instrumento jurídico que transcende a mera resolução de conflitos intersubjetivos, assumindo um caráter transformador voltado à reestruturação de paradigmas normativos, institucionais e sociais. Diferentemente do litígio tradicional, sua finalidade não se esgota na obtenção de uma decisão judicial favorável à parte demandante, mas visa provocar impactos que extrapolam os limites do caso concreto, promovendo mudanças estruturais na formulação e na aplicação do direito (Cardoso, 2011, p. 367).

Para tanto, faz-se necessária uma abordagem

integrada entre operadores do direito, sociedade civil e demais agentes institucionais, a fim de potencializar os efeitos das demandas e ampliar a esfera de proteção de direitos fundamentais, sobretudo daqueles inerentes a grupos vulnerabilizados. Nessa perspectiva, a litigância estratégica assume um viés de incidência política e social, operando não apenas no âmbito jurisdicional, mas também em espaços de deliberação pública, como forma de pressionar o Estado a aprimorar suas políticas públicas e garantir maior efetividade ao princípio da dignidade da pessoa humana.

1.1. Origens e Evolução Histórica

A litigância estratégica tem suas raízes no desenvolvimento da advocacia de interesse público, emergindo como um mecanismo de enfrentamento das desigualdades estruturais e de promoção da justiça social. Embora a utilização do direito como ferramenta de transformação remonte a períodos históricos diversos, sua consolidação enquanto técnica jurídica específica ganha notoriedade a partir da segunda metade do século XX, impulsionada por movimentos sociais e organizações de direitos humanos. No contexto latino-americano, a redemocratização dos países da região catalisou o uso da litigância estratégica como instrumento de enfrentamento das omissões estatais e da ineficácia da implementação de direitos fundamentais (Nóbrega; França, 2022, p. 03).

A experiência estadunidense também foi determinante para a consolidação do instituto, especialmente com os litígios estratégicos conduzidos pela *NAACP Legal Defense and Educational Fund*, que resultaram em decisões

paradigmáticas da Suprema Corte, a exemplo do caso *Brown v. Board of Education* (1954), que declarou inconstitucional a segregação racial nas escolas públicas (Figueira; Mendonça, 2020, p. 160-161). Esse modelo de litigância, baseado na escolha de casos emblemáticos com potencial de produzir efeitos generalizados, influenciou significativamente a adoção de estratégias semelhantes em diversas jurisdições, incluindo o Brasil.

Para Osório (2019, p. 585), a litigância estratégica ganhou maior visibilidade no ordenamento jurídico brasileiro com a Constituição Federal de 1988, que ampliou o rol de direitos fundamentais e fortaleceu mecanismos processuais voltados à sua proteção, como a ação civil pública e o mandado de injunção. O fortalecimento de entidades como a Defensoria Pública e o Ministério Público, bem como a atuação de organizações da sociedade civil, possibilitou a judicialização de temas estruturais e coletivos, consolidando o Judiciário como um espaço de deliberação política e de promoção da equidade social.

Atualmente, o instituto da litigância estratégica é amplamente utilizado em demandas voltadas à proteção dos direitos humanos, à defesa de grupos vulnerabilizados e à fiscalização da atuação do poder público. A complexidade das questões envolvidas e a necessidade de articulação com diversos atores institucionais demonstram que sua evolução não se restringe ao campo jurídico, mas reflete um fenômeno multidimensional, que conjuga aspectos políticos, sociais e econômicos na busca por transformações estruturais.

1.2. Diferenças entre Litigância Tradicional e Estratégica

A distinção fundamental entre a litigância tradicional e a estratégica reside na abrangência dos objetivos perseguidos e nos impactos decorrentes da intervenção judicial. O litígio tradicional tem por escopo a solução de um conflito individualizado, limitando-se à obtenção de uma decisão favorável às partes envolvidas. Em contraposição, a litigância estratégica insere-se em um contexto mais amplo, no qual o caso concreto é utilizado como meio para a promoção de mudanças institucionais e normativas (Pinheiro, 2024, p. 114).

Assim, seus efeitos transcendem os interesses imediatos das partes e alcançam a coletividade. Para Pinheiro (2024, p. 126), esse tipo de litigância não se restringe à defesa de interesses particulares, mas visa à construção de um precedente que possa influenciar a formulação de políticas públicas e a interpretação do ordenamento jurídico.

Outro aspecto distintivo refere-se à metodologia empregada. Conforme apontam Nóbrega e França (2022, p. 03),

o litígio estratégico não utiliza-se da advocacia *client-oriented*, própria de demandas individuais; utiliza-se da advocacia *issue-oriented*, voltada para o avanço político-jurídico de um tema constitucional de interesse de um determinado grupo social, que atua no exercício de campanhas de cunho persuasivo em torno de um determinado tema de direitos fundamentais.

Dessa forma, a litigância estratégica não se limita à argumentação jurídica, mas incorpora *advocacy*, mobilização social e articulação política como ferramentas essenciais para alcançar seus objetivos. O sucesso desse modelo de litigância, portanto, não se mede apenas pela obtenção de uma decisão favorável, mas pela capacidade de gerar mudanças estruturais e ampliar a conscientização social sobre direitos fundamentais.

Ademais, a litigância estratégica pressupõe a escolha criteriosa dos casos a serem judicializados, levando em consideração não apenas a viabilidade jurídica, mas também o potencial de impacto social e político da demanda. Para Osório (2019, p. 582), a condução dessas ações deve estar a cargo de advogados e organizações comprometidos com a transformação estrutural do direito, articulando redes de apoio e fomentando o debate público em torno das questões envolvidas na lide.

2. A ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR E SUA RELEVÂNCIA NO BRASIL

A Assessoria Jurídica Popular (AJP) se configura como um importante instrumento de transformação social, ao atuar na defesa dos direitos de grupos historicamente marginalizados e na promoção do acesso à justiça sob uma perspectiva emancipatória. Diferente da assistência judiciária estatal, que se limita ao patrocínio de causas individuais, a AJP se estrutura enquanto movimento jurídico voltado à coletividade, buscando romper com a lógica tradicional do Direito, que muitas vezes opera em favor das elites dominantes.

Como destaca Maia (2010, p. 10), a Assessoria Jurídica Popular se apresenta como uma alternativa à prática jurídica convencional, demonstrando que o Direito pode ser apropriado pelos setores populares para reivindicar direitos e fortalecer a democracia participativa. Trata-se, portanto, de um modelo de assessoria que não apenas viabiliza a resolução de litígios, mas também contribui para a construção de um novo paradigma jurídico, em que a cidadania e a justiça social são eixos centrais da atuação jurídica.

2.1. Contexto Histórico da Assessoria Jurídica Popular

O surgimento da Assessoria Jurídica Popular no Brasil está intimamente ligado ao contexto histórico de repressão e resistência política vivenciado no século XX, especialmente durante e após a ditadura militar. Segundo Moreira (2015, p. 151), a gênese desse movimento remonta à década de 1950, com a criação do Serviço de Assistência Jurídica Gratuita da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (SAJU-RS), uma iniciativa pioneira de estudantes de Direito voltada ao atendimento jurídico da população carente. A atuação desses grupos foi interrompida pelo regime autoritário instaurado em 1964, mas voltou a ganhar força na redemocratização, quando o espírito de resistência e a luta por direitos impulsionaram novas formas de assessoramento jurídico popular.

Nesse contexto, a AJP se consolidou enquanto prática vinculada aos novos movimentos sociais e à defesa dos direitos humanos, assumindo uma perspectiva crítica e transformadora do Direito. Maia (2010, p. 10) enfatiza que essa modalidade de assessoria jurídica tem como base as Teorias

Críticas Jurídicas e o Direito Alternativo, buscando romper com o formalismo e o dogmatismo do direito positivista tradicional. Assim, a AJP passa a ser compreendida não apenas como uma prestação de serviços jurídicos, mas como um instrumento de fortalecimento das lutas populares, permitindo que os próprios sujeitos de direito se apropriem do conhecimento jurídico para a defesa de suas reivindicações.

A institucionalização da Assessoria Jurídica Popular no Brasil também foi impulsionada pelo fortalecimento dos movimentos sociais e pela ampliação dos direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. Dentre os fatores que contribuíram para a abertura dos serviços de apoio jurídico popular, tem-se “a nova legitimação processual coletiva; o surgimento de correntes críticas na magistratura e nas faculdades de Direito e a institucionalização dos movimentos sociais” (Luz, 2008, p. 125).

Dessa forma, a prática consolidou-se tanto no meio acadêmico, por meio dos projetos de extensão universitária, quanto na sociedade civil, por meio da assessoria a sindicatos, organizações populares e entidades de direitos humanos.

2.2. Papel no Fortalecimento da Cidadania e Inclusão Social

A Assessoria Jurídica Popular desempenha um papel central no fortalecimento da cidadania e na promoção da inclusão social, ao viabilizar o acesso à justiça de forma crítica e participativa. Diferentemente da assistência judiciária convencional, que muitas vezes se limita ao atendimento individualizado, a AJP se estrutura em uma lógica coletiva,

atuando diretamente na organização popular e na mobilização social. Como destaca Maia (2010, p. 11), a Assessoria Jurídica Popular compreende o Direito como um espaço de disputa de interesses sociais e, portanto, busca utilizá-lo como um instrumento emancipatório das classes populares. Dessa forma, seu objetivo não se restringe à defesa técnica, mas à construção de estratégias jurídicas que empoderem as comunidades na luta pela efetivação de seus direitos.

Além disso, a AJP contribui para a desmistificação do Direito e para a democratização do conhecimento jurídico, permitindo que grupos historicamente marginalizados compreendam e reivindiquem seus direitos. Nesse sentido, Lyra Filho (1982, p. 86) destaca que o Direito não deve ser encarado como uma estrutura estática e acabada, mas como um processo em permanente transformação, enriquecido pelas lutas sociais e pelos movimentos de libertação das classes populares. A partir dessa perspectiva, a assessoria jurídica deixa de ser um serviço assistencialista e passa a atuar como um mecanismo de fortalecimento da autonomia e da participação social dos grupos assessorados.

Outro aspecto relevante diz respeito à interdisciplinaridade da AJP, que busca dialogar com outras áreas do conhecimento e adotar uma abordagem que transcende a dogmática jurídica tradicional. Como destaca Moreira (2015, p. 155), a AJP tem um caráter inovador ao articular o Direito com a educação popular, a ciência política e os direitos humanos, promovendo um processo de conscientização jurídica libertadora. Assim, ao invés de se limitar à esfera judicial, a assessoria jurídica popular atua em múltiplos espaços de disputa e transformação social, consolidando-se como um instrumento fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

3. O ESCRITÓRIO FREI TITO E A INTEGRAÇÃO ENTRE LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E ASSESSORIA POPULAR

A atuação do Escritório Frei Tito de Alencar (EFTA) no cenário jurídico brasileiro reflete uma abordagem que articula litigância estratégica e assessoria popular como instrumentos fundamentais para a defesa dos direitos humanos e da justiça social. Em um contexto marcado por violações sistemáticas de direitos fundamentais, o EFTA não apenas promove a representação jurídica de grupos vulneráveis, mas também fomenta a mobilização social e a incidência política. Assim, sua atuação transcende a lógica tradicional do processo judicial, pois não se restringe à resolução de demandas individuais, mas busca, por meio da litigância estratégica, provocar mudanças estruturais que impactem o ordenamento jurídico e a formulação de políticas públicas, consolidando a defesa dos direitos sociais, ambientais e territoriais das comunidades atendidas.

3.1. Histórico e Objetivos do Escritório Frei Tito

O Escritório Frei Tito de Alencar surgiu como uma resposta à necessidade de uma advocacia comprometida com os direitos humanos e a justiça social, consolidando-se como um dos principais núcleos de assessoria jurídica popular do Estado do Ceará. Seu nome homenageia Frei Tito, frade dominicano que foi brutalmente perseguido e torturado durante a ditadura militar, tornando-se um símbolo da resistência democrática e da luta contra a repressão estatal. O EFTA

estrutura sua atuação a partir da defesa de comunidades em situação de vulnerabilidade social, prestando assessoria jurídica gratuita e promovendo a litigância estratégica como meio de garantir a efetividade dos direitos fundamentais.

A advocacia popular, conforme desenvolvida pelo Escritório, não se limita à atuação processual, mas integra-se a um conjunto de ações voltadas para o fortalecimento da autonomia das comunidades assessoradas. Como destacado no Relatório de Atividades 2023/2024, o EFTA "tem realizado o acompanhamento de comunidades, grupos, movimentos e indivíduos em casos de violações e busca por efetivação dos direitos humanos" (Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2024, p. 07). Dessa forma, sua atuação extrapola a esfera judicial, englobando a assessoria extrajudicial, a formação política e jurídica das comunidades e a incidência junto a órgãos estatais e organismos internacionais.

A litigância estratégica empregada pelo EFTA tem como objetivo não apenas a resolução de litígios específicos, mas também a transformação das estruturas jurídicas e políticas que perpetuam violações de direitos. Essa abordagem é observada na sua atuação em temas como conflitos fundiários, impactos socioambientais de empreendimentos privados e a defesa dos direitos dos povos indígenas. O Escritório destaca que "a assessoria jurídica popular deve ser compreendida como um instrumento de empoderamento social, permitindo que as comunidades se tornem protagonistas na reivindicação de seus direitos (Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2024, p. 15).

3.2. Casos Emblemáticos e Estratégias de Atuação

A atuação do Escritório Frei Tito tem sido marcada por casos emblemáticos que evidenciam a interseção entre a defesa dos direitos humanos e a litigância estratégica. Um dos exemplos mais expressivos é o acompanhamento das comunidades impactadas por empreendimentos eólicos na região da Serra de Ibiapaba, especificamente na comunidade Jardim, em Carnaubal/CE. Desde 2006, os moradores enfrentam a pressão de empresas que buscam a aquisição de terras para a instalação de parques eólicos, resultando em ameaças e atos de violência contra as lideranças comunitárias. Diante desse cenário, o EFTA ingressou com ação de interdito proibitório para impedir as ações de coerção por parte das empresas e assegurar a posse tradicional da comunidade (Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2024).

Outro caso de grande relevância acompanha os impactos da construção do Cinturão das Águas do Cariri (CAC), empreendimento voltado ao transporte de água do Rio São Francisco para o semiárido nordestino. Embora seu objetivo seja a ampliação do acesso hídrico, as comunidades do Baixio das Palmeiras enfrentam, há mais de 14 anos, diversos impactos ambientais e sociais decorrentes da obra. O EFTA tem atuado na defesa dessas populações, promovendo medidas como a “incidência junto ao MPCE para garantir a compensação ambiental em benefício da comunidade, através de ação judicial, uma vez que o Estado ainda não implementou nenhuma reparação de cunho ambiental” (Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2024, p. 38).

A defesa dos povos indígenas também se destaca na atuação do Escritório, especialmente no caso do povo Tapeba, que enfrenta obstáculos jurídicos na regularização de

seu território tradicional. Em 2024, o EFTA passou a acompanhar o caso, impugnando decisões judiciais que anularam o processo de demarcação da Terra Indígena Tapeba. A estratégia adotada inclui o ingresso em ações como *amicus curiae* na ADI nº. 7582 e a apresentação de reclamação constitucional junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), buscando evitar a aplicação da tese do Marco Temporal, que restringe o reconhecimento de territórios indígenas apenas àqueles ocupados em 5 de outubro de 1988 (Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2024).

3.3. Desafios e Impactos no Sistema Jurídico Brasileiro

A atuação do Escritório Frei Tito enfrenta desafios consideráveis diante de um sistema jurídico que, frequentemente, se alinha aos interesses do capital em detrimento dos direitos das comunidades tradicionais e originárias. Entre os principais obstáculos, destacam-se a morosidade judicial e a resistência de instâncias superiores em reconhecer os direitos de povos indígenas, quilombolas e populações rurais. Nesse contexto, como aponta o Relatório de Atividades 2023/2024, “há denúncias de violações de direitos, incluindo a expulsão de famílias e a destruição de modos de vida tradicionais, que muitas vezes lutam para sobreviver diante da pressão de grandes empreendimentos agrícolas” (Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2024, p. 41).

Além disso, o avanço de projetos legislativos que flexibilizam normas ambientais e territoriais impõe novas barreiras à defesa dos direitos humanos. A promulgação da Lei nº 14.701/2023, que reforça a tese do Marco Temporal, representa um retrocesso significativo na garantia dos direitos

indígenas, uma vez que restringe o reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas. O EFTA, ao questionar essa legislação no STF, sustenta que o “aumento da violência em terras indígenas é visto como um reflexo direto da aplicação da tese do Marco Temporal, comprometendo os direitos fundamentais dos povos originários” (Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2024, p. 52).

Apesar dos desafios, a atuação do Escritório tem gerado impactos positivos no fortalecimento do direito à moradia, à terra e ao meio ambiente equilibrado. Em diversos casos, a litigância estratégica resultou na suspensão de empreendimentos predatórios e na obtenção de medidas cautelares que protegem as comunidades assessoradas. A esse respeito, o EFTA destaca que a assessoria jurídica popular, quando aliada à mobilização social, possui o potencial de transformar estruturas jurídicas e políticas, assegurando a dignidade das populações vulneráveis (Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2024).

Dessa forma, a atuação do Escritório Frei Tito evidencia a importância da litigância estratégica como ferramenta de enfrentamento às desigualdades e de resistência contra retrocessos legislativos e institucionais. Ao articular o direito como instrumento de transformação social, o EFTA reafirma seu compromisso com a justiça e a defesa intransigente dos direitos humanos no Brasil.

4. DO POPULAR AO SISTÊMICO: CONSTRUINDO TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS

A transição da assessoria jurídica popular para um modelo sistêmico de atuação no campo dos direitos humanos e

do acesso à justiça reflete uma necessidade de institucionalização das conquistas sociais obtidas por meio da luta popular.

Se, por um lado, a assessoria jurídica popular se consolidou como ferramenta essencial para a defesa dos direitos de comunidades vulneráveis, por outro, a incorporação de seus princípios em estruturas institucionais pode ampliar seu impacto e garantir maior efetividade na formulação e implementação de políticas públicas.

Entretanto, essa transição não está isenta de desafios, especialmente no que se refere à preservação da autonomia dos espaços de mobilização social e à mitigação de interferências políticas que possam comprometer a finalidade original dessas iniciativas.

A atuação do Escritório Frei Tito de Alencar (EFTA) reflete um modelo inovador de assessoria jurídica popular que busca não apenas a defesa individual e coletiva de direitos, mas também a efetiva influência sobre a formulação de políticas públicas e a democratização do acesso à justiça. Esse modelo de atuação dialoga diretamente com a "terceira onda" do acesso à justiça, conforme descrita por Cappelletti e Garth (1988, p. 31), ao privilegiar soluções que transcendem a assistência jurídica individualizada e passam a considerar a reestruturação de instituições e mecanismos processuais que garantam uma participação mais equitativa dos sujeitos historicamente marginalizados.

A aproximação do EFTA com movimentos sociais organizados, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Organização Popular (OPA) e o coletivo Mães da Periferia, demonstra a relevância do assessoramento jurídico na promoção de direitos fundamentais. Por meio de visitas regulares às comunidades e da organização de

audiências públicas na Assembleia Legislativa, o EFTA fortalece um modelo de justiça participativa, na qual os sujeitos do direito deixam de ser apenas destinatários passivos de normas e passam a influenciar ativamente sua formulação e implementação.

O direito ao acesso à justiça, reconhecido como um direito social na Constituição Federal de 1988, encontra-se intrinsecamente ligado ao exercício da cidadania e à democratização do Judiciário (Grynszpan, 1999, p. 20). A ampliação do acesso à justiça, no entanto, exige não apenas a expansão dos serviços jurídicos, mas também a reformulação estrutural das instituições e procedimentos judiciais para que reflitam as demandas da população vulnerável (Cappelletti; Garth, 1988, p. 10). Como destaca Carvalho (2002, p. 108), "a garantia da justiça exige a interferência do poder de Estado, assim como o exige a política de bem-estar", o que reforça a necessidade de articulação entre assessoria jurídica popular e formulação de políticas públicas.

O papel desempenhado pelo EFTA se insere, portanto, em um contexto político-jurídico que exige a revisão dos paradigmas tradicionais do acesso à justiça. Pinho (2019, p. 244) aponta que "o acesso à justiça é direito social básico dos indivíduos. Contudo, esse direito não está restrito ao mero acesso aos órgãos judiciais e ao aparelho judiciário estatal. Muito além disso, deve representar um efetivo acesso à ordem jurídica justa"

No entanto, é necessário reconhecer que sua efetiva implementação ocorre em um contexto político, econômico e social específico. A realidade brasileira demonstra que o acesso à justiça não é plenamente universalizável, pois depende de escolhas políticas e institucionais que influenciam diretamente sua distribuição

(Galanter, 2010, p. 119).

Dessa forma, a assessoria jurídica popular desenvolvida pelo EFTA e a sua interseção com movimentos sociais e espaços institucionais como a Assembleia Legislativa demonstram que o acesso à justiça deve ser compreendido como um instrumento de transformação social. A partir da promoção de debates públicos, audiências e incidência política, o modelo implementado pelo EFTA fortalece a participação cidadã e contribui para a construção de políticas públicas que assegurem a efetiva justiça social, reafirmando o papel do Direito como ferramenta de emancipação coletiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise realizada, observa-se que a litigância estratégica e a assessoria jurídica popular representam instrumentos essenciais para a democratização do acesso à justiça e para a promoção dos direitos humanos no Brasil. O modelo de atuação do Escritório Frei Tito de Alencar ilustra a intersecção entre a defesa jurídica coletiva e a incidência política, consolidando-se como um paradigma inovador de assessoria jurídica popular. Sua intervenção tem garantido a efetiva proteção de comunidades vulnerabilizadas, seja por meio de ações judiciais e administrativas, seja pela participação em audiências públicas.

O impacto social gerado pelo EFTA é evidenciado pelos dados apresentados, que demonstram o amplo alcance de sua atuação no Estado do Ceará, com milhares de famílias beneficiadas e inúmeras demandas acompanhadas judicial e extrajudicialmente. No entanto, sua história também revela os

desafios impostos a iniciativas desse tipo, incluindo tentativas de descontinuidade, interferências políticas e a necessidade constante de reestruturação e adaptação institucional.

A transição do modelo de assessoria jurídica popular para um sistema institucionalizado de atuação reflete a necessidade de ampliar e consolidar as conquistas sociais obtidas pelos movimentos populares. Contudo, tal transição deve ser acompanhada de mecanismos que assegurem a autonomia das entidades envolvidas, prevenindo a instrumentalização política e garantindo que a práxis jurídica se mantenha alinhada aos princípios da justiça social.

Portanto, a experiência do Escritório Frei Tito e de outras iniciativas similares demonstra que a litigância estratégica e a assessoria jurídica popular devem ser compreendidas não apenas como instrumentos de defesa de direitos, mas como elementos fundamentais para a reestruturação do sistema jurídico brasileiro. A efetiva promoção do acesso à justiça e a garantia dos direitos fundamentais dependem da manutenção e do fortalecimento dessas práticas, alicerçadas no compromisso com a dignidade humana e a equidade social.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ. **Relatório de atividades 2023/2024: A atuação do Escritório Frei Tito na defesa e efetivação dos Direitos Humanos no Ceará. 2024.** Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/escritorio-de-direitos-humanos-e-assessoria-juridica-popular-frei-tito-de-alencar-efta>. Acesso em: 05 fev. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CARDOSO, Evorah . Ciclo de vida do litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. Buenos Aires: **Revista Electrónica del Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”**, Ano V, Número Especial, 2011, p. 363-378.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania na encruzilhada**. In: BIGNOTO, N. (org.). Pensar a República. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

FIGUEIRA, Hector Luiz Martins; MENDONÇA, Gustavo Proença da Silva. O caso Brown versus Board of Education e a segregação racial nas escolas norte-americanas em paralelo com o racismo brasileiro. **Direito em Movimento**, v. 18, n. 1, p. 159-174, 2020. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistadireitoemovimento_online/edicoes/volume18_numero1/volume18_numero1_159.pdf. Acesso em: 02 fev. 2025.

GALANTER, Marc. Access to Justice in a world of expanding social capability. **Fordham Urban Law Review Journal**, n. 37, p. 115-128, 2010. Disponível em: <http://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol37/iss1/5/>. Acesso em: 08 fev. 2025.

LUZ, Vladimir de Carvalho. **Assessoria Jurídica Popular no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1982.

MAIA, Christianny Diógenes. Assessoria jurídica popular e acesso à justiça. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 8,

n. 12, p. 9-27, 2010. Disponível em:
<https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/824>. Acesso em: 03 fev.2025.

MOREIRA, Kauhana Hellen de Sousa. **Assessoria jurídica popular e prática profissional: um estudo sobre o escritório Frei Tito de Alencar (EFTA)**. 2014. 100 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. Acesso em: 06 fev. 2025.

MOREIRA, Nathalia Lutterbach Pires. Assessoria jurídica popular e assistência jurídica universitária: acesso à justiça, direitos humanos e a necessidade de um direito alternativo e popular. **Revista do CEPEJ**, n. 17, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/CEPEJ/article/view/22435>. Acesso em: 04 fev. 2025.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Litígio estratégico x litígio estrutural (de interesse público): ao fim e ao cabo, denominações de um mesmo instituto para a defesa de direitos fundamentais? **Pensar - Revista de Ciências Jurídicas**, v. 27, n. 1, p. 12-12, 2022. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/11447>. Acesso em: 07 fev. 2025.

OSORIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/WHGgkzbtQYZJhLQgZHdTk8s/?lang=pt>. Acesso em: 09 fev. 2025.

PINHEIRO, Gabriela Milani. **Litigância estratégica e o direito à demarcação territorial Guarani e Kaiowá: uma**

análise crítica ao discurso-prática em direitos humanos.
2024. Disponível em:
<https://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/13372>.
Acesso em: 10 fev. 2025.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade. **Revista da EMERJ**, v. 21, n. 3, p. 241-271, 2019. Disponível em:
https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v21_n3/tomo1/revista_v21_n3_tomo1_241.pdf. Acesso em: 01 fev. 2025.

PARTE III

MECANISMOS INSTITUCIONAIS E PROCESSUAIS DE ACESSO À JUSTIÇA

CAPÍTULO 13

A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO COMBATE À LITIGÂNCIA PREDATÓRIA E SEUS REFLEXOS NO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA

*Isabella Oliveira Alcântara*³¹

Sumário: Introdução. 1. A litigância abusiva e o Direito de Acesso à Justiça. 2. O Conselho Nacional de Justiça. 3. Medidas do CNJ para o combate à litigância abusiva. 3.1. Centro de Inteligência do Poder Judiciário. 3.1.1. Centro de Inteligência do Judiciário do Estado do Ceará (CIJECE). 3.2. Recomendações 127 e 129 de 2022 do CNJ. 3.3. Recomendação 159 de 23 de outubro de 2024, do CNJ. 4. O posicionamento da OAB frente à Recomendação nº 159/2024. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

O aumento crescente de demandas no judiciário e consequentemente, a sobrecarga de processos, evidencia uma problemática que compromete a eficiência da atividade jurisdicional. Dentre os fatores que agravam essa situação, destaca-se a prática da litigância predatória, que se caracteriza por ser uma conduta fraudulenta que tem como objetivo obter vantagens indevidas em processos judiciais. Tal prática não apenas sobrecarrega ainda mais o judiciário,

³¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

como também compromete substancialmente o direito de acesso à justiça.

O presente estudo tem como objetivo analisar a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no combate à prática da litigância abusiva, destacando as medidas adotadas nos últimos anos e seus impactos no sistema processual brasileiro. Em especial, aborda-se a Recomendação nº 159 de 23 de outubro de 2024, medida mais recente adotada pelo CNJ, a qual apresenta diretrizes para identificação e enfrentamento dessa prática, além de propor mecanismos para mitigá-la.

Inicialmente, conceitua-se a litigância predatória à luz da recomendação do CNJ, evidenciando seus impactos negativos no funcionamento do sistema judiciário e na garantia do direito de acesso à justiça. Em seguida, ressaltase o papel do CNJ no sistema processual brasileiro e sua atuação na garantia da celeridade processual e da segurança jurídica e na redução de fraudes.

O estudo também apresenta uma análise dos mecanismos implementados pelo CNJ no combate à litigância abusiva, incluindo sua evolução até a referida Recomendação nº 159/2024. Por fim, aborda-se o posicionamento da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que manifestou críticas às estratégias adotadas pelo órgão aludido, ressaltando aspectos controversos entre os interesses dos advogados e a necessidade de regulamentar a litigância predatória.

Utiliza-se a pesquisa bibliográfica, com análise de artigos, atos normativos e notícias e uma abordagem qualitativa. Essa análise busca contribuir para o debate sobre os desafios enfrentados pelo Judiciário no combate a práticas fraudulentas, oferecendo reflexões sobre a eficácia das medidas institucionais e o equilíbrio entre eficiência

processual e direitos fundamentais.

1. A LITIGÂNCIA ABUSIVA E O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA

A litigância abusiva pode ser definida como a propositura reiterada de ações judiciais, com provas infundadas ou sem respaldo, além de dados, muitas vezes, fraudulentos, com o objetivo principal de obter vantagens. O CNJ estabelece na Recomendação nº 159/ 2024 que:

Para a caracterização do gênero ‘litigância abusiva’, devem ser consideradas como espécies as condutas ou demandas sem lastro, temerárias, artificiais, procrastinatórias, frívolas, fraudulentas, desnecessariamente fracionadas, configuradoras de assédio processual ou violadoras do dever de mitigação de prejuízos, entre outras, as quais, conforme sua extensão e impactos, podem constituir litigância predatória (CNJ, 2024).

O direito de acesso à justiça, ou inafastabilidade da jurisdição, está previsto no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal², sendo ele uma garantia fundamental o qual assegura que as pessoas podem recorrer ao Judiciário para proteção ou reparação sempre que tiverem um direito ameaçado ou violado. Nesse contexto, Nelson Nery Júnior (2016, p. 208) afirma, com base na prerrogativa constitucional, que “não é suficiente o direito à tutela jurisdicional. É preciso que essa tutela seja adequada”. Ou

seja, é necessário que o direito de acesso à justiça seja consolidado de forma apropriada e eficaz e não apenas que tenha direito à tutela.

Desse modo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) realiza um papel fundamental de orientação aos tribunais ao estabelecer diretrizes que buscam definir com maior precisão as práticas caracterizadoras da litigância abusiva, especialmente no contexto das demandas repetitivas e de massa. Por meio da emissão de notas técnicas, resoluções e recomendações, o CNJ fornece parâmetros objetivos que auxiliam os magistrados na identificação de comportamentos processuais que extrapolam o exercício legítimo do direito de ação, comprometendo a boa-fé processual, a duração razoável do processo e a eficiência judicial.

Além disso, o Conselho faz uma distinção relevante entre litigância predatória e litigância abusiva: enquanto a primeira é geralmente associada à prática sistemática de ajuizamento de ações com o intuito de sobrecarregar o sistema judicial e obter vantagens indevidas, a litigância abusiva pode ocorrer de forma isolada ou reiterada, caracterizando-se pela utilização inadequada dos meios processuais com o objetivo de retardar ou dificultar a prestação jurisdicional (CNJ, 2024).

Essa distinção é essencial para orientar a atuação dos tribunais, pois permite respostas mais adequadas às diferentes formas de desvirtuamento do processo, seja por meio da aplicação de multas, da extinção dos feitos sem resolução do mérito, ou ainda da comunicação às corregedorias para providências disciplinares. Com isso, o CNJ busca não apenas assegurar o funcionamento regular do Judiciário, mas também promover a responsabilidade e a ética no exercício da jurisdição e no comportamento das

partes litigantes.

Desse modo, a litigância predatória representa um abuso do direito de ação, que acaba comprometendo substancialmente a consolidação dessa prerrogativa, já que o ajuizamento massivo de ações provoca a sobrecarga do judiciário, aumenta a morosidade processual, além dos custos altos devido à grande quantidade de processos fraudulentos.

1. O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

O CNJ foi instituído pela Emenda Constitucional nº 45/2005 e tem como base normativa o artigo 103-B, § 4º da Constituição Federal de 1988, com o propósito de aprimorar o funcionamento do Poder Judiciário brasileiro. Inserido no contexto da Reforma do Judiciário, ele possui como funções primordiais a promoção de transparência na gestão judiciária, por meio de políticas de obrigatoriedade de divulgação de dados processuais e administrativos, em iniciativas como o relatório “Justiça em Números”, além da implementação de programas de monitoramento da duração de processos para a garantia da celeridade e o fortalecimento da segurança jurídica. Ademais, o CNJ exerce poder coercitivo sobre os magistrados, podendo instaurar processos disciplinares e aplicar sanções, como advertência ou remoção, em caso de descumprimento de suas diretrizes. Ele realiza correições e inspeções nos tribunais para garantir o cumprimento das normas, assegurando a eficiência e transparência do Judiciário, sem comprometer a autonomia dos juízes.

Dentre as atribuições conferidas ao Conselho,

destaca-se a edição de atos normativos, especialmente sob a forma de recomendações e resoluções. As recomendações, embora desprovidas de caráter vinculativo estrito, funcionam como diretrizes orientadoras para a atuação dos tribunais, buscando a padronização de procedimentos administrativos e jurisdicionais, em prol da eficiência, uniformidade e racionalização da atividade judiciária. As resoluções, por sua vez, possuem força normativa obrigatória, impondo-se aos órgãos do Poder Judiciário como instrumentos de regulamentação interna destinados a garantir a observância de princípios constitucionais e a efetivação de boas práticas de gestão processual.

Nesse contexto, o CNJ assume papel central na consolidação de um Poder Judiciário capaz de responder adequadamente às demandas sociais, assegurando a concretização do direito fundamental de acesso à justiça. Sua atuação revela-se, ainda, imprescindível no enfrentamento das práticas de litigância abusiva e predatória, uma vez que tais comportamentos processuais comprometem a eficiência judicial, sobrecarregam o sistema e obstaculizam a efetiva entrega da tutela jurisdicional. Dessa forma, o Conselho Nacional de Justiça se mostra como órgão essencial ao fortalecimento do Judiciário e à preservação da integridade do sistema de justiça brasileiro.

2. MEDIDAS DO CNJ PARA COMBATE À LITIGÂNCIA ABUSIVA

A partir do ano de 2020, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem ampliado esforços no sentido de combater litígios excessivos no país. Em 2022, surgiu a Recomendação

nº 127, a qual sugere aos tribunais a implementação de medidas para impedir a prática agressiva de levar questões para os tribunais, que podem prejudicar a proteção legal e restringir a liberdade de falar. Em 2024, o CNJ aprovou a Recomendação nº 159, definindo diretrizes para evitar práticas ruins no Judiciário. Algumas sugestões são: usar sistemas inteligentes para identificar comportamentos ruins, criar telas de controle ligadas aos processos online, unir informações entre órgãos e tribunais, e produzir relatórios regulares para ajudar a evitar e corrigir problemas. Além disso, o CNJ também tem incluído treinamentos regulares para juízes e funcionários lidarem com essa situação, com o objetivo de garantir que os recursos legais estejam sendo usados para ajudar aqueles que mais precisam, buscando uma administração eficaz dos processos judiciais e uma maneira justa de resolver os problemas.

2.1. Centro de Inteligência do Poder Judiciário

O Centro de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ) surge como uma tentativa de reduzir o crescente número de demandas abusivas. Instituído pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 349/2020, tem como objetivo identificar e propor o tratamento adequado para demandas estratégicas, repetitivas e de massa, no âmbito do Poder Judiciário brasileiro (CNJ, 2020), mediante análise mais criteriosa dos documentos e petições envolvidos nos processos, buscando encontrar padrões que estão presentes nas demandas abusivas. Posteriormente, o ato normativo foi alterado pelas Resoluções nº 374/2021 e nº 442/2021, aprimorando sua estrutura e funcionamento.

A Resolução nº 349/2020 estabelece as competências do CIPJ e regula seu funcionamento, determinando sua composição por dois grupos distintos: o Grupo Decisório e o Grupo Operacional. O Grupo Decisório é responsável por definir as diretrizes de atuação do CIPJ, além de analisar e deliberar sobre a aprovação ou rejeição das notas técnicas elaboradas pelo Grupo Operacional. Ademais, a Resolução preocupa-se em determinar, ainda, a criação de Centros de Inteligência locais, criando-se uma verdadeira rede de informações entre os estados, permitindo a colaboração entre eles.

2.1.1. Centro de Inteligência do Judiciário do Estado do Ceará (CIJECE)

A partir do CIPJ, foi estruturada uma rede de Centros de Inteligência em nível estadual, com o propósito de desenvolver mecanismos específicos para o enfrentamento da litigância abusiva. No Estado do Ceará, o Centro de Inteligência da Justiça Estadual (CIJECE) foi instituído pela Resolução nº 04/2021 do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE, 2021).

Dentre as funções do Centro em questão, estão: identificar rapidamente esses problemas legais em massa e criar estratégias para resolvê-los de forma eficaz. Uma de suas tarefas importantes é produzir análises técnicas para promover a padronização de processos administrativos e judiciais, além de sugerir melhorias na legislação relacionada aos casos em análise. O Centro também propõe a adoção de medidas para modernizar e melhorar os procedimentos diários das secretarias judiciárias, especialmente ao lidar com

casos que requerem abordagens padronizadas.

Além disso, o CIJECE é responsável por sugerir processos e temas relevantes para iniciar Incidentes de Assunção de Competência (IAC) e Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), seguindo as diretrizes do Código de Processo Civil de 2015.

O órgão ainda realiza estudos e audiências públicas para subsidiar a análise dos temas sob sua apreciação e mantém interlocução constante com os demais Centros de Inteligência do Poder Judiciário e com o Centro de Inteligência do Conselho Nacional de Justiça (CIPJ/CNJ), conforme previsto na Resolução CNJ nº 349/2020. Destaca-se sua articulação direta com os Núcleos de Gerenciamento de Precedentes do Superior Tribunal de Justiça (NUGEP/STJ) e do Supremo Tribunal Federal (NUGEP/STF), fortalecendo a integração e a efetividade na gestão dos precedentes judiciais.

Ademais, o CIJECE aderiu à Nota Técnica nº 01/2022 publicada pelo Centro de Inteligência de Minas Gerais (CIJMG), que foi acatada também por outros tribunais. A referida nota tem como objetivo:

Ratificar as notas técnicas emitidas por Centros de Inteligência, setores e grupos especiais de diversos tribunais, com a compilação e unificação de todos os dados e informações nela contidos, bem como o acréscimo das informações e estratégias construídas no âmbito do TJMG, inclusive no que se refere a boas práticas potencialmente eficazes para prevenção e enfrentamento do abuso do direito de ação (CIJMG, 2022).

Em publicação mais recente (2024) o CIJECE acatou, ainda, a Nota Técnica nº 12/2024, também expedida pelo CIJMG, com assunto semelhante à Nota já mencionada. Isso representa uma integração entre os centros que, desse modo, facilita a cooperação entre eles.

2.2. Recomendações 127 e 129 de 2022 do CNJ

A Recomendação 127 de 15 de fevereiro de 2022 trata da litigância abusiva ligada à liberdade de expressão. O ato normativo conceitua judicialização predatória, no seu art. 2º, como “ajuizamento em massa em território nacional de ações com pedido e causa de pedir semelhantes em face de uma pessoa ou de um grupo específico de pessoas, a fim de inibir a plena liberdade de expressão” (CNJ, 2022a) e estabelece medidas a serem tomadas pelos tribunais para identificar e tratar de demandas abusivas que possam comprometer e limitar a liberdade de expressão.

Enquanto a Recomendação nº 127/2022 trata da judicialização predatória associada ao cerceamento da liberdade de expressão, a Recomendação nº 129/2022 aborda a litigância abusiva relacionadas aos projetos de infraestrutura qualificados pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), previsto na Lei n. 13.334/2016. O ato normativo estabelece, em seu artigo 2º, que o abuso do direito de demandar é “o ajuizamento de ações com aparente caráter de urgência infundada, em expediente normal ou plantão judiciário, com o intento de questionar projetos, leilões ou contratos de infraestrutura que se encontram em fases de desenvolvimento.” (CNJ, 2022b). Ademais, dá diretrizes sobre como os magistrados devem lidar com essa prática em

demandas de projetos do PPI.

Apesar de estarem inseridas em contextos específicos, as duas Recomendações trazem inovações na atuação do tratamento das demandas abusivas, para que os membros do judiciário possam atuar diretamente identificando e enfrentando o abuso do direito de ação. Além disso, a descrição do que se encaixa nessa prática é essencial para que tais membros possam reconhecer caso estejam diante dessa situação.

2.3. Recomendação nº 159 de 22 de outubro de 2024, do CNJ

A recomendação nº 159/2024 é a mais abrangente e mais recente medida do CNJ no combate à litigância predatória, sendo também mais assertiva nas diretrizes estabelecidas. Ela busca, assim como as outras, conceituar a prática e direcionar a atuação dos tribunais. Porém, esse ato normativo se destaca por, além de conceituar litigância abusiva, trazer, em anexo à Recomendação, um rol exemplificativo de condutas que podem ser consideradas abusivas, reconhecendo-se um padrão na propositura desse tipo de ação. Esse rol serve para direcionar os tribunais e magistrados para uma identificação ainda mais rápida e eficaz e precisa dessa prática.

A lista de recomendações desse ato é ampla e estabelece diferentes medidas administrativas e judiciais a serem tomadas pelos tribunais e magistrados, sendo dezessete medidas judiciais e vinte medidas administrativas.

Dentre as medidas que não estavam presentes nos

outros atos normativos, é possível citar: a) o desenvolvimento de sistemas de monitoramento de dados que identifiquem padrões de litigância abusiva nos sistemas de processo eletrônicos; b) o incentivo à utilização de ferramentas tecnológicas, que pode ser observado nas recomendações mais recentes; c) o uso de sistemas eletrônicos e a criação de uma base de dados, que permite uma maior eficiência no tratamento de demandas abusivas, além de facilitar a integração entre os tribunais para o compartilhamento de estratégias e informações CNJ, 2024).

Esse mecanismo representa um importante avanço promovido pelo CNJ para o Poder Judiciário, ao estabelecer diretrizes claras para mitigar a prática da litigância predatória. Isso pois a exemplificação de demandas abusivas é capaz de nortear a atuação dos juízes e auxilia na prevenção da litigância predatória. Ademais, a relação de medidas a serem tomadas jurídico e administrativamente representa uma abordagem mais rigorosa para coibir ações que visam a sobrecarga do judiciário ou a litigância desnecessária.

Dentre os mecanismos de enfrentamento da litigância predatória, é possível citar ainda as diretrizes estratégicas nº 6 e 7, de 2024 e 2023, respectivamente, elaboradas pelas Corregedorias dos Tribunais, alinhadas à Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026. As duas diretrizes têm objetivos semelhantes, os quais também estão relacionados com o que foi estabelecido na Recomendação 159/2024: criação de sistemas de monitoramento, que preenchidos por dados e informações sobre a litigância predatória. Percebe-se que os atos normativos estão alinhados e têm um objetivo comum, tornando mais fácil que a teoria seja colocada em prática. Nesse contexto, a diretriz estratégica mais recente estabelece como procedimento:

Promover práticas e protocolos para tratamento da litigância predatória, no que couber e dentro das atribuições da Corregedoria, inclusive mediante a criação de painel eletrônico e alimentação periódica do banco de informações na página da Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ, 2024).

3. O POSICIONAMENTO DA OAB FRENTE À RECOMENDAÇÃO Nº 159/2024

Apesar da inegável importância do combate à litigância abusiva no âmbito do Poder Judiciário, a edição da Recomendação nº 159/2024 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) suscitou intensos debates acerca dos limites entre o legítimo exercício do direito de ação e a configuração de abuso desse direito.

No contexto dessa discussão, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em seu site, apresentou severas críticas à normativa, alegando que a matéria ainda se encontra em debate no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, no Tema 1.198, o qual discute a possibilidade de o magistrado, ao identificar indícios de litigância predatória, exigir da parte autora a emenda da petição inicial, mediante a apresentação de documentos que demonstrem a plausibilidade das pretensões deduzidas, como procuração atualizada, declaração de hipossuficiência, comprovante de residência, contratos e extratos bancários (OAB, 2024).

Dentro desse panorama, a OAB considerou precipitada a edição da Recomendação, entendendo que o ato normativo foi elaborado em um cenário de insegurança jurídica e poderia comprometer princípios constitucionais

como o livre exercício da advocacia e o direito fundamental de acesso à justiça. Segundo a entidade, a recomendação corre o risco de qualificar como litigância abusiva práticas que constituem mero exercício legítimo do direito de ação (OAB, 2024).

Entretanto, o rol de condutas descrito na Recomendação nº 159/2024 possui natureza meramente exemplificativa, servindo como instrumento técnico para a identificação de padrões característicos da litigância predatória. As situações indicadas no dispositivo não visam restringir o direito de agir, mas sim impedir o uso abusivo do processo como meio de obtenção de vantagens indevidas, distorcendo a finalidade do aparato judicial. Dessa maneira, a Recomendação busca preservar a efetividade da tutela jurisdicional, sem comprometer o legítimo exercício do direito de acesso à justiça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A litigância abusiva fere diretamente o direito fundamental de acesso à justiça, sendo um abuso do direito de demandar que compromete substancialmente o funcionamento do Judiciário, causa insegurança jurídica e aumenta vertiginosamente os custos para o poder judiciário, uma vez que o aumento do número de processos exige recursos.

Diante do exposto, conclui-se que o CNJ vem atuando de forma ostensiva para mitigar a litigância abusiva. Sua atuação tem como foco a criação de mecanismos e o estabelecimento de diretrizes que norteiam a atuação do

Judiciário para identificação e tratamento dessa prática abusiva.

A partir das diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça, é necessário que os órgãos atuem em conjunto no reconhecimento de demandas abusivas. Com a Recomendação nº 159/2024 do CNJ, os tribunais e magistrados possuem orientações específicas a serem seguidas que auxiliam na eficiência desse processo.

Em contrapartida, apesar do avanço no que tange à coibição da litigância abusiva, existem posicionamentos que vão de encontro à atuação do CNJ. As críticas da OAB estão fundamentadas no risco de que tais medidas possam limitar a prática da advocacia, evidenciando uma contradição entre as providências para coibir a litigância abusiva e a garantia de direitos fundamentais. Desse modo, as medidas devem ser implementadas de forma equilibrada, garantindo sempre o respeito aos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Diretriz Estratégica nº 6, de 2024**. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/metas-e-diretrizes-estrategicas/metas-2024/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 127, de 15 de fevereiro de 2022**. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4376>. Acesso em: 14 fev. 2025.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 129, de 15 de junho de 2022**. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4613>. Acesso em: 14 fev.

2025.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 159**, de 23 de outubro de 2024. 2024b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5822>. Acesso em: 14 fev. 2025.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 349**, de 23 de outubro de 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3547>. Acesso em: 14 fev. 2025.

MAGALHÃES, Joseli Lima; SILVA, Isaac Diego Vieira de Sousa e. Litigância judicial abusiva e instrumentos de gestão processual conferidos ao juiz no Código de Processo Civil: a necessidade de preservação do direito fundamental de acesso à justiça. **Revista Foco**, [S.l.], v. 17, n. 4, p. e4789, 3 abr. 2024. South Florida Publishing LLC. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.54751/revistafoco.v17n4-015>. Acesso em: 14 fev. 2025.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. Acesso em: 14 fev. 2025.

OAB critica aprovação de recomendações do CNJ sem a participação da advocacia. **OAB**, 2024. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/62669/oab-critica-aprovacao-de-recomendacoes-do-cnj-sem-a-participacao-da-advocacia>. Acesso em: 24 mai. 2025.

SILVA, Thiago Santos da; MEZZAROBÀ, Cristiane Dorst. A atuação da Ordem dos Advogados do Brasil seccional Tocantins nas discussões acerca da chamada litigância predatória. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, [S.l.], v.

7, n. 14, p. e141173, 3 jun. 2024. Revista JRG de Estudos Acadêmicos. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.55892/jrg.v7i14.1173>. Acesso em: 14 fev. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO CEARÁ. **Resolução do Órgão Especial nº 4/2021**. Disponível em: https://www.tjce.jus.br/atos_normativos/resolucao-no-04-2021-orgao-especial/. Acesso em: 14 fev. 2025.

CAPÍTULO 14

OS JUIZADOS ESPECIAIS COMO FERRAMENTA DE ACESSO À JUSTIÇA E A AÇÃO DOS LITIGANTES HABITUAIS

*Isadora Pequeno Girão*³²

Sumário: Introdução. 1. Os juizados especiais e seu papel no acesso à justiça. 1.1 A base constitucional e a criação dos Juizados Especiais. 1.2 Princípios e Estrutura de Funcionamento. 2. A presença dos litigantes habituais nos juizados 3. Medidas para preservar a finalidade dos Juizados. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

Sempre fez parte dos objetivos do direito moderno a garantia de uma prestação jurisdicional de qualidade aos seus assistidos, em especial, após o avanço da Nova Hermenêutica Constitucional no período após a Segunda Guerra Mundial, que, por ampliar a proteção de direitos e permitir novas leituras normativas, gerou aos cidadãos a possibilidade de propor ações em juízo que antes eram inviáveis. Um exemplo evidente dessa maior salvaguarda dos direitos individuais pode ser observado na própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º,

³² Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: isapgirao@alu.ufc.br

inciso XXXV³³, que positiva o princípio da inafastabilidade da jurisdição, também conhecido como princípio do acesso à justiça, que assim como o devido processo legal, impõe ao Estado o dever de criar mecanismos ágeis e desburocratizados para a solução de conflitos, garantindo a todos o direito de buscar tutela jurisdicional sempre que se sentirem lesados (Bertolo; Ribeiro, 2015).

Notória ampliação de possibilidades de cobrança de direitos frente ao Poder Judiciário gerou uma sobrecarga nesse sistema, já pouco acessível à população em geral, seja pela burocracia, pelos altos custos processuais ou pela falta de orientação adequada aos que desejam ajuizar uma demanda. Soma-se a isso a morosidade característica da sobrecarga jurisdicional, realidade que tem contribuído para um crescente descrédito na magistratura e nos operadores do direito como um todo, o que, por sua vez, pode estimular a litigiosidade latente ou a busca por meios alternativos e inadequados de resolução de conflitos, podendo chegar, inclusive, a vias violentas (Grinover, 2008, p. 23).

Logo, buscando reduzir o volume de processos do Poder Judiciário e garantir o efetivo gozo dos direitos reconhecidos pela Nova Hermenêutica Constitucional, foram introduzidos, pela Lei 7.244 de 07 de novembro de 1984, os chamados Juizados de Pequenas Causas, pensados nos moldes de órgãos já existentes em várias partes do mundo, a exemplo as *Small Claims Courts* nos Estados Unidos, as *Cortes de Mínima Cuantía* na Colômbia e as Comissões de Conciliação

³³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (Brasil, 1988)

no Japão (Lagrasta Neto, 1998, p. 17). O objetivo desses juizados era reduzir parte das barreiras existentes ao acesso à justiça para uma parcela significativa da população brasileira da época, mas, por não serem de implementação obrigatória, não estavam presentes na totalidade dos estados da federação.

Isso posto, o constituinte, reconhecendo a importância dos juizados e tencionando a ampliação desse mecanismo de acesso à justiça, fez menção à criação de Juizados Especiais Cíveis e Criminais em todos os Estados, territórios e no Distrito Federal, conforme disposto no artigo 98, inciso I da Constituição Federal de 1988³⁴. Em consequência, foi promulgada a Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, que regulamentou tanto o funcionamento dos Juizados Especiais Cíveis, disciplina abordada entre os artigos 1º e 59, quanto dos Juizados Especiais Criminais, cujas disposições estão contidas nos artigos 60 a 92, e determinou um prazo de seis meses para a criação e instalação desses Tribunais em todo o território nacional.

Segundo a Lei 9.099/95, as causas cíveis que poderiam ser levadas à apreciação pelos juizados eram aquelas consideradas “de menor complexidade”, não podendo, por exemplo, ultrapassar o valor de 40 salários mínimos. Já no âmbito dos Juizados Especiais Criminais, ainda que não seja o foco do presente trabalho, as infrações penais deveriam ser de menor potencial ofensivo, priorizando-se sempre a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de penas não

³⁴ Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau (Brasil, 1988).

privativas de liberdade.

As delimitações citadas são apenas algumas das que contribuem para a manutenção dos JEs como um meio acessível de acesso à justiça, somando-se a outras características que serão abordadas adiante. Contudo, apesar da popularização desses juizados, sobretudo junto à população hipossuficiente, ainda subsistem barreiras significativas que dificultam o pleno cumprimento do seu objetivo de proporcionar um acesso à justiça rápido, eficaz e desburocratizado. Dentre elas, destaca-se a atuação dos chamados litigantes habituais, que ingressam reiteradamente com ações de natureza semelhante, muitas vezes em larga escala, explorando brechas processuais e buscando a postergação ou dilação do cumprimento da lei (Orsini; Ribeiro, 2012, p. 22). Essa ação contribui para o congestionamento do Poder Judiciário e a perpetuação de práticas abusivas.

Assim, por meio de uma pesquisa de caráter bibliográfico e exploratório, pretende-se demonstrar a relevância dos Juizados Especiais para o acesso à justiça, analisando o impacto dos litigantes habituais na perpetuação de práticas abusivas. Além disso, busca-se investigar possíveis soluções para essas problemáticas dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

1. OS JUIZADO ESPECIAIS E SEU PAPEL NO ACESSO À JUSTIÇA

É nítido o crescimento populacional constante na sociedade brasileira, de maneira que o conseqüente aumento das lides corriqueiras entre particulares e das demandas

consumeristas ou de prestação de serviços se tornam consequência lógica. Conflitos envolvendo inadimplência, acidentes de trânsito, serviços mal prestados e a inclusão indevida em cadastros de inadimplentes ilustram a amplitude das demandas que chegam ao Judiciário, gerando a necessidade de soluções céleres e acessíveis.

Atuando nesse tipo de situação, os Juizados Especiais, desde sua implementação em 1984, ainda sob o nome de Juizados de Pequenas Causas, são reconhecidos como um meio célere e desburocratizado de acesso à justiça, especialmente para a população leiga ou economicamente vulnerável, que, tradicionalmente, não tinham acesso ao sistema de justiça (Ferraz, 2010, p. 22). Nesse sentido, o procedimento inicial nos juizados é mais acessível, dispensando o recolhimento das custas processuais e a necessidade de representação por advogado nas causas cujo valor não ultrapasse vinte salários mínimos.

Além disso, salvo em condenações por litigância de má fé, a parte derrotada não é obrigada a arcar com os ônus da sucumbência. Considerando a relevância dos JEs no cenário jurídico brasileiro, o presente trabalho busca compreender o seu funcionamento e examinar suas principais características, abordando ainda seu contexto histórico e fundamentos legislativos, aspectos essenciais para entender a ampla adesão popular a esse mecanismo de solução de conflitos.

1.1. A base constitucional e a criação dos Juizados Especiais

A possibilidade de criação de diferentes modelos

de Juizados Especiais já era prevista no Brasil em todas as constituições desde 1934³⁵ sem nunca ter sido de fato implementada até a Lei 7.244/1984. Posteriormente, a Carta Magna de 1988 traz o já citado artigo 98, inciso I, criando a base e as balizas constitucionais para a efetiva implementação dos juizados nos moldes em que conhecemos atualmente, definindo também a competência legislativa para a criação e instalação dos JEs.

De acordo com Viana (2009, p. 124), é possível depreender do texto constitucional algumas características fundamentais dos Juizados Especiais. Entre elas, destaca-se a composição por juízes togados e leigos, a competência desses juizados para atuar na conciliação, no julgamento e na execução das chamadas causas cíveis de menor complexidade. Outra característica essencial é a adoção de procedimentos pautados na oralidade e sumariedade, o que reduz a burocracia e acelera a tramitação dos processos. Por fim, entende-se que cabe às turmas recursais, compostas por juízes de primeiro grau, o julgamento dos recursos interpostos contra as decisões

³⁵ Na Constituição de 1934 em seu artigo 113 item 25, lê-se: “Não haverá fôro privilegiado nem tribunaes de excepção; admittem-se, porém, juizos especiaes em razão da natureza das causas” (Brasil, 1934); Na Constituição de 1937 em seu artigo 106, lê-se: “Os Estados poderão criar Juizes com investidura limitada no tempo e competência para julgamento das causas de pequeno valor, preparo das que excederem da sua alçada e substituição dos Juizes vitalícios.” (Brasil, 1937); Na Constituição de 1946 em seu artigo 124, inciso XI, lê-se: poderão ser criados cargos de juízes togados com investidura limitada ou não a certo tempo, e competência para julgamento das causas de pequeno valor. Êsses juízes poderão substituir os juízes vitalícios (Brasil, 1946); Na Constituição de 1967 em seu artigo 136, parágrafo primeiro, lê-se: A lei poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça: (...) b) Juízes togados com investidura limitada no tempo, os quais terão competência para julgamento de causas de pequeno valor e poderão substituir Juizes vitalícios (Brasil, 1967).

proferidas nos JEs. Essas diretrizes foram detalhadas e regulamentadas pela Lei 9.099/95, que consolidou o funcionamento e os princípios norteadores desse modelo jurisdicional.

O texto constitucional, além do supracitado, fez outra alusão ao instituto dos juizados em seu artigo 24, inciso X³⁶. Nesse dispositivo o constituinte faz menção ao Juizado de Pequenas Causas, fato que ensejou divergência doutrinária quanto à competência para legislar sobre os juizados.

De um lado, argumentava-se que a competência seria concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, conforme previsto no caput do artigo 24. Esse entendimento sustenta que uma lei estadual ou distrital seria a via ideal para aproximar o regime processual dos juizados às realidades locais (Sokal, 2015, p. 43), visto que o limite de 40 salários mínimos para as ações propostas nos juizados pode representar valor vultoso ou irrisório a depender da localidade no território nacional.

No entanto, prevaleceu o entendimento de que apenas o artigo 98, inciso I, deveria ser seguido como base constitucional dos JEs, o que implica que sua regulamentação seria de competência privativa da União. Nesse sentido, o projeto de lei que deu origem à Lei 9.099/95 determina que seu objetivo é justamente regulamentar o supracitado artigo da Constituição.

O artigo 24, inciso X foi ainda protagonista em outra divergência doutrinária. Antes da promulgação da Lei 9.099/95, que revogou expressamente a Lei 7.244/84, havia um

³⁶ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas (Brasil, 1988).

entendimento de que os Juizados de Pequenas Causas, mencionados no artigo 24, eram órgãos diversos dos Juizados Especiais previstos no artigo 98, sendo estes regulados pela matéria da ação proposta, e aqueles regulados pelo valor da causa.

Essa distinção era amplamente difundida, pois, conforme observa Rocha (2022, p. 7): “nem todas as causas de pequeno valor são simples e nem todas as causas simples são de pequeno valor”. Entretanto, na atual legislação reguladora dos JEs, é previsto um modelo único de juizado que incorpora causas definidas tanto em função de critério qualitativo da natureza do conflito, quanto de critério valorativo, são as chamadas causas de menor complexidade.

Dessa forma, o conceito de causa de menor complexidade torna-se essencial para delimitar a competência dos Juizados Especiais. Historicamente, a expressão “pequenas causas”, foi alvo de intensos debates, especialmente quanto à adequação do critério exclusivamente financeiro para definir a competência desses juizados. Argumentava-se que essa abordagem poderia comprometer a qualidade da justiça oferecida aos cidadãos hipossuficientes, configurando uma violação ao princípio constitucional da isonomia (Fux, 1997, p. 213 *apud* Viana, 2009, p. 131).

Considerando essa preocupação, a Lei dos Juizados Especiais, em seu artigo 3³⁷, definiu em rol taxativo

³⁷ Art. 3º O Juizado Especial Cível tem competência para conciliação, processo e julgamento das causas cíveis de menor complexidade, assim consideradas: I - as causas cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo; II - as enumeradas no art. 275, inciso II, do Código de Processo Civil; III - a ação de despejo para uso próprio; IV - as ações possessórias sobre bens imóveis de valor não excedente ao fixado no inciso I deste artigo. (...) § 2º Ficam excluídas da competência do Juizado Especial as causas de natureza alimentar, falimentar, fiscal e de interesse da Fazenda Pública, e

o que seriam as causas de menor complexidade de competência desses órgãos, além de indicar no mesmo dispositivo expressamente as ações que estão excluídas de sua apreciação.

Como se vê, os Juizados Especiais possuem bases legislativas bem estabelecidas, mas não isentas de debates e divergências doutrinárias. Ainda assim, prevalece o consenso quanto à necessidade de assegurar que esses órgãos cumpram sua função de maneira eficiente, respeitando seus princípios fundamentais e preservando a qualidade da prestação jurisdicional.

1.2. Princípios e estrutura de funcionamento

Compreendidas as bases legislativas, é preciso analisar os princípios e diretrizes que conferem aos JEs um papel indispensável no acesso à justiça, atendendo tanto à necessidade do Poder Judiciário por um sistema jurisdicional mais célere quanto à demanda da população por um procedimento mais acessível. Nesse contexto, a própria Lei dos Juizados Especiais dispõe em seu artigo 2º³⁸ quanto aos princípios fundamentais que norteiam sua aplicação e interpretação.

Em primeiro lugar, o princípio da oralidade, considerado por Rocha (2022, p. 26- 27) como o princípio mais importante da Lei 9.099/95, estabelece a coexistência

também as relativas a acidentes de trabalho, a resíduos e ao estado e capacidade das pessoas, ainda que de cunho patrimonial (Brasil, 1995)

³⁸ Art. 2º O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação (Brasil, 1995)

equilibrada entre a palavra escrita e a falada, permitindo que uma série de atos processuais podem ser praticados de forma oral, ainda que posteriormente tenham que ser registrados por escrito³⁹. Dele derivam quatro subprincípios, quais sejam: a concentração de atos processuais, que busca reduzir o número de audiências e garantir sua realização em curtos intervalos; a identidade física do juiz, assegurando que o magistrado responsável pela condução da instrução permaneça o mesmo ao longo do processo; o imediatismo, que impõe ao juiz o dever de colher diretamente as provas, interagindo com as partes, seus representantes, testemunhas e peritos; e, por fim, a irrecorribilidade das decisões interlocutórias.

A seguir, a simplicidade é entendida por parte da doutrina como desdobramento natural da informalidade, princípio tratado a seguir, mas segundo Rocha (2022, p. 30), a simplicidade tem como objetivo principal garantir que todas as atividades realizadas nos juizados sejam expressas de forma clara e acessível, especialmente para as partes que não contam com a assistência de um advogado.

O princípio da informalidade é vital para o funcionamento dos JEs, visto que é comum no meio jurídico a presença de ritos próprios e solenes que, se aplicados de forma inadequada, podem resultar em nulidades processuais. Assim, a informalidade preza pela eliminação das formas não essenciais ao ato em si. No entanto, como ressalta Viana (2009, p. 129), esse princípio não deve ser confundido com falta de

³⁹ Art. 13. Os atos processuais serão válidos sempre que preencherem as finalidades para as quais forem realizados, atendidos os critérios indicados no art. 2º desta Lei. (...) § 3º Apenas os atos considerados essenciais serão registrados resumidamente, em notas manuscritas, datilografadas, taquigrafadas ou estenotipadas. Os demais atos poderão ser gravados em fita magnética ou equivalente, que será inutilizada após o trânsito em julgado da decisão (Brasil, 1995).

segurança jurídica, por essa razão, o autor defende uniformização de certas posturas e entendimentos dentro dos juizados.

Já o princípio da economia processual, de acordo com Viana (2009, p. 129), visa alcançar a maior efetividade possível na aplicação do direito com o menor número de atos processuais. Em outras palavras, busca-se aproveitar ao máximo os procedimentos realizados, evitando a anulação de atos com vícios formais sempre que for possível extrair deles algum efeito válido. Tal princípio pode ser observado em uma série de dispositivos da LJE, a exemplo da possibilidade de realização imediata de audiência de conciliação dispensando a citação prévia, caso ambas as partes estejam presentes⁴⁰.

Por fim, a celeridade. Esse critério representa a culminação dos princípios anteriores, pois tratando-se de um processo marcado pela oralidade, simplicidade, informalidade e economia processual, é esperado que também seja ágil. Entretanto, Rocha (2022, p. 32) ressalta a importância do tempo de maturação do processo para garantir a segurança jurídica das decisões. Assim, embora a celeridade seja um objetivo fundamental, pode eventualmente ceder espaço à segurança jurídica, mas apenas em casos de maior complexidade.

A acessibilidade proporcionada pelos Juizados Especiais não se limita apenas à simplificação dos procedimentos prevista em seus princípios, mas passa também pela definição de quem pode propor ações e em quais condições. Assim, a Lei 9.099/95, no caput do seu artigo 8º, determina aqueles que não podem ser parte em processos nos

⁴⁰ Art. 17. Comparecendo inicialmente ambas as partes, instaurar-se-á, desde logo, a sessão de conciliação, dispensados o registro prévio de pedido e a citação (Brasil, 1995).

juizados em qualquer dos polos processuais, enquanto em seu parágrafo primeiro, são delimitados aqueles que podem figurar como autores⁴¹. Conforme Rocha (2022, p. 65), resumidamente, podem ser parte dentro dos juizados a pessoa física, desde que livre e capaz, a pessoa jurídica de direito privado e o ente despersonalizado com capacidade processual.

A compreensão dos princípios e das partes legitimadas a atuar nos Juizados Especiais é essencial para a compreensão do ideal de acesso à justiça que esses órgãos buscam promover. Entretanto, subsistem barreiras ao seu pleno funcionamento que serão tratadas a seguir.

2. A PRESENÇA DOS LITIGANTES HABITUAIS NOS JUIZADOS

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), divulgou, em 2020, um Diagnóstico dos Juizados Especiais em que se pode observar o crescimento do número de processos de conhecimento nesses juizados, passando de aproximadamente 3,8 milhões para mais de 4 milhões de

⁴¹ Art. 8º Não poderão ser partes, no processo instituído por esta Lei, o incapaz, o preso, as pessoas jurídicas de direito público, as empresas públicas da União, a massa falida e o insolvente civil. § 1º Somente serão admitidas a propor ação perante o Juizado Especial: I - as pessoas físicas capazes, excluídos os cessionários de direito de pessoas jurídicas; II - as pessoas enquadradas como microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte na forma da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; III - as pessoas jurídicas qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, nos termos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; IV - as sociedades de crédito ao microempreendedor, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001 (Brasil, 1995).

litígios (Conselho Nacional de Justiça, 2020). Essa evidente sobrecarga processual está diretamente ligada à presença massiva de litigantes habituais, cuja atuação recorrente compromete a eficiência do sistema e impõe desafios à sua adequada operacionalização.

Mesmo considerando as facilidades para ingressar com ações dentro dos juizados, não é razoável acreditar que um indivíduo leigo no campo jurídico recorra ao sistema judicial sem um motivo concreto. Ao contrário, observa-se que entre aqueles que sofrem algum tipo de lesão, muitos não procuram os JEs ou o Judiciário em geral para resolver seus litígios, e os que buscam, muitas vezes, acabam desistindo da ação por não estarem habituados ao sistema de justiça e não conseguirem suportar os ônus do trâmite processual (Mascarenhas, 2023, p. 17).

Sob o peso de tais fatos, Marc Galanter (1976, p. 934) desenvolveu a diferenciação entre os chamados "repeat players", ou litigantes habituais, e os litigantes eventuais levando em conta a disparidade de forças entre tais agentes. Essa assimetria se manifesta na frequência com que os primeiros ingressam no sistema judiciário, tanto como autores quanto como réus.

De modo geral, os litigantes habituais acumulam experiência processual, recursos técnicos e estratégias que lhes conferem vantagens significativas. Em contrapartida, os litigantes ocasionais, além de terem menor familiaridade com os trâmites judiciais, enfrentam dificuldades para lidar com o impacto do curso processual, incluindo a perda de tempo útil, frequentemente tempo de trabalho, o desgaste psicológico e emocional, além de custos financeiros inevitáveis, mesmo quando beneficiados pela gratuidade da justiça (Mascarenhas, 2023, p.17).

No contexto brasileiro, Pimenta (2001, p. 41) detalha as vantagens dos litigantes habituais sobre os eventuais, destacando sua experiência jurídica, que permite um planejamento estratégico mais eficaz e a experimentação de diferentes abordagens processuais para criar precedentes favoráveis que possam beneficiá-los em futuras lides.

Além disso, beneficiam-se de economias de escala, reduzindo custos unitários ao lidarem com um grande volume de processos semelhantes. Sua atuação frequente também facilita a criação de relações informais com magistrados, favorecendo a adaptação de suas estratégias argumentativas. Por fim, ressalta-se sua recorrência no sistema possibilita a diluição dos riscos, pois eventuais derrotas individuais são compensadas por sucessivas vitórias.

É justamente a possibilidade de diluir os riscos ao longo de múltiplos processos que permite que litigantes habituais adotem um raciocínio puramente econômico, no qual a manutenção da prática ilícita se mostra mais lucrativa do que sua eliminação (Orsini; Ribeiro, 2012, p. 23).

Isso ocorre pois, como já mencionado, apenas uma eventual parcela dos prejudicados opta por acionar a justiça, os processos costumam se arrastar por longos períodos, fato que desestimula a busca por reparação e torna a espera inviável para muitos. Além disso, mesmo aqueles que perseveram frequentemente aceitam acordos por valores inferiores ao que teriam direito, recebendo a reparação apenas muito tempo após sofrerem os efeitos da conduta indevida. Ou seja, o montante despendido em indenizações é inferior ao lucro estimado pela continuidade da prática ilícita.

Como se observa, os litigantes habituais exploram brechas e manobras jurídicas como estratégia de defesa, utilizando, por exemplo, a morosidade processual, que deixa

de ser um mero efeito colateral de um sistema judiciário sobrecarregado e se transforma em meio de postergação do cumprimento da lei, permitindo que essas partes prolonguem os efeitos de suas condutas ilícitas sem consequências imediatas (Mascarenhas, 2023, p. 17).

Para além disso, a ausência de condenação em honorários de sucumbência nos Juizados Especiais, pensada para manter esse órgão jurisdicional acessível, acaba se tornando um meio de reduzir ainda mais o custo do litígio para o infrator. Esse benefício se soma à já existente limitação na fixação de indenizações, fundamentada na premissa de evitar enriquecimento ilícito por meio de danos morais excessivos, o que, na prática, pode resultar em compensações desproporcionalmente baixas e insuficientes para desestimular novas infrações (Orsini; Ribeiro, 2012, p. 33).

Esse cálculo pragmático evidencia como a recorrência no sistema judicial pode ser explorada para transformar a litigância em um instrumento de maximização de lucros, comprometendo a efetividade da justiça.

3. MEDIDAS PARA PRESERVAR A FINALIDADE DOS JUIZADOS ESPECIAIS

Os Juizados Especiais Cíveis são acionados para lidar com uma ampla variedade de demandas, desde questões de direito de vizinhança e acidentes de trânsito até ações consumeristas, que representam a maior parcela dos casos. É justamente nesse último grupo que a presença dos litigantes habituais se manifesta de forma mais acentuada, beneficiando-se das lacunas do sistema e de mecanismos pensados com o objetivo de facilitar o acesso à justiça para perpetuar condutas

abusivas sem estímulos concretos para corrigi-las.

Diante desse cenário, torna-se essencial adotar medidas que preservem os princípios fundamentais dos juizados, especialmente a celeridade processual, frequentemente comprometida e manipulada pelas estratégias protelatórias desses agentes. Com isso em mente, duas alternativas se apresentam viáveis para a retomada e preservação da finalidade dos juizados, sendo elas a adoção de danos morais punitivos e a ampliação da atuação das agências reguladoras.

As contínuas demandas envolvendo litigantes habituais alimentaram o receio de que se instaurasse uma "indústria do dano moral", que poderia beneficiar de forma excessiva a parte lesada, transformando essa indenização de um mecanismo de compensação pelos prejuízos sofridos em uma fonte de lucro.

Nesse contexto, surgiram as teses do enriquecimento ilícito, que busca evitar a fixação de indenizações desproporcionais, e do mero dissabor cotidiano, frequentemente invocada para rejeitar pedidos de indenização por danos morais. Tais teses contribuem para a redução dos custos dos litigantes habituais e não cumprem o papel de desestimular a repetição de suas condutas lesivas.

Assim, nota-se a dualidade na aplicação dos danos morais atualmente. De um lado, busca-se conferir um caráter reparador e pedagógico à condenação, de outro, evita-se o enriquecimento ilícito da vítima. Essa aparente contradição resulta em uma excessiva oscilação dos valores indenizatórios, frequentemente fixados em montantes irrisórios, especialmente quando comparados ao patrimônio dos litigantes habituais e aos lucros obtidos por meio de práticas abusivas. Segundo Orsini e Ribeiro (2012, p. 34), uma saída

para essa dualidade seria a aplicação do instituto presente no direito anglo-saxão, os *punitive damages*. Tal modelo consiste na imposição de um montante punitivo cujo valor não é revertido à vítima, mas sim a uma instituição de interesse público, como fundos de acesso à justiça ou entidades beneficentes.

Por outro lado, cabe ao Estado, como garantidor do equilíbrio nas relações de consumo, regulamentar e fiscalizar a prestação das atividades econômicas por meio da atuação das chamadas Agências Reguladoras, como a ANATEL, Agência Nacional de Telecomunicações, e a ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica, ferramentas essenciais para lidar com as demandas consumeristas presentes nos JEs.

A atuação efetiva dessas agências tem como um de seus principais objetivos prevenir conflitos, reduzir a litigiosidade e garantir que os consumidores sejam protegidos contra falhas nos serviços, o que, em última instância, diminui o número de ações judiciais e fortalece a confiança do consumidor nas relações de mercado (Orsini; Ribeiro, 2012, p. 40).

Neste contexto, observa-se o poder que tais agências possuem para mitigar as práticas abusivas das empresas dos seus respectivos setores. A exemplo, destaca-se a Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997), objeto de litígio constante dentro dos Juizados Especiais, que confere à ANATEL poder de aplicar multas administrativas severas para as infrações cometidas pelas empresas do setor, podendo os valores das multas atingir o montante de cinquenta milhões de reais⁴²¹.

⁴² Art. 179. A multa poderá ser imposta isoladamente ou em conjunto com outra sanção, não devendo ser superior a R\$50.000.000,00 (cinquenta

Tais valores são significativamente mais altos do que os montantes geralmente fixados nos Juizados Especiais a título de danos morais, mesmo quando considerados os aspectos punitivos e pedagógicos dessas indenizações.

A comparação entre essas sanções e a realidade dos juizados revela uma falha na atuação das Agências Reguladoras, que, embora tenham um papel importante na defesa do consumidor, ainda não exercem uma sanção eficiente contra as práticas abusivas, sendo necessário o aprimoramento das suas ações para garantir a proteção efetiva dos direitos dos consumidores (Orsini; Ribeiro, 2012, p. 42).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob esse viés, verifica-se que, apesar dos Juizados Especiais terem sido criados buscando viabilizar um acesso à justiça mais célere, simplificado e de qualidade, ainda existem barreiras à sua plena eficácia.

O elevado volume de demandas que continuam sobrecarregando o Poder Judiciário evidencia que a criação dos JEs, por si só, não foi suficiente para mitigar a litigiosidade excessiva dos dias atuais, notando-se inclusive dentro dos juizados um elevado número de demandas.

Com isso em mente, um dos principais fatores que contribuem para esse cenário é a atuação dos litigantes habituais, que, ao explorar brechas processuais, perpetuam

milhões de reais) para cada infração cometida. § 1º Na aplicação de multa serão considerados a condição econômica do infrator e o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção.

condutas abusivas sem enfrentar consequências suficientemente rigorosas. A ausência de uma abordagem mais séria por parte das agências reguladoras, aliada à inexistência de mecanismos como os danos morais punitivos, permite que essas práticas se multipliquem, comprometendo não apenas a celeridade processual, mas também a própria efetividade dos juizados.

Dessa forma, torna-se essencial repensar estratégias para resgatar e preservar a finalidade dos JEs, garantindo que seu funcionamento não seja desvirtuado por agentes que se beneficiam da morosidade e da fragilidade das sanções aplicadas.

Medidas como a ampliação da fiscalização por parte das agências reguladoras e a adoção de sanções mais contundentes podem representar caminhos eficazes para fortalecer a proteção dos consumidores e restabelecer o equilíbrio no sistema, assegurando que os Juizados Especiais cumpram seu papel como instrumentos de justiça acessível e eficiente

Portanto, o presente trabalho buscou, por meio de pesquisa bibliográfica e exploratória, realizar uma discussão prévia a respeito da importância dos Juizados Especiais para o acesso à justiça e evidenciar o papel dos litigantes habituais na perpetuação das práticas abusivas. Cabe recomendação para que estudos futuros se utilizem de arcabouço quantitativo de dados para melhor demonstrar os ônus e bônus dos juizados na atualidade e como eles se relacionam com os litigantes habituais.

REFERÊNCIAS

BERTOLO, José Gilmar; RIBEIRO, Ana Maria. **Prática Processual Civil Anotada**. Campinas: Mizuno, 2015.

BRASIL. **Constituição (1934)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 20 mai. 2025.

BRASIL. **Constituição (1937)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 20 mai. 2025.

BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 20 mai. 2025.

BRASIL. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em: 20 mai. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 02 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Democratização do Acesso à Justiça e Efetivação de Direitos: Justiça Itinerante no Brasil.** Brasília: [s.n.], 2020.

FERRAZ, Leslie Shérída. **Acesso à justiça: uma análise dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil.** Editora FGV, 2010.

GALANTER, Marc. The Duty Not to Delivery Legal Services. **University of Miami Law Review.** v. 30. n. 4, p. 929-951, 1 jan. 1976.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os Fundamentos da Justiça Conciliativa. **Revista da Escola Nacional da Magistratura,** Brasília, v. 2, n. 5, p. 22-27, abr. 2008.

LAGRASTA NETO, Caetano. **Juizado Especial de Pequenas Causas no Direito Comparado.** São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

MASCARENHAS, Artur Wagner Faria. **A litigância habitual como um óbice à efetividade dos Juizados Especiais: compreensões sobre a judicialização e a garantia de acesso ao Judiciário e à decisão justa.** Sete Lagoas: Faculdade de Santo Agostinho, 2023. Orientador: Prof. Dr. Igor Alves Noberto Soares.

ORSINI, Adriana Goulart de Sena; RIBEIRO, Luiza Berlini Dornas. A litigância habitual nos juizados especiais em telecomunicações: a questão do “excesso de acesso”. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3. Região.** Belo Horizonte, v. 55, n. 85, p. 21-46, jan./jun. 2012.

PIMENTA, José Roberto Freire. A conciliação judicial na Justiça do Trabalho após a Emenda Constitucional n 24/99: aspectos de direito comparado e o novo papel do juiz do trabalho. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª**

Região, Belo Horizonte, v. 32, n. 62, p. 29- 50, jul./dez. 2000.

ROCHA, Felipe Borring. **Manual dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais: teoria e prática**. 12. ed. Barueri: Atlas, 2022.

SOKAL, Guilherme Jales. Juizados especiais e variantes regionais: o papel da lei estadual. **Revista CNJ: Juizados Especiais: 20 anos da Lei 9.099/95: reflexões, desafios e propostas de políticas judiciárias**, [s. l], v. 1, n. 1, p. 43-52, 2015. Disponível em:
<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/261/1/Juizados%20especiais%20e%20variantes%20regionais.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2025.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. Juizados especiais cíveis a partir de seu perfil constitucional. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 29, n.2, 2009, p.123-140.

CAPÍTULO 15

LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ E LITIGÂNCIA PREDATÓRIA: SEUS DIFERENTES CONCEITOS E MANEIRAS DE RESPOSTA DO JUDICIÁRIO

*Millena Cristina Lima Abreu de Souza*⁴³

Sumário: Introdução. 1. A litigância de má-fé e a litigância predatória. 1.1. O conceito de litigância de má-fé. 1.2. O conceito de litigância predatória. 2. As maneiras de resposta do judiciário às litigâncias de má-fé e predatória. 2.1. As principais diferenças entre as litigâncias de má-fé e predatória. 2.2. As maneiras de resposta do judiciário à litigância de má-fé. 2.3. 3. As maneiras de resposta do judiciário à litigância predatória. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

No acesso à justiça, há um debate sobre o grande número de ações repetitivas e padronizadas, que comprometem a eficiência dos processos. A alta população do Brasil contribui para o volume de litígios, mas, em meio a casos legítimos, surgem procedimentos inadequados. Essa situação levanta questões sobre a efetividade do direito de

⁴³ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

ação.

O Código de Processo Civil de 2015, em seu artigo 80, enumera as condutas que são consideradas de má-fé por parte dos litigantes, entre elas, cabe destacar, em seus incisos terceiro e quinto, consecutivamente, usar do processo para conseguir objetivo ilegal e proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo (Brasil, 2015).

Desse modo, o CPC aborda as práticas inadequadas no manejo do processo, especialmente no que se refere à responsabilidade dos litigantes por danos processuais. Esse tema é tratado na Seção II do Capítulo II, intitulada "Da Responsabilidade das Partes por Dano Processual", onde se estabelece a responsabilidade das partes por atos que causem prejuízos durante o trâmite processual (Brasil, 2015). Tais condutas, quando caracterizam abuso do direito processual, configuram litigância de má-fé.

Além disso, há a litigância predatória, que muitas vezes é confundida com a litigância de má-fé, em virtude de ambas envolverem práticas processuais inadequadas. Entretanto, distingue-se da má-fé em razão de seu objetivo específico, voltado para o abuso sistemático do processo com finalidades estratégicas ou econômicas. Nesse contexto, a litigância predatória pode ser interpretada como uma espécie do gênero "litigância de má-fé", conforme será analisado a seguir.

À luz desse tema, as consequências deletérias desses procedimentos para o processo são combatidas pelo judiciário por meio do próprio Código de Processo Civil (CPC), em se tratando de litigância de má-fé. No caso da litigância predatória, em particular, o combate é feito, principalmente, através da aplicação dos entendimentos firmados no Tema n.º 1.198 do Superior Tribunal de Justiça

(STJ), que estabelece diretrizes específicas para a repressão desse tipo de conduta.

Nesse contexto, surgem os seguintes questionamentos: de que forma é possível distinguir esses dois tipos de litigância e quais são os mecanismos mais eficazes para combatê-los? É justamente essa a análise que será desenvolvida ao longo deste artigo.

A presente pesquisa foi desenvolvida por meio de um levantamento bibliográfico, com o propósito de consolidar as contribuições teóricas acerca da temática abordada. Para tanto, foram selecionadas e analisadas obras doutrinárias de relevância no campo jurídico, bem como artigos acadêmicos, com o intuito de obter uma compreensão sólida e fundamentada sobre os conceitos discutidos.

Ademais, as teses e dissertações de pós-graduação desempenharam um papel fundamental na construção argumentativa deste trabalho, uma vez que proporcionaram uma base acadêmica sólida e abrangente. Esses documentos não apenas trouxeram uma análise teórica consistente, mas também abordaram de maneira detalhada a aplicação prática dos conceitos em estudo, contemplando tanto interpretações doutrinárias quanto os reflexos dessas interpretações no cenário jurídico atual.

A diversidade de abordagens presente nesses trabalhos permitiu uma compreensão mais ampla e profunda do tema, enriquecendo significativamente a pesquisa e ampliando a perspectiva sobre os principais aspectos envolvidos.

Em suma, a integração das diversas fontes doutrinárias permitiu a realização de um estudo crítico e aprofundado acerca da litigância de má-fé e da litigância

predatória. A partir da análise desses materiais, foi possível construir uma visão mais robusta e fundamentada sobre as implicações jurídicas dessas práticas, destacando suas consequências para o sistema de justiça.

Assim, as conclusões aqui apresentadas não apenas sustentam a análise crítica realizada, mas também contribuem de maneira significativa para o avanço das discussões sobre a ética no processo judicial, estimulando reflexões importantes para o aprimoramento das práticas jurídicas e a promoção de um sistema judicial mais justo e eficiente.

1. A LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ E A LITIGÂNCIA PREDATÓRIA

A litigância de má-fé e a litigância predatória representam fenômenos que, embora distintos, compartilham o objetivo de comprometer a integridade e a eficiência do sistema judiciário. De maneira geral, a primeira refere-se à conduta de uma das partes que, de forma intencional, atua de maneira desleal, buscando prejudicar a parte adversa ou obter vantagem indevida, enquanto a segunda se caracteriza pelo uso abusivo do direito de ação com o propósito de sobrecarregar o Judiciário ou obter benefícios indevidos.

A compreensão dessas práticas é fundamental para a aplicação de medidas corretivas e sancionatórias, garantindo a preservação da moralidade, da celeridade processual e da efetividade da tutela jurisdicional.

1.1. Conceito de litigância de má-fé

No campo do acesso à justiça, no recorte do direito de ação, que assegura a concretização dos direitos, sejam eles individuais ou coletivos, ocorre um extenso debate sobre o excessivo número de ações, além da padronização e até repetição de pedidos e objetos, por exemplo (Ramalho; Fonseca, 2024, p. 02).

Dada a expressiva população brasileira, observa-se um elevado volume de processos judiciais em tramitação. No entanto, em meio aos litígios conduzidos de boa-fé, surgem também práticas processuais inadequadas, que comprometem a eficiência e a justiça no curso das demandas.

Nessa conjuntura, emerge o questionamento acerca de uma das principais formas de vício processual: a litigância de má-fé. De acordo com Santos (1984, p. 318), “a expressão má-fé se opõe à boa-fé, ambas constituindo uma avaliação ética do comportamento humano. Mas, enquanto esta se presume, aquela deve ser caracterizada, senão provada”.

A má-fé, em sentido amplo, representa tudo aquilo que se opõe aos princípios da boa-fé. Quando analisada sob a perspectiva jurídico-processual, caracteriza-se por práticas que violam a lealdade e a transparência exigidas no curso do processo.

Dessa forma, abarcando o contexto do processo, a litigância de má-fé, conceitua-se por todos os atos que busquem, de maneira intencional, embaraçar o andamento do processo e prejudicar as partes ou interessados deste.

No artigo oitenta do CPC, são enumeradas

condutas que caracterizam o litigante de má-fé, de maneira exemplificativa, uma vez que cabe ao juiz atestar a litigância de má-fé e suas penalidades, nos termos do art. 81 do código processual, seja a pedido de uma das partes, seja de ofício (Brasil, 2015).

Através da leitura do art. 80, do CPC, observa-se que as condutas tidas como de má-fé podem ocorrer no início da ação, no curso do processo e até mesmo na fase recursal. Neste estudo, será dada ênfase às práticas observadas nas fases iniciais e intermediárias do processo, com especial atenção aos reflexos dessas condutas sobre o direito de acesso à justiça.

Em síntese, qualquer atitude que contrarie os princípios da boa-fé pode ser considerada de má-fé. Quando essa conduta ocorre dentro do processo judicial, caracteriza-se a litigância de má-fé, que deve ser devidamente punida, pois compromete a integridade e a eficiência do sistema jurídico.

A litigância de má-fé engloba atos que visam fraudar, atrasar ou obstruir a justa aplicação da lei, prejudicando o andamento do processo e a busca pela verdade.

Portanto, qualquer comportamento da parte que tenha o intuito de dificultar ou retardar a resolução do litígio ou que manifeste deslealdade processual, configura-se como litigância de má-fé, sendo passível de sanções para garantir a manutenção da ordem processual e o respeito aos princípios fundamentais do direito.

1.2. Conceito de Litigância Predatória

A constitucionalização dos direitos e o

fortalecimento do Poder Judiciário resultaram em um aumento significativo na busca por justiça no Brasil. Esse fenômeno reflete a redescoberta da cidadania e a conscientização sobre os direitos, além de ser fruto da ampliação garantida pela Constituição Federal, que assegurou o direito de acesso à justiça. Esse direito permitiu aos cidadãos recorrer ao Judiciário para defender seus direitos, contribuindo para a efetivação dos princípios democráticos e a consolidação do Estado de Direito, como leciona Barroso (2005, p. 43).

Nesse cenário, observa-se o alastramento de ações judiciais por diversos fatores, como, por exemplo, a expansão do acesso à Justiça com a criação dos Juizados Especiais; a rápida disseminação de informações entre os cidadãos; o crescimento no acesso aos serviços judiciais (Vieira, 2021, p. 17).

Tais fatores, apesar de facilitarem o acesso à justiça, podem gerar uma complexa problemática: o uso abusivo do direito de ação, caracterizado pela litigância predatória. Vieira (2021, p. 22) esclarece que a litigância predatória se refere, de maneira geral, à produção fictícia, em massa, de ações judiciais com a finalidade de obter outros propósitos que não sejam a resolução do conflito em si.

Ou seja, a prática consiste, em termos gerais, na propositura de ações desprovidas de um “litígio material”, sendo, portanto, disputas que não refletem contendas verídicas, mas, sim, a simulações de litigância, na qual o processo é protocolado sem o propósito de solucionar um desacordo jurídico entre as partes

Na maioria das vezes, ocorre com o objetivo de gerar pagamentos de honorários sucumbenciais, pelo grande volume de processos, geralmente, contra grandes empresas com temas repetitivos e irreais. Ainda de acordo com Vieira

(2021, p. 34), essa prática é adotada por advogados que optam por estratégias jurídicas questionáveis, em detrimento de uma atuação ética voltada aos interesses legítimos de seus clientes, priorizando ações temerárias. Na maioria dos casos, essa abordagem visa o enriquecimento ilícito.

O caráter abusivo da litigância predatória se torna ainda mais evidente quando envolve a prática de atos ilícitos. Nesse sentido, a Nota Técnica CIJMG 12/2024, ao abordar o Tema Repetitivo 1.198 do STJ, menciona a ocorrência de falsificação e adulteração de documentos, bem como de condutas criminosas, como a apropriação indevida de valores pertencentes a terceiros (Brasil, 2024b). Essas práticas, além de distorcerem o curso processual, também violam diretamente os princípios da boa-fé e da lealdade processual.

Observa-se, então, que litigância predatória é o ajuizamento em grande escala de ações que não condizem com conflitos propriamente reais com o objetivo de gerar enriquecimento ilícito para o advogado, por meio da generalização das petições iniciais, e até falsificação de documentos, gerando um grande volume de lides para o judiciário, e assim, provocando inúmeros prejuízos ao sistema judicial.

2. AS MANEIRAS DE RESPOSTA DO JUDICIÁRIO ÀS LITIGÂNCIAS DE MÁ-FÉ E PREDATÓRIA

As respostas do Poder Judiciário à litigância de má-fé e às práticas predatórias são fundamentais para assegurar a justiça, a moralidade e a integridade do sistema jurídico. Quando uma das partes atua de maneira maliciosa,

com o intuito de enganar ou prejudicar a parte adversa, o Judiciário dispõe de mecanismos legais específicos para coibir tais condutas, incluindo a imposição de multas, condenações por litigância de má-fé e outras sanções cabíveis. Essas medidas visam não apenas punir comportamentos desleais, mas também preservar a credibilidade do processo judicial, proteger os direitos das partes de boa-fé e garantir a efetividade da tutela jurisdicional.

2.1. As principais diferenças entre as litigâncias de má-fé e predatória

Ambas as litigâncias discutidas nesse artigo comprometem o curso saudável do processo por representarem condutas impróprias e contrárias à boa-fé processual. Porém, o maior diferencial entre as duas é quem, normalmente, comete os atos ilícitos e os objetivos finais característicos de cada uma delas.

Na litigância de má-fé, as partes processuais figuram como os principais agentes dessas condutas, alinhando-se aos propósitos estratégicos visados nas ações judiciais. Alterar a verdade dos fatos, omitir fatos relevantes para a decisão, falsificar documentos, esconder informações relevantes do juiz ou da outra parte e apresentar resistência ao andamento do processo são exemplos que caracterizam a litigância de má-fé, realizada por uma das partes (autor, réu ou interessado), com o fim de prejudicar a outra parte.

Na litigância predatória, o advogado se destaca como o principal agente responsável pela sucessão de irregularidades processuais. Entre as práticas recorrentes,

sobressaem-se petições excessivamente genéricas e o aumento expressivo no volume de ações cíveis e consumeristas, com o objetivo principal de promover enriquecimento ilícito.

Em síntese, enquanto a litigância de má-fé está centrada nas condutas das partes do processo, a litigância predatória tem como principal agente o advogado, que atua de forma reiterada e abusiva no manejo processual.

2.2. As maneiras de resposta do Judiciário à Litigância de Má-fé

De acordo com Dória (2005, p. 03), a litigância de má-fé está diretamente associada à violação da ética, de modo que sua caracterização independe da existência de um prejuízo concreto. A parte será considerada desleal simplesmente por faltar com a verdade, ainda que suas alegações não tenham sido acatadas pelo juiz. Da mesma forma, será enquadrada como litigante de má-fé ao adotar uma conduta temerária, mesmo que suas ações não resultem em qualquer efeito prático.

A lealdade processual é um dever jurídico e a sua violação, por si só, configura a litigância de má-fé. O fato de o litigante ter ou não causado prejuízo ou dano processual é irrelevante para sua caracterização.

De acordo com o artigo 81 do CPC, o litigante de má-fé será condenado ao pagamento de uma multa que varia entre 1% e 10% do valor atualizado da causa. Além disso, o parágrafo 2º reforça a inibição da litigância de má-fé ao prever que, em causas de valor irrisório ou inestimável, a multa pode alcançar até dez vezes o valor do salário mínimo (Brasil,

2015).

Diante dos prejuízos significativos causados à parte prejudicada pela litigância de má-fé, essa alteração legislativa se mostra uma medida eficaz para desestimular condutas como a distorção intencional dos fatos, a resistência injustificada ao andamento do processo e a criação de incidentes manifestamente infundados, entre outras práticas desleais.

Sobre esse assunto, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) possui diversos precedentes que estabelecem os limites das sanções aplicáveis nos casos de abuso do direito de recorrer ou quando uma das partes do processo age de forma desleal de maneira intencional. Em relação ao dano processual, ao negar provimento ao recurso de um banco que contestava a multa por litigância de má-fé no REsp nº. 1.628.065, a Terceira Turma do STJ decidiu que a imposição dessa penalidade não depende da comprovação de um dano processual decorrente do recurso interposto (Brasil, 2017).

O ministro Paulo de Tarso Sanseverino, relator do voto vencedor, destacou que o acórdão recorrido apontou que o banco tentou recorrer repetidamente da sentença, apresentando argumentos já analisados e rejeitados anteriormente (Brasil, 2017).

Ele ressaltou que a multa aplicada tem natureza de sanção processual e, por isso, “não exige, para sua aplicação, comprovação inequívoca da ocorrência do dano” (Brasil, 2017, p. 11). Conforme o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), prolator do acórdão recorrido, o juízo competente considerou a conduta do banco como litigância de má-fé, justificando, assim, a penalidade imposta.

Logo, a litigância de má-fé é um problema sério

que precisa ser rigorosamente combatido. Essa prática contribui para a morosidade da prestação jurisdicional e compromete a eficácia do sistema judicial como um todo. No cenário atual, em que o tempo é um fator essencial para a justiça, a violação do dever jurídico de lealdade resulta em um atraso ainda mais prejudicial ao já lento andamento dos processos.

Importante destacar que a litigância de má-fé independe da comprovação de prejuízo à parte adversa. Tanto a legislação quanto os princípios processuais não exigem a demonstração de dano para que essa conduta seja configurada.

2.3. As maneiras de resposta do Poder Judiciário à litigância predatória.

No que se refere à litigância predatória, a iniciativa mais recente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para seu enfrentamento foi a criação da Diretriz Estratégica n.º 7, de 2023, direcionada às Corregedorias (Brasil, 2023). Essa diretriz tem o objetivo de regulamentar e sugerir medidas para enfrentar a litigância artificial de forma mais eficaz.

Para isso, foi desenvolvido um portal que disponibiliza um painel nacional unificado, reunindo informações e decisões judiciais relacionadas ao tema. Esse sistema permite um acompanhamento ágil dos casos e facilita a identificação de padrões de litigância predatória. Além disso, o painel oferece dados detalhados e os contatos das unidades de cada Tribunal brasileiro, promovendo o intercâmbio de boas práticas processuais para combater essa conduta abusiva no Judiciário.

Para coibir essa prática, que configura um uso inadequado dos direitos jurisdicionais, é essencial, conforme apontam Ramalho e Fonseca (2024, p. 05), seu enfrentamento por meio de instrumentos normativos adequados. A adoção de medidas legais específicas visa não apenas prevenir a litigância predatória, mas também assegurar a integridade e a eficiência do sistema judicial.

Dessa forma, exige-se uma intervenção coercitiva específica que englobe tanto o aspecto extraprocessual quanto o processual, caracterizando não apenas uma exploração indevida do aparato judicial, mas também um impacto negativo estrutural sobre o Poder Judiciário e, consequentemente, sobre a garantia constitucional de acesso à justiça. Essa estratégia busca desencorajar a perpetuação da falta de lealdade e integridade processual, evitando, assim, um possível colapso no funcionamento do sistema judiciário.

Convém também analisar mais detidamente o Tema nº. 1.198 do Superior Tribunal de Justiça, que versa sobre a litigância predatória e suas repercussões no ordenamento jurídico, sua trajetória histórica e a eventual legitimidade desse entendimento (Brasil, 2025).

Entre as diversas questões pertinentes ao Tema nº. 1.198, destaca-se a prerrogativa cautelar do juiz, a sua fundamentação legal e a viabilidade ou inviabilidade de sua restrição prévia. Esse assunto é essencial para compreender de que maneira o Judiciário pode implementar ações preventivas e punitivas eficientes contra práticas fraudulentas que sobrecarregam a estrutura judicial e comprometem a equidade na prestação jurisdicional.

Acerca do poder geral de cautela do juiz, a responsabilidade do juiz de atuar independentemente de provocação é reafirmada em vários dispositivos do CPC, como

no artigo 77, § 2º, que prevê a imposição de penalidades àqueles que praticam atos que violam a dignidade da justiça (Brasil, 2015). Já o artigo 81 determina a punição do litigante de má-fé, podendo essa sanção ser aplicada até mesmo de ofício, conforme já mencionado.

Por fim, o STJ tem a missão de estabelecer diretrizes que favoreçam a otimização da prestação jurisdicional e preservem a legitimidade do direito de acesso à justiça por meio de precedentes qualificados. Esse papel é fundamental para garantir a eficiência do sistema judicial, coibir abusos processuais e assegurar a equidade, a segurança jurídica e a efetividade da justiça.

Além disso, busca manter a integridade do processo judicial e prevenir condutas abusivas que possam comprometer o funcionamento adequado do sistema judiciário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, é possível observar que, embora tanto a litigância de má-fé quanto a litigância predatória constituam práticas ilícitas que comprometem o regular andamento processual, cada uma delas apresenta características distintas.

Enquanto a litigância predatória está associada ao uso massivo e sistemático do Poder Judiciário como estratégia para gerar custos processuais excessivos, a litigância de má-fé se caracteriza pela intenção deliberada de manipular o processo judicial, com comportamentos que vão desde a apresentação de fatos inverídicos até a resistência injustificada

ao andamento do processo.

Percebe-se, ainda, que tais condutas inadequadas acarretam prejuízos significativos ao Poder Judiciário, uma vez que contribuem para o atraso no trâmite dos processos, em claro descompasso com o princípio da celeridade processual.

Além disso, esse tipo de conduta causa impactos significativos para a sociedade, como o alto volume de processos, sobrecarregando os tribunais e, conseqüentemente, gerando uma demanda excessiva e um custo financeiro expressivo. Com isso, consome uma parcela considerável do tempo útil dos servidores do Judiciário, entre outros prejuízos.

Portanto, a forma de tratamento do judiciário se apresenta de maneira semelhante no sentido de punibilidade, por meio de multas aplicadas de acordo com o CPC. O que se diferencia é a maneira de identificação das práticas e como, cada vez mais, o sistema judicial pode coibir as duas formas de litigância.

REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, v. 240, p. 44, 1 abr. 2005, p. 54. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43618>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Metas e Diretrizes Estratégicas das Corregedorias para 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/metas-e-diretrizes-estrategicas/metas-2023/>. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. **Recurso Especial n.º 1.628.065 – MG.** Relatora: Ministra Nancy Andrighi. *Diário da Justiça Eletrônico*, 04 abr. 2017. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1558498&tipo=0&nreg=201602518204&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20170404&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo n.º 1.198:** Possibilidade de o juiz, vislumbrando a ocorrência de litigância predatória, exigir que a parte autora emende a petição inicial com apresentação de documentos capazes de lastrear minimamente as pretensões deduzidas em juízo. Julgado em 13 mar. 2025. Brasília: STJ, 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pe_squisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1198&cod_tema_final=1198. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais. **Nota Técnica CIJMG n.º 12/2024:** Tema Repetitivo n.º 1.198/STJ – Tratamento de litigância predatória e racionalização da prestação jurisdicional. Belo Horizonte: TJMG, 2024b. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/informes/cijmg-nota-tecnica-12.htm>. Acesso em: 17 maio 2025.

DORIA, Rogéria Dotti. **A Litigância de Má-fé e a aplicação de multas.** Editora Revista dos Tribunais, São Paulo.

RAMALHO, Maria Antônia Sena dos Santos; FONSECA, Alexandre Barreiros de Carvalho. **Da estratégia judicial contra o abuso do direito de ação: o combate da litigância predatória à luz do Tema 1.198 do Superior Tribunal de Justiça**. Salvador, 2024. Disponível em: <https://ri.ucsal.br/server/api/core/bitstreams/a7ce4260-e98a-4a53-9d70-2f00ba24288a/conten>. Acesso em: 17 maio 2025.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de Direito Processual Civil**. 11.ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

VIEIRA, Mônica Silveira. **Abuso do direito de ação e seu enfrentamento no contexto do TJMG**. Belo Horizonte: TJMG, 2021.

CAPÍTULO 16

DEFENSORIA PÚBLICA E HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS: OS LIMITES DA APLICAÇÃO DA TABELA DE HONORÁRIOS DA OAB

*Ian Luz Araújo*⁴⁴

Sumário: Introdução. 1. Conceitos fundamentais. 1.1. Honorários sucumbenciais. 1.2. Fixação de honorários por equidade. 2. A aplicação da tabela de honorários da OAB à Defensoria Pública: Análise jurídica. 2.1. Argumentos favoráveis e contrários à aplicação do parágrafo 8º-A do art. 85 à Defensoria Pública. 3. Três perspectivas sobre a aplicação do § 8º-a do art. 85 do CPC à Defensoria Pública. 3.1. Posição contrária: decisão que rejeita a aplicação do § 8º-A à Defensoria Pública. 3.2. Posição favorável: decisão que aplica o § 8º-A à Defensoria Pública com base na tabela da OAB. 3.3. A terceira via: decisão que aplica o § 8º-A, mas com base na tabela dos defensores dativos. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

O acesso à justiça é um direito fundamental e um pilar essencial dos direitos humanos, garantindo que todos possam reivindicar e defender seus interesses de forma

⁴⁴ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

equitativa. Reconhecendo essa necessidade, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a criação, a instalação e o funcionamento da Defensoria Pública (DP) como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita aos necessitados, sejam pessoas físicas ou jurídicas, nos termos do seu art. 5º, inciso LXXIV (Moraes, 2024, p. 705).

Nesse cenário, a Defensoria Pública desempenha um papel crucial ao oferecer assistência jurídica gratuita, permitindo que grupos vulneráveis tenham efetiva participação no sistema de justiça. Entretanto, a viabilização desse serviço depende de uma estrutura adequada de financiamento, incluindo a percepção de honorários sucumbenciais, os quais desempenham um papel relevante no fortalecimento institucional e na ampliação da capacidade de atendimento da Defensoria.

A inclusão do § 8º-A no art. 85 do Código de Processo Civil de 2015 (CPC) pela Lei nº 14.365/2022 introduziu um novo critério para a fixação equitativa dos honorários advocatícios, determinando a aplicação da Tabela da OAB ou do percentual mínimo de 10%, conforme o mais vantajoso ao profissional. Contudo, a extensão desse dispositivo à Defensoria Pública tem sido objeto de controvérsia, considerando seu regime jurídico próprio e a autonomia reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.

Diante disso, este artigo analisa a possibilidade de aplicação do § 8º-A do CPC à Defensoria Pública, avaliando argumentos favoráveis e contrários, bem como a jurisprudência existente, a fim de reforçar a necessidade de um

entendimento consolidado que assegure segurança jurídica, fortalecimento institucional, ampliação do acesso à justiça e efetivação dos direitos humanos.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, focada na análise descritiva de dados não quantificáveis (Appolinário, 2012). O procedimento técnico é bibliográfico e documental, com base na revisão da literatura jurídica — incluindo livros, artigos científicos, legislações e pareceres —, além da análise de decisões judiciais proferidas por diversos tribunais brasileiros. O objetivo principal é compreender a controvérsia envolvendo a aplicação do § 8º-A do art. 85 do CPC à Defensoria Pública, especialmente após a promulgação da Lei nº 14.365/2022. Para tanto, o trabalho apresenta os fundamentos jurídicos relevantes, discute os principais argumentos favoráveis e contrários à aplicação da norma, e analisa criticamente três posicionamentos jurisprudenciais distintos: o que rejeita a aplicação do dispositivo, o que o aplica com base na Tabela da OAB e o que o adota com referência aos parâmetros dos defensores dativos.

1. CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Este capítulo apresenta os conceitos necessários para a análise da aplicação do § 8º-A do art. 85 do CPC à Defensoria Pública, abordando a natureza dos honorários sucumbenciais e a hipótese de fixação por equidade.

1.1. Honorários sucumbenciais

Existe, no ordenamento jurídico brasileiro, a figura dos honorários advocatícios, que são uma espécie do gênero “despesas processuais”. De acordo com o art. 22 da Lei 8.906 de 1994 (Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil), há três tipos de honorários, quais sejam os convencionados, os fixados por arbitramento judicial e os de sucumbência (Theodoro Júnior, 2015, p. 409).

No presente trabalho acadêmico, será abordado de forma prioritária a figura dos honorários sucumbenciais, ou seja, aqueles pagos pela parte vencida ao advogado da parte vencedora, como bem explica Humberto Theodoro Júnior (2015, p. 410):

Quanto à remuneração do causídico, a regra legal traçada para a sucumbência, é a de que “a sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor” (art. 85). Trata-se, assim, de remuneração direta ao advogado do vencedor, e não de reembolso de gasto da parte. Constituem, tais honorários, como esclarece o novo Código, “direito do advogado”, tendo, legalmente, “natureza alimentar” (art. 85, § 14).

Nota-se, portanto, que os honorários sucumbenciais têm a função de remunerar o advogado da parte vencedora pelo serviço prestado, sendo considerados, inclusive, de natureza alimentar, como preconiza o parágrafo 14, do art. 85, do CPC.

É notável a importância dada pelo legislador a essa espécie de honorários, uma vez que tal classificação faz com que eles tenham um tratamento prioritário e privilegiado em diversos contextos, assim como os créditos da legislação do trabalho.

Na advocacia privada, os honorários de sucumbência são especialmente importantes, por serem figura central na remuneração desses profissionais. Por outro lado, ao se tratar da Defensoria Pública, em todos os âmbitos federativos, não é raro o questionamento sobre o papel desses honorários.

Ao contrário dos advogados privados, que muitas vezes dependem exclusivamente dos honorários para sua remuneração, os defensores públicos são servidores públicos com subsídio fixado por lei. Esse aspecto levanta discussões sobre a destinação dos honorários pagos pela parte vencida quando fixados em favor da Defensoria Pública.

Essa é uma dúvida legítima, visto que a Defensoria tem um regime jurídico distinto da advocacia pública. Diferentemente dos membros da Advocacia-Geral da União (AGU), cujos honorários sucumbenciais são destinados a um fundo específico para posterior distribuição entre os advogados públicos, conforme a Lei nº 13.327/2016, os defensores públicos não recebem os honorários diretamente, sendo vedado “receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais, em razão de suas atribuições”, trecho que é reproduzido de forma idêntica nos artigos 46, 91 e 130 da Lei Complementar nº 80/1994, os quais se referem, respectivamente às Defensorias da União, do Distrito Federal e Territórios e dos estados.

Além disso, ao contrário dos procuradores estaduais, que, a depender da legislação local, podem não

apenas receber diretamente os honorários sucumbenciais, mas também exercer a advocacia privada, os defensores públicos são proibidos de advogar fora de suas funções institucionais, conforme estabelece o art. 134, § 1º, da Constituição Federal.

Os honorários sucumbenciais da Defensoria Pública destinam-se ao FAADEP, nos termos do art. 4º, XXI, da LC nº 80/1994, para aparelhamento institucional e capacitação de membros e de servidores.

Segundo o *ebook* Pesquisa Nacional da Defensoria 2024 (Esteves *et al*, 2024, p. 120), a Defensoria Pública, considerando a DPU, as DPGE's e a DPDF, arrecadou, em 2023, o montante de R\$ 58.492.703,18 (cinquenta e oito milhões quatrocentos e noventa e dois mil setecentos e três reais e dezoito centavos), o que é uma parcela pequena ao considerar o recursos próprios da Defensoria do mesmo ano, que totalizaram 1.548.405.713 (um bilhão e quinhentos e quarenta e oito milhões e quatrocentos e cinco mil e setecentos e treze reais). Ainda assim, se investido adequadamente, teria um impacto positivo para o aparelhamento dos entes defensoriais.

1.2. Fixação de honorários por equidade

O CPC prevê que os honorários devem ser fixados entre 10% e 20% do valor da causa, conforme critérios do art. 85, § 2º. Contudo, nas causas de proveito econômico inestimável, irrisório ou de baixo valor, admite-se fixação por equidade (art. 85, § 8º), buscando evitar honorários desproporcionais.

A lógica desse dispositivo é garantir que os

honorários sucumbenciais sejam fixados de forma justa se a aplicação do critério percentual resultar em valores desproporcionais. Isso ocorre tanto nos casos em que o percentual sobre o valor atualizado da causa gera um montante irrisório quanto naqueles em que o proveito econômico da demanda é inestimável. Para o presente trabalho acadêmico, o último caso é o mais relevante.

A título ilustrativo, pode-se mencionar causas relacionadas à saúde. Nestas, é bastante comum os juízes considerarem não ser possível estimar o valor para a causa, visto que o bem tutelado teria um valor inestimável, como os casos de pedido de internação compulsória para dependentes químicos, por exemplo.

Nesse sentido, como mencionado anteriormente, o juiz deve fixar os honorários sucumbenciais com base nos quatro critérios previstos no § 2º do art. 85 do CPC. No entanto, apesar da existência desses parâmetros, surgiram divergências entre advogados e magistrados quanto à valoração dos honorários. Inclusive, foi criada a Campanha Nacional pela Dignidade dos Honorários (Campanha, 2014).

Em síntese, havia um descontentamento generalizado na classe dos advogados quanto a forma que vinham sendo fixados os honorários. Não só pela discordância entre a valoração pessoal do próprio profissional em relação ao serviço que prestou, mas também pela discricionariedade dada ao magistrado nesse cálculo, o que não raras vezes tinha como consequência uma disparidade nos valores fixados por eles em causas aparentemente semelhantes.

Nesse contexto de descontentamento da classe e de uma mobilização da Ordem dos Advogados do Brasil, surgiu a Lei nº 14.365, de 02 de junho de 2022, que incluiu, no art. 85, do CPC, o parágrafo 8º-A, nos seguintes termos:

Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor. [...] § 8º-A. Na hipótese do § 8º deste artigo, para fins de fixação equitativa de honorários sucumbenciais, o juiz deverá observar os valores recomendados pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil a título de honorários advocatícios ou o limite mínimo de 10% (dez por cento) estabelecido no § 2º deste artigo, aplicando-se o que for maior (Brasil, 2022).

Ou seja, a nova redação do CPC busca proteger os advogados contra a fixação de honorários irrisórios em causas onde a equidade deve ser aplicada. Agora, o magistrado deve adotar como parâmetro a Tabela da OAB ou, no mínimo, o percentual de 10% previsto no § 2º, sempre optando pelo critério mais vantajoso para o profissional. Dessa forma, a alteração legislativa visa garantir maior valorização do profissional e uniformidade nas decisões judiciais. Por exemplo, em ações de retificação de registro civil, o valor econômico é inestimável, e o § 8º-A busca assegurar a dignidade da remuneração advocatícia.

Antes da inclusão do § 8º-A, era comum que os honorários fossem fixados de forma arbitrária, muitas vezes abaixo do mínimo estabelecido pela OAB. Exemplo disso ocorreu em caso julgado pelo STJ (AgInt no AREsp 1.051.752/SP), no qual os honorários haviam sido reduzidos para menos de 1% do valor da causa, gerando forte reação da OAB, que atuou como *amicus curiae* e obteve sua majoração. Para a entidade, o valor fixado “atentava contra a dignidade e a importância do trabalho da classe advocatícia” (OAB, 2017).

Diante do exposto, verifica-se que os honorários sucumbenciais possuem critérios específicos de fixação,

podendo seguir a regra percentual geral ou, em determinados casos, serem estabelecidos por equidade. Essa última hipótese ocorre especialmente em causas de valor inestimável ou de baixa quantia, o que tem gerado debates sobre os parâmetros adotados pelos magistrados.

A recente inclusão do § 8º-A no art. 85 do CPC trouxe novas diretrizes para essa fixação, determinando a observância da Tabela de Honorários da OAB ou do percentual mínimo de 10%. A seguir, será analisado o impacto dessa mudança legislativa e sua possível aplicação à Defensoria Pública.

2. A APLICAÇÃO DA TABELA DE HONORÁRIOS DA OAB À DEFENSORIA PÚBLICA: ANÁLISE JURÍDICA

A Lei nº 14.365/2022 incluiu o § 8º-A no art. 85 do CPC, impondo, nas causas de valor inestimável, irrisório ou de baixo valor, a fixação equitativa dos honorários com base na Tabela da OAB ou no percentual mínimo de 10%, prevalecendo o critério mais vantajoso ao advogado. Tal disposição visa proporcionar maior segurança jurídica e previsibilidade na fixação de honorários, reduzindo a margem de subjetividade judicial.

Destaca-se o uso do verbo “deverá”, que impõe uma obrigação ao magistrado, afastando qualquer margem para discricionariedade na escolha do critério de fixação. Caso o legislador tivesse utilizado a expressão “poderá”, o dispositivo teria caráter facultativo, o que não ocorre. Além disso, a conjunção “ou” restringe a escolha do juiz a apenas duas possibilidades objetivas, reforçando a obrigatoriedade do

critério mais vantajoso ao advogado.

Delineado o contexto normativo, passa-se à análise do cerne deste estudo: o § 8º-A do art. 85 do CPC pode ser aplicado à Defensoria Pública?

É importante destacar que a Defensoria está sujeita, em regra, às disposições do art. 85 do CPC no que tange à fixação de honorários sucumbenciais. O próprio código não estabelece distinções entre advogados e a Defensoria nesse caso, razão pela qual os dispositivos gerais sobre honorários são aplicados aos entes defensoriais pelos tribunais.

Logo, quando a parte patrocinada pela DP é vencedora em uma causa, o ente defensorial faz jus ao recebimento de honorários sucumbenciais, ainda que o caput do art. 85 utilize a palavra “advogado”.

Essa aplicação ocorre tanto na regra geral prevista no § 2º do art. 85 do CPC, que fixa os honorários entre 10% e 20% sobre o valor atualizado da causa, quanto na hipótese do § 8º do mesmo artigo, que prevê a fixação equitativa dos honorários em causas de valor inestimável ou irrisório.

A controvérsia reside na possibilidade de aplicação do § 8º-A do art. 85 do CPC à Defensoria Pública, especificamente quanto à utilização da Tabela de Honorários da OAB como parâmetro obrigatório na fixação equitativa de honorários sucumbenciais em favor da instituição, quando esta for a alternativa mais vantajosa.

2.1. Argumentos favoráveis e contrários à aplicação do parágrafo 8º-A do art. 85 à Defensoria Pública

À luz do Tema 1074 do STF, pode-se extrair tanto pontos favoráveis quanto contrários à aplicação do parágrafo 8º-A à DP. A seguir, serão analisados os argumentos que sustentam a aplicação da Tabela da OAB à instituição. Posteriormente será abordada a visão contrária.

No Tema 1074, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu que a Defensoria Pública é uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado e que seus membros não precisam estar inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para o exercício de suas funções, mas os defensores públicos não estão impedidos de integrá-la. Muitos são regularmente inscritos, inclusive exercendo funções relevantes dentro da entidade.

Desse modo, ainda que a advocacia e a Defensoria Pública tenham regimes jurídicos distintos, não se pode ignorar a presença de defensores públicos na Ordem dos Advogados do Brasil, o que torna ainda mais legítima a aplicação da Tabela à DP, visto que alguns desses profissionais foram aprovados no Exame da Ordem, pagam anuidade e ocupam cargos na OAB.

Além disso, há um argumento de ordem financeira, especialmente diante do cenário de limitações orçamentárias enfrentadas pela Defensoria Pública. O § 8º-A foi concebido justamente para evitar a fixação de honorários irrisórios e desproporcionais, assegurando que o profissional responsável pela defesa da parte vencedora receba a remuneração mais vantajosa possível, conforme determina sua redação.

A aplicação do § 8º-A à Defensoria Pública poderia elevar a arrecadação da instituição com honorários advocatícios, cujos valores são integralmente destinados ao FAADEP, que permitiria novos investimentos em infraestrutura e na ampliação dos serviços prestados, refletindo diretamente na qualidade do atendimento aos assistidos.

Retornando ao Tema 1074 do STF, que trata sobre a inconstitucionalidade da exigência de inscrição dos defensores públicos nos quadros da Ordem dos Advogados, pode-se extrair primeiro argumento contrário, qual seja: de acordo com a ementa do *leading case* do Tema 1074, o “Defensor Público submete-se somente ao regime próprio da Defensoria Pública”, ou seja, a advocacia e a DP são regidas por regimes jurídicos distintos⁴⁵.

Em consonância com esse entendimento, é possível citar a passagem de um voto do Ministro Herman Benjamin, no REsp. 1170155, citado pelo Ministro Alexandre de Moraes no voto do *leading case* que resultou no Tema 1074:

[...]. Não obstante, Defensores Públicos exercem atividades de representação judicial e

⁴⁵ EMENTA: CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DEFENSOR PÚBLICO. EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES. NECESSIDADE DE INSCRIÇÃO NOS QUADROS DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca da necessidade de inscrição do Defensor Público nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil, para o exercício de suas funções. 2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC. (RE 1240999 RG, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 19-12-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-033 DIVULG 14-02-2020 PUBLIC 17-02-2020).

extrajudicial, de advocacia contenciosa e consultiva, o que se assemelha bastante à Advocacia, tratada em Seção à parte no texto constitucional. Tal semelhança, contudo, encerra nesse ponto. Há inúmeras peculiaridades que fazem com que a Defensoria Pública seja distinta da advocacia privada e, portanto, mereça tratamento diverso. Cabe observar que a carreira está sujeita a regime próprio e a estatutos específicos; submete-se à fiscalização disciplinar por órgãos próprios, e não pela OAB; necessita aprovação prévia em concurso público, sem a qual, ainda que possua inscrição na Ordem, não é possível exercer as funções do cargo, além de não haver necessidade da apresentação de instrumento do mandato em sua atuação (Brasil, 2018).

Nesse contexto, é possível visualizar mais facilmente o argumento em questão. A DP, ao possuir regime jurídico distinto dos advogados públicos e privados e, em regra, não exigir que os seus membros tenham se submetido à OAB, por ser um ente autônomo, não deveria fazer jus à fixação de honorários com base na tabela de honorários da Ordem dos Advogados.

Outra objeção relevante diz respeito ao processo legislativo que originou o § 8º-A do art. 85 do CPC. Esse dispositivo foi incluído por meio da Lei nº 14.365/2022, resultado de intensa mobilização da OAB, entidade composta majoritariamente por advogados privados e públicos. Assim, pode-se argumentar que a norma teria sido elaborada especificamente para beneficiar advogados, não incluindo a Defensoria Pública.

O Projeto de Lei nº 5284/2020, que deu origem à Lei nº 14.365/2022, a qual adicionou o parágrafo 8º-A, por

exemplo, é de autoria de Paulo Abi-Ackel, um advogado privado. As alterações impostas por essa lei foram frutos da atuação da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil, 2022).

Nesse contexto, pode-se afirmar que os dois últimos argumentos apresentados não só se retroalimentam, como têm uma relação simbiótica. Esses dois entes, a DP e a OAB, têm origem, história e objetivos distintos e independentes, apesar de terem pontos convergentes, o que pode levar ao entendimento que, de fato, tanto não é possível aplicar o parágrafo 8-A, quanto não é justo, visto que a Defensoria tem regime jurídico distinto da advocacia e a que inclusão desse texto é fruto de uma batalha travada pela OAB, entidade constituída majoritariamente por advogados.

Por fim, há um aspecto econômico relevante: a aplicação da Tabela da OAB à Defensoria Pública pode impactar significativamente as finanças públicas, especialmente após o STF, no Tema 1002, reconhecer a obrigatoriedade do pagamento de honorários sucumbenciais à instituição mesmo quando litiga contra o ente ao qual pertence, determinando que tais valores sejam destinados exclusivamente ao seu aparelhamento.

Por exemplo, nas causas em que a DPU patrocina e a parte contrária é a União, em caso de vitória da DPU, esta terá direito aos honorários sucumbenciais que deverão ser pagos pela União. Igualmente, nos casos em que as Defensoria estaduais atuam contra o estado as quais fazem parte, também receberão honorários pagos pelo estado na hipótese de sucumbência deste.

Portanto, a aplicação do § 8º-A do art. 85 do CPC à Defensoria Pública envolve uma disputa interpretativa que contrapõe dois principais entendimentos. Diante dessa divergência, é essencial analisar casos concretos em que a

questão foi debatida no Judiciário. As decisões judiciais sobre a matéria ajudam a compreender como os tribunais têm interpretado o tema na prática, revelando tendências jurisprudenciais e possíveis caminhos para sua consolidação.

3. TRÊS PERSPECTIVAS SOBRE A APLICAÇÃO DO § 8º-A DO ART. 85 DO CPC À DEFENSORIA PÚBLICA

A jurisprudência tem papel central na interpretação do § 8º-A do art. 85 do CPC, sobretudo diante da ausência de entendimento consolidado pelos Tribunais Superiores. Como o dispositivo foi introduzido pela Lei nº 14.365/2022, permanecem abertas distintas possibilidades interpretativas, especialmente quanto à sua aplicação à Defensoria Pública. Nesse contexto, as decisões judiciais são fundamentais para definir os limites e critérios de aplicação da norma, impactando tanto a prática forense quanto futuras regulamentações.

Nos tribunais estaduais, observa-se divergência: enquanto algumas cortes reconhecem a aplicabilidade plena do dispositivo, outras afastam a incidência da Tabela da

OAB à Defensoria, em razão do regime jurídico próprio da instituição. Ainda, surgem decisões intermediárias, que adotam parâmetros alternativos para a fixação equitativa dos honorários. Esse panorama evidencia a evolução do debate e a necessidade de uniformização pelos tribunais superiores.

Com o objetivo de ilustrar essas diferentes interpretações, este capítulo analisa três julgados representativos, cada qual refletindo perspectivas distintas sobre a aplicação do § 8º-A. Embora não constitua levantamento exaustivo, a seleção permite compreender as

fundamentações jurídicas envolvidas e os impactos práticos da controvérsia.

3.1. Posição contrária: decisão que rejeita a aplicação do § 8º-A à Defensoria Pública

A ausência de precedentes vinculantes dos Tribunais Superiores sobre a aplicação do § 8º-A do art. 85 do CPC à Defensoria tem gerado divergência nos tribunais estaduais. Embora o STJ já tenha se posicionado favoravelmente em alguns casos, ainda não há decisão firmada sob o rito dos repetitivos, o que permite decisões que negam a aplicação do dispositivo, com base nas diferenças entre os regimes jurídicos da Defensoria e da advocacia.

Um exemplo dessa corrente contrária é a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), no julgamento da Apelação Cível nº 0037982-86.2012.8.06.0001, no qual foi discutida a fixação de honorários sucumbenciais à Defensoria em uma ação de obrigação de fazer envolvendo direito à saúde. No caso, a Defensoria Pública do Estado Ceará (DPECE) buscava a condenação do ente público ao pagamento de honorários com base nos critérios do § 8º-A do CPC, aplicando a Tabela de Honorários da OAB. Entretanto, ao analisar o recurso, o TJCE afastou a incidência do dispositivo, fundamentando sua decisão na diferença entre os regimes jurídicos da advocacia e da Defensoria e, principalmente, na interpretação do Tema 1074 do STF, que reforça a autonomia da Defensoria em relação à OAB. Sobre esse ponto, destacou o Tribunal:

Por fim, tenho que o § 8º-A do art. 85 do CPC, não se aplica à Defensoria Pública Estadual, na medida em que a tabela de honorários da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) não pode ser tida como parâmetro para a remuneração nem tampouco para o arbitramento da verba honorária do órgão, considerando a ausência de conformidade entre os regimes jurídicos da advocacia e da instituição, à luz do Tema 1074 da Repercussão Geral (STF). Além disso, a utilização da conjunção "ou" no texto do §8º-A exige que o Juízo determine qual dos montantes, entre as opções apresentadas, é o mais elevado. Nesse contexto, considerando que a tabela da OAB é um dos critérios a serem avaliados, mas não se aplica à Defensoria Pública, a incidência da segunda parte do dispositivo torna-se logicamente sem sentido, pois impede uma comparação efetiva entre as disposições (Ceará, 2024).

A decisão do TJCE enfatizou que, no julgamento do Tema 1074, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a Defensoria Pública possui um regime próprio e não está submetida às normativas da OAB para o exercício de suas funções institucionais. Partindo dessa premissa, o Tribunal cearense concluiu que não há justificativa para submeter os honorários sucumbenciais da Defensoria aos critérios estabelecidos pela OAB, visto que as duas carreiras seguem regras jurídicas distintas. Além disso, o acórdão destacou que a utilização da Tabela da OAB não poderia ser um critério válido para a Defensoria Pública, pois, ao contrário dos advogados, os defensores públicos não exercem atividade advocatícia em caráter autônomo e não possuem vínculo compulsório com a OAB.

Dessa forma, o TJCE reconheceu o direito da

Defensoria ao recebimento de honorários sucumbenciais, mas fixou o valor por equidade, no montante de R\$500,00 (quinhentos reais), afastando expressamente a obrigatoriedade de observância da Tabela da OAB. Essa decisão ilustra o entendimento de alguns Tribunais estaduais quanto à aplicação do § 8º-A do CPC à Defensoria Pública, reforçando a tese de que os honorários da Defensoria devem ser fixados de maneira distinta da advocacia.

3.2. Posição favorável: decisão que aplica o § 8º-A à Defensoria Pública com base na tabela da OAB

A falta de distinção entre advocacia e Defensoria Pública no art. 85 do CPC é usada para justificar a aplicação do § 8º-A à Defensoria Pública, visando evitar honorários irrisórios e assegurar remuneração justa.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já reconheceu a obrigatoriedade da aplicação do § 8º-A à Defensoria, determinando que, na fixação equitativa de honorários sucumbenciais, deve ser observada a Tabela da OAB ou o percentual mínimo de 10%, aplicando-se o que for mais vantajoso. Esse entendimento foi adotado no julgamento do Agravo em Recurso Especial nº 2.330.932/DF, no qual a DP do Distrito Federal pleiteou a fixação equitativa dos honorários advocatícios diante do caráter irrisório do proveito econômico da causa.

Na decisão, o STJ reformou o acórdão do TJDF, que havia negado a fixação equitativa sob o argumento de que os honorários deveriam ser calculados exclusivamente com base no proveito econômico obtido. Ao analisar o caso, o

Ministro Antonio Carlos Ferreira destacou que a norma contida no § 8º-A do art. 85 do CPC é obrigatória, devendo ser aplicada sempre que preenchidos os requisitos legais. Sobre o tema, destacou-se no acórdão:

No caso, os honorários fixados com base no valor do proveito econômico (de apenas R\$ 668,10 - seiscentos e sessenta e oito reais e dez centavos) mostram-se irrisórios, de modo que se aplica a exceção para fixá-los por equidade.

Ante o exposto, CONHEÇO do agravo e DOU PROVIMENTO ao recurso especial para fixar os honorários advocatícios devidos à agravante em 10% (dez por cento) do valor atualizado da causa ou no valor mínimo estipulado pela Tabela de Honorários aprovada pela OAB/DF, aplicando-se o que for maior, nos termos do parágrafo 8º-A do art. 85 do CPC/2015 (Brasil, 2024).

Assim, a Corte determinou que os honorários da Defensoria fossem fixados em 10% sobre o valor atualizado da causa ou conforme o mínimo estabelecido pela Tabela da OAB/DF, prevalecendo o critério mais favorável. Dessa forma, nota-se que em sua decisão, o ministro não fez nenhuma observação quanto à não aplicação do parágrafo 8º-A à Defensoria por esta ser regida por regime jurídico diverso da advocacia.

Essa decisão do STJ representa um importante precedente no sentido de reconhecer que o § 8º-A se aplica à Defensoria Pública, sem qualquer distinção em relação aos advogados, reforçando o caráter objetivo da norma e evitando interpretações que possam restringir indevidamente sua aplicação. Embora ainda não haja um entendimento vinculante

sobre o tema, esse julgamento indica uma tendência favorável à aplicação da Tabela da OAB também nos casos em que a parte vencedora é assistida pela Defensoria Pública.

3.3. A terceira via: decisão que aplica o § 8º-A, mas com base na tabela dos defensores dativos

Diante da controvérsia sobre a aplicação do § 8º-A do art. 85 do CPC à Defensoria, alguns Tribunais têm adotado um caminho intermediário, reconhecendo a aplicabilidade da norma, mas afastando a obrigatoriedade da Tabela da OAB. Essa solução busca equilibrar a necessidade de garantir remuneração justa pelos serviços prestados pela DP e a realidade orçamentária do Estado, evitando a fixação de valores considerados excessivos.

Um exemplo dessa abordagem é o julgamento proferido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), na Apelação Criminal nº 0720217-48.2023.8.07.0001/DF, no qual se discutiu a fixação de honorários sucumbenciais em favor do Fundo de Aparelhamento da Defensoria Pública do DF. No caso concreto, o juiz de primeiro grau havia fixado os honorários com base na Tabela da OAB/DF, estabelecendo o valor de R\$17.589,50 (dezessete mil quinhentos e oitenta e nove reais e cinquenta centavos). No entanto, ao analisar o recurso, o TJDFT reconheceu que a fixação dos honorários deveria seguir os critérios do § 8º-A do CPC, mas entendeu que os valores da OAB eram desproporcionais, optando por utilizar a Tabela de Honorários dos Defensores Dativos, prevista no Decreto nº 45.795/2024. Sobre esse ponto, destacou o tribunal:

Nota-se que o Juiz *a quo* estabeleceu o valor dos honorários advocatícios em favor do Fundo de Aparentamento da Defensoria Pública do Distrito Federal em “17.589,50 (dezessete mil, quinhentos e oitenta e nove reais e cinquenta centavos), quantia que corresponde a 50 URH da tabela da OAB/DF, que previu para junho de 2024 o valor de R\$ 351,79 (trezentos e cinquenta e um reais e setenta e nove centavos) para cada unidade.” Todavia, na hipótese, torna-se mais razoável utilizar a Tabela de Honorários constante no Decreto nº 45.795, de 14 de maio de 2024 (Defensor Dativo), como pretendido pela Defesa, por apresentar valores mais razoáveis e proporcionais aos serviços prestados pela Defensoria Pública, o qual, do mesmo modo, irá retribuir financeiramente e de maneira condigna a qualidade do trabalho despendido pelos Defensores Públicos (Distrito Federal, 2024).

Assim, o Tribunal reduziu o valor dos honorários para R\$3.237,00 (três mil duzentos e trinta e sete reais), adequando-o aos parâmetros adotados para defensores dativos, sob o argumento de que tal valor seria mais razoável e proporcional.

Essa decisão representa um posicionamento intermediário na jurisprudência, reconhecendo a aplicação do § 8º-A à Defensoria Pública, mas afastando a obrigatoriedade da Tabela da OAB como único critério possível. Embora essa solução ainda não seja amplamente adotada, ela indica um possível movimento de tribunais estaduais no sentido de estabelecer critérios próprios para a fixação de honorários da Defensoria, buscando evitar tanto valores irrisórios quanto cifras excessivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada evidencia a ausência de consenso sobre a aplicação do § 8º-A do art. 85 do CPC à Defensoria Pública. Enquanto alguns tribunais rejeitam sua incidência, sustentando que a Defensoria possui regime jurídico próprio e não se submete às regras da OAB, outros defendem que a norma deve ser aplicada indistintamente, pois o CPC não faz distinção entre advogados e defensores públicos. Há ainda uma posição intermediária, que admite a aplicação do dispositivo, mas substitui a Tabela da OAB por parâmetros alternativos, como os valores fixados para defensores dativos.

Essa divergência reforça a necessidade de um posicionamento definitivo dos tribunais superiores, seja por meio da uniformização da jurisprudência pelo STJ, seja por eventual análise do STF à luz do Tema 1074. Enquanto não há definição, a fixação dos honorários continua sendo decidida caso a caso, gerando insegurança jurídica e impactos institucionais para a Defensoria Pública e para as partes envolvidas nos processos.

Diante desse cenário, é essencial o avanço do debate, considerando seus reflexos financeiros e institucionais. A definição de um critério uniforme contribuirá para garantir previsibilidade nas decisões, equidade na remuneração e segurança jurídica, fortalecendo a atuação da Defensoria e, consequentemente, o acesso à justiça e a efetivação dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

APPOLINÁRIO, Fábio. **Metodologia da Ciência: filosofia e prática da pesquisa**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

AGÊNCIA SENADO. Sancionada com vetos lei que altera prerrogativas de advogados. **Senado Notícias**. 3 jun. 2022. Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/03/sancionada-com-vetos-lei-que-altera-prerrogativas-de-advogados>. Acesso em: 8 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 5284/2020**. Altera o Estatuto da Advocacia para dispor sobre direitos e garantias do advogado. Brasília, 2020. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2264701>. Acesso em: 8 fev. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF, Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Diário Oficial da União, Brasília, 5 jul. 1994.

BRASIL. **Lei 14.365, de 2 de junho de 2022**. Altera o Estatuto da Advocacia, o Código de Processo Civil e o Código de Processo Penal. Diário Oficial da União, Brasília, 2 jun. 2022.

BRASIL, **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de**

1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios. Diário Oficial da União, Brasília, 12 jan. 1994.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão. **AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2330932 - DF (2023/0104746-5)**. Agravante: DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. Agravado: CENTRO DE ENSINO MAURICIO SALLES DE MELLO LTDA. Relator: Relator: Min Antonio Carlos Ferreira. Brasília, DF, 1º fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão. **RECURSO ESPECIAL Nº 1.710.155 - CE (2017/0294168-6)**. Recorrente: ANA CRISTINA TEIXEIRA BARRETO. Recorrido: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECCAO DO CEARA. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, 01 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1002**. RE 1140005. Relator: Min Luís Roberto Barros. Brasília, DF, 8 set. 2023. Diário Oficial da União. Brasília. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5487108&numeroProcesso=1140005&classeProcesso=RE&numeroTema=1002>. Acesso: 6 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1074**. RE 1240999. Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES. Brasília, DF, 17 dez. 2021. Diário Oficial da União. Brasília, . Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur457879/false>. Acesso em: 08 fev. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará. Acórdão. **APELAÇÃO CÍVEL Nº 0037982- 86.2012.8.06.0001**.

Apelante: ESTADO DO CEARÁ. Apelado: EDIVAL PEREIRA DA SILVA. Relatora: Des. Lisete de Souza Gadelha. Fortaleza, CE, 7 out. 2024. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3741494&cdForo=0>. Acesso em: 5 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Acórdão. APELAÇÃO CRIMINAL Nº 0720217-48.2023.8.07.000**. Relator: Des. Gislene Pinheiro. Brasília, DF, 26 set. 2024.

ESTEVES, Diogo. et al. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2024**. 1. ed. Brasília: DPU, 2024.

CAMPANHA incentiva uso de selo de valorização dos honorários em petições. **Migalhas**, 12 fev. 2014. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/201457/campanha-incentiva- uso-de-selo-de-valorizacao-dos-honorarios-em-peticoes>. Acesso em: 20 abr. 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40. ed. Barueri: Atlas, 2024. 1056 p.

OAB Conselho Federal. **Aumenta punição para quem não respeita prerrogativas da advocacia**, 13 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.oab.org.br/util/print/59813?print=Noticia>. Acesso em 25 abr. 2025.

OAB Nacional. **Relembre as principais alterações na lei que rege a atividade profissional dos advogados**, 21 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/60597/relembre-as-principais-alteracoes-na-lei-que-rege-a-atividade-profissional-dos-advogados>. Acesso em 08 fev. 2025.

REIS CALDAS, Filipe. Honorários por equidade conforme

tabela da OAB: vencemos a batalha, mas perdemos a guerra.

Consultor Jurídico, 7 out. 2024. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2024-out-07/honorarios-por-equidade-conforme-tabela-da-oab-vencemos-a-batalha-mas-perdemos-a-guerra/>. Acesso em: 6 fev. 2025.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito**

Processual Civil. 56 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PARTE IV

DIREITOS FUNDAMENTAIS, DEMOCRACIA E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

CAPÍTULO 17

REFLEXÕES A RESPEITO DA FINALIDADE DA PROPAGANDA POLÍTICA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRACIA E OS DIREITOS HUMANOS

*Davi Dourado Abreu*⁴⁶

Sumário: Introdução. 1. Do regramento jurídico das propagandas políticas no Brasil. 2. Das finalidades da propaganda política. 3. Do desvirtuamento finalístico das campanhas políticas e as consequências disto para a democracia. 3.1. Insensibilidade política e acriticidade. 3.2. Dominação simbólica e banalização. Considerações finais. Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

A dinâmica do processo eleitoral brasileiro comporta uma sucessão de momentos destinados à realização de atividades técnicas, políticas e jurídicas, tendentes à viabilização das eleições e, fundamentalmente, ao exercício da democracia. Trata-se de uma operacionalização complexa, na medida em que mobiliza não só instâncias institucionais, mas também psicológicas, no que se refere à sociedade.

⁴⁶ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Monitor da disciplina de hermenêutica jurídica e membro dos grupos *Ágora* e *Época* (Estudos Político-Constitucionais Avançados). É um dos organizadores da obra “Acesso à justiça e direitos humanos, vol. III”.

A propaganda eleitoral é uma das etapas que compõem o processo eleitoral. Trata-se do momento destinado à persuasão, em que o convencimento do eleitor se verá mais ou menos direcionado para uma ou outra proposta política, a partir do esforço publicitário dos candidatos e dos partidos. Contudo, por mais intuitiva que seja a finalidade e a justificação da necessidade de tais campanhas políticas, existentes para oportunizar a captação de votos e possibilitar aos candidatos um bom desempenho nas urnas), é difícil vislumbrar com clareza o modo a partir do qual tais medidas publicitárias efetivamente conduzem a mentalidade do eleitorado rumo à convicção política que resulta no depósito de sua confiança através do voto. Conquanto possa parecer excessivamente abstrata, tal preocupação se faz de suma importância para que se possa verificar se a prática concreta das propagandas eleitorais se coaduna com seu método ideal de convencimento e com o atingimento dos ideais democráticos que orientam tal mecanismo persuasivo, garantindo que o comportamento do eleitor, após atravessar tal carga de sugestionamentos, mantenha-se um ato de legítimo exercício da consciência democrática.

Portanto, a inquietação central a partir da qual se desenvolve a presente pesquisa é relativa ao trabalho psicológico exercido pelas propagandas eleitorais: qual seria a dinâmica de convencimento ideal, do ponto de vista democrático, e de que modo a realidade nega ou confirma o estabelecimento desse alvo psíquico? Quais as consequências disso para a democracia brasileira?

Para atender a tais questionamentos, lançando mão da pesquisa bibliográfica como metodologia, o presente trabalho aborda o tema, inicialmente, trazendo as noções gerais do que seja, efetivamente, a propaganda política, e o modo como o ordenamento jurídico brasileiro a rege, intuindo, disso,

a meta ideal de tal atividade.

Em sequência, com o auxílio de outros ramos do conhecimento, notadamente, a filosofia, a antropologia e a psicanálise, é analisada a concretude da facticidade eleitoral e sua eficácia simbólica junto à psique dos eleitores. Por fim, percebe-se em que medida a realidade se desvia da finalidade idealizada abstratamente e quais as implicações de tal redirecionamento para a dinâmica democrática no Brasil. Tudo é arrematado, bem como são apresentados os frutos que a presente reflexão pôde auferir, nas considerações finais.

1. DO REGRAMENTO JURÍDICO DAS PROPAGANDAS POLÍTICAS NO BRASIL

O direito eleitoral brasileiro alberga dispositivos especificamente destinados à regulamentação da propaganda política. Sendo esta gênero, que comporta a propaganda partidária, a intrapartidária e a eleitoral, desde já entenda-se versar o presente trabalho a respeito da última categoria, ou seja, a propaganda direcionada ao eleitorado, com a intenção de angariar votos (Zilio, 2024, p. 419).

A propaganda eleitoral é ato de exercício da liberdade, de modo tal que não se submete à censura prévia, prescindindo os candidatos e os partidos de autorização para efetivá-la. Entretanto, está submetida ao poder de polícia, através do qual a Administração Pública condiciona e restringe o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, para que os particulares ajustem suas atividades em benefício do exercício normal de direitos e liberdades dos cidadãos, e, por conseguinte, da utilidade pública (Machado, 2016, p. 272;

Meirelles, 2006, p. 31; Falla, 2002, p. 156-157).

No que concerne aos modos de exteriorização dos atos que perfazem a campanha publicitária eleitoral, há regramento específico, atinente às peculiaridades de cada meio de divulgação. A propaganda volante é a que se faz por meio da distribuição de dísticos, adesivos e materiais em geral; da exposição de bandeiras e da divulgação de mensagens em carros de som. O respeito à impessoalidade, à igualdade na disputa e à paz de espírito do eleitor devem ser respeitados: o tamanho das imagens deve ser padronizado, deve haver prestação de contas relativa à produção das tiragens de material e há vedação quanto à realização de propaganda em bens cujo uso está condicionado a cessão ou permissão do Poder Público, ou pertencentes a este, e em bens de uso comum⁴⁷. A propaganda sonorizada possui limitações de horário, local e intensidade do som. Além disso, “showmícios” e congêneres são vedados por expressa determinação legal (Machado, 2016, p. 274-277).

Na imprensa, há restrições quanto à quantidade e à extensão das propagandas de cada candidato. No rádio e na televisão, a propaganda haverá, necessariamente, de ser gratuita, em tempo e horário previamente determinados, em blocos ou em inserções ao longo da programação. Debates deverão tratar de maneira isonômica os candidatos e a própria atuação das emissoras, relativamente ao pleito eleitoral, deverá estar calcada numa ética igualitária e compromissada com a verdade (Machado, 2016, p. 277, 278).

⁴⁷ Bens de uso comum, para fins eleitorais, são os assim definidos pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil e também aqueles a que a população em geral tem acesso, tais como cinemas, clubes, lojas, centros comerciais, templos, ginásios, estádios, ainda que de propriedade privada (Lei nº. 9.504/1997, art. 37, § 4º).

A internet também é um dos espaços nos quais a propaganda eleitoral poderá se suceder, a partir do dia 15 de agosto do ano da eleição (Lei nº. 9.504, art. 57-A). Poderá ocorrer em site próprio do candidato, do partido, da coligação ou da federação, em endereço eletrônico previamente informado à Justiça Eleitoral; através de mensagens eletrônicas direcionadas a endereços cadastrados pelo partido, candidato, coligação ou federação, desde que devidamente autorizado o tratamento dos dados pessoais; por meio de blogs, redes sociais, sites de mensagens instantâneas e aplicativos de internet assemelhados, cujo conteúdo seja gerado ou editado por candidatos, partidos, federações e coligações, ou ainda por qualquer pessoa natural, desde que não contrate impulsionamento de conteúdos e disparo em massa, ou aja visando vantagem econômica como retribuição à pessoa titular do canal ou perfil paga pelo beneficiário da propaganda de terceiro (Lei nº. 9.504, art. 57-B).

Diante de eventuais irregularidades que ocorram ao longo da fase de realização das propagandas, pode ser requerido o exercício do direito constitucional de resposta, caso a propaganda eleitoral veicule inverdades ou vitupérios descabidos contra candidato, partido ou coligação, tratando-se de garantia consolidada internacionalmente, constante do art. 14 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinada pelo Brasil. Além disso, por fim, em se verificando que a propaganda agride a lei, pode-se ajuizar representação contra sua veiculação.

Desse modo, a própria legislação eleitoral resguarda a igualdade, a honra e dignidade dos candidatos, bem como a integridade do eleitor e seu direito a uma campanha hígida, dentre outros bens jurídicos.

2. DAS FINALIDADES DA PROPAGANDA POLÍTICA

A partir do que existe no Direito brasileiro relativamente à propaganda política, pode-se apontar ao menos quatro finalidades mais visíveis.

A primeira, decorrente de uma análise pragmática, é a conquista de votos. Em segundo lugar, pode-se apontar a preservação dos direitos de personalidade daqueles sujeitos que concordam em se expor à disputa política, existindo disposições diversas para assegurar a verdade, a isonomia e um mínimo de cortesia entre os candidatos. Em terceiro lugar, há a garantia, para a coletividade, de que o direito da liberdade de expressão será exercido de modo íntegro, uma vez que os candidatos deverão servir (em tese) de exemplo para o eleitorado. Tal ponto compõe uma reflexão mais ampla, que merece ser trabalhada, ainda que não com a extensão merecida, de modo mais detalhado.

A propaganda se insere, por sua natureza, em um contexto comunicativo destinado à veiculação de informações, tendente à construção de narrativas. O presente momento da história global, entretanto, apresenta como principal desafio, em tal cenário, o desvirtuamento da liberdade de expressão, que conduz a uma série de comportamentos com pretensões de desestabilizar a ordem democrática através da propagação de notícias falsas e da manipulação mal-intencionada de informações, por exemplo (Monteiro Filho; Barreto; Mourão, 2024, p. 15- 16).

Diante de um panorama tão sensível, o compromisso de usufruir da liberdade de expressão com sensatez, que, como lucidamente explicam Cardoso, Farias Filho e Marques (2024), deve ser assumido e propagado por

todo cidadão, há de ser obedecido especial e exemplarmente pelas figuras políticas que se propõem a contribuir democraticamente com a condução dos rumos do país.

É nesse sentido que a legislação eleitoral dispõe de modo tão minudente a organização das propagandas políticas, como uma garantia, estabelecida pelo próprio poder público, de que tal compromisso será mantido. Diante da desigualdade social que torna, para certos segmentos sociais, ainda mais complexo o combate às narrativas falsas e às tentativas de manipulação da realidade, fica plenamente entendido que a realidade brasileira exige constantes esforços, por parte do Poder Público, para assegurar os direitos e interesses das camadas menos favorecidas da sociedade, como acertadamente pontuam Barbosa e Queiroz (2024), sendo essa uma das principais razões pelo desenho dado pelo Legislativo ao regramento das propagandas políticas.

Pode-se dizer que uma das principais funções da propaganda eleitoral é, em quarto lugar, sensibilizar o eleitor de tal modo que ele possa cultivar sua consciência política até o ponto de organizar-se e tomar sua decisão política relativamente ao contexto existencial que o cerca.

Entretanto, não se entenda, necessariamente, uma simples escolha partidária, mas, sim, uma adesão a determinada forma de interpretar criticamente a realidade circundante de tal modo que tal visão de mundo decorra em escolhas orientadas por esse norte formado pelo livre convencimento do cidadão, e que, a partir daí, exteriorizem a autenticidade de seu modo de se portar, pensar, agir e refletir politicamente. Tal finalidade é bem mais ampla e profundamente subjetiva, alheia mesmo ao escopo da realização do pleito eleitoral – pode ocorrer de o eleitor convencer-se politicamente de tal modo que sua visão não

coadune com as opções disponíveis. Nenhum candidato conquistará seu voto, a princípio, mas a consciência política foi estimulada a se desenvolver.

O atendimento a tais quatro finalidades é o mínimo necessário para que se possa atribuir à propaganda política a responsabilidade democrática que deve existir em cada instrumento de realização das eleições, a fim de contribuir para que estas estejam direcionadas a uma sociedade justa, igualitária, assegurando, em última análise, a permanência dos direitos fundamentais e humanos inerentes em uma sociabilidade assim estabelecida.

É por conta disso que eventuais distanciamentos de tais parâmetros deverão servir como um alerta para possíveis ameaças à democracia, convindo sempre a análise da medida em que a realidade confirma ou desvirtua a finalidade das propagandas políticas.

3. DO DESVIRTUAMENTO FINALÍSTICO DAS CAMPANHAS POLÍTICAS E AS CONSEQUÊNCIAS DISTO PARA A DEMOCRACIA.

Cabe agora analisar faticamente a realização de propagandas políticas no Brasil, a fim de que o atendimento a tais elementos finalísticos possa ser aferido e, assim, avaliado o grau de afinamento democrático das campanhas publicitárias destinadas à disputa eleitoral.

Historicamente, pode-se dizer que a humanidade vivencia um momento em que as informações, manejadas e veiculadas num mundo informatizado e algorítmico, tornam-se não só informativas, mas passam também a apresentar

potencial “deformativo” do mundo que se propõem a retratar, uma vez que circulam praticamente sem qualquer referência à realidade, visando sumamente a efetividade, em vez da verdade, e, ao priorizar efeitos imediatos, a curto prazo, acabam por reduzir drasticamente a autonomia e o poder de ação dos indivíduos (Han, 2022, p. 20-21).

A tal fenômeno de crise comunicacional não escaparam ilesas as campanhas eleitorais, de modo que dois aspectos podem ser elencados para analisar o modo como tal dinâmica (des)informacional contribui para a desfiguração do quadro finalístico proposto acima, e depreendido da própria legislação eleitoral. São eles: a despreocupação em realizar seriamente a sensibilização política dos cidadãos; e o recurso a técnicas de dominação simbólica tendentes à banalização do próprio pleito, a fim de superlativizar a importância da captação de votos.

3.1. Insensibilidade política e acriticidade

Como já observado, o objetivo mais imediato da propaganda política é a conquista de votos, mediante o convencimento do eleitor a depositar sua confiança em uma ou outra proposta de interpretação da política. Entretanto, tal persuasão será mais democrática na medida em que esteja direcionada por uma metodologia argumentativa que dialogue com a consciência política do eleitor, garantindo que sua escolha seja um ato de autodeterminação decorrente da interação entre as correntes de pensamentos propostas pelos candidatos e a sensibilidade do eleitorado diante desses temas.

Muitas vezes, porém, o que se observa são

campanhas políticas que não se orientam por esse caminho de influência, optando por estratégias exacerbadamente pragmáticas e cujo foco deixa de ser a sensibilização política do eleitor, e se esforçam por obter uma adesão acrítica, a qualquer custo, e que, do ponto de vista existencial, degrada o eleitor, afrontando sua subjetividade ao induzi-lo a um comportamento inautêntico, que não reflete suas reais opiniões no que se refere às questões políticas (Reynolds, 2014, p. 60-61).

Nesse sentido, convém perceber que, em tais situações de disputa pela atenção, o que ocorre é uma manipulação das potencialidades interpretativas da realidade através da desinformação, que dificulta a percepção do falso ou do verdadeiro, de modo que um enviesamento prévio das informações é levado ao público com a aparência de dados objetivos (Monteiro Filho; Barreto; Mourão, 2024, p. 21), induzindo, assim, o eleitor a uma linha de raciocínio cujo desdobramento lógico necessariamente será aquilo que o candidato propõe ou conclui, criando uma sensação de identificação e de concordância que não necessariamente refletirá as reais demandas do cidadão, uma vez que este não foi estimulado a pensar, mas, sim, simplesmente encaminhado a concordar, de modo acrítico e insensível, no que se refere à sua sensibilidade

Isto ocorre por que a realidade não é só objetivamente fática, mas também simbólica e imaginária, ou seja, os fatos, bem como sua versão discursiva enquanto campo da realidade transindividual do sujeito, obtida e comunicada através da fala, que confere às funções do indivíduo um sentido (Lacan, 2014, p. 122), compõem uma unidade indissociável, que permite a manipulação dos comportamentos a partir do significado que se apõe ao imaginado a partir da realidade.

É com base nessa dimensão da psicologia humana que campanhas eleitorais podem induzir o eleitor a alterar sua percepção, apresentando uma experiência do real que, por uma operação simbólica, acessa o campo do imaginário do eleitor de modo a dar consistência a uma nova experiência de realidade, de modo a modificar sua constituição subjetiva. A operação dos símbolos permitirá uma condução de pensamento, direcionando-o para o caminho pretendido pelo operador, a despeito das reais convicções do sujeito, que ficará preso num raciocínio raso, embora de aparente solidez, impedindo-o de se posicionar autêntica e criticamente.

3.2. Dominação simbólica e banalização

Uma vez que não se desperte a consciência política dos eleitores no momento da busca pelos votos, o caminho para a obtenção de apoio também precisará se modificar. O exercício de uma dominação simbólica, que passa pela simpatia, pela semiótica e pelo encantamento, será a estratégia utilizada para a atração de adeptos, sem que o debate político seja o foco central do convencimento, mas sim a emoção (Albuquerque, 2013, p. 405-406). Evidentemente, tal tema seguirá presente, e afetará ser, de fato, a questão nuclear, mas, para os eleitores captados, o elemento político será, ainda que inconscientemente, um pano de fundo secundário em face da sedução exercida por outros mecanismos determinantes para a adesão a determinado candidato ou partido.

Claude Lévi-Strauss (1975, p. 194) aponta três elementos fundamentais para que se possa cogitar da eficácia simbólica de certos comportamentos junto à mudança da experiência do real da coletividade: a crença, daquele que se

propõe a influenciar no convencimento, da eficácia de suas próprias propostas; a crença do sujeito influenciável na capacidade de o sujeito “influenciador” efetivamente realizar o que propõe; e a crença da opinião pública nesse mesmo sentido.

A experiência demonstra que técnicas movidas em tais circunstâncias possuem notável grau de influência emocional ou comportamental, uma vez que o modo como o sujeito decodifica a realidade comporá sua própria experiência da realidade circundante. Disso, do mesmo modo, podem se aproveitar as campanhas publicitárias eleitorais. O apelo ao senso comum, ao jargão popular, a sonoridades musicais do gosto do eleitorado, dentre outros elementos, são algumas das estratégias mais notórias de tal tipo de dominação. Evidentemente, seu uso nem sempre significará uma tentativa de desvirtuamento das finalidades da propaganda eleitoral, mas, nos casos em que tal situação ocorre, são tais os mecanismos mais instrumentalizados para fins apolíticos.

O apelo à eficácia simbólica intencionado unicamente pela captação de votos tem por consequências a banalização da política e a passionalização do comportamento do eleitor, uma vez que são estimulados afetos já socialmente consolidados ou afetos negativos, tais como o medo ou o ódio a determinado grupo.

A democracia abrange a ideia de adversários, ou seja, indivíduos ou grupos relativamente aos quais a alternância de poder é plenamente possível (Murgia, 2019, p. 45), mas, quando tal noção é desvirtuada, surge a figura simplista do inimigo: um elemento nocivo, que sequer deveria existir e que cria a sensação de ameaça – induzindo, assim, uma sensação de medo cuja contraparte é a pretensa proteção oferecida pela figura política que propagou essa narrativa

(Murgia, 2019, p. 58).

A atribuição de culpa, em vez do naturalmente esperado, não desenhará um problema e articulará uma solução eficaz, no sentido de, pragmaticamente, resolver a questão indesejada. Ao contrário, ela se relaciona à compulsão à repetição própria da mentalidade humana, cujo fundamento reside no fato de que o desejo humano não possui um objeto determinado; na realidade, o desejo, antes de mais nada, não deseja se satisfazer, mas sim seguir existindo, ou seja, seguir desejando (Fink, 2018, p. 63-34).

Forma-se, desse modo, um ciclo vicioso e infinito, exteriorizado, no contexto em análise, pela premente necessidade de determinar mais e mais inimigos, criando um estado de insegurança e de profunda polarização, que sai do plano político e cai na dimensão afetiva da população. Ocorre, então, uma subversão do foco, de modo que elementos secundários passam para primeiro plano: o afeto toma o lugar da consciência política para determinar a tomada de decisão; a pessoalidade passa a ocupar o espaço que a interpretação crítica do mundo e os comportamentos decorrentes deveriam preencher no momento da escolha de postura política. Em resumo, o debate político se banaliza, ou seja, sacrifica o essencial em nome do supérfluo (Murgia, 2019, p. 42), criando um ruído comunicativo extremamente nocivo à tomada de decisão livre, autêntica e esclarecida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização de propagandas políticas destinadas à persuasão do eleitorado é um dos momentos mais característicos do processo eleitoral. Para boa parte da

população, tal exteriorização de sinais é uma das principais formas de percepção e aproximação do fenômeno político.

Para organizar e garantir a higidez das eleições, a legislação brasileira estabelece uma série de regras, das quais podem ser depreendidas quatro principais finalidades da propaganda eleitoral: angariar votos; resguardar os direitos da personalidade dos candidatos; garantir o compromisso com o uso sensato da liberdade de expressão; e estimular o eleitor à sua autodeterminação política.

Desse modo, os propósitos das campanhas publicitárias com fins eleitorais ultrapassam o próprio contexto do pleito, apresentando certo papel formativo, moral e existencial, tendente à condução do cidadão à sua própria forma de interpretar a experiência do real.

Entretanto, a informatização acelerada instaura, no plano comunicacional presentemente vivido pela humanidade, uma guerra de informações, as quais passam a ser manipuladas e a proporcionar experiências da realidade a partir de vieses preestabelecidos, surgindo o grande desafio de, antes de assimilar, receber criticamente cada informação.

Contudo, nem todos têm tal consciência, razão pela qual certas campanhas eleitorais, cujo foco central deixa de ser a construção do convencimento do eleitor, mas sim a pragmática captação de votos, utilizam-se de subterfúgios diversos para atingir esse objetivo.

Ao inserir o eleitor num ambiente tendencioso, manipulando seu raciocínio e seu comportamento, a propaganda eleitoral finalisticamente desvirtuada o agride moralmente, impedindo o desenvolvimento de sua auto expressão autêntica e estimulando uma postura acrítica em face das informações recebidas, criando, portanto, um problema

mais amplo, com efeitos em diversos outros campos da vida em sociedade.

Afinal, induz-se um comportamento que desarma o cidadão para a luta na guerra informativa que caracteriza a humanidade contemporânea.

Além disso, ao explorar técnicas de dominação simbólica, com um fim, de certo modo, encantador, a propaganda desvirtuada banaliza a política, conduzindo a atenção do cidadão aos elementos supérfluos e vistosos com os quais capta sua atenção (músicas, palavras de efeito, personalidades marcantes), a fim de que o essencial, ou seja, a construção de uma chave interpretativa e interventiva do mundo, politicamente direcionada, desaparece.

Além disso, a banalização discursiva se apoia frequentemente em afetos negativos e erige inimigos contra os quais tais emoções devam ser dirigidas, promovendo uma mobilização do desejo, mas que, novamente, o afasta de soluções reais. Nesse sentido é que a política se torna excessivamente emotiva, perdendo boa parte de seu caráter racional.

A presente pesquisa, evidentemente, não visa à análise exaustiva de todas as hipóteses e consequências da desnaturação das propagandas eleitorais, mas se propõe a apontar parâmetros a partir dos quais tal desnaturamento pode ser observado e, apresentando as consequências, deletérias à democracia, ao bem-estar social e à própria dimensão existencial dos indivíduos, propor o constante exercício de observação, crítica e autocrítica em face das informações veiculadas por meio da propaganda eleitoral.

Numa sociedade que se proponha a se aprimorar cada vez mais, é preciso que a democracia, o estado de direito,

os direitos fundamentais e os direitos humanos se façam cada vez mais reconhecer e valer, o que se dá, com a máxima efetividade possível, quando cada cidadão se permite sensibilizar, cultivar e desenvolver sua consciência política do modo mais sadio e autêntico possível, sem quaisquer manipulações ou aproveitamentos maliciosos.

A democracia deve florescer, antes de mais nada, na liberdade individual de cada um.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Felipe Braga. **Banalização das campanhas eleitorais: uma análise crítica da propaganda política diante do sistema democrático.** In: VITA, Jonathan Barros; NASCIMENTO, Valéria Ribas do; RIBEIRO, Daniela Menengoti (org.). Direitos fundamentais e democracia II. 1ª ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, p. 399-427.

BARBOSA, Ítalo Gifoni Arruda; QUEIROZ, João Lucas Lopes de. **DRU: definição, histórico e reflexos.** 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/dru-definicao-historico-e-reflexos/2168691861>. Acesso em: 16 fev. 2025.

CARDOSO, Daniel Pereira Araújo de Brito; FARIAS FILHO, Luiz Anízio de; MARQUES, Francisco Bruno dos Santos. **O acesso à educação como ferramenta no combate das fake news no Brasil.** 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-acesso-a-educacao-como-ferramenta-no-combate-das-fake-news-no-brasil/2791951983>. Acesso em: 16 fev. 2025.

FALLA, Fernando Garrido. **Tratado de derecho**

administrativo, vol. II - Parte general: conclusión. 11ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2002.

FINK, Bruce. **Introdução clínica à psicanálise lacaniana.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

HAN, Byung-Chul. **Não-coisas: reviravoltas do mundo da vida.** 1ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022.

LACAN, Jacques. **Escritos.** 1ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2014.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral.** 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MONTEIRO FILHO, José Maria da Silva; BARRETO, Helena Martins do Rêgo; MOURÃO, Pedro Jorge Chaves. **República do ódio: a dinâmica da extrema direita no WhatsApp.** 1ª ed. Fortaleza: Editora UFC, 2024.

MURGIA, Michela. **Instruções para se tornar um fascista.** 1ª ed. Belo Horizonte/ Veneza: Editora Âyiné, 2019.

REYNOLDS, Jack. **Existencialismo.** 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

STRAUSS, Claude-Lévi. **Antropologia estrutural.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975.

ZILIO, Rodrigo López. **Manual de direito eleitoral.** 10ª ed. São Paulo: Ed. JusPodvium, 2024.

CAPÍTULO 18

A VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: ANÁLISE DO DESCUMPRIMENTO DA PUBLICAÇÃO DOS PLANOS PLURIANUAIS NOS MUNICÍPIOS COSTEIROS DA BAHIA

*João Lucas Batista Saraiva*⁴⁸

Sumário: Introdução. 1. Fundamentos Jurídicos e Administrativos do Plano Plurianual. 1.1. O Plano Plurianual na Constituição de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal. 1.2. O Plano Plurianual como um instrumento de planejamento e gestão municipal. 2. O Princípio da Publicidade na Administração Pública. 2.1. Conceito. 3. A violação ao Princípio da Publicidade pela inobservância da publicação dos Planos Plurianuais. 3.1. Cenário atual da publicação dos Planos Plurianuais nos municípios da Zona Costeira da Bahia. 3.2. Análise de Casos: Salvador, Porto Seguro, Jaguaripe e Belmonte. Considerações finais. Referências.

⁴⁸ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC) no 6º semestre. Monitor da disciplina de direito ambiental (2024.1 e 2024.2). Aluno bolsista da Profa Dra. Tarin Montalverne (2023.1 e 2023.2). Aluno bolsista da Profa Dra. Theresa Rachel Couto (2024.1 e 2024.2). Diretor Geral e pesquisador do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais (GEDAI) da Universidade Federal do Ceará, na linha de direito internacional e meio ambiente (DIMA).

INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual (PPA) configura-se como instrumento central do planejamento governamental brasileiro, incumbido de estabelecer diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um horizonte de quatro anos. Previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e regulamentado pela Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o PPA busca assegurar a previsibilidade, o equilíbrio e a transparência na gestão dos recursos públicos, limitando a margem de discricionariedade dos gestores na alocação orçamentária (Giacomoni, 2005).

Tendo em vista a relevância de sua adequada formulação, alinhamento estratégico e execução transparente para a consolidação de uma gestão pública eficiente e responsável, o presente estudo tem por objetivo analisar os aspectos jurídicos e administrativos que estruturam o Plano Plurianual, com especial atenção à observância do princípio da publicidade e à sua articulação com a organização orçamentária do Estado. Parte-se da premissa de que a transparência na formulação e na execução do PPA constitui condição imprescindível para a efetivação do controle social e para o fortalecimento da legitimidade democrática (Mendes; Branco, 2017; Rodrigues, 2014).

Para o desenvolvimento da pesquisa, adotou-se a metodologia qualitativa, baseada na análise documental e na revisão de literatura especializada. Inicialmente, procedeu-se à seleção e ao exame de artigos científicos, obras doutrinárias e legislações pertinentes, com a finalidade de estabelecer um referencial teórico sólido acerca do PPA e da publicidade como princípio norteador da administração pública. Em complemento, realizou-se levantamento empírico voltado à

análise dos Planos Plurianuais Municipais (PPAM) dos municípios localizados na zona costeira do Estado da Bahia, por meio da consulta a sítios eletrônicos oficiais das prefeituras e câmaras de vereadores.

A seleção da Bahia como recorte territorial se justifica em razão de sua representatividade no contexto da zona costeira nordestina, concentrando aproximadamente 25% dos municípios costeiros da região, conforme dispõe a Portaria nº 34/2021 do Ministério do Meio Ambiente. Ademais, o estado, por sua extensão territorial e diversidade socioeconômica, oferece um campo fértil para a análise das práticas de transparência e planejamento orçamentário em realidades municipais heterogêneas.

Por fim, delimitando-se o universo empírico aos 53 municípios identificados pela referida Portaria, a pesquisa visa examinar o grau de conformidade dos Planos Plurianuais Municipais às exigências constitucionais e legais, buscando identificar padrões, desafios e potencialidades na implementação e publicação desses instrumentos no âmbito da administração pública municipal.

1. Fundamentos Jurídicos e Administrativos do Plano Plurianual

Historicamente, as regras orçamentárias convencionais concediam excessiva autoridade aos elaboradores do orçamento, permitindo-lhes alocar recursos conforme as preferências do governo. Esse modelo partia da premissa de que o orçamento era um processo sem limites, no qual os gestores poderiam acomodar demandas e expandir

gastos além da real capacidade financeira do ente público, sem um planejamento estruturado para a continuidade das políticas públicas. Em contrapartida, as regras fiscais contemporâneas impõem restrições a essa alta discricionariedade, buscando um planejamento intersetorial de longo prazo (Procopiuck *et al*, 2007). Nesse contexto, destaca-se a criação do Plano Plurianual (PPA), previsto na Constituição Federal de 1988 e consolidado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como um instrumento essencial para garantir maior previsibilidade, equilíbrio e transparência na gestão pública.

Em razão dos impactos do PPA na gestão pública, é fundamental compreender os fundamentos jurídicos e administrativos que o sustentam. Para tanto, parte-se da análise da Constituição Federal de 1988, que consolidou a obrigatoriedade do plano plurianual como componente do sistema orçamentário brasileiro e lhe atribuiu um papel estratégico na formulação das políticas públicas, bem como da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que reforçou essa relevância ao estabelecer mecanismos destinados a assegurar o equilíbrio fiscal e o controle dos gastos públicos.

1.1. O Plano Plurianual na Constituição de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal

A Constituição Federal de 1988, alinhada à evolução técnica da matéria orçamentária e se antecipando às tendências de integração do sistema de planejamento e orçamento, tanto horizontal quanto verticalmente, promoveu significativas mudanças ao instituir três instrumentos essenciais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA),

garantindo a articulação entre todos os entes da federação.

Hierarquizados e integrados entre si, tais instrumentos representam um marco importante na evolução do orçamento e do planejamento, ao buscarem simultaneamente assegurar o equilíbrio fiscal e promover a melhoria sustentável na prestação de serviços públicos, em conformidade com padrões adequados de qualidade (Procopiuck *et al.*, 2007).

O PPA é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que “deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, abrangendo despesas de capital, suas repercussões e os programas de duração continuada”, de acordo com o art. 165, § 1º da CF/88 (Brasil, 1988).

Dessa forma, a Constituição Federal conferiu ao PPA um papel central na organização da ação estatal, determinando que a elaboração dos demais instrumentos de planejamento e orçamento (LOA e LDO) deve estar em conformidade com suas diretrizes (Giacomoni, 2005). Nesse sentido, a Carta Magna dispõe expressamente que os planos e os programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA, o que está previsto no art. 165, § 4º da Carta Magna (Brasil, 1988) e que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual não podem conter dispositivos que lhe sejam incompatíveis de acordo com o artigo 166 (Brasil, 1988).

Percebe-se que o constituinte reconheceu o planejamento integrado como uma função essencial do Estado e não apenas uma prerrogativa do governante. Para reforçar essa concepção, estabeleceu que a vigência do PPA se inicia no segundo ano do mandato do executivo e se estende até o final do primeiro ano do mandato subsequente, estipulado no

artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (Brasil, 1988), garantindo continuidade administrativa e coerência nas políticas públicas entre diferentes gestões. Além disso, a Constituição determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem manter um sistema de controle interno, responsável por avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA no artigo 74 (Brasil, 1988), prevenindo irregularidades e assegurando maior transparência na sua execução.

Nos termos da Constituição Federal, incumbe ao Plano Plurianual estabelecer a articulação entre os objetivos estratégicos do Estado, orientados para o longo prazo, as políticas de governo, de médio prazo, e a execução dos gastos previstos no orçamento anual. Nesse contexto, a alocação de recursos públicos não se configura como um ato de mera discricionariedade do governante, mas resulta de um planejamento integrado, sistematizado e orientado por diretrizes previamente estabelecidas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), por sua vez, surgiu em consonância com o processo de redemocratização e descentralização do estado brasileiro, com o escopo de efetivar princípios norteadores da gestão fiscal responsável, planejada e transparente (Albuquerque *et al.*, 2006). A referida Lei Complementar fixa limites para o endividamento público e para a expansão de despesas continuadas, propiciando um ambiente fiscal favorável ao alcance das metas fiscais e ao desenvolvimento econômico sustentável a longo prazo.

No que se refere ao PPA, a Lei de Responsabilidade Fiscal reafirma os comandos constitucionais e introduz novas regras. Dentre elas, destaca-se a determinação de que a LOA não pode consignar dotações para investimentos

com duração superior a um exercício financeiro, salvo se estiverem previstos no PPA ou em lei específica que autorize sua inclusão (Martins; Nascimento, 2001). Essa medida visa garantir a continuidade e o planejamento adequado da gestão pública, evitando a execução de despesas sem respaldo no PPA.

Ademais, a LRF determinou que a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de ações governamentais que resultem em aumento de gastos deve ser acompanhada de uma declaração do ordenador da despesa, atestando sua adequação orçamentária e financeira à LOA e à LDO, e, sobretudo, a sua compatibilidade com o que está previamente estipulado no PPA, de acordo com o artigo 16 da referida lei (Brasil, 2000). Essa exigência busca fortalecer o alinhamento estratégico da gestão pública e garantir maior controle sobre as despesas governamentais (Motta, 2002).

1.2 O Plano Plurianual como um instrumento de planejamento e gestão municipal.

O Plano Plurianual Municipal (PPAM) está sujeito a todas as disposições previstas na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, tratando-se de um instrumento essencial de planejamento do município, com o objetivo de orientar a Administração Pública na alocação eficiente dos recursos e assegurar a sustentabilidade das finanças municipais. Sua função, portanto, é garantir a condução responsável do orçamento, a manutenção do patrimônio público e a realização de investimentos compatíveis com as receitas e as despesas do município (Rezende, 2010).

O PPAM possui periodicidade quadrienal, abrangendo um ano da gestão subsequente, o que, pelo menos, em tese, exige uma transição articulada e dialogal entre a administração que se encerra e a que se inicia, em razão de que, no primeiro ano do mandato do prefeito eleito, ele deve elaborar e submeter o PPAM à votação, na Câmara de Vereadores, até o dia 31 de dezembro do respectivo ano (Motta, 2004).

Esse processo busca garantir a continuidade das políticas públicas que demonstraram impacto positivo para a população, ao mesmo tempo em que permite a reformulação daquelas que não alcançaram os resultados esperados (Motta, 2004).

Dessa maneira, o PPAM assegura que a alocação de recursos não ocorra por mera discricionariedade do governante, mas dentro de um planejamento integrado e estruturado, evitando que a população sofra os impactos de uma administração pautada exclusivamente no curto prazo.

O PPAM também estabelece as diretrizes para a execução dos programas de governo, assegurando que todas as obras e as ações previstas durante sua vigência estejam devidamente contempladas no plano. Isso inclui tanto investimentos estruturais quanto programas de caráter continuado, como aqueles voltados à educação e à saúde. Assim, qualquer ação governamental municipal só poderá ser executada dentro do exercício orçamentário caso esteja formalmente inserida no PPAM, garantindo coerência e previsibilidade na gestão pública (Andrade *et al.*, 2005).

Então, por exemplo, se na Lei Orçamentária Anual de determinado município consta uma dotação designada pelo prefeito para realização de uma ferrovia no segundo ano do mandato que sequer foi citada no PPAM, a obra não poderá ser

realizada, haja vista que todos os gastos devem estar previamente previstos no PPAM e dentro do respectivo exercício financeiro, sendo uma forma de evitar a destinação de verba para quaisquer obras, atividades ou projetos que não tenham um prévio planejamento.

Entretanto, é comum que gestores públicos tratem o PPAM com descompromisso, elaborando-o de forma genérica e sem detalhamento dos planos futuros, a fim de preservar a liberdade para realizar obras de seu interesse durante o mandato.

Além disso, por se tratar de um instrumento técnico, compreendido por apenas uma parcela da população, e de baixa fiscalização acerca de suas disposições internas, é comum que, em alguns municípios, prefeitos simplesmente copiem o PPAM de gestões anteriores ou de municípios vizinhos. Essa prática compromete significativamente a função estratégica do plano, enfraquecendo sua capacidade de orientar o planejamento municipal e impactando negativamente a efetividade dos demais instrumentos orçamentários.

Por fim, observa-se, ao menos, o respeito à exigência de publicação, ainda que de maneira dissociada do atendimento aos requisitos formais, haja vista que a sua inobservância pode ensejar a responsabilização dos gestores públicos, inclusive pela prática de ato de improbidade administrativa.

2. O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A publicidade dos negócios públicos é um atributo

essencial de um regime democrático-constitucional institucionalizado e possibilita a qualquer um a faculdade de acompanhar e criticar eventuais vícios ou falhas. A ninguém interessa, numa sociedade democrática aberta e bem constituída, assuntos de gabinete, secretos, discutidos a portas fechadas, sem que o público tome conhecimento e possa fiscalizá-los (Rodrigues 2014).

Nesse sentido, compreender o princípio da publicidade na Administração Pública é essencial para avaliar sua aplicação prática e os desafios para sua efetivação. Mais do que assegurar transparência, esse princípio promove o controle social e possibilita a participação cidadã na formulação e no acompanhamento das políticas públicas.

Um dos instrumentos centrais para essa concretização é a publicação dos Planos Plurianuais (PPAs), o que permite aos cidadãos monitorar o planejamento de médio prazo do governo e a sua execução. Ao tornar público os compromissos assumidos pela administração, os PPAs fortalecem a transparência e conferem à população os meios necessários para exercer um papel ativo na tomada de decisões coletivas. Dessa forma, analisar a publicidade na gestão pública e sua relação com os PPAs possibilita uma reflexão sobre como esse princípio pode ser efetivamente garantido e aprimorado na administração pública.

2.1. Conceito

O princípio da publicidade está intrinsecamente ligado ao direito à informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, mantendo uma conexão direta com o

princípio democrático.

Esse princípio pode ser compreendido sob duas vertentes principais: a primeira, na perspectiva do direito à informação e de acesso aos atos administrativos, como garantia de participação e controle social dos cidadãos, conforme disposto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988; a segunda, na perspectiva da atuação da Administração Pública, fundamentada nos princípios estabelecidos no artigo 37, *caput*, e nos dispositivos seguintes da Constituição (Mendes; Branco, 2017).

O dever de publicidade impõe aos gestores públicos a obrigação de dar ampla divulgação a seus atos e atividades, possibilitando não apenas a transparência, mas também a fiscalização por parte da sociedade.

Esse princípio assegura que a gestão pública seja orientada pelas necessidades da população, evitando a concentração de decisões em grupos restritos e desconectados da realidade da maioria. Ao viabilizar o acompanhamento das ações governamentais, a publicidade fortalece o controle social e contribui para uma administração mais eficiente, participativa e alinhada com o interesse coletivo.

2.2. A publicação dos Planos Plurianuais como efetivação do Princípio da Publicidade

A efetivação do princípio da publicidade na administração pública se manifesta, em grande medida, mediante a divulgação de instrumentos de planejamento, notadamente o Plano Plurianual. A sua publicação se revela indispensável para assegurar o controle social sobre as

diretrizes, metas e objetivos da gestão pública, reforçando o princípio democrático ao viabilizar o acompanhamento e a fiscalização, pela sociedade, da formulação e da execução das políticas públicas (Rodrigues, 2014).

A exigência de publicidade do PPA está em consonância com o direito de acesso à informação garantido pela Constituição Federal, bem como com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, que reforça a necessidade de uma gestão orçamentária transparente e participativa (Mendes; Branco, 2017).

Então, a publicação deste instrumento possibilita que cidadãos, órgãos de controle e demais atores interessados avaliem a adequação dos investimentos públicos, verificando se as ações planejadas estão alinhadas às necessidades sociais e se há coerência na distribuição dos recursos. Assim, a publicidade do PPA contribui para a construção de uma administração pública mais eficiente e comprometida com a prestação de serviços de qualidade.

Além de permitir o acompanhamento e a fiscalização dos investimentos e das políticas públicas, a divulgação do PPA reduz a discricionariedade dos gestores na alocação de recursos. Ao tornar públicas as diretrizes e os programas a serem executados ao longo de quatro anos, o PPA impõe limites à realização de despesas sem planejamento prévio, prevenindo o direcionamento arbitrário de verbas e garantindo maior previsibilidade na gestão (Arantes, 2014).

Ademais, ao estabelecer um planejamento transparente, a publicação do PPA favorece a continuidade administrativa, uma vez que assegura que políticas e investimentos essenciais não sejam interrompidos ou negligenciados em função de mudanças de gestão.

Por fim, embora a obrigatoriedade de publicação do PPA seja um avanço no sentido de fortalecer a transparência na administração pública, sua efetivação ainda enfrenta desafios, especialmente nos municípios de menor porte.

Em algumas localidades, a publicação ocorre de forma meramente formal, sem a devida divulgação ou disponibilização acessível à população, como se observou durante a elaboração do presente artigo, o que compromete a participação cidadã.

Além disso, práticas como a reprodução automática de PPAs de gestões anteriores reduzem a efetividade desse instrumento como mecanismo de planejamento estratégico. Assim, garantir não apenas a publicação, mas também a ampla divulgação, a participação da população e a acessibilidade do PPA é fundamental para que a publicidade cumpra sua função de fomentar uma gestão pública mais transparente, participativa e responsável.

3. A VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE PELA INOBSERVÂNCIA DA PUBLICAÇÃO DOS PLANOS PLURIANUAIS

A publicidade, enquanto direito fundamental, é assegurada pela Constituição Federal e reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo a publicação do PPA um dos mecanismos que concretizam esse princípio (Motta, 2004). No entanto, a inobservância desta publicação compromete não apenas a transparência da Administração Pública, mas também a legitimidade das decisões orçamentárias, fragilizando o planejamento estatal e dificultando a participação cidadã na

formulação e no acompanhamento das políticas públicas.

A ausência ou a deficiência na publicação dos PPAs resulta em uma série de prejuízos à gestão administrativa, como na falta de previsibilidade na execução de políticas públicas, no aumento da discricionariedade dos gestores na alocação de recursos e na dificuldade no acompanhamento das ações governamentais por parte da sociedade e dos órgãos de controle (Andrade *et al.*, 2005).

Sob essa perspectiva, em muitos municípios, sobretudo os de menor porte, essa violação pode ocorrer de forma sistemática, seja pela reprodução automática de PPAs anteriores, sem adequações às novas necessidades da população, seja pela mera formalidade na publicação, sem garantir acesso efetivo aos cidadãos.

Diante desse contexto, torna-se essencial examinar a materialização dessa violação na gestão pública, com especial atenção aos municípios da zona costeira da Bahia, que representam, em torno de 25% dos municípios costeiros do Nordeste (Ministério do Meio Ambiente, Brasil, 2021). A avaliação da publicação dos PPAs nesses municípios possibilita aferir o grau de conformidade desses instrumentos com os preceitos constitucionais, legais e teóricos, identificando eventuais deficiências na transparência da gestão orçamentária.

Tal análise permite verificar em que medida o princípio da publicidade tem sido efetivamente observado ou se persiste como um obstáculo à consolidação de uma administração pública mais transparente e responsável.

3.1. Cenário atual da publicação dos Planos Plurianuais nos municípios da Zona Costeira da Bahia

A presente pesquisa adotou uma abordagem empírica, por meio da análise dos PPAs dos municípios da zona costeira da Bahia, consultando os sites oficiais das prefeituras e das Câmaras de Vereadores. A investigação teve como objetivo verificar a conformidade desses documentos com os preceitos legais e teóricos previamente estabelecidos, permitindo uma avaliação crítica da efetividade da transparência e do planejamento de tais gestões públicas municipais.

De acordo com a Portaria nº 34/2021 do Ministério do Meio Ambiente, os municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira brasileira do estado da Bahia são: Alcobaca, Araçás, Aratuípe, Belmonte, Cachoeira, Cairu, Camaçari, Camamu, Canavieiras, Candeias, Caravelas, Cardeal da Silva, Catu, Conde, Dias d'Ávila, Entre Rios, Esplanada, Igrapiúna, Ilhéus, Itabuna, Itacaré, Itanagra, Itaparica, Ituberá, Jaguaripe, Jandaíra, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Maragogipe, Maraú, Mata de São João, Mucuri, Nazaré, Nilo Peçanha, Nova Viçosa, Pojuca, Porto Seguro, Prado, Salinas de Margarida, Salvador, Santa Cruz Cabrália, Santa Luzia, Santo Amaro, São Félix, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Saubara, Simões Filho, Taperoá, Una, Uruçuca, Valença e Vera Cruz.

A escolha dos 53 municípios que compõem a zona costeira da Bahia se justifica pelo vasto espaço amostral disponível para análise, permitindo uma investigação abrangente sobre a aplicabilidade prática da publicação dos Planos Anuais Municipais.

Além disso, essa seleção possibilita a aferição do fenômeno em um dos maiores estados do Brasil, o maior do Nordeste e o quinto do país (IBGE), cuja extensão territorial se soma às particularidades e aos demais desafios já enfrentados pela gestão pública, como restrições orçamentárias e deficiências na fiscalização, que, consequentemente, impactam diretamente a formulação e a execução dos Planos Plurianuais Municipais.

Sob esse contexto, a tabela a seguir apresenta a quantidade e a porcentagem de municípios que possuem PPAs devidamente e indevidamente publicados. Portanto, essa análise possibilita uma visão objetiva do nível de publicidade e transparência adotado pelas gestões municipais, permitindo identificar padrões, desafios e possíveis fragilidades na implementação de políticas públicas nesses territórios.

CATEGORIA	QUANTIDADE	PORCENTAGEM
Municípios com PPAs devidamente publicados	32	60,38%
Municípios com PPAs indevidamente publicados	31	39,62%

Nessa análise, consideram-se devidamente publicados aqueles que estão disponíveis em sites oficiais do município ou da Câmara de Vereadores referentes a 2022-2025 e respeitam as formalidades básicas do documento, sendo estes: Alcobaça, Aratuípe, Belmonte, Cachoeira, Cairu, Camaçari, Camamu, Canavieiras, Candeias, Caravelas, Catu, Conde, Dias D'ávilas, Igrapiúna, Ilhéus, Itacaré, Ituberá, Jaguaripe, Lauro de Freitas, Mata de São João, Nilo Peçanha, Nova Viçosa, Pojuca, Prado, Santa Luzia, Santo Amaro,

Saubara, Simões Filho, Taperoá, Una e Uruçuca.

Ademais, entende-se por indevidamente publicados aqueles que não estão disponíveis em sites oficiais do município ou da Câmara de Vereadores referentes a 2022-2025 e/ou não respeitam as formalidades básicas do documento, sendo estes: Araçás, Cardeal da Silva, Entre Rios, Esplanada, Itabuna, Itanagra, Itaparica, Jandaíra, Madre de Deus, Maragogipe, Marau, Mucuri, Nazaré, Porto Seguro, Salinas de Margarida, Salvador, Santa Cruz Cabralia, São Francisco do Conde, São Félix, São Sebastião do Passé, Valença, Vera Cruz.

A análise dos dados coletados revela uma aplicação limitada dos Planos Plurianuais Municipais nos municípios costeiros da Bahia, uma vez que apenas 60,38% atendem às exigências previstas na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa discrepância não apenas se afasta do que preconiza a doutrina, mas também compromete significativamente o propósito original do instrumento, enfraquecendo seu papel como ferramenta de planejamento estratégico.

Nesse contexto, evidenciam-se desafios estruturais que geram impactos em cadeia, como a deficiência na fiscalização por parte do poder público e a baixa participação popular. Esses fatores contribuem para a elaboração de PPAs desarticulados e desestruturados, frequentemente moldados exclusivamente pela vontade do gestor em exercício, sem um alinhamento efetivo com as reais necessidades da população e as diretrizes de longo prazo.

Conforme mencionado anteriormente, qualquer ação governamental municipal só pode ser executada dentro do exercício orçamentário se estiver formalmente inserida no Plano Plurianual Municipal (Andrade *et al.*, 2005). Diante

disso, o fato de 21 municípios não terem publicado ou seguido as formalidades básicas exigidas provoca um questionamento crítico sobre a condução do planejamento estratégico de longo prazo e a organização das finanças públicas nessas localidades.

A ausência de um PPAM bem estruturado compromete diretamente a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, gerando um vácuo normativo que, em tese, inviabilizaria o direcionamento de recursos para a implementação de políticas públicas e o atendimento das demandas da população.

O PPAM frequentemente se reduz a uma mera formalidade burocrática, que, mesmo com esse total esvaziamento, sequer é devidamente cumprida, deixando de exercer sua função estratégica na gestão pública. Portanto, como consequência, a ineficácia do PPAM repercute diretamente sobre os demais instrumentos orçamentários, como a LDO e a LOA, prejudicando a execução de políticas públicas essenciais.

Esse ciclo de fragilidades não apenas contraria os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também impacta substancialmente a população, que sofre com a precarização de serviços básicos, a descontinuidade de projetos e a falta de um planejamento eficiente para atender suas demandas a longo prazo.

3.2. Análise de Casos: Salvador, Porto Seguro, Jaguaripe e Belmonte.

As discrepâncias na formulação e na execução dos

Planos Plurianuais Municipais nos municípios costeiros da Bahia evidenciam distintos níveis de transparência, capacidade administrativa e desafios estruturais. Enquanto algumas localidades dispõem de maior organização e recursos para a implementação de um planejamento estratégico eficiente, outras enfrentam limitações que comprometem a efetividade desse instrumento.

A observância das disposições legais e a integração do PPAM com as demais peças orçamentárias apresentam variações que impactam diretamente a gestão fiscal, a alocação de investimentos e a oferta de serviços públicos essenciais. Nesse contexto, a análise dos municípios de Salvador, Porto Seguro, Jaguaripe e Belmonte permite identificar tanto avanços quanto fragilidades no planejamento governamental, refletindo a complexidade da administração pública em diferentes realidades locais.

O caso de Salvador evidencia uma preocupante desconexão entre a importância socioeconômica da cidade e a qualidade do planejamento municipal. Como a quinta cidade mais populosa do Brasil e a segunda do Nordeste (IBGE), Salvador desempenha um papel central no desenvolvimento regional, contando com um orçamento expressivo e uma estrutura administrativa mais robusta em comparação a muitos municípios do estado.

No entanto, o PPAM para o quadriênio 2022-2025 (Lei Nº 9.614/2021) se limita a apenas três páginas e sete artigos, sem detalhar medidas concretas para o desenvolvimento da capital baiana. Sua abordagem, restrita ao delineamento de eixos estratégicos, compromete a previsibilidade e a transparência na gestão pública, enfraquecendo a função essencial do plano como ferramenta de planejamento de médio prazo.

A gravidade desse quadro intensifica-se, sobretudo, considerando que Salvador, na qualidade de capital estadual, detém o potencial de se consolidar como paradigma para outros municípios e, ademais, encontra-se sujeita a padrões de fiscalização mais rigorosos, circunstância que, em princípio, importaria maior rigor técnico e jurídico na elaboração desse instrumento.

Outro caso diz respeito ao município de Porto Seguro, um dos destinos turísticos mais visitados da Bahia, cuja relevância se sustenta na riqueza histórica, belezas naturais e importância cultural. Apesar de sua posição de destaque no estado, o PPAM para o quadriênio 2022-2025 (Lei nº 1727/2021) não é disponibilizado para consulta pública, o que representa uma grave violação do princípio da publicidade e compromete a transparência na gestão municipal.

A única informação acessível sobre o documento é o número da lei, encontrado apenas após uma extensa busca em outros arquivos que fazem referência a ele. No entanto, o conteúdo do PPAM não consta nos sites institucionais da prefeitura ou da Câmara de Vereadores, inviabilizando o acesso da população e dos órgãos de controle a informações essenciais sobre o planejamento municipal.

Essa omissão não apenas desvirtua a função do PPAM como ferramenta de orientação estratégica, mas também fere o princípio da publicidade, que assegura a participação democrática na gestão pública e impede a concentração de decisões em esferas restritas e desconectadas das demandas coletivas.

O município de Belmonte, por sua vez, exemplifica, de forma contundente, o descaso de muitos gestores públicos com o planejamento municipal e a ausência de fiscalização eficaz por parte dos órgãos competentes.

Com uma população de aproximadamente 20 mil habitantes e uma renda per capita de um salário mínimo e meio, (IBGE), a cidade enfrenta desafios significativos na gestão de seus recursos. A precariedade do planejamento se evidencia, de maneira alarmante, quando se observa a disponibilização do PPAM para o quadriênio 2022- 2025 (Lei nº 020/2021) no site oficial da prefeitura.

Ao tentar acessar o documento, verifica-se que, em vez do plano correspondente ao município baiano, abre-se o Plano Plurianual do Município de Itaituba, no Pará, sem que tenha havido qualquer tentativa de adequação do arquivo. O documento ainda mantém a logomarca da prefeitura paraense, os projetos específicos daquela localidade e até mesmo seu nome, revelando a completa ausência de um planejamento autêntico.

Essa situação não apenas atesta a negligência da Administração Pública municipal, mas também atesta a falta de fiscalização por parte dos órgãos de controle e da Câmara de Vereadores, que poderiam constatar a irregularidade caso acessassem o site. A ausência de medidas corretivas sugere um ambiente de leniência institucional, no qual falhas grosseiras passam despercebidas ou são ignoradas, comprometendo a transparência e a credibilidade da gestão pública.

Essa falha se estende também à LOA e à LDO, cujos *links* redirecionam igualmente para os arquivos do município paraense, reforçando a completa inobservância das normas de planejamento e a falta de compromisso com a organização das finanças municipais.

Tal cenário compromete diretamente a formulação de políticas públicas, agravando a vulnerabilidade social da população e evidenciando a necessidade urgente de um sistema de fiscalização mais rigoroso e eficiente.

Por fim, destaca-se positivamente o município de Jaguaripe, que, apesar de contar com uma população de aproximadamente 17 mil habitantes e uma renda média de dois salários mínimos por pessoa, além de um orçamento municipal limitado, demonstra um compromisso exemplar com o planejamento público e a participação social (IBGE).

O PPAM do quadriênio 2022-2025 (Lei nº 854/2021) apresenta um trabalho detalhado e alinhado à realidade local, incorporando elementos que fortalecem a transparência e a efetividade do planejamento estratégico.

Ao analisar as disposições internas, comprova-se que o documento não apenas expõe as diretrizes e as metas da administração municipal, mas também evidencia um esforço genuíno de inclusão da população no processo decisório.

São apresentadas fotografias e diversos registros das audiências públicas, demonstrando que as diversas disposições do plano foram formuladas a partir de propostas da própria sociedade. Além disso, a prefeitura assegurou que todas as comunidades do município fossem convocadas e envolvidas no debate, garantindo que o planejamento representasse os interesses coletivos, e não apenas os de um grupo restrito.

Outro aspecto relevante é a organização do planejamento estratégico em tabelas e gráficos didáticos, detalhando atividades, obras e programas previstos para o período, além de indicar a articulação entre os diferentes segmentos da sociedade na construção do documento.

Dessa forma, mesmo diante de restrições orçamentárias e do distanciamento das grandes metrópoles do estado, Jaguaripe comprova ser possível elaborar um PPAM verdadeiramente integrado, participativo e transparente,

concretizando de maneira efetiva o propósito para o qual esse instrumento foi concebido.

Portanto, a análise dos PPAM na zona costeira da Bahia revela disparidades significativas na transparência e no planejamento municipal. Enquanto alguns municípios demonstram comprometimento com a publicidade e a participação social, outros negligenciam a publicação dos documentos, comprometendo a fiscalização e a previsibilidade orçamentária.

A indisponibilidade dos planos, a reprodução inadequada de arquivos e a ausência de detalhamento minam a legitimidade da gestão pública e dificultam a implementação eficaz de políticas públicas. Além disso, a falta de fiscalização efetiva permite que tais irregularidades persistam, evidenciando a necessidade de mecanismos mais rigorosos para garantir a conformidade com os princípios de transparência e planejamento estratégico, fundamentais para uma administração pública eficiente e responsável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento governamental essencial, previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). Seu objetivo é garantir que a Administração Pública estabeleça diretrizes, metas e prioridades para um período de quatro anos, promovendo continuidade administrativa, previsibilidade orçamentária e alinhamento estratégico das políticas públicas (Giacomoni, 2005).

A correta formulação e execução do PPA são fundamentais para assegurar a eficiência na alocação de recursos e o cumprimento dos compromissos assumidos pelos gestores públicos. No entanto, a efetividade desse instrumento depende de sua transparência e acessibilidade, uma vez que sua indisponibilidade ou formulação inadequada pode comprometer a governança municipal, fragilizando a gestão pública e dificultando a fiscalização por parte da sociedade e dos órgãos de controle (Procopiuck *et al.*, 2007).

A publicidade do PPA constitui um princípio essencial da Administração Pública, ao garantir que a sociedade tenha acesso ao planejamento governamental e possa acompanhar sua execução (Mendes; Branco, 2017).

Esse princípio configura um pilar do controle social e da participação democrática, permitindo que cidadãos e instituições fiscalizem a coerência entre os objetivos estabelecidos e as ações implementadas pelo poder público (Rodrigues, 2014).

Dessa forma, a publicidade viabiliza a participação democrática, assegurando o conhecimento público das decisões governamentais e permitindo a fiscalização de sua legalidade, eficiência e impacto social.

No âmbito do Plano Plurianual Municipal, a observância do princípio da publicidade assume importância ainda mais acentuada, pois viabiliza o acompanhamento do planejamento orçamentário e da definição de prioridades pela administração pública, promovendo maior previsibilidade e segurança jurídica na execução de políticas públicas (Rodrigues, 2014).

Ademais, a transparência contribui para a responsabilização dos gestores, uma vez que expõe os

compromissos assumidos em relação ao uso dos recursos públicos. A ausência de um sistema transparente e acessível enfraquece a governança e distancia o poder público dos interesses da população, comprometendo a eficácia da gestão fiscal e a formulação de políticas públicas estruturadas.

A análise dos Planos Plurianuais Municipais nos municípios da zona costeira da Bahia evidencia profundas disparidades quanto à sua formulação, publicação e transparência. Enquanto alguns municípios apresentam planejamentos estruturados, participativos e acessíveis, outros tratam o PPAM como mera formalidade burocrática, esvaziando seu papel estratégico na gestão pública.

A ausência ou inadequação da publicação desses instrumentos compromete não apenas a transparência fiscal, mas também a previsibilidade na execução das políticas públicas, gerando descontinuidade administrativa, alocação ineficiente de recursos e ampliação da margem de discricionariedade dos gestores (Andrade *et al.*, 2005).

Soma-se a isso a deficiência da fiscalização, que permite a persistência de irregularidades graves, como a indisponibilidade dos PPAMs ou a reprodução indevida de documentos, sem a devida responsabilização, enfraquecendo ainda mais a governança local.

Diante desse cenário, impõe-se a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de fiscalização e da ampliação da participação social, de modo a assegurar que o PPAM cumpra seu papel como instrumento de planejamento e gestão estratégica.

A transparência na sua formulação e divulgação deve constituir prioridade, garantindo a participação democrática por meio de consultas públicas e a integração com

os demais planos orçamentários (Rodrigues, 2014).

A experiência de municípios como Jaguaripe demonstra que, mesmo em contextos de limitações financeiras, é possível estruturar um planejamento alinhado às necessidades da população.

Assim, cabe aos órgãos de controle, à sociedade civil e às administrações municipais atuarem de forma articulada para fortalecer a publicidade e a eficiência dos PPAMs, promovendo uma gestão pública mais transparente, responsável e comprometida com o desenvolvimento sustentável das localidades.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão De Finanças Públicas: Fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 1a ed. Brasília: Brasília, 2006. 488p.

ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005.

ARANTES, Paulo L. F. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2014.

BELMONTE (BA). **Lei nº 020, de 1º de dezembro de 2021**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Belmonte para o quadriênio 2022–2025. Diário Oficial do Município de Belmonte, 1 dez. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

Acesso em: fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 34, de 25 de fevereiro de 2021. Estabelece a lista de municípios localizados na zona costeira brasileira. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 fev. 2021.

DENIS, Alcides Rezende. Integração do Plano Plurianual Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal: proposta e experiência de um município paranaense. **Redes: Revista do Desenvolvimento Regional**, 2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 19. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Dados sobre a área territorial dos estados brasileiros. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 15 fev. 2025.

JAGUARIPE (BA). Lei nº 854, de 11 de novembro de 2021. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Jaguaripe para o quadriênio 2022–2025. **Diário Oficial do Município**

de Jaguaripe, 11 nov. 2021.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Contratação em final de governo: Decreto 4.479/02. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 1, n. 11, p. 1287-1291, 2002.

MOTTA, Paulo Roberto. Gestão estratégica. In: VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Valéria Lopes Alves (Orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

PORTO SEGURO (BA). **Lei nº 1727, de 21 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Porto Seguro para o quadriênio 2022–2025. Diário Oficial do Município de Porto Seguro, 22 dez. 2021.

PROCOPIUCK, Mario; MACHADO, Evanio Tavares; REZENDE, Denis Alcides; BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 4, p. 397-415, out./dez. 2007.

RODRIGUES, J. G. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 266, p. 89–123, 2014. DOI: 10.12660/rda.v266.2014.32142. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/32142>. Acesso em: 15 fev. 2025.

SALVADOR (BA). Lei nº 9.614, de 27 de dezembro de 2021. Institui o Plano Plurianual do Município de Salvador para o quadriênio 2022–2025. Diário Oficial do Município de Salvador, nº 8.713, 08 dez. 2021.

Impressão e acabamento

