

COORDENADORAS:

Janaina Soares Noletto Castelo Branco
Ana Clara Saraiva

ORGANIZADORES:

Davi Dourado Abreu
João Lucas Batista Saraiva

**ACESSO À JUSTIÇA
E
DIREITOS HUMANOS**

VOLUME V

AUTORES:

Amanda Alves Siqueira
Bianca Crister Alves Rabelo . Charlotte Barbosa Giraud
Davi Dourado Abreu . Isabela Sabino Veras
José Phelippe J. de S. Machado . Kauã Cortez Soares
Livia Façanha da Cunha . Livia Vitória de Brito Franco
Louise de Castro Alves . Luís Eduardo Girão Mota
Maria Fernanda Nogueira dos Santos . Mariana Correia Pereira de Almeida
Natália Melo Girão Mota . Pedro Lucas Sampaio Nobre
Raissa Stefany Araújo Gonzalez



COORDENADORAS:

Janaína Soares Noleto Castelo Branco
Ana Clara Batista Saraiva

ORGANIZADORES:

Davi Dourado Abreu
João Lucas Batista Saraiva

AUTORES:

Amanda Alves Siqueira
Bianca Crister Alves Rabelo
Charlotte Barbosa Giraud
Davi Dourado Abreu
Isabela Sabino Veras
José Phelippe J. de S. Machado
Kauã Cortez Soares
Lívia Façanha da Cunha
Lívia Vitória de Brito Franco
Louise de Castro Alves
Luís Eduardo Girão Mota
Maria Fernanda Nogueira dos Santos
Mariana Correia Pereira de Almeida
Natália Melo Girão Mota
Pedro Lucas Sampaio Nobre
Raissa Stefany Araújo Gonzalez

ACESSO À JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS

Volume V



**Fortaleza-CE
2026**

© Copyright 2026 - Todos os direitos reservados.

FICHA TÉCNICA:

Editor-chefe: Vanques de Melo

Diagramação: Vanques Emanuel

Capa: Vanderson Xavier

Produção Editorial: Editora DINCE

Revisão: Da Autora

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 Noleto; SARAIVA, Ana Clara Batista; outros

ACESSO À JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS - VOL. V

Editora DINCE 2026. 371p.

ISBN: [978-85-7872-822-9](#)

DOI [10.56089/978-85-7872-822-9](#)

1. Direitos Humanos 2. Acesso à Justiça I. Título

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
---------------------------	-----------

AGRADECIMENTO	13
----------------------------	-----------

PARTE I

EFETIVIDADE JURISDICIONAL E CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

CAPÍTULO 1	23
-------------------------	-----------

O DIREITO À SAÚDE E A TUTELA ESTRUTURAL:
ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL
A PROBLEMAS COMPLEXOS DE SAÚDE PÚBLICA À
LUZ DO CASO DAS FILAS ORTOPÉDICAS NO CEARÁ

Isabela Sabino Veras

CAPÍTULO 2	49
-------------------------	-----------

PARA ALÉM DA TUTELA JURISDICIONAL: AS
POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE
ACESSO À JUSTIÇA

Livia Façanha da Cunha

CAPÍTULO 3 73

EXCEÇÃO À CONFIDENCIALIDADE DAS TRATATIVAS
DE CONCILIAÇÃO EM FACE DO FORNECEDOR
INTRANSIGENTE: UMA PONDERAÇÃO COM A BOA-FÉ
DAS RELAÇÕES DE CONSUMO

*Luís Eduardo Girão Mota, José Phelippe J. de S. Machado
Natália Melo Girão Mota*

CAPÍTULO 4 103

MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS COMO MECANISMO
DE EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

Pedro Lucas Sampaio Nobre

PARTE II

**MÉTODOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE
CONFLITOS**

CAPÍTULO 5 133

MÉTODOS DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS
NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL: GANHOS
TEÓRICOS E RISCOS REAIS

Davi Dourado Abreu

CAPÍTULO 6 163

RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS E ACESSO À JUSTIÇA: O CASO DO PROJETO DIALOGAR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)

Louise de Castro Alves

CAPÍTULO 7 179

O PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO E A LITIGÂNCIA ABUSIVA: UMA ANÁLISE DA DESVIRTUAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA À LUZ DA RECOMENDAÇÃO Nº 159/2024 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)

Charlotte Barbosa Giraud

CAPÍTULO 8 201

A MEDIAÇÃO NO ÂMBITO DO DIREITO DE FAMÍLIA COMO FORMA DE EVITAR A ALIENAÇÃO PARENTAL: UMA ALTERNATIVA PARA GARANTIR O MELHOR INTERESSE DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Raissa Stefany Araújo Gonzalez

CAPÍTULO 9 229

ARBITRAGEM DE INVESTIMENTOS, DIREITO CONCORRENCIAL E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS ECONÔMICOS

Bianca Crister Alves Rabelo

CAPÍTULO 10 253

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) E A ARBITRAGEM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, CRÍTICAS E IMPACTOS SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA

Amanda Alves Siqueira

PARTE III

DIREITOS FUNDAMENTAIS, VULNERABILIDADE SOCIAL E PROTEÇÃO JURÍDICA

CAPÍTULO 11 279

O DIREITO FUNDAMENTAL À MORTE DIGNA: UMA NECESSIDADE LEGISLATIVA

Kauã Cortez Soares

CAPÍTULO 12 307

A GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE AMEAÇA DE MORTE: ANÁLISE DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO À CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE (PPCAAM)

Maria Fernanda Nogueira dos Santos

CAPÍTULO 13 331

O PAPEL DO JORNALISMO COMO FERRAMENTA DE
ACESSO À INFORMAÇÃO NA GARANTIA DOS
DIREITOS HUMANOS E DA JUSTIÇA SOCIAL

Mariana Correia Pereira de Almeida

CAPÍTULO 14 353

BENS INCOMPRESSÍVEIS: A LITERATURA NO CERNE
DOS DIREITOS HUMANOS

Livia Vitória De Brito Franco

APRESENTAÇÃO

Chegar à quinta edição da coletânea "Acesso à Justiça e Direitos Humanos" é motivo de enorme alegria e satisfação. A cada novo volume, o projeto cresce, se fortalece e alcança mais estudantes interessados em pesquisar, escrever e contribuir para o debate jurídico ainda durante a graduação.

Nesta edição, reunimos treze artigos que atravessam os mais variados temas ligados ao acesso à justiça, aos métodos consensuais de resolução de conflitos, à efetividade jurisdicional e à proteção dos direitos fundamentais. Os trabalhos exploram discussões sobre tutela estrutural na saúde pública, litigância abusiva, mediação familiar, arbitragem de investimentos, direito à morte digna, jornalismo e direitos humanos, entre tantos outros assuntos que revelam a riqueza e a pluralidade dos debates desenvolvidos pelos autores.

Esta coletânea nasceu como um espaço de incentivo para que estudantes saiam da zona de conforto e se aproximem, desde cedo, da pesquisa científica. É muito especial acompanhar alunos que se arriscam voluntariamente nesse processo, aprendendo a pesquisar, escrever, revisar e dialogar academicamente.

Esta edição também carrega um significado especial para mim, porque será a minha última à frente da coordenação da obra coletiva. O projeto acompanhou toda a minha trajetória no mestrado em Direito da UFC, desde a primeira semana de aula até depois da defesa da dissertação. Encerrar esse ciclo é emocionante, mas também é uma escolha feita com muita tranquilidade, para que outros mestrandos possam viver uma

experiência tão enriquecedora quanto foi a minha. Sou muito grata à Professora Janaína Noleto pela confiança depositada no meu trabalho desde 2024 e muito feliz por ter podido contribuir, ainda que de forma modesta, com a pesquisa e o ensino público da Universidade Federal do Ceará.

A organização desta edição foi compartilhada com Davi Dourado e João Lucas Saraiva, dois excelentes pesquisadores cuja dedicação foi fundamental para o cuidado com cada detalhe da publicação. Dividir esse processo com pessoas tão comprometidas tornou a experiência ainda mais bonita.

Esperamos que a leitura desta obra seja tão instigante para o público quanto foi gratificante para nós construí-la!

Ana Clara Batista Saraiva

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

AGRADECIMENTOS

No quadro de cadeiras ofertadas aos estudantes do curso de graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, a disciplina de “Acesso à justiça e direitos humanos” desponta com certa peculiaridade; assemelha-se a uma daquelas plantas vigorosas, que, errando pela cidade, por vezes encontramos, a crescer livre e selvagemmente nas frestas mais inóspitas, altas e inacessíveis de uma construção arruinada.

Trata-se de disciplina peculiar, sim, a principiar por seu nome. “Acesso à justiça” parece convidar tanto àqueles alunos com inclinação à processualística e à realização do direito, quanto aqueles atraídos pelo debate em torno da jusfundamentalidade do direito em questão. “Direitos humanos”, por sua vez, além de uma conotação internacionalista, parece também apelar aos interesses daqueles dedicados ao estudo da dignidade humana em toda a sua inesgotável gama de acepções.

Diferentemente, portanto, das demais disciplinas, cujo título encerra em si a previsibilidade da ementa e do rumo das aulas, nossa cadeira se debruça sobre um tema, sobre um direito fundamental específico, relacionando-a com um aspecto outro e mais amplo. Disso decorre uma ampliação das possibilidades de assuntos e das maneiras de abordá-los em cada aula, e em cada semestre.

Para além disso, trata-se de disciplina optativa, que o aluno interessado pode acompanhar ou não, a depender única e

exclusivamente do seu desejo. Nesse sentido, sendo fruto de um ato deliberado de escolha e vontade, a opção traz certo grau de individualização, de convite ao autoconhecimento, de definição dos próprios interesses, curiosidades e limites. Por mais que incontáveis costumem ser as razões que impelem os estudantes à matrícula em disciplinas optativas (disponibilidade de tempo, admiração pelo professor, influência de colegas, afinidade, curiosidade, ou mesmo uma certa implicância que se deseja superar com relação ao assunto em torno do qual se desenvolve a disciplina), todo ato de escolha, de opção, nos põe em contato com a dimensão mais íntima de nós mesmos. É ao optarmos por fazer isto ou aquilo, a eleger tal ou qual dificuldade, uma ou outra preferência, que interpretamos a realidade ao nosso redor e nos interpretamos relativamente a ela. Passamos a carregar a consciência de sermos frutos de nossas ações e deixamo-nos definir, ainda que momentaneamente, por estas. Em meio à dúvida que a infinidade de opções e caminhos possíveis que a vida nos traz, escolher é sempre um ato de coragem que nos aproxima de nós mesmos, no presente e daquilo que projetamos ser, futuramente, num ato fundamentalmente livre e de certa altivez: se uma possibilidade, dentre tantas, é finalmente escolhida, resta-nos o orgulho de seguir adiante, carregando o gracioso peso de ser quem se é: o conjunto dos caminhos escolhidos, dos integralmente percorridos, dos abandonados, dos repensados, dos recalculados e dos jamais trilhados.

Viver é escolher, e, embora em uma escala mais técnica, as disciplinas optativas refletem tal circunstância. Revestem-se, portanto, de uma singularidade fundamentalmente emotiva: as matrículas não refletem a necessidade, mas sim um desejo, uma pulsão, um cansaço, um ímpeto, uma sede subjacente. São espaços de construção do conhecimento, mas que congregam em seu âmago, no coração de cada um dos estudantes, um elemento de sensibilidade muito premente. Um aluno que nutra profunda infamiliaridade pelos meandros do direito penal não escapará

incólume às diversas cadeiras criminais, repletas de penas, crimes, dosimetrias, algemas, gritos, progressões e regressões, que se espriam, para ele, arrepiadoramente, ao longo do projeto do curso – mas ele pode escolher não se submeter às disciplinas optativas que pormenorizam o tema e, em vez disso, respirar despreocupadamente o ar de qualquer outra disciplina afeita aos seus desejos, sonhos e inclinações, à sua espera, pronta para ser escolhida, dentre as demais que se revestem dessa feição eletiva.

É muitíssimo raro, entretanto, que tal caráter essencialmente humano que, formalmente, dá razão de ser às disciplinas optativas, seja reconhecido por quem as ministra. E, principalmente na atualidade, em um tempo que parece cada vez mais se erigir em louvor do mecânico, do breve, do produtivo, do quantificável, do visível, agradecer a quem se insurge insubmissamente e opta por valorizar a sensibilidade, o indizível, o incontrolável e o falho. Mais que nunca, se há de reconhecer e agradecer a sensibilidade de quem reconhece e acolhe a sensibilidade alheia.

E é por conta disso que merece todos os agradecimentos possíveis a Sra. Prof^a. Janaína Soares Noletto Castelo Branco, alma e coração que encabeçam a disciplina de Acesso à justiça e direitos humanos, por reconhecer a sensibilidade inerente à estrutura e ao conteúdo da referida cadeira, que ela faz questão de tratar como a superfície do oceano, em constante alteração, mas sem nunca perder sua substância e sua beleza. Um semestre nunca é idêntico ao outro, uma aula nunca é igual à outra, mas se adaptam sempre aos tempos presentes; tratam de novos desafios, novos interesses, novas visões, novas críticas. Ensinam por meio da sensibilização, da instigação, da provocação e do desafio. E, o que talvez o que seja o mais belo em tudo isso, a condução assim tão leve e inovadora é sempre carregada de uma nota muito vívida de amor, compreensão, vitalidade e

encorajamento, que preenche todos os instantes e cada um dos alunos com sua vibração constante e inescapável.

Decerto atenta a esse elemento tão forte de sensibilidade, é que o próprio procedimento avaliativo engendrado pela professora é voltado, sobretudo, ao cultivo dessa sensibilidade, à sua redescoberta, à sua acolhida. Cada aluno é convidado a se debruçar sobre um tema de sua escolha – o que é favorecido pela já referida amplitude da matéria – e materializar suas considerações na forma de um artigo científico, o qual, malgrado, evidentemente, do ponto de vista formal, precise obedecer a certo rigor objetivo, metodológico e terminológico, sempre acaba por refletir, de algum modo, o estado de espírito de cada uma daquelas sensibilidades movidas na direção de sua consecução. É por isso que subjaz, em cada capítulo dessa obra, aquela mesma obra de amor, revelando o êxito essencial da empreitada da Professora Janaína: o amor por ela manifestado em sua profissão faz florescer o amor nos corações, nas mentes e nas palavras de cada um de seus alunos, que exteriorizam esse sentimento em cada um de seus escritos. Essa coletânea, portanto, pode muito bem ser vista como um verdadeiro ramallete das flores que a Professora Janaína soube semear e zelar, e que seus alunos, sob seu cuidado e supervisão, com muito carinho conseguiram cultivar. O resultado é um livro vívido, intenso, pulsante e afetivo. Cada autor persegue seus interesses, questiona suas certezas, propõe suas sugestões, enfrenta suas dúvidas em torno daquilo que o fascina, instiga, ou mesmo, revolta. Nessas páginas, há ideias construídas a partir, sem dúvidas, de materiais mentais obtidos em experiências das mais diversas: conversas com professores, com colegas; realidades familiares; leituras pessoais, casuais e desprentensiosas; aulas de outras disciplinas; trabalhos em grupos de pesquisa, extensão ou voluntariado; temas recorrentes em estágios, dentre tantos outros. Cada artigo, como o leitor certamente perceberá, mais que científico, possui sempre, em

maior ou menor grau, uns laivos ensaísticos que decorrem diretamente dessa dimensão afetiva da qual se impregnam desde o momento exato de sua concepção. O genuíno interesse unido ao estímulo pelo cultivo da ideia pensada, meditada e escrita, consiste na ferramenta de trabalho mais delicada, difícil e bela, escolhida pela Professora Janaína, e cujos frutos agora se colhem.

Cultivar potenciais, impedir que o brilho se ofusque e dar noção do próprio valor àqueles que talvez disso não tivessem tanta consciência, lançando mundos no universo, como é – ou deveria ser – o propósito fundamental de uma Universidade e de qualquer projeto de natureza educacional. Com vistas a isso, é que a Professora Janaína, ciente da necessidade de se agir em conjunto no sentido da consecução das grandes realizações, não se furta a se fazer rodear de quem possa contribuir para tornar tal percurso o menos penoso, e o mais leve e enriquecedor possível. Com a sensibilidade que lhe é própria, nessa paciente busca, parece buscar também apoio na sensibilidade alheia, mas, nesse caso, somada a certo grau de confiabilidade, responsabilidade, segurança e talento.

Natural foi, portanto, a escolha da Mestra Ana Clara Batista Saraiva como coordenadora da obra, junto a si, intermediando a relação entre cada um dos autores com suas próprias ideias, e orientando a delicada artesanaria de que se constitui o recolhimento das flores, da escolha dos fitilhos e da adequada apresentação de todo o ramalhete, no que consiste, em suma, o trabalho editorial. Lúcida, presente, responsável, também sensível e atenta, além de dotada de uma inteligência arguta e plenamente consciente das vicissitudes da vida, Ana Clara, ao longo da construção de todo o presente trabalho, esteve de tão modo presente em sua elaboração, que, agora, parece compor também todo o seu conteúdo. Ao longo de cada texto, decerto os autores a reencontrarão inúmeras vezes, e com tanta

nitidez, que parecerá estar respirando em cada entrecho, linha, parágrafo e ideia. Aqui, darão com a recordação de um comentário de aprimoramento, ali, com umas palavras de elogio, com um olhar de atenção, com um sorriso de aprovação, com um gesto de incentivo, com orientações técnicas, e tantas outras coisas. Talvez sua voz se misture ao perfume que cada trabalho exala, como decerto se mistura invisivelmente ao conjunto do ramallete o labor infatigável e, nem por isso, menos amoroso, do artista que, uma vez recebidas as flores cultivadas, se propõe a organizá-las, arranjá-las e rearranjá-las, com perfeita paciência, corrigir o que pode ser corrigido, valorizar as virtudes e acolher compreensivamente as limitações de cada uma. Não há como agradecer suficientemente a sua presença e atividade tão essencial, difícil e paradoxal, que talvez, em outras mãos, não tivesse condições de se realizar: dar ordem e rigor à emoção e à sensibilidade, sem permitir que a razão esterilizasse o sentimento, ou que os afetos desfigurassem a expressão técnica das ideias. Sem ela, sem a razoabilidade, a um só tempo, pragmática e compreensiva, do seu senso de responsabilidade e dever, decerto os trabalhos e ideias neles delineados não estariam, cada qual, tão refinadamente trabalhados, e seu conjunto não ostentaria o primor e cuidado que ora ostentam.

Mas, sobretudo diante da variedade e da quantidade das flores cultivadas, cada vez mais ajuda é necessária. Mesmo os mais competentes artesãos precisam de aprendizes para auxiliar seu trabalho. Aprendizes estes que ficam numa posição dúplice: são úteis, uma vez que dão suporte às atividades de alguém, ao mesmo tempo também que são promessas de realizações futuras, na medida em que saibam e consigam aprender o ofício ao qual dão apoio e do qual participam.

É mais que necessário, portanto, reconhecer e agradecer a presença de quem doou seu tempo e sua presença para contribuir nesse sentido. João Lucas Batista Saraiva, que esteve, junto a

mim, nessa atribuição, decerto merece o reconhecimento de sua colaboração constante, serena, ponderada e atenta, ao longo de todo o trabalho de cultivo, colheita, refinamento e ao longo da artesanania delicadíssimamente complexa – e, nem por isso, menos exitosa – do tratamento técnico, gráfico e editorial da obra que aqui apresentamos. Sem seu apoio, certamente esse sofisticado momento, que por seu cariz eminentemente pragmático, encerra os maiores riscos de se degenerar numa atividade insossa e obsedante, não teria, mais uma vez, sido superado não só com sucesso, mas também, de modo leve e – por que não? – aprazível.

Partilhando dessa mesma condição, muito timidamente, peço ao leitor – pobre leitor, provavelmente já um tanto fatigado, ansioso por seguir adiante e conhecer os textos que o fizeram acorrer a esse volume, e que agora se vê às voltas com uma sensaboria sentimental que o faz se inquietar e remexer na cadeira, com impaciência, isso se já não tiver desistido e deixado de lado essas estranhas palavras... peço uns últimos instantes de paciência, apenas! - a permissão de que me autorize também a agradecer pessoalmente à Professora Janaína, pelo voto de confiança, pelo convite, pelo encorajamento e pela oportunidade de poder organizar e fazer parte, pela terceira vez, desse projeto que me enche o coração de alegria; agradeço pela amizade que se construiu, pela admiração recíproca, e me coloco, como sempre, à sua total disposição. A Ana Clara, agradeço também, pelo apoio, pelos ensinamentos, pela paciência, pelo carinho e pela ajuda, não só apenas relativa à elaboração da presente obra, mas pelos ensinamentos de vida, pelas preciosíssimas orientações profissionais e, também, pela amizade que foi se moldando ao longo de três obras coletivas. Admiro-a profundamente! Agradeço também a João Lucas, pela companhia, pela presença e pelo auxílio constante, bem como às suas contribuições certas, sempre repletas de talento e brilho, ao longo da organização do livro.

Agradeço, por fim, a cada um dos autores que se permitiram o ato de extrema coragem de expor muito intimamente a dimensão mais pessoal de suas mentes, personalidades, afetos e ideias, ao longo das considerações de cada um dos textos aqui presentes. Espero muito sinceramente que as lições de cultivo da sensibilidade, de amor e de criatividade que se materializaram e agora florescem ao longo das próximas páginas os acompanhem ao longo de toda a vida acadêmica, profissional e, sobretudo, pessoal.

O leitor decerto já sente o perfume que trescala do ramalhete de textos cuja leitura se avizinha. Que siga livremente seu caminho, então, e se permita também deliciar com a beleza, colorido, maciez e singularidade de cada uma das flores que se seguem em forma verbal.

Davi Dourado Abreu

Graduado em Direito pela
Universidade Federal do Ceará
(UFC).

Parte I:

Efetividade jurisdicional e concretização do acesso à justiça

CAPÍTULO 1

O DIREITO À SAÚDE E A TUTELA ESTRUTURAL: ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL A PROBLEMAS COMPLEXOS DE SAÚDE PÚBLICA À LUZ DO CASO DAS FILAS ORTOPÉDICAS NO CEARÁ

Isabela Sabino Veras¹

Sumário: Introdução. 1. A efetivação do direito à saúde e a realidade das filas de espera por cirurgias ortopédicas no SUS. 2. As filas de espera do SUS enquanto problema estrutural. 2.1. Os processos estruturais: conceituação e características típicas. 2.2. Os pressupostos dos processos estruturais e as suas formas de solução de controvérsia. 3. O caso das filas ortopédicas no Estado do Ceará. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

Este texto discute o direito à saúde a partir da aplicação do processo estrutural a problemas complexos de saúde pública à luz do caso das filas ortopédicas no Ceará. Com efeito, as discussões acerca da intervenção judicial no fornecimento de serviços públicos, especialmente os de saúde, não são recentes, constituindo ponto central e constante na agenda jurídico-

¹ Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Servidora pública municipal e advogada (OAB/CE 51.511). Especialista em Direito Público. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará.

acadêmica, tanto pela essencialidade do direito à saúde quanto pela incapacidade do Estado de abarcar todas as nuances e serviços que esse direito implica.

O direito à saúde é reconhecido pelo art. 196 da Constituição Federal de 1988 como direito de todos e dever do Estado (Brasil, 1988). Sua natureza material prestacional exige dos entes estatais a implementação de políticas públicas para que possa ser efetivamente realizado e usufruído pela população (Espíndola, 2019).

A promessa constitucional, contudo, esbarra em uma realidade de limitações orçamentárias, burocracia estatal e corrupção que dificultam o bom fornecimento dos serviços públicos de saúde e afetam diretamente a vida e a dignidade dos cidadãos.

Em virtude desse cenário, houve, nos últimos 20 anos, o aumento exponencial dos processos judiciais que visavam ao oferecimento ou à prestação de serviços de saúde, o que se observa no número significativo de novos processos de saúde no país: foram 600 mil entre janeiro de 2024 e agosto de 2025 (CNJ, 2025b).

Esse dado também é reflexo do novo momento vivido pela judicialização da saúde após os julgamentos do Supremo Tribunal Federal nos Temas 6 e 1.234 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.265, evidenciando que balizas mais claras e critérios técnicos para o acesso a tratamento e medicamentos contribuem para o alto índice de deferimento dos pedidos de saúde realizados².

² De acordo com o Diagnóstico da Judicialização da Saúde Pública e Suplementar (CNJ, 2025a), realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) entre agosto de 2024 e julho de 2025, cerca de 73% das liminares na

Se por um lado isso significa a garantia do direito à saúde pela via judicial à população, por outro, expõe a persistência dos problemas estruturais da saúde pública, os quais não são enfrentados por meio das demandas individuais de saúde. Nesse sentido, lidar com questões complexas de saúde pública apenas pela via judicial de demandas individualizadas pode comprometer o próprio desempenho das políticas públicas de saúde, que já são deficitárias.

Na lição de Bucci (2006), uma vez que os juízes não estão vinculados à lógica da disponibilidade de meios, como está o Poder Executivo, as consequências de uma decisão judicial específica e individualizada sobre o universo de direitos alheio aos limites da lide são imprevisíveis. Nessas situações, há o deslocamento (e a desorganização) do processo de seleção de prioridades e reserva de meios, cerne da construção de qualquer política pública, para o contexto isolado de cada demanda judicial, o que além de não solucionar o entrave como um todo, pode agravar o contexto fático já presente.

O quadro de concorrência de direitos, e possível agravamento da política pública já existente devido à judicialização em massa de casos individuais, encontra relevante aplicação prática aos casos referentes às filas de espera por procedimentos no Sistema Único de Saúde (SUS).

No âmbito do SUS, a excessiva demora das filas de espera para procedimentos médicos eletivos representa uma disfunção sistêmica persistente e complexa que afeta diretamente a qualidade de vida dos cidadãos e a eficiência dos serviços de saúde pública (Hogemann, 2024).

saúde pública e 69,5% na suplementar foram deferidas, com procedência final de 84% e 87%, respectivamente (TRT-7, 2026).

A demora decorre de políticas públicas ineficientes, da insuficiente destinação de recursos para os hospitais e da inoperante gestão das filas, de modo que a oferta de procedimentos é insuficiente para lidar com a elevada demanda por procedimentos (Queiroz; Barbosa, 2025). Além disso, a concessão de pedidos judiciais por procedimentos sem a observância das filas de espera atrasa, ainda mais, o atendimento dos demais pacientes que aguardam em fila.

Essa situação revela não apenas falhas operacionais, mas também a necessidade de reformas estruturais que possam melhorar a eficiência e a capacidade de resposta do sistema de saúde, adverte Hogemann (2024).

É em torno dessa controvérsia que o presente artigo foi desenvolvido, orientado pelo seguinte questionamento: não sendo a judicialização de demandas individuais suficiente para solucionar os casos complexos de saúde pública, seria o processo estrutural alternativa viável para esses casos?

Em vista dessa preocupação, busca-se compreender se as formas de solução de controvérsia dos processos estruturais fornecem melhores alternativas para os entraves de saúde pública do que a judicialização individual de demandas. Objetiva-se refletir sobre os problemas complexos de saúde pública enquanto problemas estruturais, à luz do caso das filas ortopédicas do Ceará. Busca-se, ainda, analisar a aplicabilidade do processo estrutural a tais demandas, bem como discutir seus benefícios e limitações na área da saúde

A escolha do caso concreto decorre da relevância prática observada durante a atuação institucional junto à Procuradoria Geral do Município de Fortaleza (PGM-Fortaleza), especialmente em audiências públicas relacionadas ao processo analisado.

As reflexões desenvolvidas, em termos metodológicos, decorrem de um estudo de natureza qualitativa, de caráter descritivo-analítico-crítico, com base no exame de fontes bibliográficas nacionais e internacionais acerca do direito à saúde, seu processo de judicialização no Brasil, as filas de espera de procedimentos eletivos no SUS e o caso específico das filas ortopédicas no Ceará. O estudo baseou-se em um levantamento bibliográfico e documental (Pádua, 1997), caracterizando-se por uma perspectiva exploratória com o objetivo de contribuir com o debate da temática em foco nesse texto.

A fim de alcançar os objetivos supracitados, o trabalho está organizado, além desta introdução e das referências, em três seções. Na primeira, discute-se as políticas públicas de saúde, apresentando aspectos relacionados à efetivação do direito à saúde e a realidade das filas de espera no SUS. Na segunda, analisa-se no enquadramento das filas de espera no SUS enquanto problemas estruturais e, na terceira, analisa-se o caso específico das filas de espera por cirurgias ortopédicas eletivas no SUS no Estado do Ceará.

1. A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE E A REALIDADE DAS FILAS DE ESPERA POR CIRURGIAS ORTOPÉDICAS NO SUS

As normas constitucionais que definem os direitos fundamentais, dentre os quais se estabelece o direito à saúde, impõem ao Estado um complexo de tarefas, que vão muito além da mera conformidade com a norma. Há dever de proteção do direito, de promoção de políticas públicas e de vigilância, dentre outras medidas relacionadas à efetivação dos direitos positivados na Constituição (Marmelstein, 2016).

Dessa forma, as políticas públicas têm um papel mediador entre os valores constitucionais abstratos e a realidade concreta, sendo através delas que os direitos sociais se convertem de promessas normativas para compromissos programáticos dotados de eficácia mensurável (Bucci, 2006). Além disso, possuem um papel distributivo essencial na realização da justiça social, o qual cumpre dupla função: oferecer um fundamento ético-jurídico para políticas públicas universalistas (com prioridade aos vulneráveis) e orientar a atuação judicial responsável em contextos de escassez (Lima, 2026).

Esse papel ideal das políticas públicas, contudo, encontra barreiras na realidade prática na qual elas estão inseridas.

Na perspectiva de Bucci (2006), as políticas públicas são ações governamentais que visam coordenar os meios à disposição do Estado e às atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Expressam, por conseguinte, as escolhas coletivas acerca da alocação de recursos, definição de prioridades e conformação das condições materiais de cidadania (Lima, 2026).

A limitação orçamentária, as deficiências na definição de prioridades administrativas e as dificuldades de construção e continuidade de políticas públicas efetivas impactam diretamente na efetivação de direitos sociais, evidenciando um cenário de omissões políticas. Não se trata de um vácuo normativo, mas sim de carência das políticas públicas existentes, ocasionando violações profundas e reiteradas aos direitos constitucionalmente assegurados (Marmelstein, 2016).

Esse é o contexto das filas de espera por cirurgias ortopédicas eletivas no Sistema Único de Saúde (SUS), no qual a omissão estatal resulta na demora excessiva dos procedimentos, agravando a qualidade de vida dos cidadãos.

Em 2024, o SUS atingiu recorde de cirurgias eletivas, mas a fila de espera por procedimentos ainda possui cerca de 1,3 milhão de pessoas (SUS bate..., 2025). Dentre as especialidades, a ortopedia mostra-se ainda mais desafiadora, com filas que chegam a até 9 anos de espera em muitos estados brasileiros (Grizotti, 2025).

Embora classificadas como “eletivas”, tais cirurgias não se confundem com procedimentos supérfluos ou dispensáveis sem consequências relevantes. Ao contrário, envolvem, em grande parte dos casos, pacientes submetidos a quadros prolongados de dor crônica, limitações funcionais, incapacidade laboral e progressivo agravamento de condições de vulnerabilidade social (Lima, 2026).

A iniquidade das filas de regulação, que carecem de transparência quanto à ordem de classificação dos pacientes em espera e à previsão de atendimento da demanda, insere os pacientes em um quadro de agravamento de saúde, desenvolvimento de doenças psíquicas ou de situação prolongada de dor ou de incapacidade funcional mesmo com uso de medicamentos em decorrência do elevado tempo de espera pela realização de procedimentos cirúrgicos (Queiroz; Barbosa, 2025).

Ademais, a efetivação do direito à saúde no caso de procedimentos eletivos no SUS não depende apenas de iniciativas pontuais ou decisões administrativas fragmentadas, mas de um planejamento sistêmico, com a integração dos entes federativos e a articulação entre os diferentes níveis de atenção à saúde (Lima, 2026).

A questão das filas de espera por cirurgias ortopédicas no SUS representa, portanto, um problema complexo, multifacetado, em que há um estado de desconformidade estruturada com a ordem ideal das coisas – nesse caso, a boa

execução da política pública para a garantia do direito à saúde dos cidadãos.

Esse cenário indica a configuração de um problema estrutural, o qual é definido pela existência de um estado de desconformidade estruturada, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que exige uma intervenção (re)estruturante (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, 2020).

2. AS FILAS DE ESPERA DO SUS ENQUANTO PROBLEMA ESTRUTURAL

Arenhart, Osna e Jobim (2025) afirmam que o processo deve ser compreendido como um verdadeiro instrumento de atuação da realidade. Ou seja, não se trata de figura autônoma, alheia aos problemas reais, mas meio para que as controvérsias da vida concreta sejam resolvidos. Deve ser concebido à luz do caso concreto, devendo estar a serviço da tutela de direitos e adquirindo importância à medida em que se alinha com as necessidades do direito material e dos valores fundamentais postos na Constituição Federal brasileira.

No caso de problemas complexos, a exemplo das filas de espera por cirurgias ortopédicas no SUS, a fim de promover a efetiva mudança na realidade fática, faz-se interessante pensar em modelos coparticipativos de decisão judicial, capazes de munir os magistrados com informações técnicas e financeiras que sejam hábeis a auxiliá-los na tomada de decisões consequencialistas, ou seja, que levem em consideração os impactos e consequências da decisão.

Uma das possíveis formas de unir essas ideias são os processos estruturais, que são processos complexos que envolvem múltiplos interesses com o fito de modificar a estrutura de determinadas instituições, geralmente públicas (França; Serafim; Albuquerque, 2021).

2.1. Os processos estruturais: conceituação e características típicas

Os processos estruturais são processos coletivos que se originam de um cenário de sistemática violação a direitos fundamentais. Nesses casos, os direitos da coletividade não são violados por uma ação específica da outra parte, mas decorrem de um estado de coisas contrário ao direito, cuja mudança enseja uma readequação das políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos violados ou uma reorganização estrutural das instituições responsáveis por realizá-las (Vitorelli, 2018).

Origina-se de um problema estrutural, cuja conceituação perpassa três características típicas: a complexidade, a multipolaridade e a necessidade de recomposição institucional. Tratam-se de características típicas e não essenciais, de modo que não é necessário estarem as três presentes para a configuração do problema estrutural, mas o seu entendimento mostra-se relevante para a compreensão do enquadramento de certas situações enquanto estruturais (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, 2020).

Quanto à primeira característica (complexidade), tem-se nos problemas estruturais uma pluralidade de agentes e interesses envolvidos, muitas organizações necessitam ser escutadas e, especialmente, não há soluções com consequências

previsíveis visto as inúmeras variáveis. Tudo isso indica a complexidade da demanda estrutural e evidencia a necessidade de uma intervenção jurisdicional contínua, constante e central, com um processo estrutural para sua solução (Arenhart; Osna; Jobim, 2025).

A complexidade está intimamente relacionada a outra característica típica dos processos estruturais: a multipolaridade.

O conflito estrutural é exemplo de litígio policêntrico, que possui vários pólos diferentes de conflito, todos eles com relevância para o processo. A multiplicidade de interesses envolvidos, que se polarizam a depender da questão discutida, dificulta a aplicação da lógica binária do processo individual (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, 2020). Há uma interligação de interesses particulares em um mosaico complexo, de modo que só é possível atender ao interesse particular depois de determinar o quadro geral dos interesses envolvidos (Puga, 2014).

Outra característica relevante, muitas vezes presente no contexto fático e que enseja o processo estrutural, é a necessidade de recomposição institucional, a qual se relaciona ao próprio conceito de processo estrutural.

De acordo com Vitorelli (2020), o processo estrutural é um processo coletivo em que se pretende a reorganização de uma estrutura pública ou privada que causa ou fomenta a ocorrência de violações a direitos fundamentais. Assim, a recomposição institucional necessária para a concretização de garantias fundamentais, inúmeras vezes, não pode se limitar a alterações de estruturas visíveis. É necessário investigar as causas materiais do problema e buscar alternativas idôneas para combatê-las em sua origem, o que justifica e recomenda o uso de provimentos estruturais na demanda (Arenhart; Osna; Jobim, 2025).

No caso das filas de espera por cirurgia ortopédica eletivas no SUS, observa-se a existência das três características típicas dos problemas estruturais. Trata-se de problema complexo e multipolar, com uma pluralidade de agentes envolvidos – administração pública, pacientes, médicos – e com consequências imprevisíveis para as ações a serem implementadas, o que demanda acompanhamento contínuo para ajustes. Além disso, a continuidade prolongada do problema, mesmo com iniciativas para sua resolução, indica a necessidade de reestruturação das políticas públicas, terceira característica típica das demandas estruturais.

2.2. Os pressupostos dos processos estruturais e as suas formas de solução de controvérsia

As características dos litígios estruturais influenciam a configuração dos pressupostos processuais, conjunto de elementos básicos do processo, que, no caso do processo estrutural, são: causa de pedir e pedido dinâmicos, participação potenciada e a geração de decisões prospectivas (Nunes; Cota; Faria, 2019).

Os processos estruturais pressupõem certa maleabilidade na elaboração da causa de pedir e dos pedidos, uma vez que, em virtude da causalidade complexa que dá origem ao problema, não é possível prever de antemão todos os fundamentos ou extensão dos pedidos (soluções necessárias à resolução da situação de violação de direitos) (Nunes; Cota; Faria, 2019).

A complexidade do problema estrutural também influencia na tomada de decisão no processo. Nos processos estruturais, é comum que não haja apenas um único

pronunciamento jurisdicional, mas várias decisões em cascata para a realização da reforma institucional. É típico que haja uma primeira decisão, mais genérica e abrangente, na qual se fixará em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, e, após, outras decisões serão exigidas para a solução de problemas e questões pontuais (Arenhart; Osna; Jobim, 2025).

A decisão estrutural requer, para tanto, um envolvimento duradouro, próximo e atento das partes e do Poder Judiciário com o problema existente, dispostos a constantemente enfrentar o caso e ajustar as medidas antes adotadas (Arenhart; Osna; Jobim, 2025).

Por essa razão, outro pressuposto dos litígios estruturais é a participação potenciada.

A natureza complexa do processo estrutural exige que os sujeitos não sejam tratados meramente enquanto autores e réus, como ocorre nas demandas tipicamente bipolarizadas, mas que sejam atores atuantes no processo e que seus interesses sejam devidamente considerados na construção da solução a ser estabelecida.

Em razão das características próprias dos problemas estruturais, a solução mais comum (e apontada como mais benéfica aos processos estruturais) é a solução consensual, acordada entre os diversos interessados no problema. Isso porque a solução consensual tende a ser mais flexível do que a solução imposta pelo Judiciário, permitindo maior adaptabilidade quanto ao estabelecimento das condições, objetivos e formas de abordagem a serem adotadas, o que ajuda a produzir resultados mais viáveis e concretos ao longo do tempo (Arenhart; Osna; Jobim, 2025).

A construção de uma solução consensual exige, assim, uma atenção especial à publicidade dos atos de negociação, responsável por fomentar a participação direta dos interessados na tomada de decisões. O fomento da participação pode ocorrer por diversos instrumentos, tais como consultas públicas, audiências públicas e admissão — ou solicitação oficiosa — de *amici curiae*³, entre outros.

Em suma, a participação potenciada de todos os interessados é fundamental não só para a legitimação das decisões, mas, sobretudo, para o alcance de uma boa solução para o conflito (Nunes; Cota; Faria, 2019).

Por fim, o processo estrutural pressupõe a elaboração de decisões prospectivas, que visem preponderantemente ao futuro. Afinal, o objetivo principal do processo estrutural não é a recomposição de prejuízos, mas a alteração de um estado de coisas. (Arenhart; Osna; Jobim, 2025).

Com base no exposto, evidencia-se que o processo decisório no processo estrutural deve ser construído com atenção, cuidado e diversidade participativa para que cause mudanças reais em um problema que afeta diretamente a vida dos cidadãos.

³ *Amici curiae* é termo utilizado para designar terceiros que trazem subsídios técnicos ou sociais a processos de grande impacto, sem serem partes direta do processo. É mecanismo relevante para a ampliação do diálogo e para a qualificação dos debates em um processo, aprimorando-se a qualidade da prestação jurisdicional (Munhoz, 2024).

3. O CASO DAS FILAS ORTOPÉDICAS NO ESTADO DO CEARÁ

O caso das filas ortopédicas no Ceará pode ser considerado uma referência relevante no tratamento de um problema de saúde pública enquanto estrutural, com relevantes avanços no tratamento da questão no âmbito estadual.

Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal (MPF) em face da União Federal, do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza em virtude de quadro de grave falha administrativa no atendimento de pacientes de baixa renda que necessitavam da realização de cirurgias traumato-ortopédicas no SUS (Borges, 2023).

A ação, proposta em 07 de março de 2006, teve sentença proferida pelo Juízo da 6ª Vara Federal do Ceará no ano de 2010, a qual estabeleceu a adoção de medidas para a resolução da fila de cirurgias ortopédicas eletivas de alta complexidade no âmbito do Estado do Ceará. Após a prolação da sentença, os réus recorreram (Brasil, 2025).

Em 2012, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) reformou a sentença sob o fundamento de que o Poder Judiciário não poderia interferir no estabelecimento do prazo para ajuste da gestão das filas por parte do Poder Público, cabendo inicialmente ao Poder Executivo fazê-lo.

Nesse sentido, o TRF5 reconheceu a responsabilidade dos réus diante do sério e repetido descumprimento das políticas públicas. No entanto, atribuiu ao Poder Público a elaboração de uma proposta para resolver o problema descrito na petição inicial, a qual deveria ser submetida à análise e aprovação pelo juízo na fase de cumprimento da sentença (Hogemann, 2024).

Esse caráter aberto da decisão do TRF5 foi determinante para que o caso fosse tratado enquanto demanda estrutural na fase de cumprimento de sentença (Borges, 2023).

Dessa forma, a construção da solução do problema foi delineada a partir de propostas apresentadas pelos demandados e debatida com os demais sujeitos processuais, com vistas à legitimação democrática e à viabilidade técnico-orçamentária das medidas.

A discussão acerca das propostas apresentadas ocorreu, principalmente, através de audiências públicas, instrumento de participação bastante utilizado ao longo desse processo estrutural, o qual contou com cerca de 40 audiências realizadas na fase de cumprimento de sentença, entre agosto de 2015 e agosto de 2022 (Borges, 2023).

Em consulta pública aos autos do processo da ação civil pública (processo nº 0002012-48.2006.4.05.8100) no PJE 2x - Justiça Federal⁴, é possível observar outros pontos interessantes sobre as audiências públicas realizadas: a adoção de forma híbrida (on-line e presencial) e a presença de representantes legais e técnicos de órgãos envolvidos no problema em discussão, tais como representantes da Secretaria Municipal e Estadual de Saúde, EBSEH e Hospital Universitário Walter Cantídio - HUWC.

Para tanto, foram adotadas no caso a realização de audiências públicas híbridas para o fomento das discussões. Revela-se interessante o fato de que, por vezes, o Juízo da 6ª Vara Federal do Ceará, responsável pelo processo, citou

⁴ A ação civil pública nº 0002012-48.2006.4.05.8100 encontra-se em fase de cumprimento de sentença (Brasil, 2006). Trata-se de processo público, em que é possível acessar as decisões proferidas nos autos através da aba de “consultas públicas” ao sistema PJE 2x da Justiça Federal.

expressamente a imprescindibilidade da presença de representantes legais e técnicos da Secretaria Municipal e Estadual de Saúde, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) e Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC) para esclarecimentos acerca das filas de espera.

No momento atual, conforme última decisão proferida nos autos, datada de 26 de janeiro de 2026, desenvolve-se cronograma de realização de cirurgias ortopédicas eletivas do Estado do Ceará, inicialmente relacionadas aos hospitais Hospital Geral de Fortaleza (HGF) e Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC) e, a contar de 04/2025, unificadas junto ao Regulador Geral Estadual - Estado do Ceará (Brasil, 2025).

O referido cronograma, firmado pelas partes em audiência em setembro de 2024 e repactuado em audiência em abril de 2025, dispõe de três fases, que utilizam como critério o protocolo Swalis.

O Swalis é um sistema de gerenciamento de lista de espera desenvolvido no Hospital Universitário S. Martino de Génova (SMUH), na Itália, em 2005, com base em um algoritmo de priorização que atribui pontuações de critérios de prioridade de acordo com a gravidade do estado clínico do paciente e o máximo tempo de espera aceitável por Grupo Relacionado à Urgência (URG) (Queiroz; Barbosa, 2025).

De acordo com o protocolo Swalis, os pacientes são estratificados em cinco categorias: a) A1: pacientes com risco de deterioração clínica iminente, com necessidade de hospitalização, b) A2: pacientes com as atividades diárias completamente prejudicadas por dor, disfunção ou incapacidade, apresentando risco de incurabilidade, c) B: paciente com prejuízo acentuado das atividades diárias por dor, disfunção ou incapacidade, d) C: paciente com prejuízo mínimo

das atividades diárias por dor, disfunção ou incapacidade, e e) D: não há prejuízo para as atividades diárias (Queiroz; Barbosa, 2025).

Na primeira fase do cronograma firmado no bojo da ACP ora analisada, seriam atendidos os pacientes Swalis A1 que ingressaram na fila de espera até 2020, Swalis A2 com ingresso até 2020, Swalis B com ingresso até 2018 e Swalis C com ingresso até 2016. O prazo para cumprimento desta primeira etapa foi fixada em 4 meses, com início em 30/04/2025 e término em 30/08/2025.

A fase dois, por sua vez, abarcaria os pacientes Swalis A1 e A2 que ingressaram na fila de espera entre 2021 e 30/08/2025 e pacientes B ingressantes em fila de 2019 a 2024. O prazo de cumprimento previsto para esta fase era mais extenso: doze meses, com início em 01/09/2025 e término em 31/08/2026. Seis meses antes do final da fase dois, deverá ser realizado o detalhamento da fase três.

Embora a conclusão da primeira fase estivesse prevista para agosto de 2025, ela ainda não ocorreu. O momento atual da ação é de discussão acerca da finalização da fase 01, com autorização do Juízo para que ocorra até 30/04/2026, e de possível repactuação da fase 2, requerida pelo Estado do Ceará em audiência em outubro de 2025.

A demora na mudança prática da realidade das filas de regulação cearenses também serve de alerta para a necessidade constante de análise e a busca de soluções participativas para que o processo não possua duração infinita e alcance seu objetivo de melhoria da situação fática.

O caráter estrutural do caso das filas ortopédicas do Estado do Ceará pode ser observado a partir de diversos pontos: a) envolver um problema complexo, antigo e persistente, que

impacta profundamente a vida dos pacientes que aguardam na fila de espera por cirurgias ortopédicas no Ceará; b) objetivar não a solução de demandas individuais, mas a reestruturação do sistema de saúde pública do estado no que se refere às filas de espera por cirurgias ortopédicas; c) buscar soluções criativas para o problema a partir do diálogo entre os diversos interessados, com fomento da participação do corpo técnico de órgãos diretamente envolvidos no problema; e, d) as decisões tomadas na ACP podem beneficiar uma ampla gama de pacientes que dependem do SUS no Ceará, não apenas indivíduos determinados (Hogemann, 2024).

Através de exemplo prático do caso das filas ortopédicas no Ceará é possível observar como o processo estrutural pode ser utilizado para construir soluções criativas, participativas e mais sustentáveis para problemas históricos e complexos de saúde pública, os quais não conseguem ser devidamente solucionados pela judicialização de demandas individuais apenas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas de saúde, além de envolverem grandes esforços administrativo-orçamentários, relacionam-se à proteção de direitos constitucionalmente garantidos, como direito à saúde. Assim, falhas nessas políticas públicas mostram-se intrinsecamente complexas, revelando a necessidade de abordagens específicas para resolver problemas sistêmicos de forma eficaz.

Este entendimento sustentou a presente análise, que buscou examinar, a partir do contexto específico das filas de

espera por cirurgias ortopédicas no SUS, a possibilidade de enquadramento de problemas complexos de saúde pública enquanto problemas estruturais, a fim de compreender se as formas de solução de controvérsia típicas das demandas estruturais forneceriam melhores alternativas para os problemas de saúde pública do que a judicialização individual de demandas.

Observou-se que o caso das filas ortopédicas no SUS enquadra-se no conceito de problema estrutural, uma vez que se trata de problema complexo, multipolar e que demanda uma reestruturação sistêmica para o alcance de melhorias.

Por se tratar de problema estrutural, a judicialização individual mostrou-se insuficiente para causar mudanças práticas reais na efetivação do direito à saúde à ampla gama de pacientes alocados nas filas de espera. Em verdade, por vezes, pode gerar ainda mais a sobrecarga de um sistema de saúde já deficitário que, em vez de focalizar na entrega de novas estratégias para a organização das filas de espera e realização de cirurgias, precisa despender grande montante orçamentário e administrativo para cumprir ordens judiciais proferidas em casos de pacientes específicos.

Nesse contexto, evidencia-se o processo estrutural como alternativa possível e desejável para demandas complexas de saúde pública.

O caso das filas ortopédicas do Ceará demonstra que, embora a solução de nenhum problema complexo seja facilmente alcançada, através dos processos estruturais é possível a construção de uma solução mais técnica, sustentável e eficiente para tais problemas do que através da judicialização de demandas individuais, em razão da existência de incentivo à participação cooperativa dos envolvidos na questão. Ademais, o fomento da colaboração de agentes técnicos dos órgãos

responsáveis pela gestão das filas de espera de cirurgias ortopédicas no Ceará nas audiências realizadas foi um aspecto diferencial na elaboração e implementação do cronograma estabelecido para o caso.

Contudo, mesmo exemplos paradigmáticos como o das filas ortopédicas do Ceará geram sinais de alerta: a configuração de um processo estrutural não pode significar um processo com duração indefinida. Nesse caso específico, os prazos de cumprimento do cronograma de execução das filas de espera estão sendo constantemente prorrogados e, mesmo após 20 anos da proposição da ação, não há perspectiva de finalização do caso, o que demonstra a necessidade de constante vigilância das partes interessadas para o cumprimento das soluções estabelecidas.

O estudo dos processos estruturais em contexto de saúde pública mostra-se complexo e necessário para o fomento de novas e criativas soluções para problemas persistentes e sistêmicos, que demandam tratamento institucional adequado e soluções estruturalmente eficientes.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

BORGES, Fabricio de Lima. **Litígios estruturais e filas de espera do Sistema Único de Saúde (SUS): soluções práticas para a atividade jurisdicional**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) — Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Brasília, 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Partes rés: União; Estado do Ceará; Município de Fortaleza/CE; Universidade Federal do Ceará (UFC). Fortaleza, 2006. Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/wp-content/uploads/2010/11/sentencaCirurgiasOrtopedicas.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 244, p. 197-230, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Diagnóstico do CNJ aponta alto índice de procedência e baixa conciliação em ações de saúde**. Brasília, DF, 2025a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/diagnostico-do-cnj-aponta-alto-indice-de-procedencia-e-baixa-conciliacao-em-acoes-de-saude/>. Acesso em: 15 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ); PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Diagnóstico da**

judicialização da saúde pública e suplementar. Brasília, DF: CNJ, 2025b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/07/251105-02-cnj-pnud-diagnostico-da-judicializacao-da-saude-publica-e-suplementar-1.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2026.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 23 abr. 2026.

ESPÍNDOLA, Renata Carvalho. As políticas públicas de saúde e o mérito dos protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas: considerações sobre a aplicabilidade da doutrina Chenery. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, Brasília, v. 42, n. 1, p. 10-22, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://revista.pg.df.gov.br/index.php/rjpgdf/article/view/15>. Acesso em: 18 abr. 2026.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Processos estruturais e covid-19: a efetivação do direito à saúde em tempos de pandemia. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 8, n. 19, p. 31-58, 2021.

GRIZOTTI, Giovani. Espera por cirurgias de prótese pelo SUS leva até 9 anos no RS, mostram dados da Secretaria da Saúde. **G1**, Rio Grande do Sul, 30 abr. 2025. Disponível em: [G1](#). Acesso em: 10 abr. 2026.

LIMA, Silvana Moreira. **A defensoria pública da união como agente estruturante nas cirurgias ortopédicas em Fortaleza**. 2026. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito) – Universidade Christus, Fortaleza, 2026.

HOGEMANN, Edna Raquel Rodrigues Santos. LITÍGIOS ESTRUTURAIS E A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: impactos e transformações. **Revista de Direito da Administração Pública**, [S. l.], v. 1, n. 3, 2024. Disponível em: <https://centrodeestudosdedireito.com.br/revistas/index.php/redap/article/view/82>. Acesso em: 15 abr. 2026.

MARMELSTEIN, George. A eficácia incompleta das normas constitucionais: desfazendo um mal-entendido sobre o parâmetro normativo das omissões inconstitucionais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 20, n. 20, p. 174-192, 2016.

MUNHOZ, Manoela Virmond. **A participação do amicus curiae: interesses, funções, regime jurídico e classificação**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, v. 5, n. 5, p. 1051-1076, 2019. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019_05_1051_1076.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2026.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática**. 2. ed. Campinas: Papirus, 1997.

PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**, v. 1, n. 2, p. 41-82, 2014. Disponível em: https://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n2/TeoriaDerecho_Ano1_N2_03.pdf. Acesso em 27 abr. 2026.

QUEIROZ, Cláudia Carvalho; BARBOSA, André Luiz de Albuquerque. O tempo de espera do usuário do SUS em filas de regulação e a necessidade de intervenção judicial: uma análise crítica do processo de regulação, da judicialização e das consequências para a saúde dos usuários. **Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte – REPOJURN**, v.05, n. 01, 2025. Disponível em: <https://revista.tjrn.jus.br/repojurn/article/view/106>. Acesso em: 02 abr. 2026.

SUS bate recorde de cirurgias eletivas em 2024, mas 1,3 milhão de pessoas ainda esperam atendimento. **G1**, Rio de Janeiro, 25 jan. 2025. Disponível em: [G1](#). Acesso em: 7 maio 2026.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 7ª REGIÃO (TRT-7). **CNJ e ONU apresentam novo diagnóstico sobre judicialização da saúde no Brasil**. 2026. Disponível em: <https://www.trt7.jus.br/index.php/noticias/todas-as-noticias/16486-cnj-e-onu-apresentam-novo-diagnostico-sobre-judicializacao-da-saude-no-brasil>. Acesso em: 3 maio 2026.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, jan. 2018. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225. Acesso em: 20 abr. 2026.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Juspodivm, 2020.

CAPÍTULO 2

PARA ALÉM DA TUTELA JURISDICIONAL: AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE ACESSO À JUSTIÇA

*Livia Façanha da Cunha*⁵

Sumário: Introdução. 1. Acesso à justiça: da concepção formal à material. 2. As políticas públicas como instrumentos de efetivação normativa e de acesso à justiça. 3. Acesso à justiça em perspectiva estrutural. 4. Exemplos de políticas públicas como facilitadoras do acesso à justiça. 5. Obstáculos à dimensão material do acesso à justiça. Considerações finais.

INTRODUÇÃO

O acesso à justiça é um direito fundamental garantido no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), traduzido no princípio da inafastabilidade da jurisdição: a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (Brasil, 1998). Em síntese, o acesso à justiça confere a todos os indivíduos o direito de exigir do Estado uma tutela jurisdicional efetiva e adequada às suas necessidades.

Prevalece na sociedade brasileira uma visão tradicionalista e formal de que o acesso à justiça se restringe ao direito de ação e à possibilidade abstrata de recorrer ao Poder Judiciário, ambos relacionados ao ingresso com processo judicial. Contudo,

⁵ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará e graduanda em Serviços Jurídicos Cartorários e Notariais pela Universidade Veiga de Almeida.

verifica-se na realidade social uma disparidade entre a pretensão de tutela jurisdicional prevista no arcabouço normativo e a efetiva proteção auferida pela sociedade no cotidiano, especialmente pelas parcelas vulneráveis.

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar que as políticas públicas constituem instrumentos indispensáveis e facilitadores da materialização do acesso à justiça, sobretudo no que se refere à efetivação de legislações de caráter protetivo e promocional.

Sustenta-se que a mera existência formal da norma jurídica é insuficiente para assegurar a fruição concreta dos direitos reconhecidos. Nesse contexto, faz-se necessária a atuação estatal por meio de políticas públicas capazes de viabilizar sua implementação, evitar o esvaziamento simbólico da legislação e proporcionar o acesso à justiça em todas as suas dimensões.

Para explorar o tema proposto, optou-se pela realização de uma pesquisa qualitativa, baseada em análises de obras doutrinárias, a exemplo de livros e artigos jurídicos, de legislações pertinentes e de políticas públicas já implementadas..

Adotou-se uma abordagem teórica e institucional, sem análise aprofundada de uma legislação específica, voltada à compreensão do acesso à justiça como uma responsabilidade do Estado enquanto garantidor de direitos fundamentais e de tutela jurisdicional. Logo, o acesso à justiça é examinado para além da tutela jurisdicional.

1. ACESSO À JUSTIÇA: DA CONCEPÇÃO FORMAL À MATERIAL

O conceito de acesso à justiça decorre de uma construção natural a partir dos movimentos sociais que ocorreram no mundo, o qual foi incluído gradativamente no sistema constitucional brasileiro.

Observa-se a presença significativa desse direito a partir da Constituição brasileira de 1934, ainda que não recebesse a mesma relevância atribuída atualmente. No inciso 32 do artigo 113⁶, a Constituição de 1934 assegurava assistência judiciária gratuita aos hipossuficientes, sendo um indício de uma preocupação constitucional com a democratização da prestação jurisdicional (Bedin; Spengler, 2023, p.140).

Em um contexto de retrocesso quanto ao acesso à justiça, as inovações trazidas pela Constituição Federal de 1934 não foram mencionadas na Constituição Federal de 1937, que também suprimiu os direitos de ampla defesa e contraditório até o final do período do Estado Novo (Brasil, 1937). Na época, o objetivo com a formulação de uma constituição era a disciplina da organização do Estado, não a proteção de direitos e garantias individuais e coletivos (Bedin; Spengler, 2013, p.141).

Entretanto, a Constituição Federal de 1946 (Brasil, 1946) estabeleceu um Estado Democrático de Direito, enfatizou os princípios constitucionais e ampliou o acesso ao Judiciário enquanto garantia dos cidadãos, conjugando a democracia liberal com as aquisições sociais (Brasil, 1946).

Após a redemocratização, promulgou-se a Constituição Cidadã, assim conhecida e referenciada a Constituição Federal

⁶ Constituição Federal de 1934: 32) A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse effeito, órgãos especiaes, e assegurando a isenção de emolumentos, custas, taxas e sellos. (Brasil, 1934).

de 1988, a qual restabeleceu o Estado Democrático de Direito, bem como seus princípios e garantias constitucionais, e reforçou novamente o direito de acesso à justiça, de modo a torná-lo cláusula pétrea, por força do inciso IV do parágrafo 04º do seu artigo 60 (Brasil, 1988)⁷.

A visão contemporânea sobre o acesso à justiça, garantida constitucionalmente, decorre da formação histórica descrita, com influência dos movimentos sociais internacionais, consolidando-se no entendimento de que seria o direito de ajuizar uma ação quando necessitar de prestação jurisdicional e de apresentar defesa quando for demandado, sumarizado no acesso à justiça formal (Cappelletti; Garth, 1988, p. 09).

Embora o acesso à justiça tenha sido consolidado como direito fundamental, priorizou-se sua positivação formal em detrimento de sua efetividade concreta, sendo este um dos motivos da disparidade entre a tutela jurisdicional ofertada em legislações e a efetiva proteção recebida pela população no cotidiano, conforme aduz Cappelletti e Garth (1988, p. 9): “o acesso formal, mas não efetivo à justiça correspondia à igualdade, apenas formal, mas não efetiva”.

Embora a regulamentação em lei seja essencial para o combate das problemáticas emergentes no Brasil, torna-se necessária a implementação simultânea de políticas públicas que viabilizem os objetivos e as diretrizes previstas em lei, em prol de estabelecer regulamentações que produzam efeitos na realidade brasileira e que não sejam consideradas como “simbólicas” no entendimento popular. Nesse sentido, Salinas (2013, p.130) aduz que:

⁷ Constituição Federal de 1988: Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais (Brasil, 1988).

A legislação também pode ser caracterizada como uma declaração verbal que institui diretrizes e comportamentos a serem observados por atores envolvidos na quinta etapa, que trata da implementação de políticas públicas. Para os propósitos deste artigo, implementação pode ser definida como uma prática institucional ‘pela qual a legislação e outras declarações de política social são formuladas para afetar pessoas, organizações e recursos’.

Logo, as legislações que são predominantemente protetivas de direitos e promocionais de valores são complementadas pelas políticas públicas que possibilitam a sua efetividade na prática, por meio da determinação de benefícios práticos, da promoção de programas e da realização de medidas socioeducativas.

Dessa forma, compreende-se que a eficácia das leis deve transcender o plano meramente normativo e que as medidas institucionais e políticas públicas são instrumentos capazes de realizar esta expansão para a realidade fática, a fim de garantir que o acesso à justiça não seja meramente formal, mas também material (Salinas, 2013).

Os autores Cappelletti e Garth (1988, p. 67) estabeleceram 03 (três) ondas renovatórias, sendo: (i) a primeira referente à assistência judiciária aos economicamente hipossuficientes, a qual se materializou no inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988; (ii) a segunda, à defesa dos direitos coletivos e difusos, cuja materialização se exemplifica pelo direito do consumidor, pelas ações civis públicas e pelas ações populares ; e, (iii) a terceira, à organização processual para tornar os processos judiciais mais céleres, mais eficazes e menos

burocráticos, cuja materialização se exemplifica pela expansão do sistema multiportas.

Embora a garantia do acesso à justiça como um direito fundamental seja uma conquista, o efetivo usufruto desse direito pela população continua obstado por alguns impasses, entre eles: a falta de informação sobre direitos básicos e programas assistenciais; centralização de políticas públicas em capitais de grande porte; morosidade no sistema judiciário; linguagem jurídica inacessível; infraestrutura suficiente para atender a demandas em massa; e, complexidade processual (Vitovsky, 2017, p.10).

Como exemplo desses impasses, a *Pesquisa Nacional da Defensoria Pública*, realizada em 2022, a avaliação realizada pelos Defensores Públicos brasileiros sobre o conhecimento da população sobre os serviços prestados pela Defensoria Pública (uma das instituições relacionadas ao direito de acesso à justiça) resultou que 69,3% consideram-o insuficiente, 29,4% considera-o adequado e 1,1% considera-o nenhum (Esteves *et al.*, 2022, p.129).

O acesso à justiça constitui direito fundamental e não deve ser confundido com o mero acesso ao Poder Judiciário. Embora ambos sejam imprescindíveis ao ordenamento jurídico, o primeiro não se restringe à possibilidade de ajuizamento de ações, tampouco apenas a declaração de direitos, mas também a atuação afirmativa do Estado enquanto garantidor da tutela jurisdicional com esse poder-dever (Nascimento, 2021, p.14).

Diante das limitações apresentadas, compreende-se o acesso à justiça de maneira mais ampla, em comparação à visão tradicional, não apenas como o ingresso em juízo, mas também como a fruição efetiva dos direitos juridicamente reconhecidos.

Por isso, o acesso à justiça urge a adoção de políticas públicas, exigindo que o Estado atue diretamente além da esfera jurisdicional, por intermédio do Poder Executivo, alcançando dimensões estruturais, administrativas e institucionais. Trata-se de uma concepção material do acesso à justiça, na qual a sua efetivação e a eficácia dos direitos declarados em legislações dependem da criação de condições institucionais capazes de viabilizar o efetivo usufruto pela população, que poderá ser realizado mediante a implementação de políticas públicas (Nascimento, 2021).

2. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO NORMATIVA E DE ACESSO À JUSTIÇA

Ao compreender o acesso à justiça em seu sentido material, evidencia-se que a mera existência da norma não é suficiente para assegurar sua efetividade na sociedade brasileira (Barreto; Mendes, 2023). Destarte, torna-se imprescindível a distinção entre a validade formal da norma e a sua aptidão para produzir efeitos na realidade, deslocando a análise do ponto de vista jurídico para a perspectiva estrutural e institucional.

Enquanto a validade formal da norma se refere ao atendimento das condições para a norma ser considerada constitucional e à verificação dos trâmites legislativos para a sua criação, a aptidão para produzir efeitos na realidade se refere à existência de atividades, programas e medidas capazes de viabilizar a concretização dos direitos no plano prático, ou seja, para além da sua previsão formal (Barroso, 2026, p.141).

A fim de garantir o acesso à justiça em sua dimensão material, o ordenamento jurídico brasileiro demanda a adoção

de políticas públicas, enquanto ações e programas planejados pela Administração Pública para alcançar os objetivos do Estado.

As políticas públicas são programas e ações que visam efetivar os preceitos e comandos gerais determinados na ordem jurídica, os quais necessitam de ação estatal para se concretizar na realidade brasileira, especialmente no que se refere aos direitos sociais e fundamentais (Fonte, 2021, p.17).

Outrossim, as políticas públicas são identificadas com base em 04 (quatro) fases: (i) a definição da agenda pública; (ii) a formulação e escolha de tais medidas; (iii) sua implementação pelo órgão competente; e (iv) avaliação pelos diversos mecanismos previstos na Constituição e nas leis (Fonte, 2021, p. 19).

A primeira fase corresponde à percepção de um problema por legisladores ou administradores, os quais incluirão o assunto na pauta para discussão pública, inclusive podendo contar com a participação da população civil por meio de sindicatos e comunicações em massa, por exemplo (Fonte, 2021).

Em seguida, há a formulação e a escolha das políticas públicas com base na legislação vigente, em razão do Princípio da Legalidade. Depois, avança-se para a implementação da política pública pelo órgão competente, fase que faz referência à efetivação de planos e programas elaborados pelo Estado por meio da edição de atos administrativos que destinam os recursos, a exemplo da alocação de servidores e abertura de editais (Fonte, 2021, p. 19).

Por fim, a quarta fase corresponde à avaliação das políticas públicas, com base nos seguintes parâmetros de controle: (i) político-eleitoral, no qual os cidadãos julgam os partidos políticos com base em seus planos de ação e a percepção sobre

os efeitos causados por eles na realidade social; (ii) administrativo-interno, fundado em legalidade, mérito, eficácia, produtividade e gestão; (iii) legislativo, desempenhado pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas; e (iv) judicial, exercido pelo Poder Judiciário no controle de constitucionalidade dos atos administrativos (Fonte, 2021, p. 19).

Portanto, considerando como ocorre a implementação de novas políticas públicas e a necessidade de instrumentos extralegis para concretizar a garantia dos direitos na realidade brasileira, as políticas públicas são vias eficazes para mitigar ou eliminar as referidas barreiras na promoção do acesso à justiça em parcelas populacionais mais vulneráveis, cujo planejamento do Estado possibilita o alcance descentralizado e amplo.

Dessa maneira, as políticas públicas viabilizam o acesso à justiça na sua perspectiva material, permitindo que o Estado transcenda a tutela jurisdicional da ótica formal por meio de uma prestação afirmativa.

3. ACESSO À JUSTIÇA EM PERSPECTIVA ESTRUTURAL

O acesso à justiça, em sua dimensão material, depende da atuação coordenada dos 3 (três) poderes do Estado para garantir a efetivação na realidade brasileira, além de ser imprescindível um planejamento institucional contínuo, especialmente quando o instrumento definido para isto é a formulação de políticas públicas transversais. Nessa ótica, aduz Fonte (2021, p.52):

Em caráter puramente abstrato, não existe, no direito brasileiro atual, um nítido marco divisório entre os campos de atuação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário em matéria de políticas públicas destinadas à concretização de direitos fundamentais que possa ser extraído de maneira direta e inequívoca do texto constitucional.

Ainda, no tocante à ausência de uma divisão rígida de funções e de instituições concretas, não somente teóricas, na implementação de políticas públicas para garantir a efetividade dos direitos fundamentais, Fonte (2021, p. 51) defende que deve ser considerada a função orgânico-funcional dos poderes, baseada na racionalidade e eficiência na designação do órgão responsável para cada atividade-meio.

Sob essa perspectiva, cabe ao Poder Legislativo a elaboração de normas que regulam o acesso à justiça, representando a preferência do povo em assuntos que interessam à coletividade. Porém, estas normas tendem a estabelecer os comandos e objetivos gerais, pressupondo a adoção de ações estatais futuras para a sua concretização.

Quando essas legislações não são acompanhadas de políticas públicas aptas a viabilizar a fruição de direitos na realidade, oportuniza-se que a norma se torne simbólica, sem que a sua efetividade seja percebida pela população, logo, seria incapaz de assegurar por si só o acesso à justiça em sentido material.

Por isso, em concomitância com a atuação do Poder Legislativo, cabe ao Poder Executivo a formulação, coordenação, execução e financiamento de políticas públicas por intermédio dos diversos órgãos da Administração Pública,

de forma a converter os comandos normativos em ações concretas voltadas à efetivação material do acesso à justiça.

Por sua vez, cabe ao Poder Judiciário a salvaguarda das políticas públicas, do acesso à justiça e dos direitos fundamentais, por meio do controle jurisdicional exercido quando for demandado em situação de desamparo populacional com relação a estes direitos, inclusive no âmbito de ações coletivas.

Nesse sentido, Barroso (2009, p. 11), defende que é válida a atuação do Poder Judiciário na imposição ou invalidação de políticas públicas quando isto decorrer da necessidade de preservar direitos fundamentais.

É nesse ambiente, é nessa dualidade presente no Estado constitucional democrático que se coloca a questão essencial: podem juízes e tribunais interferir com as deliberações dos órgãos que representam as maiorias políticas – isto é, o Legislativo e o Executivo –, impondo ou invalidando ações administrativas e políticas públicas? A resposta será afirmativa sempre que o Judiciário estiver atuando, inequivocamente, para preservar um direito fundamental previsto na Constituição ou para dar cumprimento a alguma lei existente.

Desse modo, é imprescindível a atuação conjunta dos Três Poderes, a fim de garantir que a normatização de direitos, especialmente aqueles relacionados ao acesso à justiça, seja acompanhada de políticas públicas capazes de concretizar a dimensão material desse direito fundamental.

4. EXEMPLOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FACILITADORAS DO ACESSO À JUSTIÇA

No cenário brasileiro, é possível verificar a implementação de políticas públicas com a finalidade de concretizar os direitos reconhecidos na legislação. A título de exemplificação, podem ser citadas políticas públicas de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e políticas de assistência jurídica gratuita no âmbito da Defensoria Pública.

Com o objetivo de assegurar o direito à saúde previsto no artigo 194 da Constituição Federal de 1988⁸, bem como proceder aos efeitos concretos da Lei n° 8.080 de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), foram implementadas diversas políticas públicas que se relacionam com a promoção de saúde universal e coletiva para a população brasileira (Brasil, 1990).

Cita-se, por exemplo, a Política Nacional de Promoção da Saúde (Brasil, 2018)⁹, que visa à equidade, à melhoria das condições de vida e à redução de vulnerabilidades e riscos à saúde que decorrem de fatores sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais. Com este propósito, a política define os órgãos competentes, os temas prioritários e transversais, as

⁸ Constituição Federal de 1988, Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (Brasil, 1988).

⁹ Portaria de Consolidação n° 2, de 28 de setembro de 2017 – Art. 2º A PNPS traz em sua base o conceito ampliado de saúde e o referencial teórico da promoção da saúde como um conjunto de estratégias e formas de produzir saúde, no âmbito individual e coletivo, caracterizando-se pela articulação e cooperação intra e intersetorial, pela formação da Rede de Atenção à Saúde (RAS), buscando articular suas ações com as demais redes de proteção social, com ampla participação e controle social (Brasil, 2017).

diretrizes a serem seguidas e os objetivos a serem alcançados, constituindo-se um planejamento contínuo para o atingimento dessas finalidades

O efeito concreto dessa política consiste na transformação de um conceito abstrato de universalização do direito à saúde em programas de prevenção e tratamento que consideram as desigualdades do cotidiano. Dessa forma, a política pública de saúde atua como um facilitador do acesso à justiça material, pois busca oferecer a saúde de forma direta, evitando que o cidadão precise recorrer ao Judiciário para obter o que já lhe é garantido (Brasil, 2017).

Outrossim, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como direito fundamental, mediante o inciso LXXIV do artigo 5º¹⁰, a assistência jurídica integral e gratuita para os que forem considerados hipossuficientes na forma da lei, isto é, o acesso à justiça em sentido tradicional (Brasil, 1988).

Posteriormente, a Defensoria Pública foi organizada, pela Lei Complementar nº 80 de 1994, como um órgão estatal responsável por executar a política de assistência jurídica do Estado, assegurando que a hipossuficiência econômica não seja uma barreira intransponível para a defesa de direitos (Brasil, 1994).

Um exemplo relevante de política pública implementada no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Ceará é a Política de Linguagem Simples, instituída mediante a Resolução nº 234

¹⁰Constituição Federal de 1988, Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos [...] (Brasil, 1988).

de 2024 (Ceará, 2024)¹¹. Essa medida institucional objetiva que a comunicação seja mais clara, acessível e direta, democratizando o acesso à informação jurídica a todas as pessoas e garantindo uma prestação de serviços públicos adequada.

A consequência fática dessa implementação é a redução do distanciamento entre o cidadão, titular do direito, e a linguagem jurídica excessivamente técnica, permitindo que o indivíduo compreenda sua situação jurídica e participe ativamente da solução de seus conflitos.

Portanto, por meio da adaptação da comunicação à realidade social e da expansão da orientação jurídica, essa política pública fortalece a dimensão material do acesso à justiça. Dessa forma, garante que a proteção estatal não se restrinja à previsão teórica de direitos nas legislações, mas seja uma ferramenta presente e acessível no cotidiano da população.

5. OBSTÁCULOS À DIMENSÃO MATERIAL DO ACESSO À JUSTIÇA

Embora existam exemplos de implementação de políticas públicas para a efetivação de leis que garantem direitos à

¹¹ Resolução nº 234 de 2024: “[...] CONSIDERANDO o objetivo desta Resolução, pela qual queremos que as pessoas encontrem facilmente a informação que procura, compreenda a informação que encontrou e consiga usar essa informação para tomar uma boa decisão; CONSIDERANDO, por fim, que a Defensoria Pública tem a missão de garantir que todas as pessoas tenham acesso aos seus direitos, facilitando a comunicação; [...] Art. 1º Fica criada a Política de Linguagem Simples na Defensoria Pública do Estado do Ceará com objetivo de tornar suas comunicações mais claras, acessíveis e diretas” (Ceará, 2024).

população, persistem entraves que comprometem a realização do acesso à justiça material, os quais impedem a assimilação entre a previsão normativa e a sua concretização na realidade social. Como observa Barroso (2026, p. 142):

A efetividade da Constituição há de assentar-se sobre alguns pressupostos indispensáveis. Como foi referido, é preciso que haja, da parte do constituinte, senso de realidade, para que não pretenda normatizar o inalcançável, o que seja materialmente impossível em dado momento e lugar. Ademais, deverá ele atuar com boa técnica legislativa, para que seja possível vislumbrar adequadamente as posições em que se investem os indivíduos, assim como os bens jurídicos protegidos e as condutas exigíveis. Em terceiro lugar, impõe-se ao Poder Público vontade política, a concreta determinação de tornar realidade os comandos constitucionais. E, por fim, é indispensável o consciente exercício de cidadania, mediante a exigência, por via de articulação política e de medidas judiciais, da realização dos valores objetivos e dos direitos subjetivos constitucionais.

Dessa forma, a efetividade das normas jurídicas, especialmente aquelas que são enunciadoras de direitos, depende da atividade estatal enquanto concretizador de comandos constitucionais e da boa técnica legislativa para normatizar de acordo com a realidade social.

Quanto aos entraves relacionados à dimensão material do acesso à justiça, destaca-se frequentemente a insuficiente coordenação institucional entre órgãos da Administração Pública responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas, uma vez que esta atuação desarticulada dificulta a

implementação contínua e coerente destes instrumentos (Sadek, 2014, p.63).

Nesse sentido, ao dificultar o usufruto dos direitos dos cidadãos na prática, a desarticulação institucional entre os órgãos responsáveis comumente gera a necessidade de requisição judicial das demandas sociais por parte da sociedade, as quais deveriam ser asseguradas de forma imediata. Assim, o fenômeno da judicialização crescente revela-se como um sintoma direto do déficit de efetividade na dimensão material do acesso à justiça.

Outro obstáculo evidenciado é a dificuldade de exercício do dever estatal de orientação e informação aos destinatários das políticas, devido à falta de divulgação adequada, especialmente àqueles que se encontram em regiões com particularidades geográficas e à população com níveis rudimentares de letramento, inclusive digital, situação na qual há incapacidade prática de percepção e exercício dos direitos pelos indivíduos, ainda que os direitos existam formalmente (Sadek, 2014, p.63).

Nesta perspectiva, sobressaem barreiras relacionadas à exclusão digital, em que a falta de letramento tecnológico limita o usufruto de direitos e serviços essenciais. Somam-se a isso a precariedade na difusão de informações institucionais e a persistência de uma linguagem hermética, que carece de adaptação aos variados níveis de alfabetização da população, inviabilizando a compreensão do direito pelo seu próprio titular.

Ademais, outro entrave relevante é a dificuldade em abranger todas as particularidades sociais, culturais, econômicas e políticas presentes na população brasileira, principalmente nas situações em que não há uma capacitação prévia dos agentes sobre diversidade e inclusão (Sadek, 2014, p. 63). Diante da pluralidade étnico-cultural e da vasta extensão territorial

brasileira, a eficácia das legislações depende da superação de modelos de gestão genéricos.

É indispensável que as políticas públicas abandonem o universalismo abstrato e contemplem as especificidades regionais e identitárias, sob pena de aprofundarem a marginalização de grupos vulneráveis e comprometerem a própria aplicabilidade da norma no cotidiano social (Sadek, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acesso à justiça não pode ser compreendido de forma restrita como a simples possibilidade de acionar o Poder Judiciário, embora este direito seja de grande importância. Ainda que a tutela jurisdicional seja um elemento essencial do Estado Democrático de Direito, sua centralização se revela insuficiente diante da existência de legislações protetivas, cuja efetividade depende de atuação estatal para além do processo judicial. O acesso à justiça, portanto, deve ultrapassar a dimensão meramente formal, incorporando aspectos materiais capazes de assegurar a concretização dos direitos fundamentais na realidade brasileira.

A efetividade normativa é limitada caso não seja coordenada simultaneamente à implementação de políticas públicas aptas a concretizar os direitos reconhecidos pela ordem jurídica, uma vez que estes instrumentos conduzem à formação de um planejamento contínuo de quais ações serão executadas para garantir a preservação dos direitos individuais e coletivos.

Ademais, a ausência de ações estatais coordenadas, de prestação suficiente de informação e de estruturas

administrativas adequadas contribui para o esvaziamento simbólico da norma, redimensionando direitos formalmente assegurados em conceitos dificilmente percebidos pela população vulnerável.

Assim, o acesso à justiça se revela fragilizado e condicionado à existência de mecanismos — especialmente políticas públicas — que mitiguem ou eliminem entraves econômicos, sociais, culturais e informacionais, que impedem o exercício efetivo dos direitos fundamentais.

Conclui-se que o acesso à justiça deve ser compreendido como responsabilidade estatal multifacetada, compartilhada entre todos os Poderes do Estado, demandando planejamento, continuidade e articulação.

Somente a partir do fortalecimento institucional e da adoção de políticas públicas consistentes é possível garantir que a norma jurídica produza efeitos concretos na realidade social, conferindo ao acesso à justiça uma dimensão material compatível com os compromissos democráticos e constitucionais do ordenamento jurídico brasileiro.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Luciano Silva; MENDES, Angela Dias. **O conceito de acesso à Justiça: Uma breve perspectiva digital.** Revista de Estudos e Debates – CEDES. Volume 7 – Nº 1 – Jan-Jun 2023. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/documents/d/guest/8-23>. Acesso em: 13 abr. 2026.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito

de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista de Direito Social**, Porto Alegre, v. 9, n. 34, p. 11-43, abr./jun. 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/es/estudobarroso.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2026.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo** - 14ª Edição 2026. 14. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2026. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786551771620/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República, 1935. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 14 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1938)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Brasília, DF: Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 13 abr. 2026.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 13 abr. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jan. 2026.

BRASIL. **Lei complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 16 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 16 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Política Nacional de Promoção da Saúde: PNPS: Anexo I da Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017**, que consolida as normas sobre as políticas nacionais de saúde do SUS/Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde. Brasília, DF: Ministério da

Saúde, 2018. 40 p. Disponível em:

https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_promocao_saude.pdf. Acesso em: 16 jan. 2026.

BEDIN, Gabriel de Lima; SPENGLER, Fabiana Marion. O Direito à Justiça e as Constituições Brasileiras: Aspectos Históricos. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 135-146, julho/dezembro de 2013. ISSN 1982-0496. Disponível em:

<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/512/373>. Acesso em: 13 abr. 2026.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução e versão de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

CEARÁ. **Resolução nº 234, de 30 de outubro de 2024**. Cria a Política de Linguagem Simples na Defensoria Pública do Estado do Ceará. Fortaleza, CE: Conselho Superior da Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará, 2024. Disponível em: <https://www.defensoria.ce.def.br/wp-content/uploads/2024/10/resolucao-no-234-2024.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2026.

ESTEVES, Diogo; AZEVEDO, Júlio Camargo de; GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; JIOMEKE, Leandro Antonio; LIMA, Marcus Edson de; MENEGUZZO, Camylla Basso Franke; SADEK, Maria Tereza; SILVA, Franklyn Roger Alves; SILVA, Nicholas Moura e; TRAVASSOS, Gabriel

Saad; WATANABE, Kazuo. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2022**. Brasília, DF: Defensoria Pública da União, 2022. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2022-eBook.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2026.

FONTE, Felipe de M. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Saraiva Jur, 2021. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555597417/>. Acesso em: 14 jan. 2026.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Acesso à justiça: uma releitura da obra de Mauro Capelletti e Bryant Garth a partir do Brasil 40 anos depois. **REVISTA QUAESTIO IURIS**, [S. l.], v. 8, n. 03, p. 1827–1858, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/19385>. Acesso em: 9 mar. 2026.

NASCIMENTO, Enio Silva. **A reforma da previdência no Brasil e a dignidade da pessoa humana: uma perspectiva à luz do sistema interamericano de direitos humanos**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2021.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. A Lei como instrumento de ação governamental: fundamentos teóricos, limites e

potencialidades. **Revista da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público**. Porto Alegre, RS: 2013. v8, p. 129-155. Disponível em: <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/download/20/63/> <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/issue/view/1>. Acesso em: 14 jan. 2026.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à Justiça: Um direito e seus obstáculos. **Revista da Universidade de São Paulo**. São Paulo, nº 101, p. 63, março/abril/maio 2014. Disponível em: <https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2021/04/Maria-Tereza-Sadek.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2026.

VITOVSKY, Vladimir Santos. O Acesso à Justiça em Boaventura de Sousa Santos. **Revista Interdisciplinar do Direito - Faculdade de Direito de Valença**, [S. l.], v. 13, n. 1, 2017. p. 177–196. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/68>. Acesso em: 13 abr. 2026.

CAPÍTULO 3

EXCEÇÃO À CONFIDENCIALIDADE DAS TRATATIVAS DE CONCILIAÇÃO EM FACE DO FORNECEDOR INTRANSIGENTE: UMA PONDERAÇÃO COM A BOA-FÉ DAS RELAÇÕES DE CONSUMO

*Luís Eduardo Girão Mota*¹²

*José Phelippe J. de S. Machado*¹³

*Natália Melo Girão Mota*¹⁴

Sumário: Introdução. 1. As diferenças de eficiência do esforço de solução consensual entre conflitantes conforme as diferenças de seus poderes. 2. A confidencialidade das tratativas da conciliação como favorecimento indevido ao fornecedor lesivo e intransigente 3. A ponderação do princípio da confidencialidade nas conciliações judiciais com os princípios da defesa do consumidor, da isonomia entre as partes e da boa-fé. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo examina a aplicação do princípio da confidencialidade nas conciliações judiciais consumeristas,

¹² Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

¹³ Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

¹⁴ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

especialmente quando utilizadas por fornecedores de forma estratégica para procrastinar a satisfação de direitos reconhecidos aos consumidores. A problemática ganha relevo diante da vulnerabilidade técnica, econômica e informacional do consumidor em face de fornecedores, situação que, como observa a doutrina consumerista clássica, justifica a incidência de um regime jurídico protetivo (Benjamin; Marques; Bessa, 2009).

Assim, parte-se da hipótese de que a confidencialidade das tratativas conciliatórias, quando aplicada de modo absoluto e descontextualizado, pode favorecer indevidamente fornecedores intransigentes, em detrimento do equilíbrio nas relações de consumo. O objetivo central do estudo é, portanto, propor uma releitura desse princípio à luz da boa-fé objetiva, da função punitiva-pedagógica da responsabilidade civil e da necessária harmonização entre os diversos valores constitucionais envolvidos, como a defesa do consumidor (art. 170, V, CF/1988).

Metodologicamente, adota-se o método dedutivo, com análise bibliográfica e documental, apoiada em dados empíricos fornecidos pelo Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) de Fortaleza entre 2021 e 2025. Essa combinação de fundamentos teóricos e práticos possibilita não apenas identificar a insuficiência da atual aplicação do princípio da confidencialidade, mas também sugerir ajustes interpretativos e procedimentais que preservem a função social da conciliação e assegurem maior efetividade à tutela consumerista. Dessa forma, a pesquisa justifica-se tanto pela relevância acadêmica, ao contribuir para o debate sobre colisão de princípios no processo civil, quanto pela relevância social, ao propor medidas capazes de evitar que a autocomposição seja instrumentalizada contra o próprio consumidor que deveria ser protegido.

1. AS DIFERENÇAS DE EFICIÊNCIA DO ESFORÇO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL ENTRE CONFLITANTES CONFORME AS DIFERENÇAS DE SEUS PODERES

O CEJUSC (Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos) é um órgão do Poder Judiciário que realiza sessões e audiências que visam à autocomposição entre partes conflitantes, por meio dos procedimentos de conciliação e de mediação (Lei nº 13.105/2015¹⁵, art. 165). No CEJUSC da comarca de Fortaleza, as mediações são empregadas na solução de conflitos de família, enquanto as sessões de conciliação são empregadas nos demais conflitos cíveis, o que abrange os conflitos de relação de consumo, entre consumidores e fornecedores, nos termos dos arts. 2º e 3º da Lei nº. 8.078/1990¹⁶ (Brasil, 1990). Analisando as estatísticas desse CEJUSC, percebe-se uma grande diferença entre as taxas de sucesso desses dois diferentes métodos consensuais de resolução de conflitos.

Conforme consolidação de dados fornecidos pelo CEJUSC de janeiro de 2022 a julho de 2025, foram realizadas 9.200 audiências de mediação nas quais as duas partes conflitantes compareceram. Dessas, 7.736 foram bem-sucedidas, correspondendo a uma taxa de sucesso de 84,09%. Essa é a taxa de sucesso em uma situação na qual os conflitantes tiveram a oportunidade de apresentar propostas de acordo reciprocamente (e a correspondente oportunidade de aceitá-las). Pode-se computar essas oportunidades não apenas quando conflitantes de ambos os polos da lide se encontraram na audiência, mas também pelo simples fato de terem sido

¹⁵ Código de Processo Civil, doravante chamado CPC.

¹⁶ Código de Defesa do Consumidor, doravante chamado CDC.

convidados para esse encontro. Segundo esse outro critério, consideramos então como base de cálculo as 11.741 audiências que foram marcadas, o que resulta em uma taxa de sucesso de 65,89%.¹⁷

Diante desses dados, os conflitos de família (objeto de mediação) obtiveram taxas de sucesso de mais de dois terços dos casos, quando as partes efetivamente se encontram para negociar. E obtiveram taxas de mais da metade dos casos, quando simplesmente lhes foi dada a oportunidade de se encontrar para negociar. Comparemos então esses dados com os conflitos cíveis de outras espécies, que são objeto da técnica de conciliação, abrangendo os mesmos meses.

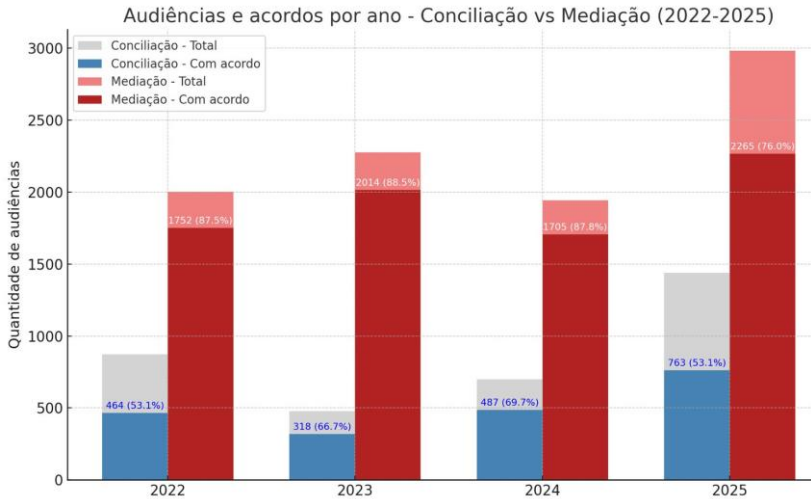
De janeiro de 2022 a julho de 2025, realizaram-se 3.488 audiências de conciliação com a presença dos dois polos conflitantes. Delas, 2032 foram bem-sucedidas (taxa de sucesso: 58,26%). Contando com as audiências nas quais os dois polos tinham sido convidados (5.367 audiências), a taxa de sucesso foi de 37,86 %.

Logo, enquanto os conflitos de família (mediados) obtêm sucesso em mais de 80% dos casos(quando as partes efetivamente se encontram) ou mais da metade dos casos (quando lhes foi dada a oportunidade de se encontrar), os outros conflitos cíveis (conciliáveis) obtêm sucesso em pouco mais da metade dos casos (quando as partes se encontram) ou de muito menos da metade dos casos (quando houve a mera oportunidade para isso). Em suma: constata-se alta taxa de sucesso nas

¹⁷ Os dados mencionados referentes ao CEJUSC foram obtidos por meio de contato direto realizado por um dos autores com o setor responsável da instituição, tendo sido fornecidos para fins informativos e utilizados neste trabalho como referência para a análise desenvolvida. Os dados enviados, bem como a solicitação, podem ser visualizados por meio do seguinte link: https://drive.google.com/drive/folders/1QklsPSse3JW0bgVgd5zJYPpz3iIxz_a_c?usp=drive_link

mediações e baixa taxa de sucesso nas conciliações ao longo do tempo, conforme bem ilustra o seguinte gráfico:

Figura 1 – Eficácia média de conciliação e mediação (2022–2025)



Fonte: CEJUSC/Fortaleza (dados consolidados 2022-2025)

As mediações ora quantificadas envolvem partes conflitantes ligadas por laços familiares. Por outro lado, dentro da categoria “cível”, muitos litigantes são empresas, pessoas que

funcionam como fornecedores (nos termos do art. 3º do CDC¹⁸) diante de um consumidor (CDC art. 2º¹⁹).

Essa diferença de taxas de sucesso entre as mediações (causas de família) e conciliações (causas de consumo) pode ser então explicada pela diferença de poder entre as partes antagônicas. Nas causas de família, os conflitantes (pessoas naturais) detêm poderes de barganha negocial aproximados, quando comparadas um com o outro. Diferentemente, nos conflitos consumeristas, as empresas fornecedoras conflitantes são pessoas fictícias. Tal assimetria constitui obstáculo relevante ao processo de negociação:

Do que adianta falar em interesses, opções e padrões, se o outro lado tiver uma posição de barganha mais forte? Que se pode fazer quando o outro lado é mais rico, ou tem melhores ligações, ou conta com uma diretoria maior ou armas mais poderosas? (Fischer; Ury; Patton, 2005, p. 115).

A constatação fática acima converge com a já clássica doutrina da hipossuficiência e vulnerabilidade dos consumidores diante dos fornecedores:

¹⁸ Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

¹⁹ Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

O *favor debilis* é, pois, a superação da ideia – comum no direito civil do século XIX – de que basta a igualdade formal para que todos sejam iguais na sociedade [...] os ‘outros’ geralmente são leigos, não detêm informações sobre os produtos e serviços oferecidos no mercado, não conhecem as técnicas de contratação de massa ou os materiais que compõem os produtos ou a maneira de usar os serviços, são pois mais vulneráveis e vítimas fáceis de abusos. É a vulnerabilidade que aqui chamaremos de vulnerabilidade técnica, vulnerabilidade jurídica (ou econômica), vulnerabilidade fática (ou monopolística) e vulnerabilidade informacional (Benjamin; Marques; Bessa, 2009, p. 320-353).

Há um fator adicional que pode explicar a diferença das taxas de sucesso para os dois tipos de conflitos. As mediações (causas de família) trabalham apenas com conflitantes que são pessoas naturais (pessoas físicas) em ambos os polos, ou seja, trabalham com indivíduos diretamente envolvidos emocionalmente no conflito. Assim, algumas técnicas do uso das emoções podem ser mais facilmente aplicadas nas suas negociações envolvendo pessoas individuais. Por isso, os fornecedores em conciliação são relativamente imunes a técnicas de negociação que apelam para a emoção, como as explanadas por Fischer e Shapiro (2019, p. 05-07):

A negociação é muito mais do que uma articulação racional. Seres humanos não são computadores. Além de ter interesses substantivos, você faz parte da negociação. Suas emoções e as das outras pessoas estão em jogo. [...] Embora as emoções sejam vistas, em geral, como obstáculos — e com razão —, elas também podem ser um grande ativo. Podemos

utilizá-las na concretização do objetivo da negociação, definindo vias criativas para satisfazer interesses ou otimizar um relacionamento complicado. [...] Tanto nas negociações internacionais quanto nas cotidianas, as emoções positivas são essenciais.

Por outro lado, as empresas fornecedoras conflitantes, são pessoas fictícias, pessoas “jurídicas”, pessoas coletivas. Seus agentes prepostos que comparecem às sessões de conciliação desempenham um trabalho planejado, refletido e direcionado pelo propósito de minimizar as perdas econômicas e de maximizar seus ganhos. Não se trata de negociadores que costumam estar emocionalmente envolvidos de modo profundo com a parte antagônica ou com o objeto da disputa. Essas empresas lidam com consumidores que são majoritariamente, esses, sim, pessoas físicas com emoções reais. Por isso, os fornecedores em conciliação são relativamente imunes a técnicas de negociação que apelam para a emoção, ao passo em que os consumidores estão ainda mais vulneráveis a elas, uma vez que os prepostos dos fornecedores podem utilizar dessas técnicas emocionais de negociação contra os consumidores deliberadamente.

As diferentes taxas de sucesso consensual entre o direito de família e o direito do consumidor também é congruente com outro ponto que distingue esses dois tipos de relações. Enquanto as relações consumeristas (e respectivas conciliações) podem ser classificadas como relações puramente negociais, as relações familiares (e respectivas mediações) consistem em negociações relacionais.

Uma relação familiar pressupõe uma duração de anos, na qual fortes emoções dos partícipes são despertadas, cultivadas e ressentidas. Em prol da manutenção desse relacionamento com

o mínimo de discórdia, as partes tendem a aceitar mais perdas em suas pretensões e a diminuir suas expectativas de ganho. Diferentemente, na ausência de relacionamento durável ou emocionalmente intenso, a relação de consumo tende a se caracterizar pelo raciocínio calculista de um fornecedor que calcula o ganho que pode obter ao procrastinar a satisfação de um direito lesado, sobretudo se tiver a chance de, ao fim, não ser obrigado a satisfazê-lo, podendo mais facilmente então, por exemplo, investir o valor reservado para o pagamento de uma indenização em uma aplicação financeira que lhe renda mais do que os eventuais encargos da mora fixados pelo juízo. Essa diferença de realidade entre uma relação social constante e uma relação social passageira é congruente com a diferenciação que o CPC recomenda: mediação como a modalidade de negociação adequada para “casos em que houver vínculo anterior entre as partes” (art. 165, §3º)²⁰, e conciliação como a modalidade adequada para “casos em que *não* houver vínculo anterior entre as partes” (art. 165, §2º)²¹.

Relações puramente negociais ou transacionais (partes sem vínculos anteriores) coincidem com a maioria dos casos de relações de consumo, enquanto negociações relacionais (partes com vínculos anteriores) coincide com a maioria dos casos de relações de família.

²⁰ §3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

²¹ §2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

Uma vez que as relações de consumo revelam uma desigualdade de poder muito maior que as diferenças de poder entre familiares, os mesmos dispositivos do CPC são congruentes com a ideia de que o conciliador judiciário possa tutelar a parte menos poderosa (a parte consumidora), podendo “sugerir soluções para o litígio” (art. 165, §2º) – diferentemente do mediador judiciário, o qual, atuando, preferencialmente em relações de família, apenas “auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos” (art. 165, §3º). Essa manifestação tutelar da conciliação, por sua vez, é congruente com a doutrina da proteção ao consumidor²².

Enfim, as taxas de sucesso são visivelmente altas quando se tentam acordos entre partes com mesmo nível de poder (causas familiares), enquanto as taxas de sucesso são visivelmente baixas quando se tentam acordos entre partes com notável diferença de poder (causas consumeristas). Disso conclui-se que, quanto maior a diferença de poder entre os negociantes, menor a chance de consenso. Tal abuso de poder, tal injustiça, demanda uma alteração no método de trabalho sobre as conciliações consumeristas.

²² “Aparece assim uma nova definição de igualdade dos mais fracos no direito privado, igualdade não apenas formal (na lei ou frente à lei), mas material ou total, uma igualdade dos desiguais (tratar desigualmente os desiguais e igualmente os iguais). Uma igualdade material, que necessariamente só será alcançada com a intervenção ordenadora (ordem pública de direção e organização) do Estado a reequilibrar esta relação intrinsecamente desequilibrada, assegurando direitos para os mais fracos, por exemplo, os consumidores, e impondo deveres para os mais fortes, com os fornecedores de produtos e serviços na sociedade de consumo ou no mercado brasileiro” (Benjamin; Marques; Bessa, 2009, p. 32).

2. A CONFIDENCIALIDADE DAS TRATATIVAS DA CONCILIAÇÃO COMO FAVORECIMENTO INDEVIDO AO FORNECEDOR LESIVO E INTRANSIGENTE

O ordenamento jurídico processual ainda confere mais outra vantagem às empresas fornecedoras de consumo (além das que já se beneficiam da própria relação jurídica substancial desigual): a aplicação do Princípio da Confidencialidade de modo não ponderado. O art. 166 do CPC dispõe que

A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada

§1º A confidencialidade estende-se a todas as informações produzidas no curso do procedimento, cujo teor não poderá ser utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes (Brasil, 2015a, s.p.).

Dessa redação pode-se interpretar que os conteúdos das propostas na negociação (“...todas as informações...”) não podem ser conhecidos pelo juiz que julgará a lide quando a autocomposição não obtiver êxito.

Conquanto a literalidade da Lei nº 13.140 (Lei da Mediação) refira-se expressamente apenas à confidencialidade das mediações, surge a dúvida de se essa proibição, de revelar o teor das propostas e a eventualidade de aceitação, também se estende às conciliações (por analogia) ou se não (por interpretação *a contrario sensu*).

A prática observada (o costume) do CEJUSC da comarca de Fortaleza é o de não registrar o teor das negociações nos termos das audiências de conciliação. Essa falta de registro cumpre à risca o que está claramente disposto na Lei para as mediações, e cumpre também uma interpretação razoável da Lei para as conciliações.

Contudo, a extensão do sigilo da negociação às conciliações pode decorrer de um excesso de prudência em evitar qualquer arguição de violação de dever funcional pelos conciliadores, a fim de preveni-los das penalidades previstas no CPC arts.173, I, (Exclusão definitiva do cadastro de conciliadores 23 afastamentos temporário de suas atividades) e art.173, §2º (O juiz do processo ou o juiz coordenador do centro de conciliação e mediação, se houver, verificando atuação inadequada do mediador ou conciliador, poderá afastá-lo de suas atividades por até 180 (cento e oitenta) dias, por decisão fundamentada, informando o fato imediatamente ao tribunal para instauração do respectivo processo administrativo).

A opção pela interpretação extensiva pode derivar mais de cautela em prol da segurança funcional dos conciliadores judiciais do que por aplicação de algum princípio jurídico que satisfaça os interesses das partes ou da Sociedade (ou, ao menos, que satisfaça o direito à proteção da parte mais fraca).

Se o teor das negociações fosse registrado nos termos da audiência, informar-se-ia qual parte tomou a iniciativa de apresentar uma proposta de acordo (se alguma delas tiver feito isso) ou se essa proposta foi aceita ou se foi redarguida com uma contraproposta (ou se nenhuma das duas possibilidades ocorreu). Registrar-se-ia o objeto e valor de cada proposta e contraproposta, revelando o que cada parte estaria disposta a prestar à outra. Constar-se-ia se uma parte que teve uma proposta não aceita apresentou, em seguida, uma segunda,

terceira, enésima ou última proposta – e quais foram as reações da parte contrária.

Se esses fatos fossem conhecidos, poderiam lastrear uma conclusão no sentido de que uma das partes demonstrou maior propensão e colaboração com o esforço conjunto de se alcançar um resultado consensual satisfatório para todos. Diante dessas informações, o juiz que julgasse uma causa cuja autocomposição fora infrutífera poderia julgar melhor a responsabilidade da parte que resistira ao bom direito. Contudo, isso é exatamente o que a Lei da Mediação proíbe explicitamente para as mediações²³ – e que termina sendo estendido às conciliações.

Haveria então alguma razão para não estender a proibição vigente para a mediação à conciliação?

O próprio CPC, no art. 166, §4º, admite que “A mediação e a conciliação serão regidas conforme a livre autonomia dos interessados, inclusive no que diz respeito à definição das regras procedimentais” (Brasil, 2015a, s.p.). Esse dispositivo admite margem de interpretação para que as partes, mesmo que não concordem sobre a solução para o conflito, concordem, ao menos, em fazer constar o relato da negociação no termo da audiência.

Semelhantemente, o CPC também admite – interpretando o art.166, §1º²⁴ em sentido contrário –, que o teor das “informações produzidas no curso do procedimento” “poderá ser utilizado” pelo juiz, para liquidar o dano ou a indenização, se esse tiver sido um fim “previsto por expressa deliberação das

²³ Art. 30, §2º A prova apresentada em desacordo com o disposto neste artigo não será admitida em processo arbitral ou judicial (Brasil, 2015b).

²⁴ §1º A confidencialidade estende-se a todas as informações produzidas no curso do procedimento, cujo teor não poderá ser utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes.

partes”. Nesse caso, o mediador/conciliador poderia propor às partes que constassem os atos da negociação no termo: se elas aceitassem, não poder-se-ia arguir posteriormente violação ao princípio da confidencialidade, uma vez que a regra da norma processual do CPC art. 166, §1º teria sido expressamente dispensada pelas partes, nos termos do que também admite a regra geral da negociação processual do art. 190 do mesmo CPC²⁵ e a regra especial do §4º²⁶ do art. 166 do mesmo diploma legal²⁷.

Cabe questionar se haveria razão para impedir o registro do teor dos atos das negociações das conciliações quando as partes não autorizassem isso expressamente (para que fossem posteriormente reveladas ao juízo julgador)? O dever estatal de proteção aos consumidores poderia impedir a interpretação

²⁵ 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.

²⁶ Art.165 §4º A mediação e a conciliação serão regidas conforme a livre autonomia dos interessados, inclusive no que diz respeito à definição das regras procedimentais.

²⁷ Segundo a mesma lógica, mesmo em caso de mediação, interpretando o art. 30 da Lei nº 13.140 em sentido contrário, o mediador/conciliador poderia propor às partes que constasse o relato dos atos da negociação no termo. Se elas aceitassem, incidiria a exceção à regra prevista nessa mesma norma (“... salvo se as partes expressamente decidirem de forma diversa...”). As partes poderiam acordar essa exceção limitando-a a que a informação pudesse ser revelada apenas para o juízo do processo judicial subsequente à negociação inexistosa. Eis o teor do dispositivo legal: “Art.30. Toda e qualquer informação relativa ao procedimento de mediação será confidencial em relação a terceiros, não podendo ser revelada sequer em processo arbitral ou judicial salvo se as partes expressamente decidirem de forma diversa ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação”.

extensiva que determina esse sigilo absoluto sobre as conciliações?

Há de se ter em conta que a literalidade do art. 30 da Lei nº 13.140 não proíbe o registro das propostas, contrapostas ou recusas no termo da audiência: proíbe apenas a revelação delas. É razoável interpretar que o registro não seja proibido, pois o mesmo dispositivo legal admite que o teor das negociações pode ser revelado “quando sua divulgação for exigida por lei” (Brasil, 2015b, s.p.), o que depende de que exista um registro. Daí porque o registro da negociação pode ser, mais do que permitido, obrigatório. Pode-se interpretar, em acordo com a Lei, que a confidencialidade não proíbe o registro dos atos das negociações pelo conciliador ou pelo mediador. Contudo, a confidencialidade consiste em um princípio e não em uma regra, e por isso apresenta um caráter impreciso. A ausência de clareza normativa pode induzir os conciliadores judiciais a interpretar do modo que menos lhes arrisque a própria função pública:

Ganhou a doutrina mais moderna uma classificação das normas, que as separa em regras e princípios. Em geral, tanto a regra como o princípio são vistos como espécies de normas, uma vez que ambos descrevem algo que deve ser. Ambos se valem de categorias deontológicas comuns às normas – o mandado (determina-se algo), a permissão (faculta-se algo) e a proibição (veda-se algo). Quando se trata de estrear regras e princípios, porém, é bastante frequente o emprego do critério da generalidade ou da abstração. Os princípios seriam aquelas normas com teor mais aberto do que as regras. Próximo a esse critério, por vezes se fala também que a distinção se assentaria no grau de determinabilidade dos casos de aplicação da norma. Os princípios corresponderiam às normas que carecem de mediações concretizadoras por parte do legislador, do juiz ou da Administração. Já as regras seriam as normas

suscetíveis de aplicação imediata (Mendes; Branco, 2015, p. 72).

Estendendo-se a regra proibitiva do art. 30 da Lei n. 13.140 às conciliações consumeristas, o juiz julgador do litígio não resolvido consensualmente não dispõe da informação de fatos que possam levar a concluir se uma das partes tivera ou não boa vontade para a solução consensual. Antes de julgar sobre o valor de uma indenização, o juiz formula seu julgamento sobre a existência ou não: de dano, de conduta, de nexo de causalidade entre conduta e dano, de culpa na conduta e de responsabilidade do causador do dano. Depois de elaborar seu julgamento sobre esses elementos, o juiz consegue aferir se havia e qual seria a parte processual que se conduziu de boa ou má-fé na relação jurídica substancial.

Da combinação entre a aferição dessa boa ou má-fé material com a aferição da boa ou má vontade em conciliar, o juiz poderia aferir a boa ou má-fé processual. Isto é, o conhecimento, pelo juiz, do teor das negociações ser-lhe-ia útil para aferir outro dos princípios do mesmo CPC, o Princípio da Boa-Fé: “Art.5º Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé” (Brasil, 2015a, s.p.)²⁸. O Princípio da Boa-Fé é devido não apenas às atividades processuais previstas no CPC, mas também nas mediações extrajudiciais (inclusive nas que precedem litígios judiciais), conforme a mesma Lei nº 13.140: “Art.2º A mediação

²⁸ No mesmo sentido: “Art. 79. Responde por perdas e danos aquele que litigar de má-fé como autor, réu ou interveniente. [...] Art. 81. De ofício ou a requerimento, o juiz condenará o litigante de má-fé a pagar multa, que deverá ser superior a um por cento e inferior a dez por cento do valor corrigido da causa, a indenizar a parte contrária pelos prejuízos que esta sofreu e a arcar com os honorários advocatícios e com todas as despesas que efetuou” (Brasil, 2015a, s.p.).

será orientada pelos seguintes princípios: VIII – boa-fé”²⁹ (Brasil, 2015b, s.p.). Eis o que seja essa boa-fé objetiva:

É o princípio que impõe às partes, numa relação negocial, agir com lealdade e cooperação, abstendo-se de condutas que possam frustrar as legítimas expectativas da outra parte. Trata-se de princípio que não depende, obviamente, de previsão no contrato para ser aplicável a ele. Além disso, é nota pacífica na doutrina que se aplica antes, durante e depois da conclusão do negócio jurídico (hoje falamos muito em pós-eficácia das obrigações, por exemplo). [...] A boa-fé objetiva – positivada no Código Civil, sobretudo no art. 422 – pode ser culturalmente conectada ao direito alemão, cuja previsão a respeito da lealdade e da confiança (*Treue und Glauben*) tornaram-se célebres em boa parte do mundo, como paradigmas objetivos a serem seguidos nas relações negociais. (Farias; Rosendal, 2024, p. 110-111)

A boa-fé devida na mediação (e na conciliação) não é um princípio a ser fiscalizado apenas pelo mediador (ou conciliador) durante as sessões de mediação/conciliação: interpretando-se sistematicamente os arts. 5º e 81 do CPC, ela pode ser fiscalizada, posteriormente, também pelo juízo encarregado de realizar a heterocomposição na causa na qual a autocomposição falhou.

O Princípio da Boa Fé pode ser interpretado no sentido de que o juiz pode aferir, depois de concluir qual parte é (culpada e) responsável, se algum dos litigantes demonstrou boa

²⁹ Em interpretação sistemática com o art.9º dessa mesma lei (em suas referência à “confiança das partes”) e com os arts. 21 a 23 também dela (em sua ritualização desses atos processuais).

vontade de solucionar a questão consensualmente, na tentativa de poupar tempo e energia do juízo e da parte contrária, em vez de dilatar o processo através da fase instrutória até o julgamento de se um dano deve ser reparado (e em que valor).

Em outros termos, com o conhecimento do teor das negociações, o juiz poderia aferir se algum dos litigantes incidiu em algumas das violações à boa-fé previstas no art. 80 do CPC (litigância de má-fé); poderia aferir se o fornecedor da relação de consumo aproveitou-se da vulnerabilidade ou hipossuficiência do consumidor para lhe negar o bom direito na fase conciliatória, se e quando já era razoável saber que esse direito lhe era devido. Especificamente: o juiz poderia aferir se o fornecedor opusera “resistência injustificada ao andamento do processo” (Brasil, 2015a, s.p.), como quando, por exemplo, deixa de manifestar prévia e expressamente desinteresse na composição consensual (nos termos do CPC art.334, §4º, I), mas nada propõe nem aceita no ato da audiência.

Contudo, a aferição da boa-fé pelo juiz não é devida apenas por causa de conduta ocorrida³⁰³¹ durante o processo judicial. Ela é devida também sobre conduta anterior ao processo que fomentou à parte injustamente lesada ter de iniciar o processo judicial (ou à parte inocente de nele se defender), pois o trabalho de litigar judicialmente consome tempo, energia e

³⁰ “Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência. §4º A audiência não será realizada: I - se ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual” (Brasil, 2015a, s.p.).

³¹ Essa é a hipótese de conduta do fornecedor lesivo na posição de réu da ação judicial. Também configuraria resistência injustificada ao andamento do processo quando, na posição de autor da ação judicial, opta por requerer a realização de audiência de conciliação (nos termos do art. 319, VII, CPC), mas comporta-se com a mesma inércia.

dinheiro das partes, sendo esse gasto mais custoso exatamente para o litigante que já sofreu um dano injusto. Essa abrangência da boa-fé decorre não do CPC, e não visa apenas à indenização do seu art. 81; ela decorre também do Código Civil: “Art. 944. A indenização mede-se pela extensão do dano” (Brasil, 2002, s.p.).

Um litigante responsável por um dano e que propusera uma transação³² demonstra mais boa-fé do que outro litigante igualmente responsável que não se dispusera a essa iniciativa de tentar uma solução consensual. Uma parte processual responsável que propusera uma reparação razoável do dano causado na fase autocompositiva do processo demonstra mais boa-fé do que uma parte processual igualmente responsável que propusera uma reparação insuficiente do dano. A equiparação jurídica entre partes que demonstraram distintos graus de boa ou má-fé pode resultar em decisão materialmente injusta.

Se os causadores de danos são julgados e condenados a indenizar sem que o juiz possa saber se eles tentaram anteriormente reparar seus danos de modo menos custoso ao lesado inocente, o causador de dano que tiver agido de má-fé durante a fase conciliatória do processo auferirá uma vantagem em comparação tanto com a parte inocente prejudicada quanto em comparação com o causador de dano arrependido (aquele que agiu para repará-lo com presteza). Isso se dá porque o juiz ignora os fatos que ocorreram durante a negociação, o que lhe inviabiliza aferir a culpa eventualmente acrescida pela recusa de reparar logo um dano pelo qual já se era responsável, e, por conseguinte, não haverá fundamento para arbitrar o componente da indenização do art. 944 do CC, que é a sua função punitiva (ou pedagógica ou educacional).

³² Transação equivale a “concessões mútuas” (art. 840 do Código Civil).

Semelhantemente, uma parte inocente que tenha sofrido um dano e que propusera uma transação na fase autocompositiva demonstra mais boa-fé do que uma parte que não se dispusera a essa iniciativa. Essas diferentes possibilidades são relevantes a um juiz, para que tenha fundamento para arbitrar o componente da indenização que é a sua função lenitiva.

Mais do que demonstrar mais boa-fé, um litigante inocente que, ainda assim, propõe um acordo no qual receberia menos do que o que lhe é devido, sofre um acréscimo de dano, pois tem a satisfação de seu bom direito procrastinada e tem seu tempo e sua energia (e talvez seus recursos econômicos) consumidos no trabalho processual de provar seu dano e a responsabilidade do lesionante (e talvez também sua culpa). Esse acréscimo de dano causado pela necessidade de reparar o dano por meio de um processo judicial está de acordo com a teoria do desvio produtivo do consumidor, a qual estabelece que o desperdício do tempo útil do consumidor acarreta violação injusta e intolerável ao interesse social de máximo aproveitamento dos recursos produtivos, o que é suficiente para a configuração do dano moral coletivo.

Por isso, um acréscimo de dano causado por um litigante responsável que não transigira demanda um acréscimo de indenização. A reparação de todos os danos (tanto do dano original substancial quanto do dano processual *lato sensu* dele derivado) deve ser considerada na fixação do valor da indenização, a fim de aliviar os sofrimentos da parte lesada inocente.

Todos esses raciocínios sobre as condutas das partes negociantes em apresentar ou não propostas para a autocomposição aplicam-se também para os litigantes responsáveis ou inocentes no que diz respeito às suas condutas de ter ou não aceitado propostas razoáveis da parte contrária.

Um litigante responsável que não aceitara uma proposta razoável de transação proposta pela parte contrária inocente evidencia menor grau de boa-fé do que um que a tenha aceitado, bem como demonstra menos boa-fé em comparação com a hipótese de ter recusado uma proposta absurda da parte inocente – e boa-fé ainda menor em comparação com um que tenha recusado uma proposta da parte inocente que já era evidentemente prejudicial a si mesma.

Todas essas possibilidades expostas devem ser consideradas pelo juiz diante da culpa processual, isto é, uma proposta ou uma não-aceitação ocorrida na fase autocompositiva é avaliada como razoável ou não a depender do conhecimento que estava disponível para as partes processuais no momento da negociação (pressupondo-se que a posterior instrução judicial seria o momento no qual cada litigante teria a certeza dos fatos que lhes levam a concluir se suas condutas foram lícitas ou ilícitas).

Portanto, o modo como o princípio da confidencialidade tem sido aplicado nas conciliações judiciais consumeristas inviabiliza a aplicação do princípio da boa-fé na quantificação das obrigações de pagar que constituem as condenações judiciais proferidas contra litigantes. Tal incongruência demanda uma ponderação entre esses dois princípios.

3. A PONDERAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CONFIDENCIALIDADE NAS CONCILIAÇÕES JUDICIAIS COM OS PRINCÍPIOS DA DEFESA DO CONSUMIDOR, DA ISONOMIA ENTRE AS PARTES E DA BOA-FÉ

O quadro exposto revela uma colisão de princípios legais nas conciliações entre partes de uma relação de consumo na qual o consumidor é uma pessoa natural e o fornecedor é uma empresa: de um lado, o Princípio da Confidencialidade (expresso no art.166 do CPC e no inc.VII do art. 2º da Lei nº 13.140), de outro lado, o Princípio da Isonomia entre as Partes (expresso no inc. II do mesmo art.2º)³³ combinado com o Princípio da Boa-fé (no inc.VII do mesmo artigo).

Porém, a esse lado que já reúne dois princípios legais, junta-se um princípio constitucional, de hierarquia superior: o Princípio da Defesa do Consumidor, previsto expressamente na Constituição Federal.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existências dignas, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: V - defesa do consumidor (Brasil, 1988, s.p.).

³³ A isonomia entre as partes é aqui entendida segundo sua concepção clássica atualizada, conforme suas fontes platônica e aristotélica: “tratar igualmente os iguais, e desigualmente os desiguais na mesma medida de sua desigualdade”. A desigualdade de poder entre consumidor e fornecedor nos termos ora expostos demanda uma compensação por meio do poder estatal em prol da parte menos poderosa. Ver nota 20.

O sopesamento desses quatro princípios (um de um lado e três de outro, havendo um princípio por si só mais pesado do que qualquer um dos outros isoladamente) já poderia induzir à conclusão de que a regra do art.30 da Lei da Mediação³⁴ – que densifica o Princípio da Confidencialidade – aplica-se apenas às mediações, e não se estende às conciliações, sobretudo quando se trata de conciliação entre um consumidor pessoa natural e uma empresa fornecedora³⁵.

Porém convém examinar a regra do art. 30 da Lei nº 13.140. Pode-se deduzir sua finalidade a partir do que está expresso no seu §2º: “A prova apresentada em desacordo com o disposto neste artigo não será admitida em processo arbitral ou judicial” (Brasil, 2015b, s.p.). Disso pode-se deduzir que a finalidade de proibir a revelação de qualquer informação relativa ao procedimento de mediação seja a de que alguma dessas informações³⁶ não influencie indevidamente no convencimento do juiz quanto ao teor do julgamento sobre a certeza de indenizar o dano (por exemplo, decidindo preconceituosamente contra a

³⁴ Art. 30. Toda e qualquer informação relativa ao procedimento de mediação será confidencial em relação a terceiros, não podendo ser revelada sequer em processo arbitral ou judicial salvo se as partes expressamente decidirem de forma diversa ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação.

³⁵ Na linguagem lógica de Robert Alexy: princípio da confidencialidade (P1), princípio da isonomia entre as partes (P2), princípio da boa-fé (P3), princípio da defesa do consumidor (P4). P4, por ter um peso maior (hierárquico constitucional), sempre tem precedência sobre P1, P2 ou P3: (1) P4 P P1, (2) P4 P P2, (3) P4 P P3. Logo, P4 + P2 + P3 sempre tem precedência sobre P1: [P4 + P2 + P3] P P1. O resultado dessa ponderação já ocorre em abstrato. Chamemos de T1 a circunstância fática de hipossuficiência do consumidor pessoa física diante da empresa fornecedora (nos termos do CDC art.6º-VIII). E chamemos de T2 a circunstância fática de se tentar autocomposição por meio da espécie conciliação (Alexy, 2008, p. 96-102).

³⁶ Por exemplo: “declaração, opinião, promessa” ou “sugestão” de “uma parte à outra na busca de entendimento para o conflito”, conforme textualmente no art.30, §1º, I da Lei da Mediação.

parte transigente, como se a transigência decorresse necessariamente de uma admissão de responsabilidade; ou, em outra hipótese, decidindo contra a parte intransigente pela simples intransigência, como retaliação pela insistência em litigar, seja essa intransigência justa ou não).

Concordamos que a literalidade do art. 30 da Lei nº 13.140, prevista especificamente para as mediações, seja estendida por analogia às conciliações consumeristas, de modo que o juiz não possa saber o teor das propostas e recusas que ocorreram na anterior fase autocompositiva se essa revelação não ocorrer antes de o juízo prolatar sua sentença julgando a questão sobre a certeza do dever de indenizar³⁷. Porém, diversa é a possibilidade de o juiz vir a saber o teor das negociações anteriores depois de ter julgado sobre a certeza do dano e do dever de indenizar.

Há de se ter em conta que a Lei da Mediação se aplica a autocomposições anteriores ao início de processo judicial³⁸, ao passo em que o CPC regula precipuamente autocomposições posteriores ao ajuizamento³⁹. O texto do art.30 da Lei n.13.140 proíbe expressamente que as informações da mediação não podem ser reveladas “... sequer em processo... judicial”, porém o texto do CPC não especifica esse destino no seu dispositivo

³⁷ O termo “indenizar” aqui designa qualquer reparação de dano, o que inclui prestações que não costumam ser chamadas por esse nome, como, por exemplo, a repetição de indébito.

³⁸ Art. 24. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação, *pré-processuais* e processuais, e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

³⁹ Art.334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.

que define a confidencialidade^{40 41}, e que é aplicável às conciliações. A Lei da Mediação não alterou a redação do art.166-§1º do CPC, embora, sendo-lhe posterior, tenha tido essa oportunidade. Disso se conclui que o Legislador não tencionou estender as mesmas definições da confidencialidade das mediações à confidencialidade que é devida às conciliações em processo judicial no que diz respeito a manter as informações ocultas do órgão julgador. Logo, o órgão julgador estaria fora da hipótese de incidência da norma do CPC art.166-§1º que proíbe revelar o teor das negociações da conciliação.

Assim, resta permissível que o juiz venha a saber o teor das negociações anteriores *depois* de ter julgado sobre a certeza do dano e do dever de indenizar. O juízo poderia julgar antecipadamente o mérito da parte do pedido que concerne à certeza do dano e à certeza do dever de indenizá-lo, nos termos do CPC art.356-§1º⁴², reconhecendo obrigação ilíquida e deixando para julgar a parte do pedido concernente à liquidez do

⁴⁰ Art.166 §1º A confidencialidade estende-se a todas as informações produzidas no curso do procedimento, cujo teor não poderá ser utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes.

⁴¹ Chamemos de T3 a circunstância fática de a autocomposição ocorrer incidentalmente a um processo judicial.

⁴² Art. 356. O juiz decidirá parcialmente o mérito quando um ou mais dos pedidos formulados ou parcela deles:

II - estiver em condições de imediato julgamento, nos termos do art. 355.

§1º A decisão que julgar parcialmente o mérito poderá reconhecer a existência de obrigação líquida ou ilíquida. 54 Chamemos de T4 a circunstância fática de haver uma condenação ilíquida a indenizar. Assim, chamamos de C o conjunto de condições resultantes da combinação das seguintes circunstâncias fáticas: T1 + T2 +T3 +T4. Destarte, em linguagem de Alexy, ([P4 + P2 + P3] P P1) C; ou seja, os princípios da defesa do consumidor, da isonomia entre as partes e da boa fé prevalecem sobre o princípio da confidencialidade quando estão reunidas as seguintes circunstâncias de fato: consumidor pessoa física litigando contra empresa fornecedora, anterior tentativa de autocomposição da espécie conciliação incidental a um processo judicial, condenação de pagar ilíquida.

dano (e respectiva obrigação de pagar) depois de tomar informação sobre o teor das propostas e recusas na anterior sessão de conciliação, nos termos do CPC arts.509-I e 510⁴³. Depois de obter essa informação é que estaria, também, apto para condenar por eventual litigância de má-fé, nos termos do CPC art.81, §3º⁴⁴, se descobrir que a parte já condenada procederá de modo temerário na anterior conciliação⁴⁵⁷.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O art.166, §1º, do CPC e o art.30, §1º, I, da Lei de Mediação, não se aplicam às autocomposições da espécie conciliação que ocorrerem antes ou depois da proposição de ação judicial que tem como litigantes uma pessoa natural consumidora em face de uma empresa fornecedora, quando o

⁴³ Art. 509. Quando a sentença condenar ao pagamento de quantia ilíquida, proceder-se-á à sua liquidação, a requerimento do credor ou do devedor: I - por arbitramento, quando determinado pela sentença, convencionado pelas partes ou exigido pela natureza do objeto da liquidação [...]. Art. 510. Na liquidação por arbitramento, o juiz intimará as partes para a apresentação de pareceres ou documentos elucidativos, no prazo que fixar, e, caso não possa decidir de plano, nomeará perito, observando-se, no que couber, o procedimento da prova pericial.

⁴⁴ Art. 81. De ofício ou a requerimento, o juiz condenará o litigante de má-fé a pagar multa, que deverá ser superior a um por cento e inferior a dez por cento do valor corrigido da causa, a indenizar a parte contrária pelos prejuízos que esta sofreu e a arcar com os honorários advocatícios e com todas as despesas que efetuou. §3º O valor da indenização será fixado pelo juiz ou, caso não seja possível mensurá-lo, liquidado por arbitramento ou pelo procedimento comum, nos próprios autos.

⁴⁵ Art. 80. Considera-se litigante de má-fé aquele que: V - proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo;

órgão julgador condenar o fornecedor a obrigação de pagar quantia ilíquida. Logo, deve ser permitido ao órgão julgador tomar conhecimento, depois julgar parcialmente o mérito, das propostas e das recusas que tiverem ocorrido na anterior audiência de conciliação, para que, a partir delas, possa aferir a boa ou má-fé da parte condenada, e então liquidar a parte ilíquida da condenação e, eventualmente, condenar também por litigância de má-fé.

O art.166, §1º, do CPC e o art.30, §1º, I, da Lei de Mediação, não proíbem que os mediadores e conciliadores registrem o teor das propostas e as ocorrências de recusas nos termos das audiências de mediação e conciliação, qualquer que seja a matéria de direito objeto da tentativa de autocomposição.

A partir dessas conclusões, propomos que as seguintes medidas sejam implementadas pelos CEJUSC's do Poder Judiciário do Estado do Ceará, para todas as mediações e conciliações: 1) que os mediadores e conciliadores anunciem às partes negociantes, antes de iniciar as tratativas da autocomposição, que registrarão, no termo da audiência, o teor das negociações, informando a ordem na qual cada parte apresentou proposta de acordo, os objetos e valores de cada proposta e contraproposta, as respectivas e eventuais recusas; 2) que perguntem a essas partes se alguma delas tem alguma objeção à efetuação desses registros; 3) se nenhuma das partes objetar, que conste, nos termos de audiência, o que fora anunciado, e que conste também expressamente que as partes consentiram explicitamente com esses registros; 4) que os termos das audiências ou sessões de mediação e conciliação realizadas sem sucesso sejam arquivados em sigilo.

Em acréscimo, propomos que as seguintes medidas sejam implementadas pelos CEJUSC's especialmente para as conciliações sobre causas consumeristas entre consumidores

pessoas físicas e empresas fornecedoras que já são objeto de processo judicial: 1) que os termos das audiências ou sessões de conciliação realizadas sem sucesso sejam arquivados em sigilo; 2) que o CEJUSC comunique aos respectivos juízos processantes que esses termos poderão lhe ser exibidos depois de eventual julgamento parcial do mérito que condene a obrigação de pagar ilíquida; 3) se algum desses juízos requerer ao CEJUSC termo de audiência ou de sessão de conciliação inexitosa, e se lhe provar que julgou parcialmente o mérito de uma causa condenando a obrigação de pagar ilíquida, que lhe seja exibido o termo.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de direito do consumidor**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 set. 1990.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.

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.

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.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Manual de direito civil**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2024.

FISCHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: negociação de acordos sem concessões**. Tradução: Vera Ribeiro; Ana Luiza Borges. 2. ed. Rio de Janeiro: Imago, 2005.

FISCHER, Roger; SHAPIRO, Daniel. **Além da razão: a força da emoção na solução dos conflitos**. Rio de Janeiro: Alta Life, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet.
Curso de direito constitucional. 10. ed. São Paulo: Saraiva,
2015.

CAPÍTULO 4

MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS COMO MECANISMO DE EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

Pedro Lucas Sampaio Nobre⁴⁶

Sumário: Introdução. 1. O artigo 139, IV, do Código de Processo Civil de 2015. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.941 e o posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca das medidas executivas atípicas. 3. Medidas executivas atípicas como mecanismo de acesso à justiça. 4. Entendimento da jurisprudência do STJ sobre as medidas executivas atípicas. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

À medida que a busca pelo Poder Judiciário se intensifica, o Estado-juiz deve garantir a eficácia de suas decisões. Nesse contexto, o processo civil brasileiro passou por significativas transformações com a entrada em vigor do Código de Processo Civil, destacando-se a possibilidade de o magistrado adotar medidas executivas atípicas para assegurar o cumprimento das decisões judiciais.

Sobre o tema, há constante discussão doutrinária e jurisprudencial acerca da aplicação das técnicas executivas atípicas pelos magistrados, com o objetivo de compatibilizar a

⁴⁶ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

adoção destas em harmonia com os direitos fundamentais garantidos constitucionalmente.

Diante desse cenário, o presente artigo parte da seguinte indagação: “quais são os limites dos mecanismos executivos atípicos no processo civil brasileiro?”. Para responder a essa questão, adota-se uma metodologia bibliográfica e qualitativa, com base na análise de obras doutrinárias e de precedentes dos Tribunais Superiores, sem a pretensão de esgotar a matéria, mas com o objetivo de contribuir para a reflexão crítica sobre os contornos constitucionais e processuais da execução moderna.

1. O ARTIGO 139, IV, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015

Ao lado dos meios tradicionais de execução previstos no ordenamento, o art. 139, IV do Código de Processo Civil de 2015 (CPC)⁴⁷, introduziu significativa inovação ao conferir ao magistrado a possibilidade de se utilizar das medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar a efetividade das decisões judiciais, inclusive quando se tratar de obrigações de natureza pecuniária. Com isso, o legislador positivou a utilização das chamadas medidas executivas atípicas, concebidas como instrumentos de reforço aos mecanismos executivos típicos. Trata-se de cláusula geral executiva (Didier Júnior, 2012, p. 41).

⁴⁷ Art.139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: [...] IV – determinar, de ofício ou a requerimento, todas as medidas coercitivas ou sub-rogatórias necessárias para assegurar a efetivação da decisão judicial e a obtenção da tutela de direito (Brasil, 2015).

O legislador superou a celeuma que existia em relação ao CPC de 1973, pois no art. 461, §1º só havia previsão de medidas atípicas em relação às obrigações de fazer, não fazer e entregar coisa, em um rol exemplificativo do aludido artigo, a aplicação das medidas executivas em obrigações pecuniárias revela um grande avanço e rico campo de debate entre doutrina e jurisprudência (Araújo, 2017, p. 129).

O aludido dispositivo processualista do CPC de 2015 está em consonância com a doutrina italiana, pois, a finalidade característica do processo executivo consiste, em proporcionar ao titular do Direito subjetivo ou do interesse protegido, na satisfação do crédito, independentemente da vontade do obrigado (Carnelutti, 2004).

Cumprir destacar que, no processo executivo, contrapõem-se duas partes, interpondo uma terceira, que é o órgão do processo. Contudo, os objetivos que orientam a atuação dessas figuras diferem substancialmente daqueles próprios do processo de conhecimento, uma vez que a execução tem por escopo a obtenção do bem devido pelo obrigado, como se tivesse sido alcançado mediante cumprimento voluntário (Carnelutti, 2004, p. 294-295).

Nessa perspectiva, a finalidade precípua da execução é adotar medidas que, independentemente da vontade do devedor, resultem na obtenção do efeito que este se recusou a produzir voluntariamente, garantindo, assim, a satisfação do direito do credor (Dinamarco, 2025, p. 33-34).

Revela-se oportuno examinar como o Supremo Tribunal Federal (STF) se posiciona acerca dos instrumentos executivos atípicos, sobretudo diante da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.941, que julgou a constitucionalidade, em abstrato, de diversos artigos que

garantem a cláusula geral da execução, como os artigos 139, IV e 536, parágrafo primeiro do CPC.

2. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5.941 E O POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DAS MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS

Em 2018, o Partido dos Trabalhadores (PT) propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) com o objetivo de que diversos artigos do CPC de 2015 (Lei Federal nº 13.105/2015) tivessem sua inconstitucionalidade reconhecida.

O polo ativo alegou a inconstitucionalidade de artigos que detêm, sobretudo, medidas coercitivas, indutivas ou subrogatórias, destacando-se o inciso IV do art. 139, os artigos 297 e 773, os parágrafos únicos dos arts. 390, 400 e 403 e o *caput* e parágrafo primeiro do art. 536 (Brasil, 2023b).

Tais dispositivos legais, em síntese, permitem a adoção de medidas destinadas a assegurar a efetividade do processo executivo. Dessa forma, cabe ao devedor satisfazer o crédito devido, sob pena de sofrer restrições como a apreensão da Carteira Nacional de Habilitação (CNH), a suspensão do direito de dirigir, a retenção do passaporte, bem como a proibição de participar de concursos ou licitações públicas (Brasil, 2015).

O PT sustentou a necessidade de limitar a utilização das medidas executivas atípicas, ao argumento de que o cumprimento das decisões judiciais não pode implicar sacrifício desproporcional de direitos fundamentais. Na oportunidade, o partido salientou que a evolução histórica do processo civil ocorreu no sentido de deslocar a responsabilidade do

adimplemento da obrigação da pessoa do devedor para o seu patrimônio, conforme dispõe o art. 789⁴⁸ do CPC/2015, em que o devedor responde pelo cumprimento de suas obrigações com todos os seus bens, respeitadas as impenhorabilidades previstas em lei.

O autor da ação enfatiza, ademais, que não existe um direito fundamental ao adimplemento de um crédito, o que torna inviável uma interpretação extensiva de dispositivo infraconstitucional que faça ceder, em alguma medida, direitos previstos no texto da Constituição Federal de 1988.

Em relação aos atos executivos atípicos de apreensão de passaporte e da CNH, argumenta a parte autora que há violação ao direito fundamental de liberdade de locomoção (art. 5º, XV, LIV, da CRFB/88) e à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB/88), além de serem desarrazoadas e desproporcionais, inclusive, à luz do princípio da ponderação consagrado por Robert Alexy (Brasil, 2023b).

O partido político sustenta, outrossim, que as medidas atípicas que impedem a participação em concursos e licitações públicas violam princípios constitucionais, como o concurso público (art. 37, I), a eficiência (art. 37, *caput*) e a reserva legal (arts. 37, XXI, 173, §3º e 175), por criarem restrições desproporcionais ao exercício de direitos. Além disso, a adoção dessas técnicas executivas afrontaria o devido processo legal, pois limitam liberdades pessoais em processo voltado exclusivamente à satisfação do crédito patrimonial.

Todavia, é importante destacar as críticas de Nery Júnior (2024, p. 56) à utilização do entendimento da teoria dos

⁴⁸ Art. 789. O devedor responde com todos os seus bens presentes e futuros para o cumprimento de suas obrigações, salvo as restrições estabelecidas em lei.

princípios de Alexy, uma vez que a construção teórica do alemão se desenvolve no campo semântico, de modo que coloca a existência de normas em abstrato acima do caso concreto.

Nesse sentido, mostra-se ponderada, na ADI, a visão de Streck (2007, p. 174-175), que entende que a resposta construída através dos princípios é um problema hermenêutico (compreensão) e não analítico-procedimental (fundamentação).

Portanto, a análise de tais providências coercitivas, especialmente aquelas que atingem direitos fundamentais, exige uma postura hermenêutica que ultrapasse a mera aplicação de fórmulas de ponderação abstrata. Deve-se ir além do que recorrer a um sopesamento teórico entre princípios, impõe-se avaliar concretamente se tais medidas preservam a dignidade da pessoa humana e se respeitam a necessária proporcionalidade entre a efetividade da execução e a proteção das liberdades constitucionais.

Por oportuno, cita-se que na proposta de afetação do Tema 1.137⁴⁹ (Brasil, 2025a), o Superior Tribunal de Justiça (STJ) formulou mecanismos para que se possa compatibilizar a efetividade da tutela executiva com a preservação dos direitos fundamentais do executado.

Assim, percebe-se que as técnicas executivas atípicas não configuram violação a direitos fundamentais, mas se apresentam como instrumentos legítimos de coerção, desde que aplicadas de forma subsidiária, proporcional e com fundamentação concreta.

⁴⁹ A adoção de meios executivos atípicos é cabível desde que, verificando-se a existência de indícios de que o devedor possua patrimônio expropriável, tais medidas sejam adotadas de modo subsidiário, por meio de decisão que contenha fundamentação adequada às especificidades da hipótese concreta, com observância do contraditório substancial e do postulado da proporcionalidade.

Nesse contexto, preservam-se a dignidade do devedor e a efetividade da tutela jurisdicional, pois, havendo patrimônio expropriável, o executado é compelido a cumprir a obrigação assumida, sem que haja qualquer deslocamento da responsabilidade de seu patrimônio para a sua própria pessoa.

Ademais, a alegação de que as técnicas executivas atípicas afrontam o devido processo legal esbarra em uma análise sistemática do ordenamento processual. Isso se justifica porque o art. 805⁵⁰ do CPC permite ao devedor, para evitar a adoção de meio executórios dotados de atipicidade, apresentar outros bens à penhora ou mesmo outras medidas executivas menos gravosas. Nesse panorama, cabe ao executado valer-se do art. 6º do Código Fux, sem necessidade de se submeter diretamente às medidas atípicas (Medina, 2017, p. 294).

Contrário ao entendimento acima sopesado, a Procuradoria Geral da República – PGR (Brasil, 2023a) emitiu parecer favorável à declaração de inconstitucionalidade, reforçando, em síntese, que a adoção de tais providências coercitivas não estariam de acordo com os princípios da patrimonialidade e da menor onerosidade (Brasil, 2023a).

Merece destaque a opinião do Ministério Público, pois com base nela, o Ministro Edson Fachin apresentou voto divergente para dar parcial provimento a declaração de inconstitucionalidade dos instrumentos executivos atípicos no que tange às obrigações pecuniárias, como se observa na passagem da ADI nº 5.941:

⁵⁰ Art. 805. Quando por vários meios o exequente puder promover a execução, o juiz mandará que se faça pelo modo menos gravoso para o executado. Parágrafo único. Ao executado que alegar ser a medida executiva mais gravosa incumbe indicar outros meios mais eficazes e menos onerosos, sob pena de manutenção dos atos executivos já determinados.

Não tenho dúvidas de afirmar que as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais e sub-rogoratórias são inadequadas, desnecessárias e desproporcionais ao cumprimento de medidas judiciais impositivas de obrigações pecuniárias. Não pode o devedor ser sancionado com medidas restritivas de suas liberdades ou direitos fundamentais, em virtude da não quitação de suas dívidas. Tal compreensão já foi externada por esta Suprema Corte quando do julgamento dos Recursos Extraordinários 349.703/RS, 466.343/SP e dos Habeas Corpus 87.585/TO e 92.566/SP, ocasião em que se firmou a tese de que somente é admissível, no ordenamento constitucional brasileiro, a restrição de liberdades pelo inadimplemento voluntário e inescusável de devedor de obrigação alimentícia, sendo qualquer outra modalidade restritiva incompatível com o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, especialmente quando este é integrado pela Convenção Americana de Direitos Humanos (Brasil, 2023b, p. 146).

Por outro lado, o Relator, Ministro Luiz Fux, não acolheu a tese de inconstitucionalidade dos dispositivos mencionados alhures, o entendimento pode ser sintetizado na manifestação da Ministra Cármen Lúcia:

Vossa Excelência citou grandes juristas que falaram do acesso à Justiça. Norberto Bobbio dizia exatamente que o acesso à Justiça seria o direito que garantiria ter direitos e vê-los efetivos. Não há dúvida de que a pretensão do legislador neste caso, mais do que isso, a finalidade da lei, era dotar de efetividade o processo, que, como aqui já foi reiterado desde o voto do eminente Relator, encontra na execução uma impossibilidade de esse acesso se completar. O acesso à Justiça não é só poder ingressar em juízo; é ingressar em juízo, ter uma resposta em prazo razoável - daí o

direito constitucional à duração razoável do processo - e, com a resposta, vê-la executada (Brasil, 2023b, p. 155).

Destarte, o relator destacou que a opção legislativa, ao priorizar a eficiência e a celeridade processual, encontra respaldo na análise econômica do direito, haja vista que o processo de execução representa um dos principais entraves da atividade jurisdicional brasileira, responsável por acentuar a morosidade e o congestionamento dos processos executivos, cujo índice de congestionamento atingiu 72,9% (CNJ, 2025). Tal diretriz, inclusive, se harmoniza com a clássica fórmula de Chiovenda (1930, p. 110), segundo a qual “*il processo deve dare per quanto è possibile praticamente a chi ha un diritto tutto quello e proprio quello ch’egli ha diritto di conseguire*”⁵¹.

Diante desse contexto, o STF entendeu pela constitucionalidade dos artigos, desde que aplicados ao caso concreto com proporcionalidade e razoabilidade.

Nesse sentido, a conclusão do STF se coaduna com a visão doutrinária de Marmelstein (2019, p. 402), que compreende que as medidas restritivas de direito fundamental serão válidas e proporcionais se forem proferidas a partir de três *standards*: (i) adequação, consistente na aptidão para alcançar o fim pretendido; (ii) necessidade, no sentido de serem indispensáveis e não excessivas, impondo o menor ônus possível; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito, verificada quando os benefícios decorrentes da medida superam as desvantagens, mediante ponderação dos valores em conflito.

⁵¹ O processo deve dar, na medida do possível, a quem tem um direito, tudo aquilo e exatamente aquilo que ele tem direito de conseguir (tradução do autor).

Frente a tais premissas, a adoção de medidas executivas atípicas revela-se legítima apenas quando devidamente fundamentada à luz das circunstâncias do caso concreto, observando-se os parâmetros de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, de modo a preservar o equilíbrio entre a efetividade da tutela jurisdicional e a proteção dos direitos fundamentais. Ademais, a compreensão dessas medidas como instrumento de acesso à justiça, eixo estruturante do voto do Relator, merece mais digressões.

3. MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS COMO MECANISMO DE ACESSO À JUSTIÇA

Observa-se que a busca pelo Poder Judiciário teve uma redução dos 84 milhões de processos em tramitação, segundo dados do Relatório *Justiça em Números de 2024* (CNJ, 2024), para o número recorde de 80,6 milhões de processos em curso, conforme demonstrado no Relatório *Justiça em Números de 2025*, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2025).

O Poder Judiciário, diante desse cenário, deve proporcionar tutela jurisdicional efetiva e justa aos interesses daqueles que recorrem ao ordenamento jurídico para a concretização de seus direitos (Theodoro Júnior, 2025, p. 66).

Tal aspecto encontra previsão no art. 4º do Código de Processo Civil de 2015, que prevê expressamente que as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa (Brasil, 2015).

A utilização de técnicas executivas atípicas revela-se medida prudente para garantir a efetividade do processo executivo. Nesse sentido, a doutrina alerta que o ideal de

efetividade, de matriz constitucional, é incompatível com um sistema que não assegure proteção plena ao direito violado, pois tal deficiência equivale, em essência, à negativa de tutela jurisdicional (Oliveira Neto, 2019).

Assim, restam ao lesado apenas duas saídas igualmente problemáticas: resignar-se com a perda parcial do seu direito ou recorrer à autotutela à margem da lei. Em ambas as hipóteses, a ausência de meios aptos à tutela efetiva subverte a ordem jurídica e compromete a paz social (Oliveira Neto, 2019, p. 314).

Não obstante, a busca pela efetividade não autoriza a aplicação irrestrita dessas medidas.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), a partir do Recurso Especial nº 1.782.418/SP (Brasil, 2019a), firmou entendimento de que os mecanismos executivos atípicos, só podem ocorrer de forma subsidiária, admitidas quando existirem indícios, nos autos, de que o devedor detenha patrimônio expropriável.

Do contrário, tais medidas não teriam caráter coercitivo voltado à satisfação do crédito, mas assumiriam natureza meramente punitiva sobre a pessoa do devedor, contexto em que, de fato, haveria uma inconstitucionalidade da adoção das medidas.

Nessa linha, Dinamarco (2025, p. 43) compreende que a adoção de medidas executivas atípicas, só pode ocorrer pelo Estado-juiz, eis que se trata de *ultima ratio* e representa uma sanção ao executado que não adimpliu a obrigação, o que evidencia mecanismo coercitivo destinado a assegurar a efetividade da tutela executiva. Complementa Grinover (2001, p. 219):

É inerente à própria existência do Poder Judiciário a utilização dos meios capazes de tornar eficazes as decisões emanadas. É inconcebível que o Poder Judiciário, destinado à solução de litígios, não tenha o condão de fazer valer os seus julgados. Nenhuma utilidade teriam as decisões, sem cumprimento ou efetividade. Negar instrumentos de força ao Judiciário é o mesmo que negar sua existência.

Além disso, o Código Penal brasileiro, em seu art. 345, prevê sanção para aquele que busca fazer justiça pelas próprias mãos, ainda que visando à satisfação de pretensão legítima (Brasil, 1940).

Tal disposição reflete a superação da vingança privada como forma de resolução de conflitos e reforça que, no âmbito da execução, apenas o Estado-juiz detém o poder de impor medidas coercitivas atípicas para garantir a satisfação do crédito reconhecido em juízo, evitando que o credor/exequente recorra à autotutela, o que poderia comprometer a ordem jurídica. No mesmo sentido, afirma Hungria (1959, p. 492):

Ninguém pode, arbitrariamente, fazer justiça por si mesmo. Se tenho ou suponho ter um direito contra alguém, e este não o reconhece ou se nega a cumprir a obrigação correlata, não posso arvorar-me em juiz, decidindo unilateralmente a questão a meu favor e tomando, por minhas próprias mãos, aquilo que pretendo ser-me devido, ao invés de recorrer à autoridade judicial, a quem a lei atribui a função de resolver os dissídios privados. De outro modo, estaria implantada a indisciplina na vida social, pois já não haveria obrigatoriedade do apelo à justiça que o Estado administra, para impedir que os indivíduos, nas suas controvérsias, *ad arma veniant*.

Não há, portanto, qualquer conflito entre a adoção do referido mecanismo atípico e o acesso à justiça, pois, conforme afirmam Cappelletti e Garth (1998, p. 11-12), o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, já que a titularidade de direitos perde o sentido na ausência de mecanismos destinados à 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 (Cappelletti; Garth, 1988).

Assim, a compreensão da terceira onda de acesso à justiça harmoniza-se com a adoção de medidas executórias atípicas, uma vez que o acesso à justiça deve ser compreendido como o direito à obtenção de tutela jurisdicional efetiva e adequada (Rodrigues, 2020, p. 12). Desse modo, a mera titularidade de direitos, desacompanhada de instrumentos capazes de assegurar sua concretização, reduz-se a um plano meramente teórico (Cappelletti; Garth, 1998, p. 09).

Tais medidas devem ser compreendidas como instrumentos legítimos frente ao devedor que, de forma contumaz, se utiliza das formalidades do processo executivo e da boa-fé do Judiciário para frustrar o cumprimento de suas obrigações. Não se configura atentatório a qualquer princípio, nessa perspectiva, o emprego de pressões psicológicas sobre a vontade do devedor, desde que voltadas a incentivá-lo ao adimplemento, garantindo o acesso à justiça do credor (Dinamarco, 2025, p. 50-52).

Nesse panorama, as técnicas executivas atípicas revelam-se instrumentos legítimos de concretização do direito fundamental de acesso à justiça. Quando aplicados de forma

excepcional, subsidiária e proporcional, contribuem para assegurar a efetividade da tutela jurisdicional.

4. ENTENDIMENTO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ ACERCA DAS MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS

Consigna-se que a possibilidade de aplicação dos instrumentos executivos atípicos encontra-se devidamente prevista no ordenamento jurídico e já foi reconhecida como constitucional pelo STF. Não obstante, no momento de sua aplicação, é imprescindível que sejam estabelecidos parâmetros objetivos, a fim de evitar o uso desarrazoado ou subjetivo do instituto, contexto que poderia ensejar, paradoxalmente, sua própria inconstitucionalidade no caso concreto.

Nesse ínterim, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao longo de sua jurisprudência, fixou critérios a serem observados para a adoção dessas medidas. Além dos requisitos já mencionados anteriormente, destacam-se aqueles que se consolidaram como *standards* para a sujeição do devedor aos instrumentos executivos atípicos: necessidade, razoabilidade e proporcionalidade, bem como a existência de indícios mínimos de patrimônio e a consideração das peculiaridades do caso concreto.

A jurisprudência do STJ estabelece como requisito essencial para a adoção de tais medidas que o devedor possua patrimônio e esteja agindo para blindá-lo, contra os efeitos da execução. Tal requisito mostra-se prudente a evitar que os instrumentos executivos atípicos percam a característica de coerção e passem a agir sobre a pessoa do devedor, contexto que descaracteriza o instituto.

Seguindo essa perspectiva, o STJ no julgamento do *Habeas Corpus* nº 924.984/SP reconheceu a legitimidade da adoção de medidas executivas atípicas, como a apreensão de passaporte, desde que observados requisitos estritos, tais como o esgotamento prévio dos meios típicos de satisfação do crédito, a demonstração de que o devedor possui patrimônio apto a adimplir a obrigação e a adequação, necessidade e proporcionalidade da medida para assegurar a efetividade da tutela jurisdicional (Brasil, 2024).

No caso concreto, a Corte entendeu que tais pressupostos estavam presentes, destacando a existência de indícios de ocultação patrimonial, a insuficiência das garantias ofertadas e a resistência injustificada dos devedores ao cumprimento da obrigação. Ademais, ressaltou-se a observância do contraditório e a idoneidade da fundamentação judicial, concluindo-se, assim, pela razoabilidade da medida coercitiva e pela inexistência de ilegalidade apta a justificar a concessão da ordem (Brasil, 2024).

O entendimento possui amparo na doutrina que, segundo Rodrigues (2016), as medidas executivas atípicas têm por objetivo atingir o denominado “devedor cafajeste” (devedor que deliberadamente ocultar seu patrimônio), aquele que oculta patrimônio deliberadamente com o intuito de se esquivar das medidas de expropriação e, conseqüentemente, frustrar a satisfação do crédito devido ao exequente.

Em que pese a possibilidade de adoção de diversas medidas executivas atípicas, passíveis de requerimento pelo exequente ou determinadas pelo magistrado, proceder-se-á à análise daquelas que têm sido com maior frequência objeto de apreciação pelo Superior Tribunal de Justiça: a suspensão da CNH, o bloqueio de cartões de crédito e a apreensão do passaporte.

Didier *et al.* (2025, p. 115) compreendem que a suspensão da CNH, bem como a apreensão do passaporte, do devedor constitui medida desarrazoada, uma vez que coloca o executado em situação incompatível com a obrigação assumida.

Todavia, o STJ não segue esse entendimento, e tem entendido pela possibilidade de aplicação das medidas. Inclusive, insta consignar que muitos operadores do direito não manejam o recurso ordinário nas hipóteses listadas no art. 1.027 do CPC⁵² e, quando o mandado de segurança impetrado contra medidas executivas atípicas é denegado pelo tribunal, os interessados passam a impetrar *habeas corpus*.

Nesses casos, quando o mandado de segurança impetrado contra medidas executivas atípicas é denegado pelo Tribunal, é comum a tentativa de impetração de *habeas corpus*, o que deu origem a diversos precedentes do STJ afirmando não se tratar do remédio processual adequado para impugnar a medida de suspensão da Carteira Nacional de Habilitação (CNH), como se observa no *Habeas Corpus* nº 978.084/SP (Brasil, 2025b).

No caso concreto, destacou-se que estavam presentes os pressupostos que legitimam a adoção dessas medidas, notadamente o esgotamento das vias executivas tradicionais, a

⁵² Art. 1.027. Serão julgados em recurso ordinário: I - pelo Supremo Tribunal Federal, os mandados de segurança, os *habeas data* e os mandados de injunção decididos em única instância pelos tribunais superiores, quando denegatória a decisão; II - pelo Superior Tribunal de Justiça: a) os mandados de segurança decididos em única instância pelos tribunais regionais federais ou pelos tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, quando denegatória a decisão; b) os processos em que forem partes, de um lado, Estado estrangeiro ou organismo internacional e, de outro, Município ou pessoa residente ou domiciliada no País. § 1º Nos processos referidos no inciso II, alínea “b”, contra as decisões interlocutórias caberá agravo de instrumento dirigido ao Superior Tribunal de Justiça, nas hipóteses do art. 1.015. § 2º Aplica-se ao recurso ordinário o disposto nos arts. 1.013, § 3º, e 1.029, § 5º.

observância do contraditório e a existência de indícios de patrimônio apto à satisfação do débito, aliados a uma conduta do devedor voltada à frustração da execução (Brasil, 2025b).

Diante desse cenário, concluiu-se pela inexistência de ilegalidade flagrante no ato apontado como coator, o que afastou a possibilidade de concessão da ordem, reforçando a compreensão de que o *habeas corpus* não se presta à revisão desse tipo de providência executiva (Brasi, 2025b).

Como delineado pelo Ministro Moura Ribeiro no julgado acima mencionado, o STJ tem precedente em que se observa a desproporcionalidade, como o *Habeas Corpus* nº 453.870/PR (Brasil, 2019b), em que no bojo de ação de execução fiscal, entendeu a corte que a suspensão da CNH e a apreensão do passaporte estavam, em realidade, limitando a capacidade de locomoção do paciente, pois o devedor já tinha sofrido penhoras.

Outrossim, o STJ denegou a ordem em *Habeas Corpus* (Brasil, 2019c), mantendo a restrição de passaporte imposta ao ex-jogador Ronaldinho Gaúcho em razão de descumprimento reiterado de decisão judicial decorrente de ilícito ambiental, hipótese em que a medida se mostrou proporcional à tutela de bem jurídico coletivo constitucionalmente protegido

No caso do atleta, a restrição do passaporte do ex-jogador de futebol se mostra prudente, haja vista se tratar de pessoa pública que reiteradamente adotou conduta omissiva em não cumprir as determinações judiciais, contexto que torna o instrumento legítimo para assegurar a autoridade das decisões judiciais e garantir a tutela do meio ambiente, bem jurídico coletivo constitucionalmente protegido.

Ademais, no que concerne aos bloqueios de cartão de crédito, embora o STJ tenha apreciado a temática, o que se vislumbra é que os julgados têm a tendência de negar

provimento aos recursos, como se verifica no REsp nº 1.999.345/SP (Brasil, 2023c) e no AgInt nos EDcl no REsp nº 1.958.291/DF (Brasil, 2022).

A decisão mais recente na temática foi proferida pela Ministra Nancy Andrighi (Brasil, 2025c), que cassou o acórdão por fundamentação genérica, o que demonstra que, mesmo na hipótese de indeferimento da restrição ao cartão de crédito, faz-se necessário que a decisão contenha fundamentação específica e adequada às especificidades do caso concreto, com observância do contraditório substancial e do postulado da proporcionalidade.

A multiplicidade de decisões proferidas pelas Turmas da Corte Cidadã ao longo dos anos evidenciou a necessidade de uniformização mediante o sistema de recursos repetitivos, previsto nos arts. 1.036⁵³ e seguintes do CPC (Brasil, 2015), que tem por objetivo a fixação de tese vinculante aplicável a todos

⁵³ Art. 1.036. Sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação para julgamento de acordo com as disposições desta Subseção, observado o disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça. § 1º O presidente ou o vice-presidente de tribunal de justiça ou de tribunal regional federal selecionará 2 (dois) ou mais recursos representativos da controvérsia, que serão encaminhados ao Supremo Tribunal Federal ou ao Superior Tribunal de Justiça para fins de afetação, determinando a suspensão do trâmite de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitem no Estado ou na região, conforme o caso. § 2º O interessado pode requerer, ao presidente ou ao vice-presidente, que exclua da decisão de sobrestamento e inadmita o recurso especial ou o recurso extraordinário que tenha sido interposto intempestivamente, tendo o recorrente o prazo de 5 (cinco) dias para manifestar-se sobre esse requerimento. (...) § 6º Somente podem ser selecionados recursos admissíveis que contenham abrangente argumentação e discussão a respeito da questão a ser decidida.

os processos que versem sobre idêntica questão jurídica, conferindo segurança jurídica e isonomia às partes.

Nesse contexto, o Tema Repetitivo nº 1.137 foi afetado em março de 2022 e julgado pela Segunda Seção do STJ em 2025 (Brasil, 2025a), sistematizando os requisitos cumulativos para a adoção de medidas executivas atípicas em execuções cíveis submetidas ao CPC.

Consoante o paradigma, exige-se a ponderação entre os princípios da efetividade e da menor onerosidade do executado, a aplicação prioritariamente subsidiária, a fundamentação adequada às especificidades do caso concreto, e a observância do contraditório, da proporcionalidade e da razoabilidade, inclusive quanto à vigência temporal da medida (Brasil, 2025a).

O julgamento reorientou o eixo de análise para a conduta do devedor e para o esgotamento dos meios típicos, sem, contudo, afastar a exigência patrimonial, que permanece como pressuposto, uma vez que, na ausência de patrimônio expropriável, a medida perde seu caráter coercitivo e assume feição punitiva, o que, como assentado pelo STF na ADI 5.941, configura inconstitucionalidade no caso concreto (Brasil, 2023).

Com isso, o Tema nº 1.137 representa a consolidação das medidas executivas atípicas como instrumento legítimo no ordenamento processual brasileiro, superando a insegurança jurídica que marcou sua aplicação desde a entrada em vigor do CPC de 2015 e estabelecendo parâmetros objetivos que equilibram a efetividade da tutela jurisdicional com a proteção dos direitos fundamentais do executado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo partiu da indagação acerca dos limites dos mecanismos executivos atípicos no processo civil brasileiro. A análise empreendida permite concluir que tais limites são simultaneamente constitucionais, processuais e hermenêuticos.

Do ponto de vista constitucional, o STF, ao julgar a ADI 5.941, assentou que os dispositivos que autorizam as medidas executivas atípicas são compatíveis com a Constituição Federal, desde que sua aplicação observe os parâmetros de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito (Brasil, 2023). A constitucionalidade, portanto, não se mostra absoluta, ante o fato de ser condicionada à fundamentação concreta e ao respeito aos direitos fundamentais do executado.

Do ponto de vista procedimental, a jurisprudência do STJ consolidou que as medidas executivas atípicas têm natureza subsidiária e pressupõem a existência de indícios de patrimônio oculto pelo devedor. Quando desacompanhadas desses requisitos, perdem o caráter coercitivo e assumem feição punitiva, o que as torna inconstitucionais, diante das premissas do caso concreto.

Do ponto de vista hermenêutico, a análise de tais medidas não pode se restringir a fórmulas abstratas de ponderação. Exige, como apontam Nery Júnior (2024) e Lênio Streck (2007), uma compreensão contextualizada que avalie, caso a caso, se a medida preserva a dignidade do executado e se mostra efetivamente apta a garantir o acesso à justiça do credor.

Nesse quadro, o desafio que se impõe à doutrina e à prática forense é precisamente o de operacionalizar esses três planos de forma coerente, assegurando que as medidas executivas atípicas

cumpram sua função constitucional de instrumento de efetividade sem se converterem em mecanismo de arbítrio judicial, hipótese em que sua aplicação, desvinculada de fundamentação concreta e proporcional, revelaria a inconstitucionalidade da medida no caso concreto.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luciano Viana. A atipicidade dos meios executivos na obrigação de pagar quantia certa. **Revista de Processo**, v. 270, ano 42, p. 123–138, ago. 2017. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/items/61c57496-f049-4235-a6b2-261101c79646>. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Brasília, DF: Presidência da República, 1940.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.941/DF. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.941/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Plenário. Julgado em: 9 fev. 2023. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 28 abr. 2023a. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339307343&ext=.pdf>. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). Recurso Especial n. 1.782.418/SP. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgado em: 23 abr. 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 29 abr. 2019a. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1817993&num_registro=201803135957&data=20190426&formato=PDF. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). Habeas Corpus n. 924.984/SP. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze. Julgado em: 15 out. 2024. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 24 out. 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202402333754&dt_publicacao=24/10/2024. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). Habeas Corpus n. 453.870/PR. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em: 14 maio 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 21 de maio de 2019b. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201803024992&dt_publicacao=21/05/2019. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Habeas Corpus nº 478.963/PR. Rel. Min. Napoleão Nunes Marques

Filho. Brasília, 25 jun. 2019c. **Diário da Justiça Eletrônico**, 15 ago. 2019. Disponível em:
https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801389620&dt_publicacao=15/08/2019. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). Habeas Corpus nº 978.084/SP. Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze. Brasília, 11 mar. 2025b. **Diário da Justiça Eletrônico**, 19 mar. 2025. Disponível em:
https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202500287469&dt_publicacao=19/03/2025. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). Agravo em Recurso Especial nº 2.884.741/SP. Rel. Min. Nancy Andrighi. Brasília, 12 ago. 2025. **Diário da Justiça Eletrônico**, 15 ago. 2025c. Disponível em:
https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202500927584&dt_publicacao=15/08/2025. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4ª Turma). Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 1.958.291/DF. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Brasília, 23 ago. 2022. **Diário da Justiça Eletrônico**, 9 set. 2022. Disponível em:
https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202102817008&dt_publicacao=09/09/2022. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo n. 1.137**. Recursos Especiais n. 1.955.539/SP e 1.955.574/SP. Relator: Ministro Marco Buzzi. Segunda Seção. Julgado em 4 dez. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=%2707>. Acesso em: 13 mar. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.999.345. Rel. Min. Raul Araújo. Brasília, 3 jan. 2023c. **Diário da Justiça Eletrônico**. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=202201232025. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.941. Rel. Min. Luiz Fux. Plenário, 9 fev. 2023b. **Diário da Justiça Eletrônico**, 28 abr. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357613301&ext=.pdf>. Acesso em: 28 set. 2025.

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

CARNELUTTI, Francesco. **Sistema de direito processual civil**. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. 2. ed. São Paulo: Lemos e Cruz, 2004.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Saggi di diritto processuale civile**. Roma: Società Editrice Foro Italiano, 1930. v. 1.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2024**. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2025**. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/09/justica-em-numeros-2025.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **A reconstrução da teoria geral do processo**. In: DIDIER JR., Fredie (org.). *Reconstruindo a teoria geral do processo*. Salvador: JusPodivm, 2012.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: execução**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2025. v. 5.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. IV. São Paulo: Malheiros, 2025.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Ética, abuso do processo e resistência às ordens judiciais: o contempt of court. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 26, n. 102, p. 219-227, abr./jun. 2001. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/113379>. Acesso em: 28 set. 2025.

HUNGRIA, Nélson. **Comentários ao Código Penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1959. v. 9.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Execução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

NERY JUNIOR, Nelson. **Teoria geral dos recursos**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

OLIVEIRA NETO, Olavo de. **O poder geral de coerção**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. O que fazer quando o executado é um "cafajeste"? Apreensão de passaporte? Da carteira de motorista? **Migalhas**, 21 set. 2016. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/245946/o-que-fazer-quando-o-executado-e-um--cafajeste---apreensao-de-passaporte--da-carteira-de-motorista>. Acesso em: 29 set. 2025.

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

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento**. 1. 66. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

Parte II

Métodos consensuais de resolução de conflitos

CAPÍTULO 5

MÉTODOS DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL: GANHOS TEÓRICOS E RISCOS REAIS

Davi Dourado Abreu⁵⁴

Sumário: Introdução. 1. Um enlace shakespeariano. 1.1. Métodos autocompositivos de resolução de conflitos. 1.2. Jurisdição constitucional. 1.3. “*I would I were thy bird*”. 2. Ganhos ideais. 2.1. O pulsar da Constituição material 2.2. A interpretação constitucional 2.3. Diálogos institucionais 3. Riscos reais. 3.1. Quem decide por conciliar? 3.2. Diálogo ou conluio? Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

A moderna processualística define a autocomposição como uma via de resolução de conflitos que utiliza a energia das próprias partes envolvidas em um litígio atinente a interesses materiais disponíveis para obter uma solução que apazigue as pretensões dos litigantes, contando, para tanto, com o auxílio de um terceiro que colabore com o andamento da deliberação (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2014; Bueno, 2020).

⁵⁴ Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Membro dos grupos *Ágora e Época* (Estudos Político-Constitucionais Avançados), ambos da UFC. É um dos organizadores das obras “Acesso à justiça e direitos humanos, vols. III e IV”.

Trata-se de um caminho eminentemente centrado nas pessoas e na lide por estas composta, ou seja, refere-se a uma dinâmica processual subjetiva, protagonizada pelos sujeitos cujos desejos individuais se confrontam (Neves, 2023).

Por sua vez, a jurisdição constitucional é um conceito amplo e que depende das peculiaridades de cada ordenamento jurídico para ser devidamente caracterizada. No caso brasileiro, pode ser compreendida como as atividades de controle de constitucionalidade, seja este difuso ou concentrado, cabendo o segundo, exclusivamente, ao Supremo Tribunal Federal (Silva, 2002).

O controle concentrado de constitucionalidade, na maioria de suas modalidades, ocorre por meio de uma dinâmica processual objetiva: inexistente um conflito de interesses a se compor, uma lide propriamente dita, mas sim uma dúvida a respeito do afinamento ou não de determinado ato normativo com os valores constitucionais, de tal modo que a atividade é centrada na análise da norma em tese (Neves, 2023).

Ao passo que a jurisdição constitucional se ocupa, eminentemente, de questões de interesse público, que requerem maior grau de formalismo e segurança, traços inerentes à atividade jurisdicional, a autocomposição tende a se restringir aos casos de natureza privada (Dinamarco, 2003).

Não obstante, vem-se observando crescente tendência de utilização de métodos consensuais de solução de conflitos no contexto das ações de controle de constitucionalidade, como atestam, a título de exemplificação, a ADPF nº. 984, a ADI nº. 7.191 (ambas de relatoria do Min. Gilmar Mendes), a ADI nº. 7.486 (relator Min. Dias Toffoli), a ADI nº. 7.433 (relator Min. Cristiano Zanin), bem como a ADPF nº. 854 (relator Min. Flávio Dino) (Correia Neto, 2025).

Não é objetivo do presente trabalho a análise pormenorizada de cada um dos julgados representativos do assunto. Em vez disso, o que se pretende é questionar como a consensualidade pode ter espaço dentro do âmbito da jurisdição constitucional. Há compatibilidade entre uma e outra? Havendo, quais os ganhos e quais os riscos dessa prática?

Diante dessas questões, o presente estudo adota a seguinte linha de análise, desenvolvida a partir de pesquisa bibliográfica, normativa e jurisprudencial. Inicialmente, serão conceituadas e caracterizadas a autocomposição e a jurisdição constitucional, com a identificação de seus elementos centrais. Em seguida, apresenta-se um breve panorama da relação entre essas duas atividades no contexto contemporâneo, tanto sob a perspectiva teórica quanto prática. Posteriormente, examinam-se os potenciais benefícios e os riscos decorrentes desse entrecruzamento. Por fim, os resultados da investigação são sintetizados e sistematizados nas considerações finais.

1. UM ENLACE SHAKESPEARIANO

Tal como na obra *Romeu e Julieta*, de William Shakespeare, em que o vívido amor que une o casal de protagonistas encontra barreiras nas incompatibilidades profundas entre as famílias de ambos, a jurisdição constitucional e os métodos consensuais de solução de conflitos guardam características muito próprias e, em certa medida, até antagônicas. Será objetivo do presente espaço da reflexão apresentar, portanto, os personagens centrais de tal drama, frisando suas particularidades mais expressivas e acompanhando seu relacionamento até o momento de efetiva consagração dessa ligação.

1.1. Métodos autocompositivos de resolução de conflitos

Em face do expressivo contingente de processos judiciais em trâmite no Brasil, o que se deve, em grande medida, a uma preferência social pelo recurso ao judiciário, mesmo antes de buscar outros caminhos para solucionar o conflito, vem-se estimulando o fomento à utilização dos chamados meios adequados (também chamados de “alternativos”) de solução de conflitos (Pinheiro, 2019; Semer, 2024; Bueno, 2020).

Tais meios se caracterizam pela utilização da energia dos próprios litigantes na composição do conflito, uma vez que a decisão resultará do ajuste entre as vontades das partes, conquistado por meio da persuasão e do consenso (Rocha, 1999).

Quando envolvido em uma situação de conflito, é comum que o indivíduo enfrente dificuldades para raciocinar com clareza e tomar decisões de forma serena e racional. Por essa razão, os mecanismos de autocomposição podem contar com a participação de terceiros para auxiliar na condução do diálogo e na construção de uma solução consensual (Rocha, 1999). O papel desempenhado por esse terceiro, contudo, varia conforme a modalidade autocompositiva adotada pelas partes.

No cenário de uma busca de solução consensual para o conflito, três costumam ser os possíveis comportamentos adotados pelas partes: renunciar ao direito, submeter-se à vontade do outro ou, por fim, transigir, isto é, estabelecer concessões recíprocas, chegando a um meio-termo entre as vontades (Dinamarco, 2003). Assim sendo, há, como decorrência lógica, que nem todo direito poderá ser debatido nesse âmbito: via de regra, atos de disposição só podem se relacionar a “direitos e interesses que se confinem no patrimônio

de seu próprio titular, sem projeções significativas sobre outras pessoas ou agrupamentos. Não se permite a disposição de direitos e interesses de pessoas incapazes ou que atinja o interesse público” (Dinamarco, 2003, p. 120-121).

Um dos traços da autocomposição, portanto, é a existência de um grau mínimo de sacrifício às pretensões das partes, em contraste com a atividade jurisdicional, que existe para atender aos direitos em sua plenitude (Dal Pozzo, 2016).

Quando a solução consensual for possível, tendo em vista a natureza objetiva do direito e as condições subjetivas dos seus titulares, ela poderá ser espontânea, caso em que prescindirá do apoio de um terceiro, ou induzida, na qual um conciliador ou mediador contribuirá para a resolução da controvérsia (Dinamarco, 2003).

Costuma-se diferenciar o papel de ambos caracterizando a atuação do conciliador como mais propositiva que a do mediador; este se propõe, eminentemente, a trabalhar o conflito, aquele, à obtenção de um acordo, malgrado nenhum dos dois possa impor sua vontade à das partes (Bueno, 2020; Pinheiro, 2019; Cintra; Grinover; Dinamarco, 2014).

A autocomposição é gênero, do qual são espécies – no direito processual civil – a conciliação e mediação. Como visto, a pertinácia de uma ou outra se relaciona à natureza da crise de direito material que aflige as partes envolvidas. Pode haver, evidentemente, situações em que a escolha mais adequada é o próprio recurso ao judiciário, a depender das particularidades fáticas, havendo nisso acentuado grau de imprevisibilidade.

É por isso que, apesar de haver parte substancial e qualificada da doutrina processual brasileira que apresente tais espécies como “meios alternativos de acesso à justiça” (Dinamarco, 2003, p. 117), parece preferível compreendê-las

como meios “adequados” de solução de conflitos, uma vez que “cada um deles pode mostrar-se mais apropriado que outros” (Bueno, 2020, p. 51), a depender de uma série de circunstâncias que, se “bem percebidas em si mesmas, podem ser importante fonte de informação para ajudar a descobrir a melhor forma de resolver a falta de entendimento entre dois ou mais sujeitos” (Bueno, 2020, p. 51).

Os meios autocompositivos de solução de conflitos podem tanto ser praticados fora do contexto de um processo judicial quanto endoprocessualmente. Nesse sentido, o CPC/2015 estabeleceu que o Estado deverá estimular, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos (Dinamarco, 2003; Dal Pozzo, 2016).

Isso se justifica em face do fato de que, conquanto haja diferenças entre tal via e a jurisdicional, o escopo central de ambas é o mesmo: a pacificação social com justiça; há uma equivalência funcional entre ambas, contando a autocomposição com a vantagem de que “lida com todo o conflito existente entre as partes em sua vida real e não apenas com a parcela de conflito levada a juízo” (Dinamarco, 2003; Cintra; Grinover; Dinamarco, 2014, p. 49).

1.2. Jurisdição constitucional

A jurisdição, nos dizeres de Enrico Liebman (2007, p. 4), é “a atividade dos órgãos do Estado que tem por objetivo formular ou realizar praticamente a regra jurídica concreta que, segundo o direito vigente, disciplina uma determinada situação jurídica”. Seu exercício compete, eminentemente, ao Poder Judiciário, que exerce, assim, uma atividade inequivocamente

política, tanto por ser um integrante do aparato estatal, que é produto das relações políticas, quanto por aplicar o direito, que é uma atividade técnico-política (Rezende, 2018). A finalidade maior da jurisdição é a conquista da pacificação social com justiça, trazendo uma solução aos conflitos que causam angústia aos indivíduos (Dinamarco, 2003; Cintra; Grinover; Dinamarco, 2014). Para tanto, serve-se do monopólio da força estatal e reveste-se de uma série de características, tais como a definitividade, imperatividade e substitutividade das decisões, bem como a própria inafastabilidade do controle jurisdicional (Dinamarco, 2003; Cintra; Grinover; Dinamarco, 2014).

A jurisdição constitucional, por outro lado, é uma forma particular de exercício desse poder público. Nos dizeres, agora, de Barroso (2025, p. 284), trata-se do poder desempenhado pelo judiciário “na aplicação direta da Constituição, no desempenho do controle de constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público em geral e na interpretação do ordenamento infraconstitucional conforme a Constituição”. Cumpre frisar que a existência de tal atribuição decorre da própria noção de um Estado constitucional de direito, no qual vigora a centralidade da Constituição, sendo, no caso brasileiro, a interpretação e aplicação desta, responsabilidade de todos os órgãos do judiciário, situando-se o Supremo Tribunal Federal no ápice desse sistema (Barroso, 2025).

Mais relevante para os fins da presente análise é o papel de controle de constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público. Esse controle pode tanto ser formal – ligado aos aspectos orgânicos e procedimentais de elaboração do instrumento analisado; quanto material – incidente sobre o conteúdo da norma, do que decorrem laivos de criatividade e politicidade na interpretação constitucional (Bonavides, 2009).

Além disso, no contexto do controle jurisdicional da constitucionalidade, há duas vias de acesso possíveis: a de exceção, que possibilita o controle concreto (o caminho recursal, consagrado, no caso brasileiro, pelo Recurso Extraordinário, dirigido ao STF), e as vias de ação, garantindo o controle abstrato (nas quais se acede à autoridade julgadora por ações próprias. No Brasil, há a ação declaratória de constitucionalidade, a ação declaratória de inconstitucionalidade e a arguição de descumprimento de direito fundamental, por exemplo) (Bonavides, 2009).

O controle pode ser tanto difuso quanto concentrado, cabendo este ao Supremo Tribunal Federal, que o exerce pela via de ação (Silva, 2002; Bonavides, 2009). O Brasil adota, assim, um sistema misto, no qual qualquer julgador poderá declarar a inconstitucionalidade de leis em casos concretos, tomando decisões com efeitos *inter partes*; e no qual o STF poderá agir do mesmo modo, mas tanto em casos concretos quanto abstratos, e sua decisão terá efeitos *erga omnes* (Verbicaro, 2008).

Cumprе destacar que a Constituição de 1988, ao assegurar a universalização do acesso à justiça, apresentar normas de caráter aberto, programático e com cláusulas indeterminadas, permitir ao Poder Executivo a edição de medidas provisórias e ampliar o rol de legitimados para a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade e para a defesa de direitos coletivos, ampliou o espaço de atuação do Supremo Tribunal Federal.

Nesse contexto, a Corte passou a enfrentar com maior frequência a judicialização de temas com elevado conteúdo político, o que ultrapassa os limites da deliberação estritamente técnica e exige a consideração de aspectos socioeconômicos e institucionais na atuação voltada à preservação do Estado Democrático de Direito, à proteção de minorias e à manutenção

das instituições democráticas (Verbicaro, 2008; Barroso, 2025; Souza Neto, 2020).

Por fim, cabe registrar um comentário de natureza técnica relativo às peculiaridades processuais das ações de controle de constitucionalidade concentrado. Diferentemente da maioria das demandas judiciais, nas quais há uma disputa de interesses subjetivos entre partes determinadas, isto é, uma lide, tal elemento não se faz presente nessas ações (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2014).

Isso ocorre porque não se busca a aplicação de uma norma a um caso concreto, mas a verificação da compatibilidade de uma lei ou ato normativo com a Constituição. Assim, em vez de se examinar um conflito de interesses, procede-se à análise abstrata da validade da norma impugnada (Neves, 2023).

1.3. “*I would I were thy bird*”⁵⁵”

Retornando a Shakespeare, em *Romeu e Julieta*, na famosa passagem em que os desditosos amantes declaram seu amor um ao outro a furto, às altas horas da noite, Julieta refere a Romeu que quisera tê-lo como a um pássaro preso por um cordão de seda à sua mão, com liberdade suficiente para saltar de seu pulso e se afastar um tanto, mas sempre obrigado a retornar para junto de sua ciumenta e amorosa senhora sempre que esta o puxasse, pelo cordão, para junto de si; embevecido, Romeu responde que quisera ser tal ave: *I would I were thy bird*” (Shakespeare, 1994, p. 256).

⁵⁵ Trecho da obra *Romeu e Julieta*, cuja relação simbólica com o assunto será apresentada mais adiante.

Do mesmo modo, a autocomposição e a jurisdição – e mais ainda a jurisdição constitucional – guardam diferenças fundamentais que impedem o relacionamento de ambas as atividades sem que ao menos uma delas traia minimamente sua natureza, a fim de viabilizar uma compatibilização – assim como a ave presa ao pulso de Julieta, que é livre, mas não tanto. E, por outro lado, é preciso que essas modificações sejam conscientemente assumidas pela prática à qual coube o ônus de se modificar – ou seja, assim como Romeu, é preciso que ela aceite e queira ser a ave em questão. A análise do modo como essa ligação se procedeu, ao longo do tempo, ajuda a evidenciar o modo como adaptações e ajustes foram realizados em um e outro instituto jurídico, viabilizando uma estabilidade mínima entre ambos.

Considera-se como primeiro caso representativo da autocomposição no espaço da jurisdição constitucional o acordo homologado pelo plenário do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº. 165, em 2018, resultante de uma mediação promovida pela Advocacia-Geral da União, envolvendo legitimados coletivos privados, na qualidade de representantes de instituições financeiras e de poupadores (Correia Neto, 2025).

Na ocasião, a ação, sob relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, tratava dos efeitos financeiros decorrentes dos planos Bresser, Verão e Collor II. O acordo firmado não produziu efeitos vinculantes nem veiculou sugestão legislativa. Em lugar da adoção de uma das teses jurídicas em disputa, observou-se uma dinâmica decisória mais próxima daquela verificada em processos coletivos, voltados à tutela de direitos patrimoniais de grupos determinados, no caso, correntistas e poupadores (Correia Neto, 2025).

A escolha pelo uso de técnicas autocompositivas pode-se, nesse e em outros casos, justificar com a previsão constante do

CPC/2015, art. 3º, §2º, segundo a qual o Estado deve promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. A conciliação, a mediação e outros caminhos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (Brasil, 2015).

Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal evoluiu na organização institucional de tal alternativa decisória. “Em 2020, na Presidência do Min. Dias Toffoli, a Resolução n. 697, de 6 de agosto de 2020, criou o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), responsável pela realização de acordos no Tribunal” (Correia Neto, 2025, s.p.). Em 2023, a Ministra Rosa Weber, durante o período em que exerceu a presidência do Tribunal, editou a Resolução nº. 790/2022, que criava o “CESAL (Centro de Solução Alternativa de Litígios), composto pelo Centro de Mediação e Conciliação (CMC) e também pelo Centro de Cooperação Judiciária (CCJ)” (Godoy, 2024, s.p.).

Já sob a presidência do Ministro Luís Roberto Barroso, com a expedição do Ato Regulamentar nº. 27, de 11 de dezembro de 2023, o CMC muda de nome e se reorganiza, passando a se chamar Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), ao qual cabe, dentre outras atribuições, apoiar os gabinetes na implementação de soluções consensuais de conflitos processuais e pré-processuais (Correia Neto, 2025; Godoy; Acunha, 2025). Cabe ressaltar que o NUSOL é um dos componentes de um órgão mais amplo, a Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ), integrada ainda pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) e pelo Núcleo de Análise de Dados e Estatísticas (NUADE) (Godoy, 2024).

Nesse ínterim, uma série de outros processos objetivos se serviram de soluções autocompositivas no contexto da jurisdição constitucional, revelando um padrão de

comportamentos relativamente amplo, no que se refere ao momento de implementação da prática consensual; à homologação do acordo obtido; aos participantes e ao objeto da conciliação.

Relativamente ao tempo da tentativa de autocomposição, há uma variedade de possibilidades. Alguns acordos foram firmados antes da decisão de mérito, substituindo-a; outros, depois da decisão de mérito, viabilizando seu devido cumprimento; e outros, por fim, se deram fora do espaço processual, resultando no encerramento da ação por perda superveniente do objeto (Correia Neto, 2025). Desse modo, sistematicamente, e frisando os efeitos processuais da atividade, Trícia Navarro (2025) aponta que

alguns acordos ensejaram a extinção do feito, com resolução de mérito ou o seu arquivamento (quando esgotado o objeto do processo) e outros prosseguiram para a análise da constitucionalidade da norma impugnada.

Em contrapartida, a homologação de acordos deu-se tanto monocraticamente, mormente nas situações em que o objeto da avença envolvia questões fáticas que tendiam a esvaziar o conteúdo das demandas, ou então naquelas em que ficou entendido que a repercussão prática do acordo não compunha o cerne da ação; quanto após o referendo do plenário da corte (Navarro, 2025).

Cabe ressaltar que esta segunda opção vem se mostrando a regra, e que não há, no Regimento Interno do STF, disposições que regulamentem o assunto; ao fim, fica ao alvedrio do relator

a decisão pela homologação monocrática ou pela submissão à apreciação do plenário (Navarro, 2025).

Enfim, no que concerne aos participantes da autocomposição, há a preponderância da presença de entes federativos e de representantes dos Poderes da República como partes nas negociações (Navarro, 2025).

Já quanto ao conteúdo, pode-se pontuar que os acordos não têm por objeto a constitucionalidade ou a interpretação do ato objeto da ação; e que além de questões disponíveis, o compromisso de aperfeiçoamento legislativo e convenções processuais podem constar das avenças firmadas nesse espaço (Navarro, 2025).

De modo análogo à narrativa de *Romeu e Julieta*, ainda que de forma figurada, pôde se oficializar por um vínculo matrimonial celebrado às pressas e a despeito da fundamental incompatibilidade de interesses entre suas famílias, jurisdição constitucional e autocomposição de conflitos puderam estabelecer uma ligação formal e institucionalizada no seio do Supremo Tribunal Federal. Ver-se-ão, daqui em diante, as implicações de tal enlace; tanto em termos de avanços quanto de possíveis riscos à estabilidade político-institucional.

2. GANHOS IDEAIS

O amor entre Romeu e Julieta, ao se realizar, inevitavelmente consiste em um momento de êxtase e satisfação ao casal e ao público – leitor ou espectador – da obra. O amor, de fato, infunde alegria; sua realização, por sua vez, desperta auspícios e esperanças felizes. Nesse momento, o presente trabalho se propõe a analisar como essa dimensão auspiciosa se

revela num enlace bastante distinto, mas igualmente dramático: aquele celebrado entre a jurisdição constitucional e os métodos de solução consensual dos conflitos.

2.1. O pulsar da Constituição material

Materialmente, pertence à Constituição tudo quanto seja conteúdo básico atinente à composição e ao funcionamento da ordem política (Bonavides, 2009). Desse modo, há uma dicotomia entre a Constituição-lei, tomada em seu aspecto formal, e a Constituição-realidade, que se depreende da dimensão material, importando ambas na interação entre a juridicidade e a normatividade fática (Bonavides, 2009).

A importância da sensibilidade para com o estudo da Constituição material reside na capacidade de essa noção priorizar o aspecto sociológico e evolutivo do sentido constitucional, indo além do texto legal, mas mantendo o devido respeito com seus balizamentos normativos, no sentido de assegurar a plena normatividade constitucional, ou seja, a aderência do povo à ordem constitucional por ele vivenciada (Bonavides, 2009).

Esse pensamento encontra plena consonância com o parâmetro democrático vivenciado pelo constitucionalismo brasileiro, e que se consubstancia pela busca da tomada de decisão mais deliberativa possível. O debate constitucional deve ser amplo e aberto por, ao menos, dois fatores: um de ordem político-jurídica, que se extrai da ideia de que todo o poder emana do povo e é exercido por seus representantes (Bonavides, 2009).

Frise-se que essa “terceirização” do exercício do poder não afasta a sociedade do espaço deliberativo; pelo contrário, o político e o jurídico são vivenciados e animados pelos fatores reais do poder que transitam pela comunidade; desse modo, o grande desafio do constitucionalismo democrático é abranger o máximo possível dessas forças, de tal modo que a decisão tomada seja, efetivamente, a mais deliberativa possível, mantendo a normatividade constitucional viva e efetiva (Lassalle, 1988).

A outra razão é de ordem psicológica. Todo sistema de controle social – incluindo, portanto, o direito – se assenta sobre uma lógica de funcionamento básica, e que consiste na redução de expectativas e de possibilidades de satisfação individual, por meio da vedação a certos comportamentos que, malgrado inatos (por exemplo, atos de agressividade, apoderamento etc.), são prejudiciais à estabilidade social (Machado, 2004; Freud, 2023).

A contenção dessas pulsões, porém, não se dá sem a implicação de um mal-estar emocional mínimo ao indivíduo, uma vez que a energia da pulsão não desaparece diante da impossibilidade de satisfação do desejo, mas segue presente, podendo se voltar contra o próprio sujeito, de tal modo que uma das grandes responsabilidades da Constituição, enquanto norma regente de toda a ordem jurídica, e, por conseguinte, dos comportamentos, é assegurar que esse mal-estar seja o mínimo possível (Freud, 2023).

Diante desse cenário, a ampliação da participação social na tomada de decisões políticas torna-se relevante. Tal participação pode reduzir o grau de mal-estar social decorrente da restrição de expectativas individuais, uma vez que a população conseguiria identificar com maior nitidez o grau da sua contribuição direta para com o debate público, implicando tanto em uma maior aceitação e respeito às prescrições

normativas, quanto à oxigenação e à constante renovação do direito.

Conduzindo tal proposta de raciocínio à temática da presente reflexão, pode-se sugerir que, conquanto a autocomposição no âmbito da jurisdição constitucional, como visto, não possa adentrar no espaço de interpretação propriamente dita do texto constitucional, há expressiva possibilidade de interação entre segmentos sociais diversos no contexto da realização e da conferência de operacionalidade efetiva às implicações práticas da decisão tomada, contribuindo, assim, para que haja não só maior aderência popular relativamente à decisão tomada, mas também para que esta se revista de um maior grau de exequibilidade.

2.2. A interpretação constitucional

Uma implicação direta da reflexão iniciada acima é que a expansão dos possíveis participantes de uma autocomposição referida às atividades da jurisdição constitucional amplia, de modo institucional e organizado, o rol de intérpretes da própria constituição. Evidentemente, as práticas consensuais não poderão se direcionar à interpretação do texto constitucional, mas sim à sua execução.

Nesse momento, porém, a vivência dos setores sociais envolvidos no assunto será de grande valia para propor temperamentos, ajustes, propostas de pensamento, revisões, críticas, objeções e elogios que conduzam a atividade rumo ao êxito. Tomando a interpretação em sentido amplo, para além da fixação do alcance e do sentido da prescrição normativa, pode-se considerar que ponderar a respeito da realização da norma

constitucional interpretada, delineando melhor os caminhos pelos quais, no âmbito de atuação tomado em sua dimensão fática, a norma surtirá os efeitos pretendidos pelo sentido fixado, é também uma forma de interpretar a Constituição (Maximiliano, 2009; Häberle, 1997).

Nesse sentido, trata-se de uma interpretação constitucional atenta ao espaço de contato entre a Constituição, enquanto norma, e a realidade constitucional, de tal maneira que não só serão relevantes as contribuições jurídico-funcionais, mas também aspectos trazidos das ciências sociais (Häberle, 1997).

Desse modo, haverá condições de abarcar com mais clareza e segurança as pretensões de cada segmento social tomado enquanto intérprete da Constituição, uma vez que “todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e que vive com esse contexto é, indireta ou, até mesmo diretamente, um intérprete dessa norma” (Häberle, 1997, p. 15). A interpretação constitucional, em suma, não se encerra em um provimento jurisdicional, tampouco é uma atribuição institucional hermética, mas é exercida, em realidade, todo o tempo, por todos os cidadãos, grupos e instituições da mesma ordem constitucional; ao processo de interpretação “tem acesso, potencialmente, todas as forças da comunidade política” (Häberle, 1997, p. 23).

Com base nesse pensamento, percebe-se como a atividade de interpretação constitucional é exercida de modo bastante intenso e plúrimo no contexto da autocomposição na jurisdição constitucional.

A interpretação deixa de ser entendida como um evento puramente estatal, passando a consistir em um fenômeno aberto e relacionado à integração da realidade na dinâmica interpretativa, do que decorre não só a dilatação do sentimento de pertencimento e de respeito à constituição por parte do povo,

que se sente um partícipe ativo da construção da realidade constitucional, mas também um incremento nos níveis de legitimidade democrática das medidas tomadas no contexto de uma sociedade democrática aberta e livre (Häberle, 1997).

2.3. Diálogos institucionais

Não só a sociedade pode se beneficiar da atividade autocompositiva desempenhada no contexto da jurisdição constitucional. Esta pode surtir efeitos positivos também para as próprias relações entre os Poderes da República.

Um dos pontos mais nevrálgicos da teoria da tripartição dos poderes se refere a uma zona de imprecisão (proposita, diga-se de passagem) nos limites entre uma função estatal e outra, que desenha um sofisticado e complexo sistema de freios e contrapesos, o qual, evitando a manifestação do arbítrio, garante que todos os poderes não operem de modo insulado, mas apresentem a preocupação de agir de modo harmonioso e concertado (Souza Neto, 2020).

Tal dinâmica implica na necessidade de que, em havendo dúvidas razoáveis a respeito de qual seja a instituição com melhores condições de responder a determinada controvérsia, a adequação da providência a ser tomada se meça pelo grau do diálogo desempenhado pelos Poderes na busca pela solução do caso (Clève; Lorenzetto, 2015).

Nesse contexto é que surge a tese dos diálogos institucionais, segundo a qual, em uma democracia, o papel do judiciário está em íntima interdependência de um constante diálogo com os outros órgãos do governo e com o povo na busca pela melhor decisão (Clève; Lorenzetto, 2015).

Assim, relativamente à construção de decisões para os casos controvertidos, enfatiza-se que as decisões tomadas em cada poder passam a deter um carácter parcialmente definitivo, uma vez que podem ser debatidas em outras instâncias públicas; e que cada poder possui características que o tornam mais ou menos adequado à tomada de decisões dialógicas, o que impulsiona a necessidade de se construírem canais de diálogo entre as instituições, que possibilitem uma tomada de decisão consensual e produtiva (Clève; Lorenzetto, 2015).

A dinâmica dos diálogos institucionais já foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal em certas ocasiões, nas quais foi assumida uma postura dialógica ou preventiva, garantindo ao Legislativo oportunidade para se pronunciar a respeito do tema debatido, ampliando, assim, não só as chances de sucesso e exequibilidade das propostas, mas também o próprio enriquecimento dos conteúdos aventados nos diálogos (Clève; Lorenzetto, 2015).

Retornando ao cenário específico da interação entre a jurisdição constitucional e os métodos autocompositivos de solução de conflitos, percebe-se como tal prática pode propiciar uma ambiência apta para o diálogo institucional, e da consequente obtenção de soluções viáveis para situações complexas que eventualmente possam surgir na operacionalização das decisões da Corte Constitucional.

As especificidades internas de cada um dos poderes e a dimensão administrativa de suas atividades teriam, no campo de uma autocomposição consensual, relevada importância e contribuiriam para o aperfeiçoamento da coordenação entre os poderes estatais.

3. RISCOS REAIS

Tornando a Shakespeare, não se pode olvidar dos desditosos desdobramentos do casamento entre Romeu e Julieta. A celebração do casamento não foi garantia de felicidade eterna; pelo contrário, esta durou muito pouco: mais idealizada do que real, ela logo soçobrou em meio a uma sucessão melancólica de tragédias, mal-entendidos e infortúnios que resultaram em mais desavenças, exílios, sofrimentos e mortes.

Do mesmo modo, os benefícios elencados e comentados acima, relativos à união entre jurisdição constitucional e a autocomposição de conflitos, se situam eminentemente no plano da idealidade; há, por outro lado, alguns aspectos de ordem mais prática e chã, que merecem a máxima atenção, a fim de que, diferentemente do laço entre os amantes de Verona, o enlace do qual se ocupa o presente texto possa superar as dificuldades e ameaças que o espreitam acintosamente.

3.1. Quem decide por conciliar?

O uso de métodos consensuais na jurisdição constitucional constitui fenômeno relativamente recente, cujos contornos vêm sendo gradualmente delineados à medida que novos casos são submetidos à apreciação da Corte. Nesse contexto, emerge um primeiro ponto de questionamento: a decisão de recorrer a esse tipo de mecanismo depende da iniciativa do ministro relator, e não do Plenário. Ademais, uma vez encaminhado o processo para a fase de conciliação, a condução dos trabalhos passa a caber a um órgão presidido por pessoa igualmente indicada pelo relator, o qual não possui previsão na Constituição, na legislação

ou no regimento interno do Supremo Tribunal Federal, tendo sido instituído por ato unilateral da própria Corte (Godoy; Brito, 2025).

Diante disso, é possível questionar tanto a legalidade dessa opção quanto o grau de sua imparcialidade, uma vez que parte significativa de sua organização depende da sensibilidade e da vontade do ministro relator. Nesse sentido, Godoy e Brito (2025) observam que a ausência de critérios claros para aferição de representatividade, delimitação das matérias passíveis de conciliação e eventual submissão dos ajustes ao plenário contribui para a ampliação de espaços de voluntarismo judicial.

Outro aspecto a ser analisado se refere à precitada adequação dos métodos autocompositivos. Viu-se que conciliação e mediação podem ser mais ou menos adequados à resolução de determinado caso concreto, não sendo possível uma predeterminação cabal de conflitos “conciliáveis” ou “inconciliáveis” por natureza – exceptuados, evidentemente, aqueles que atinentes a direitos indisponíveis, tais como a dignidade humana ou a vida. Assim, a autocomposição se beneficia de certo grau de imprecisão e aleatoriedade que se opõem à lógica de funcionamento da dinâmica jurisdicional: esta visa à satisfação plena de direitos, aquela implica sempre em certo grau de sacrifício, ainda que parcial, dos direitos pretendidos (Dal Pozzo, 2016).

Diante disso, questiona-se como conciliar a natureza imprecisa e limítrofe da consensualidade. Como aferir com critérios minimamente objetivos e seguros a adequação do uso de métodos autocompositivos em determinado processo? A atribuição desse poder de escolha discricionariamente ao ministro relator não implicaria em uma concentração de poderes facilmente tendente ao desvirtuamento, convertendo-se em um

instrumento de aparência processual, mas com finalidades eminentemente políticas?

Nesse sentido, não se deve perder de vista a elevada carga política das situações que podem chegar à apreciação do Supremo, bem como sua contemporânea tendência ao alargamento das próprias funções (Barroso, 2025); disfarçada sob a inequívoca boa vontade da medida, não se ocultaria, mesmo que ainda inconscientemente, uma nova maneira de ampliar ainda mais o já criticado protagonismo excessivo da Corte?

3.2. Diálogo ou conluio?

Chega-se, desse modo, a outro ponto bastante sensível: inequivocamente, a tripartição dos poderes é uma técnica de contenção do arbítrio estatal (Bonavides, 2011); sendo assim, como equalizar tal característica à existência de um espaço deliberativo entre os poderes, no qual o que se buscará é, sobretudo, o entrecruzamento dos diferentes arbítrios e propósitos?

Evidentemente, a função de uma ambiência consensual em processos que envolvam entes federados ou representantes dos poderes políticos, idealmente, deve conduzir à contenção recíproca do arbítrio, garantindo uma decisão deliberativa e exequível. Entretanto, visualizando o funcionamento dessa dinâmica na realidade fática brasileira, é preciso não descuidar de que a escolha, por parte da corte, em não julgar de imediato o mérito do processo, enviando-o à tentativa de conciliação, é, por si só, uma opção estratégica e/ou política: “compreender os acordos como uma decorrência da ‘não decisão’ significa

reconhecer que o STF organiza sua pauta e prioriza outros julgamentos” (Dellê, 2025).

Tal modo de interação entre os poderes, por mais frutífero que possa ser, em potencial, corre sempre o risco de se degenerar em meio a interesses de ordem circunstancial: um diálogo pode se transformar em conchavo, lamentavelmente, sem muito esforço. Tal risco é ainda maior nos feitos em que a autocomposição se dá eminentemente entre pessoas jurídicas de direito público (como referido há pouco, entes federados ou representantes dos poderes).

Nesses casos, enfrenta-se, ainda, o problema do déficit de representatividade e da voluntariedade: se a autocomposição exige voluntariedade e a adequada representação dos afetados, como explicar o fato de que, na maioria dos processos acordados no STF, “comparecem entes estatais, corporações ou associações de alcance limitado, enquanto pessoas diretamente impactadas raramente têm voz ou poder de decisão” (Godoy; Brito, 2025)?

Esse cenário envolve, ao menos, dois riscos principais. O primeiro diz respeito à possibilidade de voluntarismo judicial, uma vez que não há parâmetros claramente definidos para aferir a representatividade dos participantes, delimitar a conciliabilidade da matéria ou determinar a necessidade de submissão do caso ao plenário (Godoy; Brito, 2025).

O segundo refere-se à tendência de a conciliação se concentrar apenas nos interesses políticos diretamente relacionados ao caso, convertendo esse espaço em uma instância próxima à arena política ordinária. Nessa dinâmica, o Supremo pode deixar de exercer plenamente sua função de estabilização de entendimentos jurídicos e passar a desempenhar um papel de natureza quase legislativa ao formular compromissos normativos, enquanto o Poder Executivo e o Congresso

transferem à Corte a resolução de conflitos de natureza política (Godoy; Brito, 2025).

Como consequência, forma-se um ambiente jurídico marcado por instabilidade, mais suscetível às conjunturas políticas e menos orientado por parâmetros institucionais estáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a analisar o fenômeno relativamente recente da utilização de métodos autocompositivos no âmbito da jurisdição constitucional, obtendo a percepção de que é possível encontrar justificações técnico-jurídicas para esse entrecruzamento na própria legislação processual civil. Para além disso, o próprio Supremo Tribunal Federal institucionalizou a prática, criando órgãos destinados à organização da atividade.

Diante disso, percebe-se também a existência tanto de pontos positivos quanto negativos em tal dinâmica, sendo conveniente frisar que os aspectos virtuosos se revestem de um colorido eminentemente teórico e abstrato, ao passo que os receios são bem mais concretos e se relacionam à vivência prática da relação institucional entre os poderes.

Em suma, o enlace entre jurisdição constitucional e consensualidade é possível. Cabe agora, entre perigos reais e ganhos ideais, ponderar se ele é também desejável. Espera-se que a evolução dos estudos a respeito e que o desenrolar das atividades institucionais no campo do próprio Supremo direcionem tal interação no sentido de um constante aprimoramento; que as inquietações, dúvidas e incertezas desse

amor que se inicia com passos tão ousados quanto tímidos possam ser superadas, e que bons frutos possam ser colhidos no futuro. Se tal laço há de ser shakespeariano, que se inspire em Hérnia e Lisandro, unidos e felizes a despeito de influências sociais, pessoais e sobrenaturais, e não em Romeu e Julieta, dados à desesperança em face do primeiro obstáculo.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 13. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Institui o Código de Processo Civil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105.htm. Acesso em: 3 nov. 2025.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil, vol. 1**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 30^a ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

CLÈVE, Clèmerson Marlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n.º. 3, p. 183-206, set./dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/4m6g6DbMwXn6sRM37f6vPxD/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 3 nov. 2025.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Acordos na jurisdição constitucional: um caminho para casos difíceis. **JOTA Info**, [S.l.], 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/observatorio-constitucional/acordos-na-jurisdicao-constitucional>. Acesso em: 3 nov. 2025.

DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. **Teoria geral do novo processo civil brasileiro**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2016.

DELLÊ, Felipe. *Afinal, todos estão de acordo sobre os acordos no STF?* **Consultor Jurídico – CONJUR**, 15 jul. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jul-15/afinal-todos-estao-de-acordo-sobre-os-acordos-no-stf/>. Acesso em: 3 nov. 2025.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil, vol. I.** 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

FREUD, Sigmund. **Cultura, sociedade e religião: o mal-estar na cultura e outros escritos.** Belo Horizonte: Autêntica, 2023.

GODOY, Miguel Gualano de. O Supremo pode negociar a constitucionalidade das leis? **JOTA Info**,

[S.l.], 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/o-supremo-pode-negociar-a-constitucionalidade-das-leis>. Acesso em: 3 nov. 2025.

GODOY, Miguel Gualano de; ACUNHA, Fernando José Gonçalves. STF e conciliação: é possível haver acordos concretos no controle abstrato? **JOTA Info**, [S.l.], 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stf-e-conciliacao-e-possivel-haver-acordos-concretos-no-controle-abstrato>. Acesso em: 3 nov. 2025.

GODOY, Miguel Gualano de; BRITO, Leonardo Soares. Lições cruzadas: por que o STF erra ao promover conciliações em ações de controle abstrato? **JOTA Info**, [S.l.], 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/licoes-cruzadas-por-que-o-stf-erra-ao-promover-conciliacoes-em-aco-es-de-controle-abstrato>. Acesso em: 3 nov. 2025.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988.

LIEBMAN, Enrico Tulio. **Manuale de diritto processuale civile: principi.** 7ª ed: Milano: Giuffrè Editore, 2007.

MACHADO, Hugo de Brito. **Introdução ao estudo do direito.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito.** 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NAVARRO, Trícia. Acordos nas ações de controle concentrado de constitucionalidade: o STF não negocia sobre constitucionalidade das leis. **JOTA Info**, [S.l.], 2025.
Disponível em: <https://www.jota.info/opinioe-analise/artigos/acordos-nas-acoas-de-controle-concentrado-de-constitucionalidade>. Acesso em: 3 nov. 2025.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais.** 7ª ed. São Paulo: Editora Juspodvium, 2023.

PINHEIRO, Carla. **Manual de psicologia jurídica**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. **Democratização do poder judiciário no Brasil**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria geral do processo**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SEMER, Marcelo. **Os paradoxos da justiça**. 2ª ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2024.

SHAKESPEARE, William. **The complete works of William Shakespeare**. New York: Barnes and Noble, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020; Eduerj.

VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil. **Revista Direito GV**, São Paulo, ano 4, n. 2, p. 389-406, jul.-dez. 2008.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/xw8SQHNmZc7PHw7hzzjdZbC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 3 nov. 2025.

CAPÍTULO 6

RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS E ACESSO À JUSTIÇA: O CASO DO PROJETO DIALOGAR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)

Louise de Castro Alves⁵⁶

Sumário: Introdução. 1. Os métodos consensuais de resolução de conflitos e sua relevância à garantia do acesso à justiça. 2. Sistema multiportas: a mediação e a conciliação no contexto dos meios alternativos à litigância judicial. 3. O Projeto Dialogar, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará: atuação e resultados. 4. O Dialogar e seu papel como instrumento extrajudicial de pacificação de conflitos disponível à comunidade da cidade de Fortaleza, (Ceará). Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

Diante da crescente demanda ao sistema processual brasileiro, além de sua morosidade e dos custos relacionados, os métodos extrajudiciais de solução de controvérsias revelam-se como relevantes mecanismos de efetivação do direito fundamental ao acesso à justiça, previsto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). No presente trabalho, serão analisados, entre esses mecanismos,

⁵⁶ Graduada e Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Pesquisadora do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais (GEDAI). Ex-Diretora GEDAI na Linha de Direito Internacional e Economia (DIECO).

especialmente aqueles exercidos pela via extrajudicial, em específico a conciliação e a mediação.

Tais métodos, que se alinham à concepção do sistema multiportas de justiça, apresentam-se como formas mais céleres, dialógicas e menos onerosas às partes envolvidas, conforme reconhece o próprio art. 3º, §§2º e 3º, do Código de Processo Civil de 2015, bem como pela Lei nº 13.140/2015, que dispõe, em específico, sobre a mediação (Brasil, 2015a).

Em que pese o exposto, observa-se ainda certa resistência por parte da população quanto à adoção desses mecanismos extrajudiciais, especialmente em razão de uma cultura jurídica fortemente orientada à litigiosidade e à figura do juiz como último solucionador dos conflitos.

Nesse contexto, emerge a discussão acerca do papel basilar das Universidades brasileiras, sobretudo por meio dos Cursos de Direito, como agentes fomentadores de uma cultura da paz e da democratização do acesso à justiça. É justamente nesse cenário que se insere o Projeto Dialogar, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC), que se propõe a atuar diretamente em benefício da comunidade de Fortaleza por meio da realização de sessões de mediação e conciliação, com participação ativa de estudantes e docentes envolvidos, buscando a resolução pacífica das pretensões conflitantes das partes.

Para fins de metodologia direcionada ao aprofundamento acerca da atuação do projeto e análise dos dados, portanto, foi realizada entrevista com a professora da Faculdade de Direito, também Coordenadora do Dialogar, Márcia Correia Chagas, que, ao passo que disponibilizou esclarecimentos por escrito sobre o projeto e o papel da resolução pacífica de conflitos, forneceu informações adicionais via planilhas a respeito das sessões realizadas por ano. Tal registro de sessões, ademais, foi

repassado por Camila Rosa Sena, graduanda em Direito pela UFC e Coordenadora de Sessões, por indicação da professora Márcia Chagas e levando em conta os fins de pesquisa.

Assim, a presente pesquisa tem viés qualitativo ao analisar informações atinentes ao Dialogar, projeto da Faculdade de Direito da UFC, e ilustrar os dados em porcentagem a partir das informações fornecidas por seus membros, além de caracterizar-se como pesquisa bibliográfica, por trazer estudos e resultados previamente publicados para maior embasamento. Outrossim, aduz-se que o trabalho tem por objetivo analisar a atuação do referido projeto e seus resultados e impactos, a partir de dados coletados nos anos de 2024 e 2025, bem como refletir sobre seu papel como instrumento de pacificação social.

1. OS MÉTODOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS E SUA RELEVÂNCIA À GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA

A questão do acesso à justiça, prevista expressamente na sistemática da Constituição Federal de 1988 (CFRB/88), por meio de seu art. 5º, XXXV, impõe que nenhuma lesão ou ameaça a direito deixará de ser apreciada pelo Poder Judiciário. Com isso, ressalta-se que a previsão de acesso à justiça aos cidadãos brasileiros se concretiza com o direito disponibilizado a estes de levar sua pretensão ao Judiciário e obter uma resposta, perseguida sempre pelo devido processo legal, também amparado constitucionalmente (Guimarães, 2023, p. 198).

Diante do exposto, evidenciada a necessidade de que tais conflitos alcancem uma pacificação e, entretanto, não dependam unicamente da morosidade e do significativo custo normalmente

atrelados à via judicial, traz o próprio Código de Processo Civil (CPC/2015) brasileiro a necessidade de que o modelo multiportas de resolução das lides seja estimulado entre os operadores do direito, como juízes, advogados e membros do Ministério Público. A respeito do art. 3º do CPC e a previsão acima explicitada, colaciona Bueno (2023, p. 71):

O dispositivo também permite interpretação no sentido de que o acesso ao Estado-juiz nele assegurado não impede, muito pelo contrário, que o Estado, inclusive o Judiciário, busque e, mais que isso, incentive a busca de outros mecanismos de solução de conflitos, ainda que não jurisdicionais.

Desse modo, tem-se que os métodos extrajudiciais de solução de controvérsias, cujos principais exemplos são a negociação, a mediação, a conciliação e a arbitragem, surgiram em razão dos limites e das dificuldades das instituições tradicionais do Poder Judiciário em garantir ao cidadão comum acesso efetivo e de qualidade à justiça (Albuquerque; Araújo, 2018, p. 125), tal acesso amplamente previsto na Constituição.

Apesar de serem reputados mais humanizados, menos burocráticos e dotados de importante caráter dialógico, os MARCs mencionados, mais notadamente quando adotados pela via extrajudicial, ou seja, alheios a qualquer resolução promovida diretamente pelo Poder Judiciário, enfrentam notória resistência por parcela da população (Albuquerque; Araújo, 2018, p. 136), tendo em vista, sobretudo, a crença de que uma demanda resolvida seria, em termos básicos, aquela que foi sentenciada, evidenciando-se a necessidade abordada pela lei em menção para maior estímulo em torno das práticas de resolução supracitadas.

2. SISTEMA MULTIORTAS: A MEDIAÇÃO E A CONCILIAÇÃO NO CONTEXTO DOS MEIOS ALTERNATIVOS À LITIGÂNCIA JUDICIAL

O sistema multiortas de resolução de conflitos, discutido amplamente em âmbito nacional, principalmente após o advento do Código de Processo Civil de 2015, remete à terminologia enunciada por Frank Sander, de Harvard, em 1976, ao trazer à tona a concepção de uma Corte de múltiplas ortas, ou *multidoor courthouse*, em que coexistem diversos meios de solução de conflitos, para além da litigância usual pelo Judiciário (Vasconcelos, 2023, p. 38):

Percebe-se que esses múltiplos métodos, além de serem vistos como modos que concorrem para a redução da sobrecarga dos mecanismos adjudicativos, contribuem para o empoderamento e a satisfação dos vários protagonistas. [...] A assunção, pela sociedade, do papel de protagonista na solução amigável ou arbitral de questões, inclusive, no campo penal, as mediações vítima-ofensor e os círculos restaurativos, é o aspecto desse movimento de acesso à justiça que melhor reflete o desenvolvimento de uma consciência de cidadania ativa no jogo democrático, conflituoso e pluralista.

Nesse contexto, a porta da litigância judicial passa a ser vislumbrada como apenas uma das opções face a conflitos em sociedade tutelados pelo Direito e, porém, não a única. É assim que, dentro do sistema multiortas de resolução no caso brasileiro, destaca-se o relevante papel da mediação e da conciliação extrajudicial frente à pacificação social almejada, âmbito mister de atuação do Projeto Dialogar.

A esse respeito, o método de mediação, previsto no art. 3º, parágrafos 2º e 3º, do Código de Processo Civil, e detentor de legislação concernente própria, qual seja a Lei nº 13.140, de 2015, consiste em uma autocomposição facilitada por terceiro imparcial e desinteressado na lide, na forma da lei (Brasil, 2015b).

É por isto que, por meio da mediação, as próprias partes atingem um consenso por auxílio de um mediador, encontrando estas mesmas alternativas para solucionar seu conflito, declarando que “a tônica da autocomposição é o protagonismo das partes, que, por meio do diálogo, conjuntamente, podem construir diversas possibilidades para solucionar o conflito de maneira menos onerosa. Portanto, a mediação é considerada um processo autocompositivo” (Sodré, 2022, p. 30).

De forma diversa, a conciliação revela maior protagonismo do terceiro facilitador frente às formas de solucionamento da lide. Com isso, segundo conceituação de Freitas (2022, p. 33), trata-se esta de “meio em que as partes chegam à decisão consensualmente, por intermédio da força condutora da dinâmica conciliatória de um terceiro”, de modo que o conciliador oferece diretamente soluções cabíveis à pacificação do problema, em diferenciação ao papel do mediador. Em relação à diferença entre os dois métodos apontados, articula Lília Maia de Moraes Sales (2010, p. 45):

[...] a conciliação busca o acordo, a fim de evitar o processo para colocar fim nele. Neste instituto, o conciliador sugere, interfere, aconselha, enquanto que na Mediação, o mediador busca tornar mais fácil a comunicação entre as partes, para que elas próprias possam chegar a um consenso.

Nota-se, neste azo, que o protagonismo da mediação e da conciliação extrajudiciais dentro de uma ideia de sistema de resolução de conflitos de cunho multiportas, como relevante alternativa à litigância em juízo, pode possuir, quando aplicável, indubitável vantagem em relação à judicialização, já que traz consigo relação direta a resoluções mais céleres e mais econômicas às partes, como a ausência de pagamento de honorários e custas processuais, conforme prevê o próprio CPC/2015 quando se opta pela alternativa processual (Brasil, 2015a).

Ademais, diante da diferenciação vislumbrada entre o método mediador e o conciliador, entende-se que o caso concreto possui importância decisiva para definir qual é o meio mais adequado de composição entre as partes.

3. O PROJETO DIALOGAR, DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ: ATUAÇÃO E RESULTADOS

Face ao discutido em relação aos meios adequados de resolução de conflitos na seara extrajudicial e da relevância de maior estímulo a tais práticas, deve ser ressaltado o entendimento preconizado pela I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Conflitos de agosto de 2016, esta promovida pelo Conselho da Justiça Federal, via seu Enunciado 24: “sugere-se que as faculdades de direito instituem disciplinas autônomas e obrigatórias e projetos de extensão destinados à mediação, à conciliação e à arbitragem, nos termos dos arts. 2º, § 1º, VIII, e 8º, ambos da Resolução CNE/CES n. 9, de 29 de setembro de 2004” (Conselho da Justiça Federal, 2016).

No âmbito da Universidade Federal do Ceará, a Faculdade de Direito respondeu à necessidade de que as universidades colaborem para o garantismo ao acesso à justiça e para a prestação de serviços à sociedade como forma de devolver ao coletivo o conhecimento adquirido em seus campi e laboratórios, surgindo o Núcleo de Mediação e Conciliação da UFC – DIALOGAR, fruto do Projeto de Extensão de mesmo nome, que atua de forma a promover sessões de conciliação e mediação a partir de casos aplicáveis, estes vislumbrados por triagem oriunda do atendimento no Núcleo de Prática Jurídica (NPJ) da Universidade.

O Dialogar, por meio de parcerias, ainda conta com apoio da Defensoria Pública do Estado do Ceará (DPE–CE), do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSC e do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), esse último com quem firmou a participação dos membros do projeto no Curso de Formação de Conciliadores. Em adição, esclarece a Coordenadora Márcia Correia Chagas (2025):

O Núcleo tem por objetivo primordial o atendimento a pessoas hipossuficientes, de maneira que esses possam ter acesso à justiça, dentro de uma cultura de paz. [...] Uma vez compreendido pelo assistido que a melhor via é a da Conciliação ou da Mediação, é enviada uma “carta-convite” que vai ser levada para o convidado(a) (a “outra parte”). Em havendo a concretização do acordo entre os assistidos, lavra-se um “Termo de Audiência” e um “Termo de Acordo”, assinados pelas partes e, nos seus termos, os estagiários, com a supervisão do(a) professor(a) do Dialogar, confeccionam, no mais das vezes, uma Petição que será encaminhada ao Defensor Público lotado no Núcleo, e achada esta em conformidade, o Defensor a encaminha para o Juízo competente. Também faz parte das atividades do Projeto a pesquisa na área de meios e métodos não adversariais de solução de conflitos. Além disso, por

meio de “posts” no Instagram, traz para o público em geral o acesso a conhecimentos sobre essa forma de solução de conflitos, simplificando e democratizando informações e conceitos a ela ligada.

Como informado pela Coordenação do projeto, surgem diariamente no NPJ diversas demandas passíveis de resolução pela via extrajudicial, de modo que, quando possível, é intentada a referida mediação ou conciliação face ao caso concreto, a depender da abordagem necessária.

Assim, da referida sessão participam um professor, que atua como mediador ou conciliador, e os estagiários do Núcleo, bem como os membros voluntários da Extensão Dialogar. Segundo esclarecido, o Dialogar atende, com maior recorrência, casos de divórcio, aqui inclusas matérias atinentes a guardas, a regimes de convivência, e a pensões alimentícias. Para mais, são vislumbrados casos de conflitos entre vizinhos, cobrança de dívidas, brigas ou acidentes no trânsito, entre outras situações semelhantes.

Ainda, segundo a Coordenadora de Sessões, Camila Sena, o que de fato ainda não é contemplado pela atuação do projeto seriam casos que envolvam violência física ou psicológica, tendo em vista que ainda não há, diante do informado, uma estrutura adequada e suficiente para oferecer suporte aos assistidos, profissionais e estudantes que colaboram com o NPJ em tais circunstâncias, local onde também se fixou o Dialogar.

Outro fato a se destacar é a abordagem imparcial e o objetivo da pacificação demonstrado em diversos aspectos, como a humanização no atendimento e as sessões que ocorrem em sala provida de silêncio e maior privacidade, onde as partes se situam em uma mesa redonda para destacar ainda mais o

caráter de colaboração, e não de antagonismo, frente à resolução do caso.

Como resultados a serem quantificados, tem-se que a atuação do Dialogar é dividida entre treinamento para capacitação dos membros, em que a Coordenadora, professora Márcia Correia Chagas, atuante na Faculdade de Direito da UFC, colabora diretamente com os alunos em disciplina de estágio obrigatório e demais graduandos inseridos no projeto, e as sessões de conciliação e mediação em si.

Portanto, tem-se que, durante o ano de 2024, foram realizadas dezesseis sessões de conciliação ou mediação pelo projeto, já que em parte dos demais dias não houve requisição pela comunidade atendida perante casos aplicáveis. Das dezesseis sessões vislumbradas, tem-se que foi celebrado acordo em quatorze das vezes – implicando em porcentagem de acordo em 87,5% das sessões. Fora esses números, em outras doze, não houve comparecimento das partes, razão pela qual não houve sessões, sendo que, desse total, pelo menos uma sessão foi desmarcada tratando-se de divórcio sob a justificativa de que o casal assistido reatou a união (Chagas, 2025).

Quanto à atuação do Projeto Dialogar em 2025, houve, até a presente data – dados de abril até julho –, cinco desmarcações. Das onze sessões que ocorreram, entretanto, dez foram finalizadas com acordo entre as partes – ou seja, 90,91% é a taxa de acordos bem sucedidos dentro das sessões realizadas no ano em comento (Chagas, 2025).

Em razão disso, pode-se concluir pelo maior número de atendimentos no semestre de 2025.2 pelo Dialogar em relação ao período passado, em comparativo de dez sessões diante de seis realizadas em 2024.2, sobretudo pelo fato de que o semestre na Universidade Federal do Ceará (UFC) ainda não foi encerrado e serão possibilitados novos atendimentos. Tal

diferença entre os dois períodos pode ter ocorrido por maior procura dos assistidos pelo Núcleo de Prática Jurídica ou por questões estruturais do próprio Núcleo, que em 2024 passou por reforma em seu interior.

4. O DIALOGAR E O SEU PAPEL COMO INSTRUMENTO EXTRAJUDICIAL DE PACIFICAÇÃO DE CONFLITOS DISPONÍVEL À COMUNIDADE DA CIDADE DE FORTALEZA (CEARÁ)

Conforme exposto, são atendidos pelo Dialogar os casos relativos à comunidade da cidade de Fortaleza, no Ceará, sendo abordada a conciliação ou mediação a depender da situação específica vislumbrada. Entre as duas abordagens possíveis, opta-se pela conciliação nas hipóteses de “solução de vários tipos de conflitos, como pensão alimentícia, guarda dos filhos, divórcio, partilha de bens, acidentes de trânsito, dívidas em bancos, danos morais, demissão do trabalho, entre outras. No geral, o mecanismo atende questões que possam ser resolvidas por meio de acordos” (CNJ, 2023, s. p.).

Já no caso da mediação, cuja solução inclui uma terceira pessoa imparcial e sem intervenções propositivas para facilitar o diálogo entre os envolvidos, esta só é utilizada em conflitos multidimensionais ou complexos. Com natureza específica, a mediação não tem prazo definido e pode resultar em acordo ou não. Isso ocorre em função da liberdade que as partes têm para procurar outras soluções que sejam mais adequadas aos seus interesses (CNJ, 2023, s.p.).

Como destaca a Coordenadora do Núcleo de Mediação e Conciliação da UFC (Dialogar), professora Márcia Correia

Chagas, a aplicação dos métodos autocompositivos empregados objetiva uma transição da cultura da sentença para a cultura da pacificação, tendo em vista que a litigância é comumente incentivada aos operadores do direito desde os bancos das Universidades.

Ademais, assevera que a via litigiosa deixa, por vezes, uma das partes insatisfeita, senão ambas, sem adentrar ao objetivo de conciliar tais pretensões, o que não seria a resolução ideal para a grande parte dos conflitos, destacando que “a sentença resolve o conflito jurídico, mas não resolve o conflito social. A sentença também ‘terceiriza’ a responsabilidade do desfecho do conflito. As partes se sentem pouco responsáveis por ele” (Chagas, 2025, s.p.).

Nesse sentido, diante dos parâmetros apresentados e do comparativo entre períodos, tem-se como indubitável a alta taxa de resolução dos conflitos submetidos à mediação ou à conciliação dentro do escopo de atuação do Projeto Dialogar.

Além disso, foi percebido grande número de sessões desmarcadas ou datas livres em que sessões foram sequer marcadas, clarificada a necessidade de maior disseminação da atuação do projeto e divulgação de seus resultados, razão pelo qual a pesquisa e quantificação dos dados referentes ao Dialogar, bem como sua disponibilização à comunidade acadêmica, surgiu como de relevante interesse.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O relevante estudo pôde verificar que o Projeto Dialogar representa uma experiência bem-sucedida de aplicação dos métodos extrajudiciais de resolução de conflitos no âmbito

universitário, promovendo o acesso à justiça de forma mais célere e humanizada. Junto a isso, pode-se constatar, em conformidade com os princípios constitucionais e processuais contemporâneos, o compromisso institucional da Faculdade de Direito da UFC e da Coordenação do Dialogar em devolver à sociedade por meio das sessões ofertadas parte do conhecimento obtido no âmbito daquela Universidade.

É nesta toada que os dados obtidos nos anos de 2024 e 2025 revelam resultados expressivos, já que 87,5% das sessões realizadas em 2024 resultaram em acordos, enquanto, ainda em 2025, esse índice subiu para 90,91%, evidenciando o trabalho exitoso exercido pelos membros do Núcleo mencionado. Para mais, apesar das datas livres do Núcleo sem marcações de sessões pelos assistidos ainda recorrentes, os dados disponibilizados apontam não apenas para a consolidação do Dialogar como relevante alternativa à via judicial, mas também para a necessidade de divulgação e ampliação de sua estrutura, a fim de alcançar um número ainda maior de assistidos, contribuindo para a pacificação dos conflitos na comunidade atendida.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Leonam Amitaf Ferreira Pinto de;
ARAÚJO, Jaianny Saionara Macena de. Métodos extrajudiciais de solução de controvérsias: aspectos gerais da atuação do mediador sob o enfoque humanista. **Revista Jurídica do Ministério Público**, Porto Alegre, n. 125, p. 125–139, 2018. Disponível em:
<https://revistajuridica.mppb.mp.br/revista/article/view/181>. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

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.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação como meio de solução de conflitos e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 6 jul. 2025.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Manual de direito processual civil**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

CHAGAS, Márcia Correia. **Entrevista concedida à autora**. Fortaleza: Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, 23 jun. 2025. Disponível em: https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1nmBfBBtpnY66yEwun0i0gfSlqemSV2z_. Acesso em: 30 jun. 2025.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios: enunciados**

aprovados. Brasília: Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **CNJ 18 anos: conciliação e mediação transformaram acesso à justiça.** Brasília, 6 jun. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-18-anos-conciliacao-e-mediacao-transformaram-acesso-a-justica/>. Acesso em: 11 jul. 2025.

FREITAS, Marília Viana de. **Medidas para operacionalização do Provimento nº 67 de 2018 do CNJ: o uso da mediação e da conciliação nas serventias extrajudiciais do Ceará.** 2022. 93 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2022. Disponível em: <https://uol.unifor.br/auth-sophia/exibicao/27839>. Acesso em: 5 jul. 2025.

GUIMARÃES, Anne Ferreira. Acesso à justiça: métodos adequados de solução de conflitos. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 93, p. 195–218, jan./jun. 2023. Disponível em: <https://www.revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/311>. Acesso em: 5 jul. 2025.

SALES, Lília Maia de Moraes. **Mediare: um guia prático para mediadores.** 3. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2010.

SODRÉ, Janaina Silva. **A mediação extrajudicial na modalidade transformativa e a teoria dos jogos: estratégias para promoção da cooperação em conflitos familiares.**

2022. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2022.

Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/247509>.

Acesso em: 10 ago. 2025.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas.** 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

E-book. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648030/>. Acesso em: 5 jul. 2025.

CAPÍTULO 7

O PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO E A LITIGÂNCIA ABUSIVA: UMA ANÁLISE DA DESVIRTUAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA À LUZ DA RECOMENDAÇÃO Nº 159/2024 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)

Charlotte Barbosa Giraud⁵⁷

Sumário: Introdução 1. O princípio da Inafastabilidade da Jurisdição e a controvérsia da litigância abusiva 2. Diretrizes da Recomendação 159/2024 do Conselho Nacional de Justiça. 3. Possíveis caminhos para o combate. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

O acesso à justiça constitui uma das mais relevantes garantias do Estado Democrático de Direito, encontrando previsão expressa na Constituição Federal e no Código de Processo Civil brasileiros, os quais estabelecem que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Enunciam, assim, o princípio da inafastabilidade da jurisdição, verdadeiro pilar do Estado Democrático de Direito, pois garante a todos os cidadãos que o Estado promoverá a resolução de conflitos de forma justa e igualitária, além de

⁵⁷ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

assegurar meios para que todos tenham a possibilidade de acessar a máquina judiciária.

A inafastabilidade, assim, deve ser compreendida em sintonia com a noção de efetividade do processo. Não basta que o cidadão tenha o direito de ingressar em juízo; é preciso que o sistema processual ofereça meios concretos para que a tutela jurisdicional seja efetiva. Entretanto, este princípio basilar para o Estado de Direito encontra atualmente uma contradição: a proliferação de demandas infundadas e protelatórias, as quais visam utilizar dos institutos processuais para obter alguma vantagem.

É nesse cenário que surge o estudo acerca da litigância abusiva, conduta em que se utiliza o processo com fins ilegítimos, como pressionar a parte contrária, atrasar a lide ou obter vantagens indevidas, comprometendo a eficiência, a credibilidade e a capacidade de resposta do próprio Judiciário.

A litigância abusiva, desse modo, revela uma contradição entre a preservação da garantia de acesso à jurisdição e a necessidade do estabelecimento de limites para a utilização dos mecanismos processuais. A utilização distorcida do aparato jurisdicional, portanto, representa não como manifestação legítima do acesso à justiça, mas como sua antítese.

Diante desse contexto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Recomendação nº 159/2024, com o objetivo de conceituar a litigância abusiva, sistematizar suas principais manifestações e orientar a atuação dos magistrados no enfrentamento dessas práticas.

A Recomendação nº 159 surge como resposta institucional à necessidade de harmonizar o princípio da inafastabilidade da jurisdição com a preservação da eficiência da prestação

jurisdicional, oferecendo parâmetros interpretativos e medidas preventivas voltadas ao combate do abuso do direito de litigar.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar o princípio da inafastabilidade da jurisdição à luz do fenômeno da litigância abusiva, investigando de que maneira o uso desvirtuado do acesso à justiça compromete a efetividade do sistema processual.

Busca-se, ainda, examinar as diretrizes estabelecidas pela Recomendação nº 159/2024 do CNJ, bem como discutir possíveis caminhos para o enfrentamento responsável das demandas predatórias, de modo a restabelecer o equilíbrio entre o direito fundamental de ação e o regular funcionamento do processo. Para isso, utilizou-se a metodologia qualitativa, de método indutivo, com base em fontes bibliográficas, documentais e legislativas, especialmente em livros, artigos e periódicos.

1. O PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JUSTIÇA E A CONTROVÉRSIA DA LITIGÂNCIA ABUSIVA

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXV, estabelece que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988). O disposto no artigo – e praticamente repetido no Código de Processo Civil (CPC) de 2015⁵⁸ – elucida um dos mais basilares princípios do Direito brasileiro, o da inafastabilidade da

⁵⁸ Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

jurisdição, o qual impõe ao Estado o impedimento a criar limitações ao acesso ao Poder Judiciário pelos cidadãos.

Em outras palavras, tal princípio possibilita que todos reivindiquem seus direitos e busca-se assegurar uma atuação estatal irrestrita para que as medidas necessárias sejam tomadas caso ocorra violação de algum direito ou garantia (França; Mativi; Silveira, 2020).

Jurisdição é a função atribuída ao Estado de resolver os conflitos que lhe são submetidos, por meio do Poder Judiciário, utilizando os instrumentos processuais adequados e aplicando a solução juridicamente correta ao caso concreto (Câmara, 2002).

Assim sendo, o princípio da inafastabilidade constitui verdadeiro pilar de sustentação do Estado Democrático de Direito. É ele que assegura a todos os cidadãos que o Estado promoverá a resolução de conflitos de forma justa e igualitária, além de dispor de meios para que todos tenham a possibilidade de acessar a máquina judiciária, impedindo que qualquer direito violado ou com ameaça de violação permaneça sem resposta estatal (Watanabe, 2007).

O exercício da jurisdição, assim, torna efetiva uma pretensão, dando resultados ao processo civil, e efetivando o direito de acesso à justiça. Dessa forma, estabelece-se uma relação entre a jurisdição, a solução de conflitos e o acesso à ordem jurídica justa.

Para Neves (2024), há duas linhas de análise para tal princípio: no primeiro aspecto, é entendido que o interessado em provocar o Poder Judiciário em razão de lesão ou ameaça de lesão a direito não é obrigado a primeiro buscar as vias administrativas para solucionar seu conflito. Quanto ao segundo aspecto, a inafastabilidade significa ampliar o máximo possível o acesso ao processo, de forma que se busque eliminar

obstáculos para que alguém possa ter direito ao acesso à jurisdição.

Em entendimento similar, Dinamarco (2004) afirma que a mera propositura da ação judicial não equivale a acesso à justiça. Acesso à justiça significa acessar a ordem jurídica justa, é obter justiça substancial, receber uma solução tempestiva, bem formulada e que melhore a vida em relação ao bem pretendido (Aquileira Urquiza; Correia, 2018).

Assim, tal garantia visa um sistema em que todos tenham as mesmas oportunidades para pleitear a proteção de seus direitos frente ao órgão competente, o qual proferirá soluções adequadas. Sob essa perspectiva, a inafastabilidade deve ser compreendida em sintonia com a noção de efetividade do processo.

Entretanto, não é suficiente assegurar apenas o direito de ingressar em juízo; é indispensável que o sistema processual disponibilize mecanismos efetivos que garantam uma tutela jurisdicional útil e célere. Nessa perspectiva, Cappelletti e Garth (1998) destacam que o acesso à justiça constitui um dos direitos humanos mais fundamentais, por ser condição para a concretização dos demais.

Seguindo essa proposta, o acesso à jurisdição se concretiza por meio do direito de ação, o qual se manifesta sempre que qualquer das partes assume uma postura ativa no processo, provocando o órgão jurisdicional a se pronunciar sobre a pretensão deduzida. De outra forma, para Didier Júnior (2025), o direito de ação é um direito fundamental formado por um conjunto de situações jurídicas, que garantem ao seu titular o poder de acessar os tribunais e exigir deles uma tutela jurisdicional adequada, tempestiva e efetiva.

A ação, assim, consiste em um direito exercitável, configurando a contrapartida da vedação à justiça pelas próprias mãos. A atuação estatal é provocada por meio da demanda, entendida como a formulação do pedido ao Poder Judiciário, pertencendo a todos aqueles que alegarem terem sido lesados por outrem (Didier Júnior, 2025).

Diante disso, entende-se que a garantia de acesso à jurisdição e o direito de ação se complementam e se inter-relacionam, formando um conjunto indispensável à tutela jurisdicional efetiva. Essa articulação permite que os conflitos surgidos sejam solucionados de maneira legítima, eficiente e, sobretudo, democrática.

Essa ideia, entretanto, não pode ser interpretada de maneira absoluta, uma vez que sua aplicação deve harmonizar-se com outros valores constitucionais igualmente relevantes, como a eficiência da prestação jurisdicional e a boa-fé processual. Assim, segundo Dinamarco (2011, p. 120), “a inafastabilidade não significa abrir as portas do Judiciário a qualquer demanda, mas garantir o acesso responsável, orientado pela lealdade das partes e pela utilidade social do processo”. Dessa forma, o exercício do direito de ação, ainda que amplamente assegurado, encontra limites na necessidade de se preservar a função social do processo e evitar seu uso distorcido.

É exatamente nesse contexto que surge o estudo acerca da litigância abusiva, hipótese em que a movimentação da função jurisdicional se dá em descompasso com os deveres de probidade e boa-fé. Essa espécie de litigância representa uma prática censurável que envolve o ajuizamento de ações com fins ilegítimos, como pressionar a parte contrária, atrasar processos ou obter vantagens indevidas (Didier Júnior; Fernandez, 2025).

Para os autores, com o passar dos anos, foi verificada no Poder Judiciário a existência de ações que eram ajuizadas em

grande volume e em diversas varas ou comarcas, na maioria das vezes com o escopo de sobrecarregar o sistema jurisdicional, ou eram manifestamente infundadas, com o objetivo de atrasar o reconhecimento de um direito ou de lucrar em cima disso (Didier Júnior.; Fernandez, 2025).

Didier Júnior e Fernandez (2025) explicam que o fenômeno da litigância abusiva se refere a uma espécie de litigância anômala que combina os elementos ilicitude e volume, de forma a provocar um prejuízo à parte contrária e ao funcionamento do Poder Judiciário.

Assim, ao falar do tema, aborda-se uma situação em que o processo não é mais utilizado para garantir direitos e preservar o princípio do acesso à justiça, mas como um instrumento para se obter alguma vantagem por meio de uma demanda criada artificialmente.

Os processos, por exemplo, são acompanhados de narrativas sem lastro fático consistente; com litigantes habituais, a mesma parte participando de vários processos; ou demandas em massa, com um mesmo réu sendo alvo de diversas ações movidas em razão de um mesmo fato, o que revela a utilização distorcida do aparato jurisdicional para fins alheios à tutela legítima de direitos.

Para Alvim, Conceição e Uzeda (2023), sob uma primeira perspectiva, esse tipo de litigância pode ser compreendida como uma estratégia deliberada para prejudicar a parte oposta, geralmente acompanhada de um objetivo oculto que não é imediatamente evidente: infligir dano ao réu. Nesse contexto, o autor da ação não busca apenas a obtenção de uma vitória ou a solução de um problema específico, mas visa causar um impacto negativo substancial e amplo à parte adversária.

Entretanto, para as autoras, uma análise mais atenta revela que a questão envolve também outras problemáticas. A prática configura-se como uma conduta em que o autor não busca propriamente causar prejuízo direto ao réu, mas obter vantagem ilegítima às suas expensas. Nessa perspectiva, não se pretende aniquilar a parte adversa, mas alcançar benefício indevido por meio do abuso do direito processual (Alvim; Conceição; Uzeda, 2023).

Diante disso, percebida tal tendência, diversos tribunais se movimentaram para combatê-la. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por exemplo, fixou o Tema 1.198 dos recursos repetitivos, no qual reconheceu a

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, como procuração atualizada, declaração de pobreza e de residência, cópias do contrato e dos extratos bancários (Superior Tribunal de Justiça, 2025)

Entretanto, apesar da tese repetitiva, não havia ainda um termo fixado para esse tipo de litigância, muitas vezes definido como predatória, em massa, opressiva ou assédio processual, e inexistia uma exatidão acerca de seu conceito e como os magistrados poderiam evidenciá-lo na lide. Nesse sentido, coube ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Recomendação nº 159.2024, conceituar a litigância abusiva e indicar uma série de práticas que podem ser tomadas pelos tribunais ao se depararem com a questão (Brasil, 2024).

2. DIRETRIZES DA RECOMENDAÇÃO Nº 159/2024 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é um órgão integrante do Poder Judiciário que exerce o controle da sua atividade administrativa, com a finalidade de promover maior eficiência e credibilidade à prestação jurisdicional. Dentre as suas atribuições, o CNJ edita recomendações, as quais são atos normativos orientadores, de caráter não obrigatório, destinados a magistrados e tribunais brasileiros para padronizar procedimentos, uniformizar entendimentos e promover boas práticas (Conselho Nacional de Justiça [s.d.]).

A Recomendação nº 159/2024 aborda a litigância abusiva ao caracterizá-la como o uso distorcido ou excessivo do direito de acesso ao Poder Judiciário, em desacordo com suas finalidades social, jurídica, política ou econômica, inclusive quando praticado no polo passivo, de modo a comprometer a eficiência da prestação jurisdicional e o próprio acesso à justiça (Brasil, 2024).

Além disso, o *caput* do artigo 1º esclarece 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 (Brasil, 2024).

O anexo A da Recomendação nº 159/2024, por sua vez, contém uma lista exemplificativa de vinte condutas processuais potencialmente abusivas que, consideradas isoladamente ou em conjunto, de forma pontual ou continuada, podem ser reconhecidas como ilícitos processuais.

A exemplo, podem ser citados proposição de várias ações judiciais sobre o mesmo tema, pela mesma parte autora, distribuídas de forma fragmentada; distribuição de ações com pedidos vagos, hipotéticos ou alternativos, que não guardam relação lógica com a causa de pedir; distribuição de ações sem documentos essenciais para comprovar a relação jurídica alegada ou com apresentação de documentos sem relação com a causa de pedir. Pode haver também o ajuizamento de ações com o objetivo de dificultar o exercício de direitos, notadamente de direitos fundamentais, pela parte contrária (assédio processual), bem como a propositura de ações com a finalidade de exercer pressão para obter benefício extraprocessual (Brasil, 2024).

Assim sendo, o CNJ estabeleceu algumas diretrizes por meio da Recomendação nº 159/2024: classificou a litigância abusiva como modalidade de abuso de direito, não restringiu às condutas a práticas do autor, podendo ser realizadas também pelo réu, configurou que não está vinculada apenas ao resultado de ocorrência de prejuízo à outra parte, mas também ao comprometimento do Judiciário.

Isso significa que as demandas abusivas passam a ser enfrentadas como práticas que comprometem a boa-fé processual e afrontam os deveres de lealdade e cooperação impostos às partes, conforme os princípios basilares do processo civil (Paes, 2024).

Em vez de servir como meio de pacificação social, o processo passa a ser operacionalizado para se transformar em estratégia de pressão, obtenção de acordos indevidos ou sobrecarga deliberada do Poder Judiciário, gerando insegurança jurídica e prejuízos à eficiência da prestação jurisdicional (Paes, 2024). Além disso, a proliferação de demandas artificiais contribui para o congestionamento dos tribunais, desviando

tempo e recursos que deveriam ser destinados à apreciação de controvérsias legítimas.

Portanto, o Conselho Nacional de Justiça também pretendeu colocar à disposição do magistrado brasileiro uma lista de condutas que podem significar demandas abusivas, sendo aberto ao julgador, no caso concreto, avaliar se o comportamento em questão contraria as normas da boa-fé objetiva, otimizando a atuação dos juízes na linha de frente do combate a essas práticas (Brasil, 2024).

Dentre as mencionadas ações, destacam-se a análise criteriosa de petições iniciais para identificar padrões de litigância abusiva, a realização de audiências preliminares para verificar a legitimidade da demanda e a exigência de documentação complementar que comprove a condição socioeconômica das partes em casos de gratuidade de justiça, além da notificação para apresentação de originais quando houver dúvida sobre a autenticidade dos documentos (Brasil, 2024).

Ainda, o CNJ recomenda o julgamento conjunto de ações relacionadas, a reunião de processos no foro do domicílio do réu em casos de assédio judicial e a adoção de cautelas para evitar o fracionamento artificial de demandas. A atuação integrada com instituições é incentivada por meio de comunicação com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e compartilhamento de informações com o Ministério Público para investigação de ilícitos.

Dessa forma, o Conselho Nacional de Justiça se posicionou como órgão central para tentar organizar as práticas adotadas pelos tribunais do país e opor-se às demandas predatórias crescentes, buscando conferir maior coordenação às ações adotadas pelo sistema de justiça e preservar sua função primordial de tutela efetiva de direitos.

Ao estabelecer parâmetros claros, o CNJ procura reduzir o impacto negativo da litigância abusiva, mas também reforça o papel ativo do magistrado na condução do processo, afastando uma postura meramente reativa e promovendo uma atuação preventiva e pedagógica frente a comportamentos incompatíveis com a lealdade processual.

Por fim, o enfrentamento coordenado da litigância predatória revela-se indispensável para a preservação da credibilidade do Poder Judiciário e para o fortalecimento do acesso qualificado à justiça.

3. PERSPECTIVAS E POSSÍVEIS CAMINHOS PARA O COMBATE

O que se observa atualmente é uma espécie de litigância anômala que burla todo o sistema processual, pensado inicialmente para defender princípios como a boa-fé e a isonomia, e que tem se transformado em instrumento de obtenção de vantagens indevidas, sobrecarregando o Poder Judiciário e comprometendo a eficiência da prestação jurisdicional (Paes, 2024).

O enfrentamento da litigância abusiva no ordenamento jurídico brasileiro demanda, assim, a adoção de uma abordagem multifacetada, que vá além da simples repressão pontual de condutas processuais isoladas. Trata-se de fenômeno complexo, estrutural e sistêmico, que exige respostas coordenadas, a fim de preservar a funcionalidade do Poder Judiciário e garantir a efetividade do princípio de acesso à justiça (Paes, 2024).

Uma ação conjunta entre os Tribunais e o CNJ se mostra indispensável para o combate às práticas abusivas. De início, a

tese fixada pelo STJ de que o magistrado deve exigir a emenda à petição inicial com demonstração do interesse de agir da parte autora e autenticidade da postulação se mostra fundamental. Os juízes têm um papel fortalecido como gestores do processo, necessitando evidenciar de forma célere a presença de indícios de demandas predatórias de forma a extingui-las, inclusive, antes da citação do réu, evitando a concretização de prejuízos para a celeridade processual, cumulação de processos e custos elevados ao erário público (Didier Júnior; Fernandez, 2025).

A análise rigorosa das petições iniciais e a exigência de documentação mínima apta a demonstrar a plausibilidade da relação jurídica alegada constituem mecanismos legítimos e compatíveis com o devido processo legal. Longe de restringirem o acesso à justiça, tais medidas contribuem para qualificá-lo, ao assegurar que a tutela jurisdicional seja direcionada a conflitos efetivamente merecedores de apreciação judicial (Didier Júnior; Fernandez, 2025).

O CNJ, por sua vez, também exerce papel fulcral frente às demandas predatórias. Como órgão de controle e coordenação do Judiciário, sua ação por meio da edição das recomendações orienta e alerta os magistrados ao longo do país acerca das práticas que estão ocorrendo e oferece indicações de como lidar com a demanda abusiva, pois, justamente por ser anômala, alguns juízes podem demonstrar ressalvas de como agir frente a ela.

A mencionada Recomendação nº 159/2024 do CNJ, portanto, torna-se um mecanismo de vital importância, pois vai além daquilo delimitado pelo STJ, visto que não apenas guia a atuação dos magistrados na análise inicial das demandas, demonstrando exemplos de quais práticas podem ou não ser consideradas como abusivas, mas também institui um mecanismo de monitoramento preventivo contra práticas de

litigância predatória. Essa medida consolida o papel do Conselho Nacional de Justiça como agente indutor de políticas judiciais eficazes, assegurando uniformidade, segurança jurídica e racionalização dos custos processuais em âmbito nacional (Pereira; Lelis, 2025).

Para Didier Júnior e Fernandez (2025), a utilização de cooperação judiciária também tende a ser benéfica para troca de informações, centralização dos processos e coordenação da prática entre diferentes órgãos da justiça.

A atuação integrada entre magistratura, Ordem dos Advogados do Brasil e Defensoria Pública, por exemplo, mostra-se indispensável para a identificação de práticas reiteradas, fraudulentas ou organizadas, sobretudo em contextos de litigância massificada. O compartilhamento de informações institucionais e a comunicação de indícios de ilícitos contribuem para a construção de respostas mais eficazes e coordenadas (Didier Júnior; Fernandez, 2025).

Outro aspecto relevante refere-se à aplicação efetiva das sanções processuais já previstas no ordenamento jurídico. O sistema processual brasileiro dispõe de instrumentos adequados para coibir comportamentos abusivos, como a condenação por litigância de má-fé, a imposição de multas, a indenização por perdas e danos. Contudo, a aplicação reduzida ou excepcional dessas sanções estimula a reiteração de práticas predatórias, ao transmitir a percepção de que o abuso do direito de ação não gera consequências relevantes (Paes, 2024).

Dessa forma, pode-se citar como medida a ser adotada o estímulo à aplicação de multa por litigância de má-fé. Litigância de má-fé é o ato de utilizar o processo judicial de forma abusiva ou desonesta, com o intuito de tumultuar o regular andamento da justiça (Clementino; Pinto, 2024). Esse comportamento pode se manifestar por meio de ações que visam enganar o juiz, causar

prejuízo à parte contrária, ou, ainda, por meio de comportamento que desrespeite as normas processuais, conforme elucida o art. 80 do CPC⁵⁹.

O litigante de má-fé, nesse sentido, responde por multa a variar de 1% (um por cento) a 10% (dez por cento), tendo como critério o valor atualizado da causa (ou em até 10 (dez) salários-mínimos nas causas de valor inestimável), honorários de sucumbência e todas as despesas efetuadas pela parte inocente. Existe, ainda, dever de indenização pelas partes ou intervenientes relativos aos danos processuais por eles causados (Brasil, 2015).

Essa medida revela-se essencial para desestimular práticas abusivas que comprometam a integridade do processo, atuando diretamente no ponto mais sensível: o econômico. Muitos devedores praticam litigância abusiva com o intuito de obter vantagens financeiras indevidas, então, a finalidade da condenação é justamente atingir esse benefício esperado, tornando desvantajoso o comportamento oportunista e reforçando a necessidade de boa-fé (Frazão; Mello Filho, 2023).

Por fim, o enfrentamento da litigância abusiva deve ser orientado pela busca do equilíbrio entre a repressão ao abuso e a preservação do núcleo essencial do direito fundamental de acesso à justiça. O combate às demandas predatórias não pode resultar em barreiras indevidas ao jurisdicionado de boa-fé, mas

⁵⁹ Art. 80. Considera-se litigante de má-fé aquele que: Considera-se litigante de má-fé aquele que: I - deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso; II - alterar a verdade dos fatos; III - usar do processo para conseguir objetivo ilegal; IV - opuser resistência injustificada ao andamento do processo; V - proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo; VI - provocar incidente manifestamente infundado; VII - interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório.

sim na proteção do próprio sistema de justiça contra sua utilização distorcida (Paes, 2024).

Diante do exposto, percebe-se que o combate à litigância abusiva deve ser conduzido de forma equilibrada e sistemática, sem que isso implique restrições indevidas ao exercício do direito de ação. A repressão a práticas processuais predatórias não se contrapõe ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, pelo contrário, revela-se condição indispensável para a sua efetivação, na medida em que preserva a capacidade do Poder Judiciário de oferecer tutela jurisdicional adequada, tempestiva e eficiente aos jurisdicionados de boa-fé.

Assim, a proteção do acesso à justiça exige o enfrentamento responsável do abuso do direito de litigar, sob pena de esvaziamento da própria garantia constitucional de que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário, garantindo-se que este seja exercido de forma legítima e responsável, preservando a ordem jurídica e evitando que o sistema seja capturado por práticas abusivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da inafastabilidade da jurisdição foi estabelecido na Constituição Federal de modo a simbolizar uma garantia aos cidadãos de que teriam suas demandas sempre reconhecidas pelo Poder Judiciário.

Entretanto, atualmente, embora constitua garantia fundamental indispensável à concretização dos direitos e à própria estrutura do Estado Democrático de Direito, não pode ser compreendido de forma absoluta e dissociada de outros valores constitucionais igualmente relevantes. O acesso à justiça

precisa também ser justo, pautado pela boa-fé, pela lealdade processual e pela finalidade social do processo.

Nesse contexto, a litigância abusiva revela-se como fenômeno que subverte a lógica do sistema jurisdicional, transformando o processo em instrumento de obtenção de vantagens indevidas. Tais práticas não apenas prejudicam os litigantes de boa-fé, como também comprometem a eficiência da prestação jurisdicional, desviando recursos públicos e afetando a confiança social na justiça. Evidencia-se, assim, que o abuso do direito de ação não representa exercício legítimo do acesso à jurisdição, mas verdadeiro esvaziamento de sua finalidade constitucional.

A Recomendação nº 159/2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) surge como importante marco institucional no enfrentamento desse problema, ao oferecer uma conceituação abrangente da litigância abusiva e ao sistematizar condutas que, consideradas isolada ou conjuntamente, podem caracterizar desvio do direito de acesso ao Judiciário. Ao estabelecer diretrizes orientadoras para magistrados e tribunais, o CNJ contribui para a uniformização de práticas, para a atuação preventiva do Judiciário e para o fortalecimento de uma cultura processual fundada na boa-fé e na cooperação.

Ressalta-se que o combate à litigância abusiva não deve ser confundido com a criação de barreiras indevidas ao jurisdicionado de boa-fé. Pelo contrário, a repressão às práticas predatórias revela-se condição necessária para a própria efetivação do princípio da inafastabilidade da jurisdição, na medida em que preserva a capacidade do Poder Judiciário de oferecer tutela adequada, tempestiva e eficiente àqueles que legitimamente buscam a proteção de seus direitos. A aplicação equilibrada de mecanismos como a análise rigorosa das petições iniciais, a exigência de documentação mínima e a imposição de

sanções por litigância de má-fé contribui para a qualificação do acesso à justiça, e não para sua restrição.

Conclui-se, portanto, que a preservação do acesso à justiça passa, necessariamente, pelo enfrentamento responsável e sistemático da litigância abusiva. Somente por meio do equilíbrio entre a garantia do direito de ação e a repressão ao seu uso desvirtuado será possível assegurar a efetividade da jurisdição, a proteção dos direitos fundamentais e a manutenção da integridade do sistema de justiça, evitando que a jurisdição seja utilizada como escudo para práticas incompatíveis com a ordem constitucional vigente.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Teresa Arruda; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; UZEDA, Carolina. Litigância predatória: um sério prejuízo à advocacia e ao acesso à justiça. **Migalhas**, 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/questao-de-direito/396509/litigancia-predatoria-serio-prejuizo-a-advocacia-e-acesso-a-justica>. Acesso em: 15 nov. 2025.

AQUILERA URQUIZA, Antônio Hilário; CORREIA, Adelson Luiz. ACESSO À JUSTIÇA EM CAPPELLETTI/GARTH E BOAVENTURA DE SOUZA SANTOS. **Revista de Direito Brasileira, Florianópolis**, Brasil, v. 20, n. 8, p. 305–319, 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3844>. Acesso em: 10.nov.2025.

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

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 159**, de 23 de outubro de 2024. Diário da Justiça Eletrônico: CNJ, Brasília, DF, n. 261, p. 5-8, 23 out. 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original2331012024102367198735c5fef.pdf>. Acesso em: 13.nov.2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. v.1

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

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda; PINTO, Lucas José Bezerra. Litigância predatória: entre o acesso à justiça e os abusos sistemáticos do direito ao processo. **Cadernos de Dereito Actual**, n. 25 (extra), p. 48–74, 2024. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/index.php/cadernos/article/download/1181/570>. Acesso em: 5 mai 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Quem somos.**

Brasília, DF: CNJ, [s.d.]. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>. Acesso em: 5 mai 2026.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro.

Litigância-abusiva - esboço de uma dogmática jurídica aplicável ao problema das estratégias de litigância ilícita e volumosa. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**

- v.1. Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento. 27. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Reforma do Código de Processo Civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 5. ed., revista e atualizada de acordo com a emenda constitucional n. 45 de 8.12.2004. São Paulo: Malheiros, 2004.

FRANÇA, Bruno Araújo; MATIVI, Mariana; SILVEIRA, Matheus. Inciso XXXV – Princípio constitucional do acesso à justiça. **Politize!**, 04 fev. 2020. Disponível em:

<https://www.politize.com.br/artigo-quinto/principio-constitucional-do-acesso-a-justica/>. Acesso em: 12.nov.2025.

FRAZÃO, Ana; MELLO FILHO, Luiz Philippe Vieira de. Litigância predatória. **JOTA**, 1 mar. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/constituicao-empresa-emercado/litigancia-predatoria>. Acesso em: 15 nov. 2025.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**: volume único. 16. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

PAES, Rafael Luan da Silva. **Litigância predatória**. Orientador: Isan Almeida Lima.2025. 86f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Departamento de Educação (DEDC), Universidade do Estado da Bahia, Campus VIII, Paulo Afonso,BA, 2024.

PEREIRA, Cicero Antonio; LELIS, Henrique Rodrigues. O PAPEL DO CNJ NO COMBATE À LITIGÂNCIA PREDATÓRIA. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 11, n. 10, p. 2247–2261, 2025. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/21507>. Acesso em: 11 jan. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial n. 2.021.665/MS. Relator: Ministro Moura Ribeiro. Julgado em: 13 mar. 2025. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, Tema Repetitivo n. 1198. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1198&cod_tema_final=1198. Acesso em: 16 nov. 2025.

WATANABE, Kazuo. **A mentalidade e os Meios Alternativos de Solução de Conflitos no Brasil**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; LAGRASTA NETO, Caetano; WATANABE, Kazuo (Org.). *Mediação e gerenciamento do processo: revolução na prestação jurisdicional: guia prático para a instalação do setor de conciliação e mediação*. São Paulo: Atlas, 2007.

CAPÍTULO 8

A MEDIAÇÃO NO ÂMBITO DO DIREITO DE FAMÍLIA COMO FORMA DE EVITAR A ALIENAÇÃO PARENTAL: UMA ALTERNATIVA PARA GARANTIR O MELHOR INTERESSE DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

*Raissa Stefany Araújo Gonzalez*⁶⁰

Sumário: Introdução. 1. A Mediação nos conflitos familiares. 2. A Lei nº 12.318/2010 e o conceito de alienação parental. 3. O instituto da mediação como forma de evitar a alienação parental. 4. A garantia do melhor interesse da criança e do adolescente. Considerações finais. Referências

INTRODUÇÃO

O conflito surge a partir da convivência humana. Nesse sentido, vivemos um crescimento das reivindicações de acesso à justiça visando à resolução dos litígios inerentes à sociedade. Com a sobrecarga do sistema judiciário, os métodos consensuais de resolução dos conflitos vêm ganhando destaque e a mediação surge como um meio de transformação das relações, pois estimula que a resolução do conflito ocorra através da reflexão entre as partes, com técnicas que possibilitam a restauração da comunicação entre os litigantes.

A família, como unidade social basilar, é o espaço no qual se estabelecem os primeiros vínculos sociais. Assim, com as

⁶⁰ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

diversas mudanças pelas quais passa a sociedade, os núcleos familiares, também, sofrem grandes transformações. Essas mudanças constantes favorecem o surgimento dos conflitos, muitas vezes pautados na falta de diálogo entre os membros da entidade familiar.

A ausência de comunicação e de diálogo no seio familiar pode resultar em várias consequências, a exemplo da alienação parental praticada por um dos genitores que inviabiliza o contato do filho com o outro genitor. Nesse contexto, é preciso garantir a boa convivência naquele núcleo familiar, a partir da restauração do diálogo, sempre visando à preservação do melhor interesse da criança e do adolescente.

Diante do exposto, o presente trabalho tem como objetivo estudar a viabilidade da mediação como forma de resolução dos conflitos familiares. Em especial, busca-se analisar a mediação familiar como instrumento para evitar a alienação parental. A pesquisa busca, também, evidenciar como a restauração do diálogo no seio familiar é essencial para a garantia da dignidade humana e do melhor interesse da criança e do adolescente.

A metodologia de pesquisa utilizada é qualitativa, pautada no método indutivo de fonte bibliográfica, documental e legislativa, com base especialmente em artigos científicos e pesquisas estatísticas elaboradas por instituições públicas.

1. A MEDIAÇÃO NOS CONFLITOS FAMILIARES

O domínio jurisdicional estatal já não é suficiente para solucionar com celeridade e eficiência a demanda da sociedade, posto que, com o aumento populacional, há a consequente multiplicação de litígios. Esse excesso de demandas esperando

resolução no judiciário é evidenciado pelo relatório *Justiça em números 2024* elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no qual é exposto que, “No final de 2023, 83,8 milhões de processos aguardavam desfecho na Justiça, alta de 1,1% em relação ao final de 2022” (Conselho Nacional de Justiça, 2024, p. 18).

Diante do exposto, há uma crescente valorização do chamado “Sistema Multiportas” de resoluções de conflitos, que se constitui como a multiplicidade de opções que o indivíduo tem à sua disposição para buscar solucionar um conflito a partir de diferentes métodos (várias “portas”) alternativamente ao Poder Judiciário (Tartuce, 2024).

A partir dessa premissa, vem sendo estimulada a busca dos meios alternativos de resolução de conflitos em decorrência dos problemas vivenciados pelos sistemas judiciários, bem como pela possibilidade de participação da sociedade na resolução das controvérsias de maneira satisfatória para todos os envolvidos (Moll; Ningeliski, 2024)

A mediação aparece como uma “técnica que induz as pessoas interessadas na resolução de um conflito a encontrar, por meio de uma conversa, soluções criativas, com ganhos mútuos, e que preservem o relacionamento entre elas” (Bacellar, 2001, p. 57). Com o advento da Lei da Mediação, Lei nº 13.140/2015, ficou determinado que a mediação pode ser utilizada por particulares como meio de solução de controvérsias (Brasil, 2015b).

Além disso, a lei contemplou a mediação tanto judicial quanto extrajudicial. Na primeira, o juiz, em qualquer espécie de procedimento, quando verificar que o caso é adequado à mediação, determinará o encaminhamento do processo ao mediador judicial (Scavone Júnior, 2023). Por sua vez, a mediação extrajudicial acontece quando as partes optam por

mediar por comum acordo mediante serviços privados (Soares *et al.*, 2014).

A Mediação busca restaurar a comunicação entre as partes, com o intuito de que estas percebam por si mesmas qual é a melhor solução para ambas. Desse modo, não apenas o litígio é resolvido, como também o relacionamento entre as partes pode ser restaurado. Assim, esse instrumento mostra-se especialmente adequado para as questões que envolvem o Direito das Famílias, porque, segundo o Código de Processo Civil (Brasil, 2015a), a mediação atuará nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliando no restabelecimento da comunicação.

Bacellar (2001) explica que o instituto da mediação utiliza de um terceiro imparcial para auxiliar as partes a chegarem em um acordo satisfatório para os interessados e por elas desejado, preservando-lhes o bom relacionamento.

Desse modo, a mediação é pautada na autonomia da vontade e possibilita que o indivíduo decida os caminhos da problemática e seja protagonista da decisão consensual para o conflito, bem como valoriza-se sua percepção e considera-se seu senso de justiça (Tartuce, 2024).

A autonomia da vontade está ligada à dignidade e à liberdade (Tartuce, 2024), de forma que os envolvidos no conflito voluntariamente decidem resolver seu problema, de maneira consensual e com construção do diálogo, a partir da mediação.

Percebe-se, muitas vezes, nos conflitos familiares, que a sentença proferida pelo juiz resolve a demanda trazida pelas partes, mas, ao mesmo tempo, fragiliza, às vezes de forma permanente, as relações quando não se considera a lide sociológica que os envolve (Leite, 2018). Nesse diapasão, pontua Dias (2021, p. 96):

A sentença raramente produz o efeito apaziguador desejado, principalmente nos processos que envolvem vínculos afetivos desfeitos. A resposta judicial nunca corresponde aos anseios de quem busca muito mais resgatar prejuízos emocionais pelo fim do sonho do amor eterno do que reparações patrimoniais ou compensações de ordem econômica. Independentemente do término do processo judicial, subsiste o sentimento de impotência dos integrantes do litígio familiar.

Os conflitos familiares são marcados por grande carga emocional, pois envolvem sentimentos intrínsecos, uma vez que não surgem repentinamente, mas são construídos ao longo do relacionamento com o acúmulo de mágoas que surgem a partir da convivência. Nesse contexto, a mediação familiar é fundamental ao lidar com esses conflitos, extremamente complexos, uma vez que auxilia as pessoas, que, compenetradas de sentimentos, muitas vezes, confundem seus interesses e atitudes, por estarem impossibilitadas de enxergar o conflito de uma maneira ampla, objetiva e com perspectivas de futuro (De Brito; Da Silva, 2017).

A mediação, ao resolver o problema real, restaurando o diálogo no seio familiar, pode prevenir conflitos futuros, uma vez que a compreensão dos interesses em conflito possibilita às próprias partes buscarem as soluções que trarão benefícios mútuos. Desse modo, a prioridade não está apenas na resolução do impasse, mas na questão relacional que requer validação dos sentimentos e habilidades para reformular mensagens que soam ofensivas (Leite, 2018).

Portanto, mediação pode configurar-se como um instrumento efetivamente democrático de resolução de conflitos, na medida em que busca compreendê-los e transformá-los em

oportunidades de aprimoramento da qualidade das relações pessoais e sociais. Nesse sentido, o instituto da mediação possibilita a restauração de vínculos familiares fragilizados pelo conflito, considerando que a manutenção de relações saudáveis entre os membros da família é fundamental, uma vez que tais vínculos se caracterizam como laços de natureza permanente.

2. A LEI Nº 12.318/2010 E O CONCEITO DE ALIENAÇÃO PARENTAL

A Síndrome de Alienação Parental foi descrita pela primeira vez pelo especialista Richard Gardner, em 1985, ao observar comportamentos recorrentes em crianças expostas a processos de divórcio litigioso entre seus pais (Cardin; Ruiz, 2018). A partir dessas observações, o pesquisador cunhou o termo para se referir ao conjunto de sintomas apresentados por essas crianças.

Gardner verificou que, durante as disputas judiciais, alguns genitores demonstravam, por meio de suas atitudes, a intenção de afastar o ex-cônjuge do convívio com os filhos, recorrendo, muitas vezes, a práticas que influenciavam significativamente a percepção das crianças em relação ao outro genitor, caracterizando uma forma de manipulação psicológica da percepção da criança (Freitas, 2015).

Logo, na alienação parental os filhos são submetidos às atitudes praticadas pelo alienador que influenciam negativamente sua relação com o outro genitor, nas palavras de Trindade (2007, p. 102):

A síndrome da alienação parental se caracteriza por um conjunto de sintomas pelos quais um genitor, denominado cônjuge alienador, transforma a consciência de seus filhos, mediante diferentes formas e estratégias de atuação, com o objetivo de impedir, obstaculizar ou destruir seus vínculos com o outro genitor, o cônjuge alienado, sem que existam motivos reais que justifiquem essa condição.

Para que seja configurada a alienação, é preciso que esta seja identificada através das atitudes de rejeição do filho para com genitor alienado, fruto das imputações do alienador. Em outras palavras, não se discute alienação quando um genitor atenta diretamente contra o outro.

A jurista Maria Berenice Dias (2021) pontua que a expressão “síndrome” abrange tanto os sinais caracterizadores da alienação, por práticas levadas a efeito por um dos genitores, quanto também os sintomas de perturbação mental que atingem inexoravelmente o filho influenciado por aquela conduta, de modo a comportar-se negativamente em relação ao outro genitor atingido por falsas imputações.

A Lei nº 12.318, de 2010, incluiu a Alienação Parental no âmbito jurídico brasileiro, definindo-a e trazendo, em seu texto, um rol exemplificativo de ações que comumente podem se configurar como a alienação parental da criança ou do adolescente. No texto do referido marco legal, em seu art. 2º, define-se a alienação parental da seguinte forma:

Considera-se ato de alienação parental a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avós ou pelos que tenham a criança ou adolescente sob a sua autoridade, guarda ou vigilância para que repudie

genitor ou que cause prejuízo ao estabelecimento ou à manutenção de vínculos com este (Brasil, 2010a, s.p.).

O processo de alienação parental pode ser provocado por avós, irmãos e outras pessoas do grupo familiar, não se limitando apenas aos genitores. Desse modo, o grande desafio consiste em identificar quando a síndrome efetivamente se manifesta ou quando a rejeição do filho em relação ao genitor decorre das próprias atitudes deste. Diante dessa abrangência e da complexidade para a caracterização da alienação parental, evidencia-se a importância de o legislador ter incluído, no art. 2º, parágrafo único, da lei, um rol exemplificativo de condutas utilizadas pelo alienador.

Estas condutas, intencionais ou não, desencadeiam demasiadas modificações nas emoções do alienador e da criança, que faz esta produzir um sistema de cumplicidade e compreensão da conduta do alienante, ora justificando, ora praticando ações que objetivam a aprovação do alienante (Freitas, 2015).

A sugestão de informações falsas muitas vezes se faz presente no processo de alienação parental, às vezes até de modo inconsciente, posto que o alienador, com o intuito de difamar o outro genitor, tenta convencer a criança de que este lhe causou algum mal. Nesse contexto, a verdade do alienante passa a ser a do filho que vive com falsas personagens de uma falsa existência, implantando-se as falsas memórias (Dias, 2021).

A prática da alienação parental está associada, em regra, a uma modificação do *status quo* familiar, a exemplo do casamento de um dos genitores, do ingresso de ação revisional de alimentos ou do período de convivência (Freitas, 2015). Essa conduta é desencadeada, na maioria dos casos, por um

sentimento de vingança que resulta na tentativa do alienador de destruir a imagem do outro genitor perante o filho.

Nesse processo, a principal vítima é a criança, que observa seu núcleo familiar fragilizado, repleto de mentiras, de desafetos e por vezes de muita violência, como ressalta Dias (2021, p. 141-142):

A falta de convívio com os pais, em face do rompimento do elo de afetividade, pode gerar severos danos psicológicos a comprometer o desenvolvimento saudável dos filhos. A omissão do genitor em cumprir os encargos decorrentes do poder familiar, deixando de atender ao dever de ter o filho em sua companhia, produz danos emocionais merecedores de reparação.

A alienação parental configura-se como uma forma de violência psicológica contra a criança ou o adolescente, geralmente decorrente dos conflitos não resolvidos entre os genitores, durante ou após o término do relacionamento. Portanto, é essencial que os profissionais envolvidos nos conflitos familiares atuem para mediar e auxiliar na resolução desses conflitos, a fim de prevenir novas violações dos direitos da criança e do adolescente.

Sob essa ótica, a Lei nº 12.318/2010, Lei de Alienação Parental, possui como objetivo defender os direitos fundamentais da criança e do adolescente, ou seja, a convivência afetiva adequada com os genitores (Filagrana, 2017). É evidente que a promulgação da lei supracitada se constitui como um importante progresso legislativo no combate à violação dos direitos dos filhos vítimas da alienação parental, uma vez que, proibindo esta atitude, visa-se preservar a convivência saudável

da criança com ambos os genitores, mesmo após o rompimento do vínculo conjugal.

Entretanto, o artigo 9º da referida Lei, que tratava sobre a mediação extrajudicial nesses casos, foi vetado pelo então presidente da República Luís Inácio Lula da Silva. Esse artigo previa que as partes, por iniciativa própria ou sugestão do juiz, do Ministério Público ou do Conselho Tutelar, poderiam fazer uso do procedimento da mediação para a solução dos litígios envolvendo alienação parental, antes ou no curso do processo judicial (Moll; Ningeliski, 2024). No veto, foi evidenciado que se tratava de direito indisponível e não caberia a utilização de métodos alternativos de solução de conflitos, conforme se segue:

O direito da criança e do adolescente à convivência familiar é indisponível, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, não cabendo sua apreciação por mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos. Ademais, o dispositivo contraria a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990, que prevê a aplicação do princípio da intervenção mínima, segundo o qual eventual medida para a proteção da criança e do adolescente deve ser exercida exclusivamente pelas autoridades e instituições cuja ação seja indispensável (Brasil, 2010b, s.p.).

É evidente que o direito de família regula relações de caráter indisponível. Todavia, isso não se configura como um impeditivo de que partes do conflito sejam resolvidas por acordo entre os polos, como os efeitos pecuniários decorrentes das relações familiares (Silva, 2016).

Da análise da fundamentação do veto presidencial, observa-se que, na ausência da alternativa da mediação, a

criança vítima de alienação parental participa diretamente dos processos judiciais. Nessas circunstâncias, muitas vezes ocorre sua revitimização, uma vez que é levada a reviver e relatar situações de abuso, o que pode contribuir para a formação de falsas memórias, além daquelas eventualmente induzidas pelos genitores no contexto das práticas de alienação parental (Moll; Ningeliski, 2024).

Ainda que a criança conte com o apoio de profissionais especializados, como psicólogos e assistentes sociais, sua participação direta nos conflitos submetidos ao Poder Judiciário pode fazê-la reviver os traumas decorrentes das situações de alienação parental. Moll e Ningeliski (2024) destacam que, em razão da possível revitimização da criança vítima de alienação parental, pode-se afirmar que o veto presidencial, ao impor a resolução do conflito pela via judicial, não se mostra compatível com o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente.

O veto presidencial foi objeto de muitas críticas, destacando-se o argumento de que constitui excessiva interferência estatal no âmbito das relações familiares, em contraponto ao princípio da intervenção mínima do Estado no direito de família. Nas palavras de Gagliano e Filho (2025, p. 58): “Ao Estado não cabe intervir no âmbito do Direito de Família ao ponto de aniquilar a sua base socioafetiva”. Nesse sentido, destacam-se os seguintes posicionamentos:

Infelizmente, o veto acabou privando as famílias do importante instrumento da mediação justamente nos casos mais conflituosos, em que o caminho do diálogo deveria estar sempre aberto para a recomposição da tessitura familiar sob novo arranjo, que propicie a oportunidade de um convívio pacífico e funcional, que fortaleça os laços afetivos entre os filhos, os pais, as

mães ou outros familiares. É esse equívoco que o presente projeto é capaz de corrigir (CCJ, 2019, s.p.)”.

As razões do veto foram baseadas no argumento de que como o direito da criança e do adolescente à convivência familiar é indisponível, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, não caberia sua apreciação por mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos. Ora, a resposta para tal questão é resolvida pelo próprio parágrafo 3º do artigo vetado que trazia a exigência que o acordo da mediação deveria ser submetido ao exame do Ministério Público e à homologação judicial. Assim, patente que o veto não se justifica (Da Rosa, 2010, s.p.).

Observa-se que o veto representa um retrocesso em relação às disposições da Lei nº 12.318/2010, além de divergir da orientação dos processos legislativos contemporâneos, que priorizam os meios alternativos de resolução de conflitos. Destaca-se, ainda, que o Código de Processo Civil de 2015, no art. 694, recomenda expressamente a busca de soluções consensuais nas controvérsias familiares, inclusive por meio da mediação extrajudicial.

3. O INSTITUTO DA MEDIAÇÃO COMO FORMA DE EVITAR A ALIENAÇÃO PARENTAL

A família é um instituto que passou por diversas mudanças ao longo do tempo. Os conflitos são inerentes às relações familiares, sendo estes intensificados por essas transformações (Moll; Ningeliski, 2024). No âmbito do direito de família, cabe citar os conflitos decorrentes dos divórcios litigiosos, nas quais

os conflitos são intensificados e o afeto que uniu os cônjuges geralmente se transforma em um sentimento intrínseco de ressentimento e raiva (Moll; Ningeliski, 2024).

Os divórcios e as separações afetam diretamente os moldes de convivência daquele núcleo familiar, bem como, muitas vezes, desencadeiam nos cônjuges sentimentos antagônicos em relação ao outro (Nüske; Grigorieff, 2015). As partes, ao levarem essas questões ao judiciário, buscam, em regra, comprovar seu ponto de vista e não efetivamente restaurar os laços familiares. Como pontuado por Dias (2021, p. 94),

Quem vai ao judiciário, na maioria das vezes, chega fragilizado, cheio de mágoas, incertezas, medos. E em matéria de família, mais do que a letra fria ou o rigorismo do texto legal, a norma que deve ser invocada é a que apela à sensibilidade jurídica.

Devido à complexidade dos relacionamentos familiares, nos quais muitas emoções estão envolvidas, a utilização da mediação em conflitos que envolvem os cônjuges e, muitas vezes, estes e os filhos, é extremamente adequada. Nesses casos, a solução consensual, amigável, não adversarial, formulada a partir da comunicação direta entre os cônjuges, é recomendada pelas suas próprias vantagens (Cardin; Ruiz, 2018). Dentre tais vantagens, destacam os autores Cardin e Ruiz (2018), o bom convívio nas relações familiares entre os sujeitos em conflito e os seus filhos, especialmente nos conflitos que envolvam a alienação parental.

Importante mencionar que a mediação permite uma interdisciplinaridade, dos sujeitos envolvidos na resolução do conflito, valendo destacar: psicólogos, assistentes sociais,

psicoterapeutas, psicanalistas, dentre outros (Cardin; Ruiz, 2018).

Essa multiplicidade de profissionais atuantes é extremamente benéfica, posto que, majoritariamente, a raiz do conflito não reside apenas no conflito aparente, mas também em conflitos subjacentes que permanecem latentes. Dessa forma, pontuam os autores Cardin e Ruiz (2018), o auxílio desses profissionais é substancial para pacificar as relações dos sujeitos em conflito de interesses, ao passo que podem detectar as causas das condutas típicas da alienação parental e da síndrome da alienação.

No que tange à alienação parental, a mediação familiar pode ser a melhor forma de restaurar os laços parentais, posto que ela visa resgatar o diálogo no seio familiar, conforme ressalta Leite (2018).

Considerando que a família é um sistema integrado de relações psicoafetivas, da qual depende o desenvolvimento de cada um dos membros, e que as mudanças, previsíveis ou não, afetam o padrão de interação familiar, é preciso que haja criatividade e flexibilidade para a resolução das divergências, sob risco de que surjam novos conflitos que atrapalhem o diálogo e impeçam a comunicação (Filagrana, 2017).

A mediação permite um contato mais próximo com as partes, oportunizando suas oitivas e tendo conversas resolutivas, bem como satisfaz ambos os genitores, garante a efetivação dos direitos das crianças, sem as expor a situações que violem os seus direitos, além de aliviar o sistema de justiça (Borges, 2019).

Busca-se evitar o distanciamento entre pais e filhos, posto que o convívio com ambos os genitores é um direito da criança e do adolescente, sendo importante esse contato para o seu

desenvolvimento. Sob essa ótica, destaca-se as considerações da Ministra Nancy Andrighi, no Recurso Especial 1032875 (DF):

A prevalência do melhor interesse da criança impõe o dever aos pais de pensar de forma conjugada no bem-estar dos filhos, para que possam os menores usufruir harmonicamente da família que possuem, tanto a materna, quanto a paterna, sob a premissa de que toda criança ou adolescente tem o direito de ter amplamente assegurada a convivência familiar, conforme linhas mestras vertidas pelo art. 19 do ECA (Brasil, 2009, s.p.).

Diante do exposto, a mediação, nesses casos, manifesta-se como um instrumento de flexibilização da comunicação entre os ex-cônjuges, evitando o surgimento de outros conflitos (Moll; Ningeliski, 2024). Ao tratar o conflito na origem, ou seja, o relacionamento entre os pais, evita-se que os filhos passem por situações que os machuquem, posto que a solução das discussões deve envolver somente os genitores, além da necessidade de manter uma relação familiar saudável entre pais e filhos em consonância com a garantia legal do art. 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente⁶¹.

Logo, o mediador familiar deve estar atento às questões intrínsecas ao conflito, para auxiliar os pais a conseguirem restabelecer o diálogo, reorganizar os projetos de vida e reestruturar a forma de condução da criação dos filhos (Filagrana, 2017). Com o restabelecimento da comunicação

⁶¹ Art. 19. É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral.

familiar, os pais poderão perceber que suas atitudes afetam, em primeiro lugar, os filhos, com a possibilidade de lhes causarem graves danos à saúde, à integridade psíquica e ao desenvolvimento da personalidade.

Os pais terão autonomia para chegar a um acordo que melhor se adeque à sua dinâmica familiar, visto que, com o diálogo, poderão evidenciar os pontos que precisam de melhoria, sempre buscando garantir o melhor interesse da criança e do adolescente. Essa autonomia é um ponto primordial do instituto da mediação, como pontua Tartuce (2024, p. 189):

A autonomia da vontade implica o reconhecimento também do princípio da liberdade: os participantes da mediação têm o poder de definir e protagonizar o encaminhamento da controvérsia, o que inclui desde a opção pela adoção do método compositivo até a responsabilidade pelo resultado.

Não há uma forma única ou precisa de prevenir a prática da alienação parental, uma vez que cada caso apresenta particularidades. Em determinadas situações, esse fenômeno surge após a ruptura conjugal; em outras, pode ocorrer mesmo quando os genitores ainda mantêm a convivência, especialmente em contextos marcados por conflitos frequentes no ambiente familiar. Nesse sentido, a mediação busca promover um ambiente adequado ao desenvolvimento da criança ou do adolescente, independentemente de o casal estar divorciado ou não.

4. A GARANTIA DO MELHOR INTERESSE DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A partir da restauração da comunicação familiar, busca-se assegurar o adequado desenvolvimento da criança, que necessita de afeto, proteção e educação provenientes de ambos os genitores. Considerando que a criança possui o direito de conviver com ambos os pais, torna-se necessário que os genitores adotem práticas de comunicação não violenta, sempre orientadas pela garantia do melhor interesse da criança e do adolescente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ao garantir a integral proteção da criança e do adolescente, transformou-os em sujeitos de direito (Brasil, 1990; Dias, 2021). Sob essa perspectiva, tem-se que o princípio do melhor interesse se configura como um dos princípios norteadores do direito da criança e do adolescente. Esse princípio não encontra previsão expressa nem no ECA, nem na Constituição Federal/88, mas pode ser considerado a partir da interpretação harmônica de todo o sistema jurídico referente aos direitos de crianças e adolescentes, conforme ensina Zapater (2025, p. 59):

Por não constar de forma expressa, nem estar descrito de forma clara na legislação brasileira, mas sim como “cláusula genérica que inspira os direitos fundamentais assegurados pela Constituição às crianças e adolescentes” (GONÇALVES, 2011), é importante delimitar o alcance e a função de tal princípio para que seja possível evitar, em casos concretos, que o melhor interesse da criança ou adolescente seja interpretado a partir “daquilo que subjetivamente signifique o melhor interesse para o julgador”, abrindo-se brechas para injustiças e arbitrariedades.

Por conseguinte, a Lei nº 12.318/2010 foi instituída com a finalidade de proteger a criança e o adolescente e de coibir a prática de atos de alienação parental ainda em seus estágios iniciais, tendo como objetivo central a salvaguarda dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, especialmente o direito à convivência afetiva adequada com ambos os genitores. Contudo, em muitas situações, a judicialização da demanda pode acarretar prejuízos à criança em diferentes dimensões, conforme assevera Borges (2019, p. 86):

Verificada a alienação parental, o genitor alienador deve ser responsabilizado, o que, muitas vezes, pode até ensejar a perda da guarda (DIAS, 2008, p. 13), o que vai atingir diretamente os filhos de diversas formas, uma pela inicial alienação ocorrida que estremecerá o contato com um genitor, outra que pelo sofrimento de se afastar posteriormente do outro genitor, o alienador.

Reafirma-se a mediação como um instrumento importante para garantir o melhor interesse da criança, posto que objetiva principalmente a reestruturação do núcleo familiar a partir da melhoria da convivência entre os genitores. Esse instituto possibilita a efetivação do direito à convivência dos filhos com o genitor ou, em casos de afastamento, concede a reaproximação entre ambos (Moll; Ningeliski, 2024).

Ademais, com a possibilidade da participação de psicólogos e assistentes sociais no procedimento de mediação, é possível que a criança e o adolescente também sejam ouvidos, respeitando as suas percepções sobre o convívio familiar, como assevera Zapater (2025, p. 60):

Pode-se afirmar que a definição dos contornos do princípio do melhor interesse da criança e do adolescente passa pela construção de sua progressiva autonomia, compatível com sua idade e condição, para que a pessoa com menos de dezoito anos possa manifestar sua opinião a respeito daquilo que entende como seu “melhor interesse”: trata-se de conferir à criança e ao adolescente o direito à voz, adotando-se abordagens participativas, a exemplo do texto do Marco Legal da Primeira Infância, que em seu art. 4º consagra o interesse superior da criança, determinando que seja atendido por abordagem participativa.

Destarte, conclui-se que a mediação familiar pode ser um meio adequado para a solução de conflitos em casos de alienação parental. A preferência pelo diálogo como meio de resolução das controvérsias assegura o melhor interesse da criança e adolescente, posto que não os coloca em situações que lhes causem desconforto ou constrangimento, garantindo que as relações familiares sejam lugar de acolhimento e união, priorizando o desenvolvimento dos pequenos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em razão do aumento das demandas por acesso à justiça voltadas à resolução de conflitos decorrentes da convivência familiar, a mediação surge como um instrumento destinado a contribuir para a redução da sobrecarga do Poder Judiciário, especialmente nas varas de Direito de Família. Os conflitos familiares caracterizam-se por elevada carga emocional, circunstância que, frequentemente, dificulta o diálogo e fragiliza as relações afetivas.

A mediação configura-se como um instrumento de transformação das relações familiares, na medida em que busca promover a resolução dos conflitos por meio da reestruturação do diálogo entre os envolvidos. Ao enfrentar as causas subjacentes do conflito, contribui-se para a prevenção de controvérsias futuras, uma vez que a compreensão dos interesses em discussão possibilita às próprias partes a construção de soluções que favoreçam benefícios mútuos e a continuidade das relações.

No que se refere à alienação parental, os filhos frequentemente sofrem com o término do relacionamento conjugal, situação que pode desencadear comportamentos alienadores por parte de um dos genitores. Nesse contexto, os conflitos tendem a ser intensificados, enquanto as manifestações de afeto passam a ocupar posição secundária.

Em tais circunstâncias, a criança pode ser utilizada como instrumento de retaliação entre os genitores, tendo suas necessidades e direitos relativizados, o que pode ocasionar prejuízos psicológicos capazes de comprometer o seu desenvolvimento. Revela-se necessária a promoção do diálogo como meio de pacificação das relações entre os ex-cônjuges, a fim de assegurar à criança uma convivência equilibrada com ambos os pais, pautada pelo afeto e pelo cuidado.

Pautada em valores como autonomia, flexibilização e diálogo, a mediação constitui um mecanismo de humanização dos conflitos familiares, ao permitir que as partes sejam ouvidas, tendo conversas resolutivas e horizontais, com a possibilidade do auxílio de profissionais especializados. Além de resolver o conflito, esse instituto viabiliza a pacificação das relações familiares, garantindo a efetivação do direito do melhor interesse da criança e do adolescente.

Portanto, é fundamental o fortalecimento do instituto da mediação como forma de garantia da continuidade das relações familiares, mesmo após os constantes conflitos.

Os operadores do Direito, especialmente aqueles que atuam no Direito das Famílias, bem como a sociedade precisam estar abertos à mediação como forma de resolver os conflitos familiares, apaziguando as relações por meio de diálogos construtivos.

Isso posto, com a aplicação responsável desse instrumento, baseada na sensibilidade, é evidente que as crianças e os adolescentes envolvidos em divórcios litigiosos terão a possibilidade de vivenciar relações harmônicas que garantam a efetivação de seus direitos. Em suma, é imprescindível que o Estado, a família e a sociedade nas suas ações, em qualquer esfera, visem garantir o pleno desenvolvimento e o melhor interesse da criança e do adolescente.

REFERÊNCIAS

BACELLAR, Roberto Portugal. A mediação no contexto dos modelos consensuais de resolução de conflitos. **Revista da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia**, n. 8, 2001. Disponível em: <https://emeron.tjro.jus.br/images/biblioteca/revistas/emeron/revista-emeron-2001-08.pdf#PAGE=53>. Acesso em: 04 set. 2025.

BRASIL, **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.318, de 26 de agosto de 2010a. Dispõe sobre a alienação parental e altera o art. 236 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12318.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015a. Código de Processo Civil. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 30 jun. 2025.

BRASIL, Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015b. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Mensagem nº 513, de 26 de agosto de 2010b, referente ao veto parcial ao Projeto de Lei nº 20, de 2010 (Lei nº 12.318, de 26 de agosto de 2010). Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12318-26-agosto-2010-608120-veto-129081-pl.html>. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.032.875/DF**. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Brasília, DF, 28 abr. 2009. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271251000%27\)+ou+\(%27Resp%27+adj+%271251000%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271251000%27)+ou+(%27Resp%27+adj+%271251000%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 4 set. 2025.

BORGES, Glaucia. Tentativas de Evitar a Síndrome da Alienação Parental: Um Destaque ao Uso da Mediação Extrajudicial. **Revista Jurídica em Pauta**, v. 1, n. 2, p. 76-90, 2019. Disponível em: <http://revista.urcamp.tc.br/index.php/revistajuridicaurcamp/article/download/3092/2336>. Acesso em 2 set. 2025.

CARDIN, Valéria Silva Galdino; RUIZ, Ivan Aparecido. Da mediação na alienação parental. **Revista Em Tempo**, [S.l.], v. 16, n. 01, p. 287 - 306, feb. 2018. ISSN 1984-7858. Disponível em: <<https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/2424>>. Acesso em: 30 jun 2025.
doi: <https://doi.org/10.26729/et.v16i01.2424>.

CCJ, aprova mediação como instrumento para evitar alienação parental. **IBDFAM – Instituto Brasileiro de Direito de Família**. Direito de Família na Mídia, 10 out. 2019. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/noticias/noticia/18072/CCJ+aprova+media%C3%A7%C3%A3o+como+instrumento+para+evitar+aliena%C3%A7%C3%A3o+parental>. Acesso em: 02 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. 448 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2025.

DA ROSA, Conrado Paulino. A alienação parental e a mediação. **IBDFAM – Instituto Brasileiro de Direito de Família**, 31 ago. 2010. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/671/A+alienação+parental+e+a+mediação>. Acesso em: 30 jun. 2025.

DE BRITO, Marcella Mourão; DA SILVA, Alexandre Antonio Bruno. A mediação familiar e o fim do relacionamento conjugal: o problema do acesso à justiça e a experiência das oficinas de parentalidade. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, Florianópolis, v. 3, n. 2, p. 19–36, 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/2255>. Acesso em: 30 jun. 2025.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**. 14. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

FILAGRANA, Tatiana C. dos Reis. Mediação familiar como solução para alienação parental. **Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM)**, 24 maio 2017. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1216/Media%C3%A7%C3%A3o+familiar+como+solu%C3%A7%C3%A3o+para+aliena%C3%A7%C3%A3o+parental+>. Acesso em: 2 set. 2025.

FREITAS, Douglas P. **Alienação Parental - Comentários a Lei 12.318/2010** - 4ª Edição 2015. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. E-book. p. 23 - 58. ISBN 978-85-309-6337-8. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-6337-8/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil: direito de família**. 15. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2025. v. 6. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553627363/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

LEITE, Djamere Sousa Braga. Mediação transformativa no direito de família: tratando a lide sociológica. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 108–124, 2018. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/4317>. Acesso em: 30 jun. 2025.

MOLL, Diane; NINGELISKI, Adriane de Oliveira. O uso da mediação familiar em casos de alienação parental: uma crítica ao veto do art. 9º da Lei n. 12.318/2010. **Academia de Direito**, [S. l.], v. 6, p. 1867–1891, 2024. Disponível em: <https://www.periodicos.unc.br/index.php/acaddir/article/view/4929>. Acesso em: 30 jun. 2025.

NUSKE, João Pedro Fahrion; GRIGORIEFF, Alexandra Garcia. Alienação parental: complexidades despertadas no

âmbito familiar. **Pensando Famílias**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 77–87, jun. 2015. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-494X2015000100007. Acesso em: 4 set. 2025.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Arbitragem, mediação, conciliação e negociação**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648191/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

SILVA, Ingrid Matias da. O instituto da mediação como possibilidade de administração de conflitos relacionados à alienação parental. **Revista OAB-RJ**, 2016. Disponível em: <https://revistaelectronica.oabrj.org.br/?artigo=o-instituto-da-mediacao-como-possibilidade-de-administracao-de-conflitos-relacionados-a-alienacao-parental>. Acesso em: 2 set. 2025.

SOARES, Fabiane Vercosa A.; MUNIZ, Joaquim de P.; PANTOJA, Fernanda M.; ASSUMPÇÃO, Diogo de. **Arbitragem e mediação: temas controvertidos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-5911-1/>. Acesso em: 8 set. 2025.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos Conflitos Cíveis** - 7ª Edição 2024. 7. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024. E-book. p.188. ISBN 9786559648955. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648955/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

TRINDADE, Jorge. Síndrome da alienação parental (SAP). In: DIAS, Maria Berenice (coord.). **Incesto e alienação parental: realidades que a justiça insiste em não ver**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ZAPATER, Maíra. **Direito da criança e do adolescente**. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2024. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626441/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

CAPÍTULO 9

ARBITRAGEM DE INVESTIMENTOS, DIREITO CONCORRENCIAL E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS ECONÔMICOS

*Bianca Crister Alves Rabelo*⁶²

Sumário: Introdução. 1. O Sistema de Arbitragem de Investimentos e suas garantias. 2. Direitos Humanos Econômicos e interpretação arbitral 2.1 Precedentes e análise de casos. 3. Direito Concorrencial e Políticas de Desenvolvimento. 4 Perspectivas de reforma. Referências.

INTRODUÇÃO

A arbitragem internacional de investimentos consolidou-se, a partir da Convenção de Washington de 1965 e do Centro Internacional para Solução de Controvérsias de Investimentos (ICSID), como o principal instrumento de proteção ao investidor estrangeiro.

Nesse contexto, torna-se imprescindível que a legitimidade democrática desse mecanismo seja articulada com a efetividade dos direitos humanos econômicos, que abrangem, entre outros, o direito ao desenvolvimento, ao trabalho digno e à igualdade de oportunidades no mercado. A centralidade do mecanismo arbitral decorre não apenas de sua eficiência procedimental, mas também do papel político-econômico que

⁶² Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

desempenha no desenho institucional do regime internacional de investimentos.

Porém, quando colocado em face do poder regulatório do Estado e do desenvolvimento econômico, o debate acerca dos limites entre a proteção ao investidor e a tutela do interesse público evidencia tensões estruturais entre esses interesses e a delicada tentativa de equilíbrio entre ambos. O tema mostra-se atual e relevante diante da crescente utilização de mecanismos arbitrais para contestar políticas de regulação econômica, ambiental e sanitária, muitas vezes essenciais à concretização dos direitos humanos de natureza econômica e social.

Nesse cenário, identificam-se dois polos de tensão. De um lado, observa-se o interesse privado do investidor em preservar expectativas e retornos; de outro lado, é posto o dever público de regulamentar, proteger bens comuns e assegurar direitos sociais. Ao se analisar o conflito entre direito de propriedade e regulação estatal, nota-se que a arbitragem pode, em determinadas circunstâncias, funcionar como instrumento de contestação a medidas regulatórias que visam concretizar direitos de natureza coletiva.

A crescente utilização de mecanismos arbitrais para impugnar políticas públicas suscita preocupações relacionadas ao fenômeno denominado “*regulatory chill*”, à erosão da capacidade normativa estatal e à possível subordinação de finalidades públicas a critérios de proteção econômica, colocando em evidência a necessidade de se repensar limites, salvaguardas e mecanismos de ponderação entre proteção ao investimento e proteção do interesse público.

Como abordagem, o artigo adota método qualitativo e técnica bibliográfica. Realiza-se uma revisão de produções acadêmicas sobre a temática, bem como uma exposição breve de casos reais. Objetiva-se analisar a autonomia política e jurídica

dos Estados frente a um sistema arbitral dominado por lógicas privadas e interpretativas baseadas na proteção do capital estrangeiro, e explorar brevemente as medidas para fortalecimento da implementação de políticas públicas de desenvolvimento frente ao cenário em destaque.

1. O SISTEMA DE ARBITRAGEM DE INVESTIMENTOS E SUAS GARANTIAS

Criado para mitigar a insegurança jurídica de investidores no contexto de pós-Segunda Guerra, em países com a política desestabilizada, o sistema de arbitragem de investimentos foi estruturado por meio de Tratados Bilaterais de Investimentos (BITs) e pela Convenção de Washington (ICSID), com o intuito de mitigar o caráter potencialmente tendencioso dos tribunais locais e os conflitos entre Estados e nacionais de outros Estados (Diniz, 2021).

Esse sistema de proteção expandiu-se rapidamente nas décadas seguintes, resultando na celebração de mais de 3.200 tratados de investimento que, embora descentralizados, replicam disposições normativas altamente uniformes. Esse conjunto de instrumentos consolidou o chamado Sistema Jurídico Internacional de Proteção aos Investimentos (SIPI), que busca oferecer calculabilidade e previsibilidade aos agentes econômicos, reduzindo os riscos de transação ao alocar capital em territórios estrangeiros (Diniz, 2021).

Com isso, garantias como o Tratamento Justo e Equitativo (FET), proteção contra expropriação sem indenização, tratamento de nação mais favorecida e livre transferência de capitais, combinam elementos do direito privado, haja vista a

consensualidade do procedimento, com o direito internacional público, em vista da apreciação de atos soberanos à luz de tratados, caracterizando a natureza híbrida da arbitragem de investimentos (Diniz, 2021; Martins, 2015).

Uma das maiores inovações procedimentais dessa estrutura híbrida é a garantia do direito de ação direta do investidor contra o Estado receptor, eliminando a necessidade de recorrer à proteção diplomática do seu Estado de origem. Esse mecanismo, frequentemente designado como "arbitragem sem vínculo contratual direto" (*arbitration without privity*), confere ao ente privado o *jus postulandi* internacional, permitindo que atue diretamente contra Estados soberanos para reivindicar indenizações por danos ao seu patrimônio (Diniz, 2021; Martins, 2015).

Alguns casos clássicos desse ramo arbitral demonstram que, de fato, medidas econômicas legítimas, quando adotadas em contextos de crise ou interesse público, foram consideradas violações de tratados, em razão da natureza da arbitragem de investimentos.

Ainda que no cenário global as decisões tendam a apreciar e a adotar uma postura alinhada às disposições dos tratados internacionais, internamente, os tribunais nacionais enfrentam um conflito entre a proteção do investidor e o dever do Estado de implementar políticas públicas em áreas que envolvam, por exemplo, saúde e meio ambiente.

Essa oscilação é frequentemente definida como a doutrina do *sole effect*, focada apenas no prejuízo econômico do investidor, e dos *police powers*, que reconhece a legitimidade de regulações estatais de boa-fé para o interesse público. Com o receio de condenações arbitrais, que podem atingir valores expressivos (multimilionários), os Estados são desencorajados a legislar sobre direitos humanos ou normas ambientais,

gerando um congelamento regulatório (ou *regulatory chill*) (Reiner; Schreuer, 2009).

Contudo, alinhando-se à postura internacional, o Poder Judiciário brasileiro começou a adotar o conceito de “margem de apreciação”, emprestado de Cortes de direitos humanos, para conferir deferência aos julgamentos governamentais sobre necessidades nacionais. Nesse contexto, a aplicação do princípio da integração sistêmica, amparado pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, permite que os árbitros interpretem os tratados de investimento em harmonia com as obrigações internacionais de direitos humanos assumidas pelos Estados (Diniz, 2021; Costa Júnior, 2014).

A integração sistêmica é uma técnica hermenêutica essencial para impedir que os Tratados Bilaterais de Investimento (BITs) sejam interpretados de forma isolada, como se o Direito Internacional fosse um conjunto de fragmentos desconexos (Costa Júnior, 2014; Diniz, 2021).

Ao reconhecer esse ramo jurídico como um sistema uno e coerente, garante-se que obrigações relativas à saúde pública, ao meio ambiente e ao desenvolvimento social exerçam peso normativo real frente à proteção patrimonial do investidor, atuando como mecanismo de mitigação da crise de legitimidade da arbitragem internacional e promovendo uma interpretação mais compatível com os direitos fundamentais ao afirmar que tanto a soberania estatal quanto o lucro privado encontram limites intransponíveis na preservação dos direitos fundamentais da coletividade (Diniz, 2021; Costa Júnior, 2014).

Dessarte, para fins deste trabalho, compreende-se por direitos humanos econômicos o conjunto de normas e garantias destinadas a assegurar as condições materiais mínimas indispensáveis para uma vida digna, ultrapassando a mera

proteção patrimonial individual para alcançar uma dimensão coletiva e distributiva (Miele, 2019; Diniz, 2021).

No Direito Internacional contemporâneo, esses direitos encontram seu fator estruturante no reconhecimento do indivíduo como sujeito central das normas, impondo aos Estados obrigações que superam a lógica da reciprocidade interestatal típica dos tratados clássicos (Diniz, 2021; Costa Júnior, 2014).

Diferentemente dos direitos civis e políticos que, em geral, exigem uma abstenção estatal, os direitos econômicos impõem deveres positivos de atuação, planejamento e regulação, cabendo aos Estados agir até o máximo de seus recursos disponíveis para garantir progressivamente o seu pleno exercício, conforme estabelecido pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (Diniz, 2021; Costa Júnior, 2014).

Por sua vez, o direito ao desenvolvimento, consagrado pela Declaração das Nações Unidas de 1986 e pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), impõe aos Estados o dever de adotar políticas que promovam crescimento inclusivo, redução de desigualdades e fortalecimento das estruturas produtivas internas (Diniz, 2021; Costa Júnior, 2014; Miele, 2019).

Esses objetivos frequentemente dependem de intervenção estatal na economia, inclusive por meio de políticas concorrenciais, incentivos industriais e regulações de mercado. Assim, medidas que buscam corrigir ou reduzir desequilíbrios econômicos integram a concretização de direitos humanos econômicos. Logo, decisões arbitrais que inviabilizam essas políticas podem representar, indiretamente, violações aos direitos humanos coletivos e ao princípio da soberania econômica (Buerghenthal; Shelton; Stewart, 2009; De Schutter, 2010).

Todavia, paralelamente, o investimento é compreendido como fator catalisador, sendo o Investimento Estrangeiro Direto (IED)⁶³ visto como ferramenta para o desenvolvimento, promovendo transferência de tecnologia, geração de empregos e modernização econômica. Portanto, ainda que os instrumentos arbitrais demonstrem potencial de desestabilizar a estrutura dos direitos humanos econômicos, quando se verifica a finalidade prática de reconhecer o ser humano como o principal destinatário da proteção normativa, configura-se um equilíbrio entre os polos (Costa Júnior, 2014).

2. DIREITOS HUMANOS ECONÔMICOS E INTERPRETAÇÃO ARBITRAL

Os direitos humanos econômicos, em especial o direito ao desenvolvimento, introduzem no Direito Internacional uma perspectiva coletiva, redistributiva e estrutural, que ultrapassa a lógica estritamente individualista da proteção patrimonial (Miele, 2019; Diniz, 2021).

Esses direitos, consagrados em instrumentos como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

⁶³ O Investimento Estrangeiro Direto (IED) é conceituado como o aporte de recursos (sejam financeiros ou outros bens) por um investidor em território estrangeiro com o propósito de auferir lucro (Martins, 2015). Diferencia-se de uma transação comercial comum pela presença cumulativa de requisitos como o caráter duradouro do vínculo, a assunção de riscos da operação pelo investidor e a expectativa de gerar desenvolvimento econômico para o Estado receptor (Martins, 2015). No Direito Internacional contemporâneo, o IED é visto como um importante catalisador para o desenvolvimento nacional, sendo ferramenta para a transferência de tecnologia, formação de capital humano, modernização econômica e aumento da competitividade dos mercados (Costa Júnior, 2014).

(PIDESC), impõem aos Estados deveres positivos de atuação, planejamento e regulação, orientados à promoção do bem-estar social, da redução de desigualdades e da garantia de condições materiais mínimas para uma vida digna (Costa Júnior, 2014; Diniz, 2021; Miele, 2019).

Nesse sentido, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, por meio do Comentário Geral nº 3, reconhece expressamente que os Estados devem utilizar o máximo de seus recursos disponíveis para promover o progresso econômico e social de suas populações, conferindo densidade normativa ao princípio da realização progressiva desses direitos (Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1990).

Esse conjunto normativo evidencia que o desenvolvimento não pode ser compreendido apenas como crescimento econômico ou atração de investimentos estrangeiros, mas como um processo multifacetado que envolve inclusão social, sustentabilidade, justiça distributiva e fortalecimento institucional (Miele, 2019; Diniz, 2021; Costa Júnior, 2014). Sob essa ótica, políticas públicas regulatórias não constituem meras opções políticas discricionárias, mas, em muitos casos, instrumentos jurídicos necessários à concretização de direitos humanos econômicos.

Tendo isso em vista, a arbitragem de investimentos não deve ser analisada de maneira isolada, como um sistema autocontido, e sim interpretada em harmonia com o sistema internacional de proteção aos direitos humanos. Como leciona Diniz (2021, p. 20):

Exemplo patente dessa impossibilidade de tratar os diversos sistemas jurídicos formadores do direito internacional de forma estanque são evidenciados, justamente, no âmbito das arbitragens de investimento.

Nesse mecanismo de solução de disputas, embora os árbitros sejam suscitados a resolver questões relativas à aplicação das normas típicas do SIPI, cada vez em maior frequência se veem instados a aplicar normas típicas do sistema internacional de proteção aos direitos humanos (“SIPDH”).

Essa constatação reforça a ideia de que o Sistema Internacional de Proteção aos Investimentos (SIPI) e o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos (SIPDH) compartilham o mesmo espaço jurídico internacional e estão sujeitos a princípios comuns de coerência, integração e unidade do direito. Nesse contexto, surge a integração sistêmica como técnica hermenêutica destinada a articular normas de diferentes regimes jurídicos internacionais na interpretação dos tratados bilaterais de investimento (BITs) (Diniz, 2021; Costa Júnior, 2014).

Para esse fim, utiliza-se a integração sistêmica para incorporar normas de direitos humanos na interpretação dos BITs, utilizando-se o artigo 31(3)(c) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, o qual versa que será considerado, junto ao contexto, toda a norma pertinente de direito internacional aplicável às relações entre as partes (McLachlan; Schore; Weininger, 2007).

Parte da jurisprudência arbitral tem aplicado o princípio da proporcionalidade para equilibrar o direito da propriedade do investidor com o interesse coletivo e público do Estado em proteger direitos fundamentais, postura fundamental para a coexistência de ambos os institutos. Tal princípio, ao exigir a verificação da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito da medida estatal, oferece um critério normativo que busca evitar tanto a expropriação indireta disfarçada quanto

a blindagem absoluta de interesses privados frente a políticas públicas legítimas (Diniz, 2021; Costa Júnior, 2014).

Contudo, a aplicação da proporcionalidade e da integração sistêmica ainda enfrenta controvérsias doutrinárias e práticas, sobretudo em razão da composição dos tribunais arbitrais, da linguagem tradicionalmente patrimonialista dos BITS e da persistente assimetria estrutural entre investidores e Estados (Pinheiro, 2023).

A ausência de cláusulas explícitas de salvaguarda de direitos humanos em muitos tratados de investimento reforça a dependência de construções interpretativas subjetivas, o que acentua a imprevisibilidade e a fragmentação decisória (Pinheiro, 2023).

2.1. Precedentes e análise de casos

Casos recentes, como *Philip Morris vs. Uruguay* (ICSID, 2015), considerado um marco na transição interpretativa do sistema, evidenciam um marco interpretativo relevante ao sinalizar a crescente aceitação da ponderação entre direitos individuais e objetivos coletivos.

Neste caso específico, a disputa foi iniciada pela empresa suíça *Philip Morris* com fundamento no Tratado Bilateral de Investimento Suíça-Uruguai, contestando medidas antitabagistas uruguaias, sobretudo a exigência de que advertências gráficas ocupassem 80% das embalagens e a política de "apresentação única", que proibia a comercialização de variantes de uma mesma marca para impedir que cores ou denominações sugerissem menor nocividade ao consumidor. A investidora alegou expropriação indireta de seus direitos de

propriedade intelectual e violação do padrão de tratamento justo e equitativo (FET) (Diniz, 2021).

O Uruguai, por sua vez, defendeu que as regulamentações foram adotadas de boa-fé e com o propósito exclusivo de proteger a saúde pública, em cumprimento à Convenção-Quadro da Organização Mundial da Saúde (OMS) para o Controle do Tabaco. O caso destacou-se ainda pela admissão da OMS e da OPAS (Organização Pan-Americana da Saúde) como *amici curiae*, cujas manifestações técnicas conferiram maior legitimidade ao procedimento (Diniz, 2021).

O Tribunal Arbitral da ICSID decidiu integralmente em favor do Uruguai, aplicando o conceito de "margem de apreciação" para reconhecer a ampla deferência devida aos Estados em domínios sensíveis como a saúde pública. As medidas foram qualificadas como exercício legítimo do poder de polícia estatal, afastando a caracterização de expropriação indireta e reafirmando que os interesses comerciais não são imunes ao dever estatal de zelar pela vida e pela dignidade humana (Diniz, 2021).

A UNCITRAL⁶⁴ e o ICSID⁶⁵, em suas reformas recentes, têm discutido mecanismos que permitam maior equilíbrio entre

⁶⁴ A Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL) é a principal entidade da ONU voltada à modernização das regras comerciais globais. Desde 1966, ela facilita as transações internacionais elaborando leis-modelo e convenções, com ênfase especial em comércio eletrônico, arbitragem e insolvência.

⁶⁵ Integrante do Grupo Banco Mundial desde a sua fundação, em 1965, o ICSID (Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos) — conhecido pela sigla em inglês — é a maior referência global na solução de conflitos entre governos e investidores internacionais. A instituição atua por meio de mecanismos de conciliação e arbitragem com o objetivo central de resguardar o capital estrangeiro e reduzir a exposição a riscos políticos.

o direito de investir e o interesse público, incluindo a previsão de cláusulas expressas de direito de regular e maior transparência processual (Shirlow, 2025).

Em contraste, no caso *Urbaser vs. Argentina* (ICSID, 2012), o Tribunal Arbitral da ICSID condenou a Argentina a indenizar investidores, mesmo diante de comprovada emergência social, reconhecendo a competência do tribunal arbitral para analisar pedidos reconventionais do Estado, fundamentados na violação do direito humano à água. A decisão indicou uma interpretação mais restritiva do poder regulatório, priorizando a segurança contratual sobre o contexto de crise e desenvolvimento nacional.

Inicialmente, os investidores requerentes buscavam indenização sob o argumento de que a Argentina havia violado o BIT Argentina-Espanha ao praticar atos de expropriação indireta e ao falhar no dever de conferir tratamento justo e equitativo (*fair and equitable treatment — FET*) aos seus investimentos (Diniz, 2021).

A posição da Argentina foi além da mera contestação jurisdicional. Em 2013, o Estado argentino apresentou um pedido reconvenicional, até então inédito na prática arbitral internacional, alegando que os investidores falharam em realizar os aportes de capital necessários à execução adequada da concessão, o que resultou em uma prestação deficitária dos serviços e, por consequência, na violação do direito humano à água da população local, especialmente de milhares de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza (Diniz, 2021).

No plano processual, o Tribunal inovou ao reconhecer competência para apreciar reconvenção fundada em direitos humanos, afastando a ideia de que o direito dos investimentos opera isolado do direito internacional geral. No mérito, porém, indeferiu o pedido argentino, por entender que o direito humano

à água vincula primariamente Estados, não empresas privadas. Ao final, condenou a Argentina a indenizar os investidores, revelando que a abertura ao diálogo com os direitos humanos não alterou o resultado prático: prevaleceram o equilíbrio econômico-financeiro do BIT e as expectativas dos investidores sobre a emergência social do Estado receptor (Diniz, 2021).

Cabe ressaltar, de igual forma, os casos concorrenciais *Eco Swiss* e *Mitsubishi*, nos quais se reconhece que normas de ordem pública (como o direito antitruste) são arbitráveis e devem ser aplicadas pelos árbitros, sob pena de anulação da sentença (Pinheiro, 2023).

No plano europeu, o caso *Eco Swiss*, julgado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias em 1999, desempenhou função análoga. O litígio envolveu contrato de licenciamento de marcas de relógios firmado entre a Benetton International e a *Eco Swiss China Time Ltd*. Após condenação arbitral no valor de aproximadamente 29 milhões de dólares, a *Benetton* pleiteou a anulação do laudo perante os tribunais holandeses, sob argumento de que o contrato subjacente violava as regras de concorrência da União Europeia, configurando acordo de divisão de mercado proibido pelo então artigo 85 do Tratado de Roma (Miele, 2019; Pinheiro, 2023).

O Tribunal de Justiça firmou entendimento de que as normas antitruste comunitárias integram a ordem pública fundamental da União Europeia. Em consequência, estabeleceu que, sempre que o Direito nacional autorizar a anulação de sentenças arbitrais por ofensa à ordem pública, os juízes nacionais estão igualmente obrigados a anular laudos que contrariem as proibições do Direito da Concorrência europeu, ainda que a questão concorrencial não tenha sido suscitada durante o procedimento arbitral (Miele, 2019; Pinheiro, 2023).

Conforme assinala Miele (2019, p. 139), esses dois precedentes fundamentam a proposição de que, no Direito contemporâneo, o árbitro não apenas detém o poder de aplicar o Direito Antitruste, mas possui o dever de fazê-lo, sob pena de ver a sentença invalidada por violação à ordem pública.

Por sua vez, o caso *Mitsubishi* constituiu o principal marco estadunidense na consolidação da arbitralidade do Direito Antitruste. Decidido pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 1985, o litígio teve origem em contrato de distribuição de veículos celebrado entre a *Mitsubishi Motors Corporation*, empresa japonesa, e a *Soler Chrysler-Plymouth*, distribuidora sediada em Porto Rico (Miele, 2019; Pinheiro, 2023).

Diante do inadimplemento contratual, a *Mitsubishi* requereu a instauração de arbitragem conforme cláusula compromissória prevista no instrumento. A *Soler* resistiu ao procedimento, sustentando que o objeto da controvérsia envolvia violações ao *Sherman Act*, a principal lei antitruste estadunidense, e que, por tratar de matéria de interesse público, o conflito seria exclusivo da jurisdição estatal (Miele, 2019; Pinheiro, 2023).

A Suprema Corte dos Estados Unidos reconheceu a plena arbitralidade da matéria, rompendo com a jurisprudência consolidada pela chamada *American Safety Doctrine*⁶⁶, que vedava a arbitragem de litígios antitruste (Miele, 2019; Pinheiro, 2023).

⁶⁶ A *American Safety Doctrine* (Doutrina American Safety) é um princípio jurídico histórico estabelecido nos EUA que proibia a arbitragem de disputas sobre leis antitruste (concorrência). Estabelecia que questões antitruste eram complexas demais e de interesse público alto, devendo ser resolvidas por tribunais judiciais, não por árbitros privados.

O fundamento central da decisão residiu na premissa de que árbitros são igualmente capazes de aplicar corretamente o Direito, não havendo razão para reservar tais questões ao Judiciário. Além disso, a Corte instituiu a doutrina do *second look*, segundo a qual os tribunais estatais, no momento do reconhecimento ou execução da sentença arbitral, poderão revisar a aplicação da norma concorrencial, preservando, assim, o controle público sobre a matéria sem inviabilizar a arbitragem (Miele, 2019; Pinheiro, 2023).

Em conformidade, entende Aluísio de Freitas, 2019, em análise de entendimento do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE): “O TJCE não apenas reconheceu a arbitrabilidade do Direito Antitruste, como concluiu pelo dever do árbitro em respeitá-lo e aplicá-lo quando da prolação de uma sentença arbitral” (Miele, 2019, p. 139).

Tais decisões reforçam a crítica de que o sistema ISDS (*Investor-State Dispute Settlement*) substitui tribunais nacionais por fóruns internacionais sem *accountability* democrática, criando uma constitucionalização privada da economia global (Schill, 2009).

2.2. Direito concorrencial e políticas de desenvolvimento

No Brasil, o direito concorrencial tem como função essencial a promoção da eficiência econômica e a proteção do consumidor, o que o conecta diretamente ao direito ao desenvolvimento, exercendo o papel de política pública da defesa da concorrência, visando o bem-estar do consumidor e a justiça social (Miele, 2019; Pinheiro, 2023).

Nesse contexto, a crítica surge no fato de que a arbitragem de investimentos analisa essas medidas sob uma perspectiva estrutural, muitas vezes, a partir de uma perspectiva predominantemente contratual. Decisões arbitrais que invalidam sanções a práticas anticoncorrenciais ou impedem políticas de preços públicos acentuam as lacunas regulatórias existentes a respeito da arbitragem de investimentos e direitos humanos econômicos (Miele, 2019; Diniz, 2021; Pinheiro, 2023).

Haja vista que o sistema de investimentos foi historicamente construído como um regime "autocontido" (*self-contained*), focado na proteção de ativos e na vontade das partes, observa-se que a unidade do Direito Internacional é, muitas vezes, desconsiderada. O investimento é tratado como um campo isolado que não interage com normas externas, como as de direitos humanos, sob o pretexto de falta de jurisdição dos árbitros para aplicar leis que não estejam expressamente no tratado (Diniz, 2021; Costa Júnior, 2014).

Não obstante, com a competência exclusiva das autoridades estatais (como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE⁶⁷, no Brasil) para a execução pública da concorrência, o desequilíbrio é demonstrado quando a arbitragem, que deveria se restringir às consequências cíveis e patrimoniais do litígio, interfere na capacidade do Estado de punir condutas ilícitas de ordem pública (Pinheiro, 2023).

⁶⁷ O CADE é uma autarquia federal em regime especial, com jurisdição em todo o território nacional, responsável pela defesa da livre concorrência no Brasil. Suas funções centrais são duas: a repressão a condutas anticompetitivas (como cartéis e abuso de posição dominante) e o controle de atos de concentração. Foi transformado em autarquia pela Lei nº 8.884/1994 e teve suas competências significativamente ampliadas com a Lei nº 12.529/2011, que reestruturou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

Com a natureza assimétrica dos BITs, que impõem obrigações ao Estado e garantem direitos apenas ao investidor, sem previsão de cláusulas de responsabilidade social corporativa, e Tribunais que aplicam a doutrina do “*sole effect*”, analisando apenas o impacto econômico dos conflitos no patrimônio do investidor e ignorando a finalidade pública da medida, a lacuna regulatória é ampliada, o que torna difícil para o Estado apresentar pedidos reconventionais contra investidores que violam direitos humanos econômicos, perpetuando a visão de que os interesses comerciais são imunes às normas sociais internacionais (Miele, 2019; Costa Júnior, 2014).

Na tentativa de suprir a instabilidade regulatória no Brasil quanto à matéria, o CADE, enquanto autoridade brasileira de defesa da concorrência, tem inserido cláusulas arbitrais em Acordos em Controle de Concentrações (ACCs) para monitorar o cumprimento de obrigações de fazer e não fazer (como acesso a infraestruturas), facilitando a entrada de novos agentes no mercado, reforçando a utilização da arbitragem no direito brasileiro como técnica de decisão e como ferramenta para viabilizar a efetividade da aplicação das normas de defesa da concorrência (Miele, 2019).

3. PERSPECTIVAS DE REFORMA

A ausência de uma interpretação orientada por critérios socioeconômicos na arbitragem gera a necessidade de incorporar critérios de proporcionalidade e interesse público nas decisões. A introdução de *amicus curiae*, a inclusão de peritos socioeconômicos e a transparência processual são instrumentos eficazes para aproximar o sistema dos direitos humanos econômicos (Diniz, 2021).

As recentes discussões na UNCITRAL Working Group III e as propostas de emenda ao Regulamento do ICSID (2022) indicam movimentos de reforma orientados à legitimidade democrática do sistema arbitral. Entre as medidas debatidas, destacam-se a inserção de cláusulas explícitas de direito de regular nos tratados; criação de tribunais permanentes de investimento, com corpo estável e maior previsibilidade decisória; e adoção de critérios de proporcionalidade socioeconômica, permitindo ao tribunal considerar impactos públicos das medidas contestadas (Mehranvar, 2025; UNCITRAL, 2020).

Com isso, essas reformas, se consolidadas, podem aproximar a arbitragem de investimentos do paradigma dos direitos humanos econômicos, reforçando a ideia de que a proteção ao investimento deve coexistir com os deveres estatais de promoção do desenvolvimento.

Além disso, é necessário impor obrigações aos investidores, como em caso de inclusão de cláusulas de direito de regular (ou *right to regulate*) em tratados e contratos, equilibrando os BITs ao estabelecer aos investidores o dever de respeitar normas ambientais, trabalhistas e de direitos humanos, sob pena de perda de proteção ou pedidos reconventionais (Diniz, 2021).

Isso sugere a necessidade de reinterpretação sistemática dos tratados de investimento, de modo que o direito da concorrência e o direito ao desenvolvimento sejam reconhecidos como limites legítimos ao direito do investidor.

Essas medidas não eliminam o ISDS, mas reorientam o sistema para uma perspectiva de maior interesse público, conforme preconiza a doutrina do investimento responsável e sustentável (Schill, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dualidade entre a arbitragem de investimentos e os direitos humanos econômicos revela que, embora os tribunais tenham começado a reconhecer, de forma gradual, a legitimidade das políticas públicas, uma avaliação socioeconômica coletiva segue sem ser implementada.

A leitura dos instrumentos jurídicos e da jurisprudência mostra que, embora o investimento estrangeiro possa ser um fator de promoção do crescimento econômico, o modelo tradicional de ISDS tem potencial para produzir efeitos contrários, como desincentivar regulações públicas legítimas, fragmentar a responsabilização democrática e, por vezes, priorizar a segurança contratual em detrimento de objetivos socioeconômicos coletivos.

A incorporação explícita de critérios de proporcionalidade e de interesse público na hermenêutica dos tratados revela-se imprescindível para que árbitros reconheçam e ponderem os impactos sociais das medidas estatais. Além disso, alterações como a inclusão de cláusulas explícitas de direito de regular (*right to regulate*) equilibram proteção e deveres, preservando a previsibilidade necessária ao investimento sem restringir a capacidade regulatória dos Estados para promover desenvolvimento inclusivo e concorrência efetiva.

A conciliação entre proteção ao investidor e direito ao desenvolvimento exige que a arbitragem internacional não funcione apenas como instrumento de estabilidade contratual e se converta em mecanismo de justiça econômica global, compatível com os valores de equidade, sustentabilidade e solidariedade que fundamentam o sistema internacional contemporâneo.

Diante desse cenário, a efetividade dos direitos humanos econômicos no contexto da arbitragem exige um esforço interdisciplinar e democrático, a partir da revisão de instrumentos normativos, aperfeiçoamento de práticas decisórias e maior participação da sociedade civil e de órgãos públicos especializados. Assim, o desafio contemporâneo é de, ao invés de rejeitar a arbitragem, convertê-la em um mecanismo de proteção patrimonial em um instrumento de equilíbrio entre investimento, soberania e justiça social.

REFERÊNCIAS

BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. **International human rights in a nutshell**. 4. ed. St. Paul: West Publishing Co., 2009.

COMITÊ DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Comentário Geral n.º 3: A natureza das obrigações dos Estados-partes (art. 2º, §1º do Pacto)**. 5. sessão, 1990. Documento das Nações Unidas E/1991/23. Tradução de Adriana Carneiro Monteiro.

COSTA JÚNIOR, Orlando José Guterres. Proteção a investimentos internacionais e direitos humanos: possibilidades de um diálogo. In: SORTO, Fredys Orlando; DEL'OLMO, Florisbal de Souza (coord.). **Direito internacional I**. Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 433–462. Disponível em: <https://www.academia.edu/36866127/Prote%C3%A7%C3%A3o>

[o a Investimentos Internacionais e Direitos Humanos possibilidades de um diálogo](#). Acesso em: 28 abr. 2026.

DE SCHUTTER, Olivier. **International human rights law: cases, materials, commentary**. New York: Cambridge University Press, 2010.

DINIZ, Lucas de Medeiros. **Impacto do sistema internacional de proteção aos direitos humanos na arbitragem de investimento**. 2021. 218 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

INTERNATIONAL CENTRE FOR SETTLEMENT OF INVESTMENT DISPUTES (ICSID). **ICSID Regulations and Rules**. Washington, DC: ICSID, 2022. Disponível em: <https://icsid.worldbank.org>. Acesso em: 7 maio 2026.

INTERNATIONAL CENTRE FOR SETTLEMENT OF INVESTMENT DISPUTES (ICSID). **Philip Morris Brands Sàrl, Philip Morris Products S.A. e Abal Hermanos S.A. v. Oriental Republic of Uruguay**. Case No. ARB/10/7. Ordem Processual n. 3, 17 fev. 2015.

INTERNATIONAL CENTRE FOR SETTLEMENT OF INVESTMENT DISPUTES (ICSID). **Urbaser S.A. and Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, Bilbao Biskaia Ur Partzuergoa v. Argentine Republic**. Case No. ARB/07/26. Decisão de jurisdição, 19 dez. 2012.

MARTINS, Daniele Souza Lima. A arbitragem de investimento estrangeiro no International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID). **Cadernos de Direito Actual**, n. 3, p. 149-162, 2015. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/83214/2/36329.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2026.

MCLACHLAN, Campbell; SHORE, Laurence; WEINIGER, Matthew. **International investment arbitration**: substantive principles. New York: Oxford University Press, 2007.

MEHRANVAR, Ladan. **ISDS reform without remedy**: a report from the 51st session of UNCITRAL WGIII. [S.l.]: Columbia Center on Sustainable Investment, 2025. Disponível em: <https://ccsi.columbia.edu/sites/ccsi.columbia.edu/files/content/pics/CCSI-ISDS-Reform-Without-Remedy.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2026.

MIELE, Aluísio de Freitas. **A arbitragem como instrumento da política pública de defesa da concorrência**. 2019. 230 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

PINHEIRO, Maria Luísa Bebbá. **A questão concorrencial na arbitragem: as intersecções entre aquela matéria de ordem pública e a jurisdição privada**. 2023. 93 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de

Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2023.

REINER, Clara; SCHREUER, Christoph. Human rights and international investment arbitration. In: DUPUY, Pierre-Marie; FRANCIONI, Francesco; PETERSMANN, Ernst-Ulrich (eds.). **Human rights in international investment law and arbitration**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

SCHILL, Stephan W. **The multilateralization of international investment law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SHIRLOW, Esmée. Transparency in investment treaty arbitration: past, present, and future. **Journal of International Dispute Settlement**, v. 16, p. 1–11, 2025. Disponível em: <https://jusmundi.com/en/document/publication/en-transparency-in-investment-treaty-arbitration-past-present-and-future>. Acesso em: 11 jan. 2026.

UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW (UNCITRAL). **UNCITRAL Working Group III: investor-State dispute settlement reform: draft code of conduct for adjudicators in investor-State dispute settlement**. Nova Iorque: United Nations; World Bank, 2020.

CAPÍTULO 10

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) E A ARBITRAGEM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, CRÍTICAS E IMPACTOS SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA

*Amanda Alves Siqueira*⁶⁸

Sumário: Introdução. 1. Conceitos Fundamentais e Marco Teórico Normativo da Arbitragem no Brasil. 2. Evolução histórica da postura do TCU diante da arbitragem. 3. Déficit de Orientação Institucional do TCU e Seus Impactos Sobre a Segurança Jurídica e o Acesso à Justiça na Arbitragem Pública. Considerações finais.

INTRODUÇÃO

A arbitragem consolidou-se no cenário jurídico brasileiro contemporâneo como um mecanismo relevante de resolução de controvérsias, especialmente em contratos de elevada complexidade técnica e significativo impacto econômico (Alves, 2020).

A reforma da Lei de Arbitragem promovida pela Lei n.º 13.129/2015 representou marco decisivo nesse processo ao reconhecer expressamente a possibilidade de utilização do

⁶⁸ Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: amandaasiqueira22@gmail.com

instituto pela Administração Pública em litígios envolvendo direitos patrimoniais disponíveis. Desde então, verifica-se a progressiva expansão da arbitragem pública, acompanhada de debates sobre sua legitimidade, seus limites e sua compatibilidade com os princípios estruturantes do regime jurídico-administrativo.

Nessa perspectiva, Didier Júnior (2015) define a arbitragem como forma de exercício da jurisdição por autoridade não-estatal, na qual o árbitro desempenha função jurisdicional e profere decisões dotadas de imperatividade e definitividade.

Bacellar (2012) sustenta que a arbitragem constitui importante instrumento de pacificação social e ampliação do acesso à justiça, destacando sua função democrática e sua capacidade de solucionar controvérsias de forma técnica e eficiente.

Embora a arbitragem seja frequentemente associada à eficiência, à celeridade e à especialização técnica na solução de controvérsias, sua efetividade no âmbito da Administração Pública está condicionada tanto à previsão normativa quanto à forma pela qual os órgãos de controle interpretam e delimitam sua utilização. Nesse cenário, destaca-se o Tribunal de Contas da União (TCU), cuja atuação historicamente influencia a difusão e os limites do emprego da arbitragem nas contratações públicas.

O problema de pesquisa consiste em examinar em que medida a atuação do Tribunal de Contas da União, desde sua postura inicial de resistência até o atual cenário de aceitação institucional da arbitragem, influencia a segurança jurídica e o acesso à justiça no âmbito da Administração Pública. Para tanto, o estudo busca analisar criticamente a evolução dessa atuação, identificar eventuais lacunas de orientação institucional e

examinar seus reflexos sobre a governança contratual, a previsibilidade decisória e a efetividade da tutela de direitos.

Como objetivos específicos, pretende-se (i) reconstruir a evolução histórica da posição do Tribunal quanto à arbitragem; (ii) examinar o estágio atual de sua intervenção em matéria arbitral; (iii) identificar lacunas de controle, padronização e orientação aos gestores públicos; e (iv) avaliar em que medida tais fatores afetam a redação das cláusulas compromissórias, a operacionalização dos procedimentos arbitrais e a efetividade das decisões produzidas nesse ambiente.

A relevância do tema decorre da constatação de que o reconhecimento normativo da arbitragem, por si só, não assegura sua efetividade no âmbito público. A ausência de parâmetros institucionais claros por parte do TCU pode comprometer a previsibilidade contratual, estimular a judicialização paralela e limitar o potencial da arbitragem como instrumento de ampliação do acesso à justiça e de fortalecimento da segurança jurídica.

A análise crítica desse cenário contribui para o aprimoramento institucional do controle externo e para a consolidação de uma arbitragem pública capaz de ampliar o acesso à justiça e promover maior segurança jurídica nas contratações estatais.

Estruturalmente, o artigo divide-se em três partes: inicialmente, examinam-se os fundamentos teóricos e normativos da arbitragem e sua inserção na Administração Pública; em seguida, analisa-se a evolução histórica da atuação do TCU sobre o tema; e, por fim, investigam-se as consequências do déficit de orientação institucional para a segurança jurídica e o acesso à justiça na arbitragem pública

Para a consecução desses objetivos, adota-se uma metodologia qualitativa, com abordagem bibliográfica e documental, baseada na análise de doutrina especializada, da legislação pertinente e de decisões do Tribunal de Contas da União, permitindo a análise crítica da evolução institucional e de seus reflexos práticos no âmbito da arbitragem pública.

1. CONCEITOS FUNDAMENTAIS E MARCO TEÓRICO E NORMATIVO DA ARBITRAGEM NO BRASIL

A arbitragem consolidou-se no ordenamento jurídico brasileiro como mecanismo adequado de solução de controvérsias, caracterizado pela substituição da jurisdição estatal por decisões proferidas por árbitros escolhidos pelas partes.

A doutrina processual reconhece a natureza jurisdicional da sentença arbitral, destacando que ela possui força vinculante e definitividade, ainda que emanada de autoridade não estatal. Sob essa ótica, Didier Júnior (2015) sustenta que a arbitragem integra o sistema de tutela de direitos, exercendo função jurisdicional fora do Poder Judiciário, sem que isso afaste sua natureza essencialmente jurisdicional, ainda que exercida em âmbito não estatal.

Constata-se que a trajetória da arbitragem no Brasil acompanha a evolução do sistema jurídico nacional.

A primeira previsão normativa do instituto remonta à Constituição Imperial de 1824⁶⁹, que permitia às partes nomear juízes árbitros para resolver causas cíveis e penais de natureza privada, conferindo eficácia às sentenças arbitrais quando convencionado (Brasil, 1824).

Posteriormente, o Código Comercial de 1850 e o Regulamento nº 737 do mesmo ano ampliaram seu alcance, introduzindo a arbitragem obrigatória em determinados litígios comerciais e facultativa nas demais causas, com possibilidade de julgamento por equidade (Brasil, 1850a; 1850b).

Com a evolução dos paradigmas constitucionais, a arbitragem deixou de apresentar caráter coativo e consolidou-se como meio alternativo, voluntário e autônomo de solução de conflitos, e, com o advento da Constituição Republicana de 1891, sua previsão explícita foi suprimida do texto constitucional.

Apesar disso, o instituto permaneceu presente em normas infraconstitucionais. Destaca-se, nesse contexto, o Código Civil de 1916 (Brasil, 1916), que disciplinou o compromisso no Título II dos “efeitos das obrigações” (arts. 1.037 a 1.048), conferindo-lhe natureza nitidamente contratual (Venosa, 2002).

A partir da segunda metade do século XX, especialmente com o desenvolvimento das ondas de acesso à justiça, associado à modernização das relações comerciais e ao fortalecimento do movimento de ampliação do acesso à tutela jurisdicional, a arbitragem recebeu maior atenção legislativa (Rocha; Ferreira; Ferreira, 2022, p. 412-415).

⁶⁹ Art. 160. Nas cíveis, e nas penaes civilmente intentadas, poderão as Partes nomear Juizes Arbitros. Suas Sentenças serão executadas sem recurso, se assim o convencionarem as mesmas Partes (Brasil, 1824).

O Código de Processo Civil de 1973 reservou aos procedimentos arbitrais os arts. 1.072 a 1.102, embora seu modelo de dependência da homologação judicial tenha limitado a eficácia prática do instituto.

Esse cenário foi alterado com a promulgação da Lei nº 9.307/1996, marco normativo fundamental para a institucionalização da arbitragem no Brasil. O diploma rompeu com o modelo anterior, conferiu eficácia imediata à sentença arbitral e reforçou a autonomia da vontade das partes.

A legislação foi posteriormente aprimorada com a Lei n.º 13.129/2015, que ampliou o uso da arbitragem nas relações que envolvem a Administração Pública e harmonizou o sistema com a vigência do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), o qual fortaleceu a cooperação entre jurisdição estatal e meios adequados de solução de conflitos (Brasil, 1996; 2015).

Em 2025, ambos os diplomas completaram dez anos de vigência conjunta, simbolizando uma década de amadurecimento da cultura arbitral e de consolidação de métodos alternativos para resolução de conflitos no contexto jurídico brasileiro.

Nesse contexto, a consolidação da arbitragem no ordenamento jurídico brasileiro não se limita à evolução normativa e institucional do instituto. A compreensão plena do instituto exige a análise dos princípios que o orientam, conferindo legitimidade, coerência e efetividade ao seu funcionamento. Desse modo, os princípios estruturantes do regime jurídico arbitral asseguram que o exercício da jurisdição não-estatal permaneça compatível com os valores constitucionais do devido processo legal, da boa-fé e da segurança jurídica.

O avanço mais relevante para a Administração Pública decorreu das alterações legislativas que autorizaram expressamente a utilização da arbitragem por entes da administração direta e indireta, desde que voltada à resolução de controvérsias relativas a direitos patrimoniais disponíveis, conferidos pela Lei 13.129/2015 (Brasil, 2015).

A partir desse marco, a doutrina administrativista passou a examinar o tema de forma sistemática. Nesse contexto, Di Pietro (2023) afirma que a arbitragem é compatível com o regime jurídico-administrativo, desde que respeitados os princípios da legalidade, publicidade e indisponibilidade do interesse público primário, bem como os limites materiais impostos pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Sob perspectiva específica dos contratos públicos, Cahali (2015) assinala que a arbitragem mostra-se especialmente adequada em contratações de elevada complexidade técnica, nas quais a especialização dos árbitros contribui para celeridade, eficiência e maior segurança jurídica na solução dos litígios. O autor destaca, ainda, que a adoção da arbitragem pelo Poder Público não implica renúncia à jurisdição estatal, mas escolha legítima dentro do próprio sistema de justiça multiportas.

Paralelamente ao desenvolvimento legislativo, consolidou-se relevante construção jurisprudencial.

O Supremo Tribunal Federal reconhece, desde 2001, a constitucionalidade da arbitragem e sua natureza jurisdicional (Brasil, 2001), ao ajustar sua disciplina normativa e ao reconhecer expressamente a legitimidade da atuação estatal na arbitragem, enquanto o Tribunal de Contas da União (apenas no ano de 2019) consolidou entendimento no sentido de admitir sua utilização pela Administração Pública, desde que a convenção arbitral seja devidamente motivada e delimitado o objeto controvertido.

Esse contexto evidencia que a arbitragem superou a posição periférica anteriormente ocupada e passou a integrar o modelo contemporâneo de gestão contratual pública.

A partir do reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, da constitucionalidade da arbitragem e de sua compatibilidade com o regime constitucional de tutela jurisdicional, consolidou-se o entendimento de que o instituto pode ser utilizado também pela Administração Pública na solução de controvérsias relativas a direitos patrimoniais disponíveis.

Esse cenário jurisprudencial estabeleceu as condições institucionais necessárias para que os órgãos de controle externo passassem a se posicionar sobre a matéria.

2. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POSTURA DO TCU DIANTE DA ARBITRAGEM

Diante do panorama normativo e jurisprudencial que consolidou a arbitragem no âmbito da Administração Pública, torna-se indispensável examinar a forma pela qual os órgãos de controle externo, especialmente o TCU, começaram a se posicionar sobre o instituto.

Historicamente, a atuação do TCU exerceu impacto significativo sobre a difusão ou restrição da arbitragem pública, ora estimulando cautela, ora reforçando percepções equivocadas sobre sua suposta incompatibilidade com o regime jurídico-administrativo.

A posição inicial adotada pelo Tribunal caracterizou-se por abordagem restritiva, fundada essencialmente em duas

premissas: a exigência de lei específica autorizadora e a invocação da indisponibilidade do interesse público para rejeitar a arbitragem em contratos administrativos (Parada, 2016).

Em decisões paradigmáticas, como a Decisão nº 286/1993 e o Acórdão 587/2003, o TCU reputou inadmissível a submissão ao juízo arbitral, entendendo que a submissão do Estado à jurisdição arbitral implicaria renúncia à prerrogativas próprias do regime administrativo e violação do princípio da supremacia do interesse público (Brasil, 2003; Parada, 2016).

Tais fundamentos revelavam confusão conceitual entre interesse público indisponível e direitos patrimoniais disponíveis, além de empregar conceitos jurídicos indeterminados sem motivação suficiente, o que produzia interpretações desproporcionalmente restritivas.

Esse entendimento passou por progressiva reformulação, especialmente após a Lei nº 13.129/2015, que modificou a Lei de Arbitragem para reconhecer expressamente a possibilidade de utilização do método por entes da Administração direta e indireta. Esse marco legislativo afastou parte dos fundamentos tradicionalmente utilizados pelo TCU para justificar sua resistência ao instituto, uma vez que a autorização legislativa, antes alegadamente ausente, passou a constar de forma explícita no ordenamento (Tarja, 2024).

Apesar disso, mesmo diante da existência de legislações setoriais que já admitiam a arbitragem (como a Lei de Concessões⁷⁰ e a Lei n.º 10.233/2001), o TCU, em diversas oportunidades, continuou a afastar o instituto sob o argumento de que certas matérias, notadamente as econômico-financeiras, envolveriam interesses públicos indisponíveis e, por isso, não

⁷⁰ Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

poderiam ser submetidas a árbitros. Essa fragmentação interpretativa contribuiu para manter um ambiente de incerteza entre gestores públicos, que temiam responsabilização funcional caso optassem pela via arbitral.

A inflexão mais significativa na postura do Tribunal, contudo, ocorreu no Acórdão nº 2622/2019 (julgado pelo Plenário), que representa um marco interpretativo e consolida uma visão moderna, alinhada às funções de governança pública (Brasil, 2019).

Nesse julgamento, o TCU reconheceu explicitamente que a arbitragem pode ser vantajosa ao interesse público, sobretudo pela sua celeridade, especialização técnica, capacidade de reduzir litigiosidade e melhorar a gestão contratual de projetos complexos (Brasil, 2019).

O Tribunal afirmou ainda que a utilização da arbitragem não configura renúncia às prerrogativas estatais, desde que respeitados parâmetros de transparência, motivação, economia pública e controle posterior. A Corte reforçou que a confidencialidade arbitral não pode impedir o controle externo, devendo os órgãos públicos assegurar acesso às informações mínimas necessárias para auditoria, sem comprometer cláusulas legítimas de sigilo estabelecidas pelas câmaras (Brasil, 2019).

Esse entendimento evidencia que o controle externo não constitui obstáculo à arbitragem pública, mas mecanismo de aperfeiçoamento da governança e de fortalecimento da *accountability*⁷¹ (Baradi; Santana, 2024).

⁷¹ A *accountability*, no contexto da arbitragem envolvendo a Administração Pública, está associada à necessidade de assegurar transparência, controle e responsabilização na atuação estatal, de modo a compatibilizar a adoção de mecanismos privados de solução de controvérsias com os princípios do regime jurídico-administrativo (Baraldi; Santana, 2024).

Ao estabelecer diretrizes para a celebração e gestão de convenções arbitrais, como a exigência de fundamentação técnica, observância das normas setoriais e garantia de publicidade mínima dos atos relevantes, o TCU cria parâmetros mínimos que conferem maior segurança jurídica ao gestor e reduzem os riscos de responsabilização por escolha de métodos eficientes de resolução de conflitos, conferindo a arbitragem “maior compreensão, segurança jurídica e tranquilidade aos gestores e aos órgãos de controle externo” (Botelho Júnior, 2022, p. 73).

A arbitragem, assim, tende a deixar de ser percebida como ameaça ao interesse público, passando a ser compreendida como ferramenta que, quando adequadamente regulada e controlada, potencializa a racionalidade administrativa.

Apesar da progressiva evolução interpretativa do TCU, historicamente marcada por atuação reativa, é importante ressaltar que o tribunal ainda não estabelece parâmetros técnicos sobre a redação da cláusula compromissória nos contratos administrativos. A atuação do Tribunal permanece focada em aspectos macro de governança, tais como transparência, motivação e controle, sem definir conteúdo mínimo ou de fórmulas redacionais específicas (Parada, 2016).

Em seus materiais oficiais, o TCU limita-se a apresentar classificações gerais, como a distinção entre “cláusula cheia” e “cláusula vazia”, descrevendo esta última como aquela em que “os detalhes do processo arbitral [...] serão definidos oportunamente por meio de um compromisso arbitral”, sem avançar na definição de parâmetros técnicos detalhados para a estruturação das convenções arbitrais (Brasil, s.d.).

Embora útil sob perspectiva conceitual, essa orientação não estabelece diretrizes mais detalhadas sobre como a Administração deve estruturar a convenção arbitral.

Assim, constata-se que, apesar da admissão da arbitragem e de diretrizes sobre governança e controle, o TCU não dispõe de normativos nem jurisprudência consolidada que disciplinam a redação de cláusulas compromissórias, tarefa que continua dependente da legislação aplicável, das boas práticas das câmaras arbitrais e da doutrina especializada. Essa ausência de padronização reforça a relevância de se identificar parâmetros técnicos seguros, tema central do capítulo seguinte deste trabalho.

Observa-se que, apesar da progressiva evolução interpretativa do TCU no sentido de admitir e valorizar a arbitragem como instrumento legítimo de resolução de controvérsias na Administração Pública, ainda subsiste uma atuação predominantemente reativa e pouco orientadora no plano técnico-operacional.

A ausência de diretrizes mais precisas e uniformes, especialmente quanto à estruturação das convenções arbitrais, contribui para a manutenção de inseguranças jurídicas e institucionais, evidenciando que a consolidação da arbitragem pública no Brasil não depende somente de sua aceitação formal pelos órgãos de controle, mas também do desenvolvimento de parâmetros claros e consistentes que orientem a atuação dos gestores e promovam maior previsibilidade na relação entre controle externo e métodos adequados de solução de conflitos.

3. DÉFICIT DE ORIENTAÇÃO INSTITUCIONAL DO TCU E SEUS IMPACTOS SOBRE A SEGURANÇA JURÍDICA E O ACESSO À JUSTIÇA NA ARBITRAGEM PÚBLICA

A consolidação da arbitragem no âmbito da Administração Pública, especialmente após a inflexão jurisprudencial do Tribunal de Contas da União a partir de 2019, não foi acompanhada por um correspondente amadurecimento institucional no plano das diretrizes técnicas, normativas e operacionais (Botelho Júnior, 2022).

Embora o TCU tenha superado a fase de rejeição ao instituto e reconheça expressamente sua compatibilidade com o regime jurídico-administrativo, sua atuação atual caracteriza-se pela aceitação formal desacompanhada de parâmetros estruturantes suficientes, o que produz efeitos relevantes sobre a segurança jurídica e o acesso à justiça.

Verifica-se que o Tribunal cessou sua atuação como obstáculo explícito à arbitragem pública, mas também não assumiu papel ativo na construção de padrões mínimos que orientem gestores, reduzam assimetrias e promovam previsibilidade nas contratações administrativas. Tal lacuna evidencia deficiência institucional que impacta diretamente a efetividade do sistema de justiça multiportas no setor público.

Um dos aspectos mais sensíveis dessa omissão refere-se à ausência de diretrizes claras quanto à redação das cláusulas compromissórias nos contratos administrativos. O TCU limita-se a distinções conceituais genéricas, como a diferenciação entre cláusulas “cheias” e “vazias”, sem estabelecer conteúdos mínimos, critérios técnicos ou parâmetros redacionais capazes de evitar cláusulas patológicas (Brasil, s.d.).

Na prática, essa indefinição favorece a celebração de convenções arbitrais incompletas ou ambíguas, que dão margem a controvérsias procedimentais, conflitos de competência e, frequentemente, à judicialização paralela, esvaziando as vantagens da arbitragem e comprometendo a racionalidade da gestão contratual (Lemes, 2002).

Além disso, a ausência de padronização nacional contribui para um cenário de profunda disparidade entre entes federativos e contratos administrativos semelhantes (Gonçalves, 2023), o que fragiliza a isonomia entre particulares que contratam com o Poder Público e acentua a insegurança jurídica. Gestores públicos, diante do receio de responsabilização futura por órgãos de controle, tendem a adotar postura defensiva, evitando a arbitragem ou optando por modelos excessivamente conservadores, mesmo quando o método seria mais eficiente e adequado à complexidade do contrato.

Outro aspecto relevante diz respeito à deficiência de controle metodológico sobre os custos da arbitragem.

Embora o TCU reconheça a importância da economicidade e da proteção ao erário, não há diretrizes claras sobre critérios de escolha das câmaras arbitrais, limites razoáveis de taxas administrativas, honorários de árbitros ou custos periciais. A ausência desses parâmetros dificulta a avaliação prévia da relação custo-benefício da arbitragem e pode transformar um instrumento concebido para ampliar o acesso à justiça em um mecanismo excessivamente oneroso, especialmente quando comparado à jurisdição estatal (Ramos; Gonçalves, 2022).

Essa problemática se agrava quando se observa que o controle exercido pelo TCU tende a ser posterior e reativo, concentrando-se na responsabilização individual do gestor, em vez de atuar preventivamente por meio da definição de padrões

objetivos. O resultado é um ambiente institucional no qual a arbitragem é formalmente permitida, mas materialmente arriscada, o que compromete sua utilização estratégica e racional pela Administração Pública (Ávila; Nascimento, 2022).

A questão da publicidade dos procedimentos arbitrais também revela tensões não resolvidas pela atuação do Tribunal.

Embora o TCU reconheça que a confidencialidade não pode obstar o controle externo, inexistente orientação clara sobre o grau de publicidade exigido, os atos que devem ser divulgados ou os mecanismos de transparência compatíveis com a lógica arbitral. Essa indefinição limita o controle social, afeta a legitimidade democrática da arbitragem pública e reforça percepções de opacidade incompatíveis com a gestão de interesses públicos, evidenciando, novamente, a ausência de parâmetros uniformes identificados na análise da jurisprudência do Tribunal, conforme explicita Botelho Júnior (2022).

Os efeitos combinados dessas lacunas institucionais repercutem diretamente sobre o acesso à justiça. A insegurança jurídica reduz a previsibilidade contratual, encarece a resolução de conflitos e desestimula o emprego da arbitragem como via efetiva de tutela de direitos. Cláusulas mal estruturadas, ausência de critérios de custos e indefinições quanto à publicidade produzem um cenário no qual o acesso à justiça se torna mais caro, mais incerto e menos transparente, em contradição com os objetivos que fundamentam a adoção dos meios adequados de resolução de conflitos (Lemes, 2022).

Assim, embora o TCU tenha avançado ao abandonar uma postura de resistência dogmática à arbitragem, sua atuação atual ainda se mostra insuficiente para assegurar um ambiente institucional seguro, previsível e funcional.

A falta de parâmetros técnicos e orientações estruturantes compromete a efetividade da arbitragem pública e limita seu potencial de ampliar o acesso à justiça, revelando a necessidade de uma atuação mais propositiva e sistematizada por parte do órgão de controle externo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo analisar criticamente a atuação do Tribunal de Contas da União diante da arbitragem na Administração Pública, examinando sua evolução histórica, seus limites atuais e, sobretudo, os impactos concretos dessa atuação sobre a segurança jurídica e o acesso à justiça.

Partiu-se da premissa de que a arbitragem, embora consolidada no plano normativo e reconhecida como compatível com o regime jurídico-administrativo, ainda enfrenta entraves institucionais relevantes quando transposta para a prática administrativa, especialmente no âmbito do controle externo.

A reconstrução histórica do posicionamento do TCU evidenciou trajetória marcada por resistência inicial, fundada em interpretações restritivas do princípio da indisponibilidade do interesse público e na exigência de autorização legislativa específica. Essa posição, por longo período, contribuiu para a estigmatização da arbitragem pública e para a retração de gestores diante de soluções mais eficientes de resolução de conflitos.

A inflexão interpretativa consolidada a partir do Acórdão n.º 2622/2019 representou avanço significativo, ao reconhecer expressamente a arbitragem como instrumento potencialmente

vantajoso ao interesse público, compatível com a governança contratual e com a lógica do sistema de justiça multiportas.

Entretanto, a análise desenvolvida ao longo do estudo demonstrou que essa mudança de entendimento não foi acompanhada por um esforço institucional equivalente de padronização, orientação técnica e definição de parâmetros operacionais.

O TCU admite a arbitragem, mas sem estabelecer diretrizes claras quanto à redação de cláusulas compromissórias, à escolha de câmaras arbitrais, ao controle de custos ou ao equilíbrio entre confidencialidade e transparência. Essa aceitação desacompanhada de orientação institucional suficiente produz um ambiente de insegurança jurídica, no qual a arbitragem é formalmente permitida, mas materialmente arriscada para os gestores públicos.

Os efeitos dessa lacuna institucional são relevantes. A ausência de parâmetros contribui para a proliferação de cláusulas patológicas, para a judicialização paralela e para a adoção de posturas defensivas pela Administração Pública, que muitas vezes evita a arbitragem por receio de responsabilização futura. Além disso, a indefinição quanto aos custos e à publicidade dos procedimentos arbitrais compromete a legitimidade democrática do instituto e pode transformar um mecanismo vocacionado à ampliação do acesso à justiça em uma via onerosa, opaca e desigual.

Conclui-se que a atuação do Tribunal de Contas da União influencia diretamente a segurança jurídica e o acesso à justiça na arbitragem pública não apenas pelo que controla, mas, sobretudo, pelo que deixa de orientar. A omissão em estabelecer *standards* mínimos nacionais impacta a previsibilidade das relações contratuais, fragiliza a governança pública e limita o potencial transformador da arbitragem no âmbito estatal.

A superação desse cenário demanda uma atuação mais propositiva do órgão de controle externo, com a edição de enunciados orientadores, a definição de critérios mínimos para cláusulas compromissórias, parâmetros de transparência compatíveis com o interesse público e diretrizes objetivas para o controle de custos.

Mais do que ampliar o controle repressivo, trata-se de fortalecer o controle preventivo, conferindo segurança ao gestor público e racionalidade ao uso da arbitragem como instrumento legítimo de solução de controvérsias.

REFERÊNCIAS

ALVES, Marcus Vinicius Armani. **A Fazenda Pública no sistema de justiça multiportas**: perspectivas a partir do contencioso do Estado de São Paulo. 2020. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

ÁVILA, Natália Resende Andrade; NASCIMENTO, Priscila Cunha do. **A arbitragem nas concessões federais de infraestrutura de transportes terrestres**: uma análise das cláusulas compromissórias. *In*: Concessões e Parcerias Público-Privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2021.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARALDI, Eliana; SANTANA, Giovanna Martins de. A arbitragem e a administração pública: desafios da transparência. **Revista da AGU**, Brasília, 2024. Disponível em:
<https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/3452>. Acesso em: 26 mar. 2026.

BOTELHO JÚNIOR, Cleber Lacerda. **A arbitragem na administração pública segundo o Tribunal de Contas da União: uma análise jurisprudencial após a Lei Federal n. 13.129/2015**. 2022. 96 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022.

BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, RJ: Imperador Dom Pedro I, 1824. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 18 jun. 2026.

BRASIL. Decreto n.º 737, de 25 de novembro de 1850. Determina a ordem do Juízo no processo Commercial. Rio de Janeiro, RJ: Império do Brasil, 1850a. Disponível em: [Câmara dos Deputados – Legislação Informatizada](#). Acesso em: 18 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 556, de 25 de junho de 1850.** Código Comercial. Rio de Janeiro, RJ: Império do Brasil, 1850b.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Institui o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União:** seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 5 jan. 1916.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.** Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

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. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 254.** Brasília: STF, 2001. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo254.htm>. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 587/2003.** Processo nº 004.031/2003-0. Relator: Adylson Motta. Brasília, 28 maio de 2003. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A587%2520ANOACORDAO%253A2003%2520COLEGIADO%253A%252

[2Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](#) .

Acesso em: 26 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 2622/2019**. Processo n. 015.859/2018-0. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, 2 de outubro de 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2622%252F2020/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: meios alternativos de resolução de controvérsias. Brasília: TCU, [s.d.]. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/6-1-9-meios-alternativos-de-resolucao-de-controversias/>. Acesso em: 26 mar. 2026.

CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem**: mediação, conciliação, Resolução CNJ n. 125/2010. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

GONÇALVES, Cláudio Cairo. Arbitragem na administração pública e a padronização das cláusulas arbitrais em contratos administrativos. **CMS Advocacia**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://advocaciacms.com/a-nova-era-da-gestao-de-conflitos-na-administracao-publica-transformando-desafios-em-oportunidades> . Acesso em: 11 dez. 2025.

RAMOS, Giulia Garofani; GONÇALVES, Oksandro. Os custos de transação na arbitragem. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, v. 8, n. 2, 2022. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/9339>. Acesso em: 7 abr. 2026.

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, 2022. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/791>. Acesso em: 7 abr. 2026.

LEMES, Selma M. Ferreira. **Cláusulas arbitrais ambíguas ou contraditórias e a interpretação da vontade das partes**. In: MARTINS, Pedro Batista; GARCEZ, José Maria Rossani (org.). Reflexões sobre arbitragem: in memoriam do desembargador Cláudio Vianna de Lima. São Paulo: LTr, 2002. p. 188-208. Disponível em: <https://www.selmalemes.com.br/wp->

[content/uploads/2022/11/artigo_juri32.pdf](#). Acesso em: 26 mar. 2026.

PARADA, André Luis Nascimento. Análise crítica das decisões do Tribunal de Contas da União acerca da utilização da arbitragem em contratos administrativos: evolução interpretativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 165-198, set./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/66660>. Acesso em: 11 dez. 2025.

TARJA, Alex. Reativo, TCU muda visão e impulsiona arbitragens com a administração pública. **Consultor Jurídico (ConJur)**, [s. l.], 21 mar. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-21/reactivo-tcu-muda-visao-e-impulsiona-arbitragens-com-a-administracao-publica/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

Parte III

Direitos fundamentais, vulnerabilidades sociais e proteção jurídica

CAPÍTULO 11

O DIREITO FUNDAMENTAL À MORTE DIGNA: UMA NECESSIDADE LEGISLATIVA

*Kauã Cortez Soares*⁷²

Sumário: Introdução. 1. A Construção Constitucional da Dignidade Humana 2. A Morte Digna como Direito Fundamental 3. A Necessidade de Regulamentação da Morte Digna no Brasil: Critérios e Aplicabilidade. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

Trata-se da morte, no imaginário coletivo contemporâneo, como um tema defeso, deslocado do centro do discurso público e relegado a zonas específicas de representação — o espetáculo, o produto, a técnica, a banalização ou mesmo o humor, como se observa em determinadas estratégias publicitárias (Veras; Soares, 2006, p. 226-236). Tal deslocamento decorre, em parte, da adesão cultural a uma concepção de valor intrínseco da vida humana, fundada na noção de que a existência deve ser preservada independentemente das condições a ela inerentes e do temor subsequente de se pensar de forma diferente (Dworkin, 2009, p. 113-114).

⁷² Graduando em Direito pela UFC (Universidade Federal do Ceará). Diretor-Geral do Grupo de Estudos Político-Constitucionais (ÉPOCA). Monitor de Direito Constitucional II. Diretor de Comunicação do Centro Acadêmico Clóvis Beviláqua.

A morte, contudo, não é apenas o encerramento biológico de um organismo; é um acontecimento existencial que atravessa e ressignifica toda a trajetória da vida. No instante derradeiro, pode, paradoxalmente, inaugurar a consciência mais radical de si. É o que ocorre na cena final de *A Hora da Estrela*, de Clarice Lispector, quando, à beira da morte, a personagem sussurra: “Hoje é o primeiro dia da minha vida: nasci” (Lispector, 1998, p. 80).

Nesse momento liminar, Macabéa — até então conduzida pela passividade e pelo apagamento — assume, enfim, as rédeas da própria existência. A morte torna-se, assim, epifania e gesto inaugural: um nascimento invertido que revela, em seu limiar, a inteireza da vida que não se viveu.

Assim, sendo a morte um fato inevitável e constitutivo da própria experiência humana, ela se imiscui em todas as esferas da vida, afetando não apenas os limites biológicos da existência, mas também os contornos éticos, jurídicos e políticos do viver. A ciência jurídica, por sua natureza normativa e axiológica, não pode furtar-se desse debate.

Em especial no âmbito da jurisdição constitucional, onde se decidem os limites do poder de viver e do dever de morrer, impõe-se ao julgador a tarefa de deliberar sobre a vida humana em sua dimensão mais radical: o morrer. É nesse cenário que a autonomia existencial deixa de ser mera abstração filosófica para se tornar categoria jurídica exigente, convocando o Direito a enfrentar as questões últimas da liberdade e da vida com rigor técnico.

Precisamente nesse contexto, emergem os dilemas constitucionais atinentes à eutanásia, prática ainda vedada pelo ordenamento jurídico brasileiro e tipificada como homicídio privilegiado nos termos do art. 121, § 1º, do Código Penal (CP), e do suicídio assistido, que pode, a depender do caso concreto,

enquadrar-se no crime de induzimento ou instigação do art. 122, CP, questões ainda não enfrentadas frontalmente pela jurisprudência e que constituem verdadeiro vácuo normativo.

Questiona-se, então: pode o Estado interditar a autodeterminação existencial do indivíduo — notadamente, sua escolha de morrer — sob o pretexto da tutela à vida?

O tema, embora árduo no campo político e ético, já alcançou os Tribunais Constitucionais ao redor do mundo, exigindo deles uma resposta em situações-limite, frequentemente envoltas em argumentos bioéticos e humanitários.

Neste estudo, busca-se enfrentar essa problemática a partir de uma reconstrução jurídico-constitucional, dividindo-se a investigação em três eixos: (i) a construção constitucional da dignidade da pessoa humana; (ii) a morte digna como possível direito fundamental implícito; e (iii) a necessidade de regulamentação normativa da prática eutanásica como corolário do direito de morrer, com o objetivo de responder ao questionamento anteriormente aludido.

O método de pesquisa adotado será qualitativo, com abordagem dialética, consistindo na análise bibliográfica, tanto nacional quanto internacional, e na interpretação jurisprudencial comparada, com o intuito de identificar critérios jurídicos que justifiquem, ou não, a admissibilidade constitucional da morte digna — tanto no caso do suicídio assistido quanto no da eutanásia — no Brasil e fornecer parâmetros técnicos para sua futura regulamentação.

1. A CONSTRUÇÃO CONSTITUCIONAL DA DIGNIDADE HUMANA: AUTONOMIA E HETERONOMIA

A dignidade humana, em sua acepção filosófica, é um valor e, portanto, possui um caráter axiológico, mas que, posteriormente, foi inculcada no ordenamento jurídico enquanto norma-princípio, sendo, hoje, tanto uma justificação moral quanto um fundamento normativo para o sistema de direitos fundamentais (Barroso, 2012, p. 10-12).

Possui, enquanto princípio constitucional, três dimensões de eficácia: direta, pela qual incide imediatamente sobre uma realidade; interpretativa, como critério de valoração em casos que envolvam ponderações de direitos; e negativa, que implica a paralisação da aplicação de qualquer norma ou ato jurídico que seja incompatível com o princípio constitucional em questão (Barroso, 2012, p. 12-13).

Mais que isso: a dignidade humana, enquanto fundamento da República Federativa do Brasil, não apenas justifica os direitos explicitamente positivados, mas também serve como fonte material para o reconhecimento de direitos fundamentais não escritos, desde que imanentes à lógica do Estado Constitucional. Em outras palavras, trata-se de um vetor principiológico de impacto e mudança na interpretação e aplicação da Constituição.

Se, por um lado, há impacto social notável decorrente do princípio em análise, por outro, pode haver preocupação quanto aos critérios de aplicabilidade e à segurança jurídica. Sob essa lógica, Barroso (2012, p. 20-25) aduz existirem três elementos que consubstanciam o cerne do que se entende por dignidade

humana: (i) valor intrínseco da pessoa; (ii) autonomia da vontade; e (iii) valor comunitário (ou heteronomia).

O valor intrínseco, bem dizer, está ligado à natureza particular do ser, impondo, por conseguinte, a inviolabilidade de seus direitos fundamentais, inclusive radicando aí o direito à vida (Barroso, 2012). De mais a mais, a autonomia da vontade está ligada à ideia de autodeterminação, materializando-se na possibilidade de fazer escolhas morais e valorações sem imposições externas indevidas, tendo uma faceta eminente nos direitos individuais, notadamente ligada à liberdade, e outra nos direitos políticos, fundada na autonomia pública e na participação democrática.

Por derradeiro, a heteronomia traz o conteúdo social da dignidade, qual seja, os valores partilhados do que se entende por uma vida boa. Trata-se, então, de uma dimensão externa ao indivíduo, englobando, inclusive, a proteção do próprio indivíduo contra atos autorreferentes (Barroso, 2012).

A controvérsia acerca das práticas relacionadas ao fim da vida estrutura-se a partir de uma tensão entre dois componentes da dignidade da pessoa humana: a heteronomia e a autonomia.

De um lado, a heteronomia fundamenta-se na tutela estatal da vida, compreendida como um bem jurídico indisponível. Nessa perspectiva, práticas como a eutanásia e o suicídio assistido são, em regra, proibidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, podendo ser enquadradas, respectivamente, nos arts. 121 e 122 do Código Penal. Tal entendimento também se reflete na normativa ética da profissão médica, que veda ao médico abreviar a vida do paciente, ainda que a pedido deste (Conselho Federal de Medicina, 2018).

De outro lado, a autonomia sustenta-se no direito do indivíduo de tomar decisões conscientes, informadas e

responsáveis acerca do próprio processo de morrer, reivindicando uma morte digna sem interferência paternalista indevida. Essa concepção encontra respaldo em tendências legislativas e jurisprudenciais internacionais, que, em determinados contextos, admitem práticas voltadas à autodeterminação no fim da vida (Barbosa; Losurdo, 2018, p. 171-175).

O conflito principiológico apresentado guarda uma complexidade intrínseca que decorre da delicadeza dos valores envolvidos, posto que trata da vida — e da morte — do ser humano. Todavia, Dworkin (2014, p. 564) leciona que, quando confrontados dois direitos fundamentais do mesmo indivíduo, deve-se resguardar a autonomia individual por força do princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais e como corolário do domínio do indivíduo sobre os próprios direitos.

O aludido entendimento tem reverberado nas decisões internacionais acerca da eutanásia, privilegiando-se a autonomia em detrimento da heteronomia, em casos em que há a cumulação de (i) consciência e capacidade de autodeterminação e (ii) doença fatal que causará sofrimento ou degradação do indivíduo, como na *Sentencia C-239/97* da Corte Constitucional da Colômbia (1997), ou mesmo na suspensão, em abstrato, de normas que criminalizam a assistência ao suicídio assistido, no caso do 2 BvR 2347/15 (2020), julgado pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão (*Bundesverfassungsgericht*) que será analisado mais adiante.

Por mais relevantes que possam ser as referidas casuísticas em termos de jurisdição constitucional para a resolução de casos concretos, ainda faz-se imperativo discutir o motivo pelo qual a morte digna está englobada pela dignidade humana, sendo um direito fundamental, ainda que implícito no texto constitucional, o que justificaria a necessária regulamentação das práticas

relacionadas ao fim da vida e a consequente garantia de sua efetivação.

2. A MORTE DIGNA COMO DIREITO FUNDAMENTAL IMPLÍCITO

A norma constitucional, na concepção de Canotilho (2003, p. 217), estrutura-se a partir de dois vetores indissociáveis: de um lado, o programa normativo, de natureza linguístico-jurídica, e, de outro, o domínio normativo, que abrange a realidade empírica, social e fática sobre a qual incide.

A integração dialética entre esses dois componentes é precisamente o que permite a concretização material do texto constitucional. Sob essa ótica, torna-se evidente que a normatividade constitucional não se satisfaz com uma racionalidade meramente formal ou lógico-positiva; ao revés, exige a incorporação de uma racionalidade material, fundada na realidade social (Canotilho, 2003, p. 219).

É exatamente nesse horizonte que se revela a necessidade de recorrer a referenciais extrajurídicos, como a bioética, a filosofia, a psicologia e a sociologia, sobretudo quando se está diante de normas principiológicas dotadas de elevada abertura estrutural e semântica.

Com efeito, a determinação do conteúdo normativo de direitos fundamentais, cuja abstração é característica, depende, em larga medida, de processos hermenêuticos que transcendam o estritamente jurídico (Canotilho, 2003).

Alexy (2008, p. 74) assevera que a validade normativa de princípios constitucionais não se restringe à literalidade do texto,

devendo ser construída a partir de uma fundamentação correta, que conjuga a análise do texto, dos precedentes e dos argumentos práticos gerais, o que impõe ao intérprete constitucional um exercício de ponderação que integra elementos jurídicos e metajurídicos.

Desse modo, faz-se mister compreender, de maneira rigorosa e interdisciplinar, a morte e o “morrer”, inclusive sob uma perspectiva pragmática, que permita apreender as consequências subjetivas e existenciais da escolha pela própria morte.

Inicialmente, é necessário compreender a morte não apenas pela lente biológica, mas também na sua dimensão biográfica, isto é, como um evento que marca o desfecho de uma existência singular e, portanto, carrega significado, narrativa e sentido.

Como aduz Kübler-Ross (1996, s.p.), é fundamental preservar a autonomia e a participação ativa do paciente em seu próprio processo de morrer, incentivando-o a tomar decisões e a exercer sua agência existencial, o que, segundo a autora, é condição essencial para uma morte pacífica, digna e humanizada. Assim, estar consciente e participar do processo de sua própria morte de forma autônoma, livre e com o devido apoio médico e psicológico não se limita ao fato-morte, mas dá significado à própria vida.

Quando desprovido de sentido e privativo da participação do indivíduo no próprio morrer, o prolongamento da vida se torna uma verdadeira violência, uma vez que prolongamento não significa necessariamente qualidade de vida. É o que adverte Montaigne (2017, p. 54):

Qualquer que seja a duração de nossa vida, ela é completa. Sua utilidade não reside na duração e sim no emprego que lhe dais [...] Meditai sobre isso enquanto o podeis fazer, pois depende de vós, e não do número de anos, terdes vivido bastante.

Sob esse viés, é preciso resgatar a concepção de Dworkin (2009, p. 43) acerca do valor intrínseco da vida. Para o autor, a dignidade não reside no simples fato de manter-se biologicamente mais pessoas vivas, mas no respeito à singularidade de cada existência, de modo que, uma vez que uma vida floresça, ela não seja desperdiçada, banalizada ou degradada.

Sob essa perspectiva, a permissão da autodeterminação existencial nos casos de suicídio assistido ou eutanásia não representa uma negação do valor da vida, mas, ao contrário, constitui sua mais profunda afirmação, na medida em que reconhece que viver com dignidade é um valor tão essencial quanto o próprio fato de estar vivo.

No plano pragmático, estudos empíricos confirmam que as preocupações de pacientes terminais por vezes recaem sobre a dignidade de sua condição e não mero ímpeto suicida ocasional, como se observa na pesquisa conduzida por Ganzini, Goy e Dobscha, (2000, p. 559) com pacientes terminais no Estado do Oregon, a qual revelou que o desejo pela morte assistida não decorre, majoritariamente, de sofrimento físico iminente ou atual, tampouco de depressão ou mesmo da falta de apoio social.

Na verdade, as motivações centrais identificadas pelo estudo com pontuação máxima foram o desejo de preservar a autonomia, de controlar as circunstâncias da própria morte, de garantir que ela ocorra em casa e de evitar, prospectivamente,

perdas futuras de dignidade, funcionalidade e qualidade de vida (Ganzini; Goy; Dobscha, 2000, p. 556-561).

Com efeito, as motivações para a morte assistida estão vinculadas, prioritariamente, ao sofrimento existencial, à perda da autonomia, à sensação de ser um fardo e à ruptura da própria identidade mais do que à dor física em si. A desesperança emerge como fator central nessa percepção, associada a sintomas debilitantes, como incontinência, fadiga e declínio cognitivo, que comprometem profundamente a dignidade. Ademais, o desejo de controlar o processo de morrer, escolhendo o momento e as circunstâncias da própria morte, é recorrente, sendo compreendido como um gesto de compaixão, tanto para si quanto para os familiares (Hendry *et al.*, 2013 p. 19-20).

Pode-se observar que a morte, em que pese projetar consequências para além da vida, está indissociavelmente ligada a ela na dimensão psíquica e biográfica do indivíduo, bem como de seus familiares, sendo imperioso, portanto, reconhecer-se que uma morte digna constitui o núcleo rígido da dignidade humana, como corolário do direito ao livre desenvolvimento da personalidade, do direito à saúde, entendida pelo binômio físico-mental, e do direito à autodeterminação.

De forma geral, os tribunais têm progressivamente feito uma racionalização semelhante. À guisa de exemplificação, o Tribunal Constitucional Federal Alemão reconheceu, no julgamento do caso 2 BvR 2347/15, que o direito fundamental à morte digna (nesse contexto entendido como sinônimo de suicídio autônomo) engloba tanto a liberdade de dispor da própria vida quanto a possibilidade de buscar e receber auxílio de terceiros para tanto, desde que este auxílio se dê no exercício igualmente livre da autonomia desses terceiros (Alemanha, 2020).

Inclusive, o Tribunal alemão foi além de casos paradigmáticos anteriores, como a já citada *Sentencia C-239/97*, ao não aceitar a limitação do direito à morte, quando pautado pela capacidade de responsabilidade pessoal, a quaisquer fatores externos (doença terminal, dor, velhice...) por entender que a avaliação sobre a dignidade da própria vida deve ser feita exclusivamente pelo foro íntimo do indivíduo conforme a concepção de liberdade da Lei Fundamental Alemã.

Por outro lado, a decisão reconheceu ser legítima a atuação do Estado na imposição de critérios, procedimentos e salvaguardas, com o objetivo de proteger a autodeterminação existencial, prevenir abusos, evitar influências indevidas e assegurar que a decisão de morrer seja efetivamente (i) livre, (ii) consciente e (iii) responsável⁷³.

Assim, ao declarar a nulidade do § 217º do Código Penal Alemão⁷⁴, o BVerfG devolveu ao Parlamento a competência normativa para, se assim desejar, estruturar um modelo regulatório que contemple salvaguardas proporcionais, sem aniquilar a própria essência do direito à autodeterminação sobre a própria morte (Alemanha, 2020).

⁷³ Esses critérios — liberdade, consciência e responsabilidade — guardam correspondência com os princípios bioéticos clássicos sistematizados por Beauchamp e Childress (2001), notadamente a Autonomia e a Não-Maleficência, e oferecem base ética para procedimentos que respeitem escolhas existenciais sem negligenciar salvaguardas institucionais.

⁷⁴ Seção 217 - Promoção do suicídio como atividade reiterada

(1) Quem, com a intenção de auxiliar outra pessoa a cometer suicídio, fornece, obtém ou organiza a oportunidade para que essa pessoa o faça, e cuja conduta se destina a uma prática reiterada, incorre em pena de prisão de até três anos ou multa.

(2) Fica isento de punição o partícipe cuja conduta não se destine a uma prática reiterada e que seja parente ou pessoa próxima daquela mencionada no § 1º. (tradução do autor)

Essa diretriz, mais do que uma autorização, constitui uma exigência constitucional de equilíbrio: nem a vedação absoluta, nem a liberalização irrestrita, mas sim um regime jurídico que respeite a liberdade existencial, ao mesmo tempo em que imponha mecanismos protetivos razoáveis, eficazes e proporcionais.

Por fim, tem-se que, se adotada a concepção aqui defendida, inevitavelmente deve a escolha pela morte seja erigida ao patamar de direito fundamental e também parte do Princípio da Dignidade Humana, enquanto autonomia existencial.

3. A NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO LEGAL DA MORTE DIGNA NO BRASIL: CRITÉRIOS E APLICABILIDADE

Partindo da concepção de que a morte digna configura um direito fundamental implícito na Constituição e de que a possibilidade de escolher a própria morte representa um desdobramento essencial do princípio da dignidade humana (Barroso; Martel, 2010), conclui-se que a vedação ao suicídio assistido e à eutanásia no Brasil vai de encontro a tais preceitos fundamentais.

Se considerarmos a dimensão negativa do princípio da dignidade humana, é imperativo aduzir que não legislar acerca das questões ora postas se consubstancia em verdadeiro não-fazer inconstitucional (Barroso; Martel, 2010). Convém detalhar, nesse particular, as principais preocupações suscitadas que revolvem a legalização do morrer.

Conforme sistematizado por Hendry *et al.* (2013, p. 20-21), as principais preocupações em torno da legalização da morte digna podem ser agrupadas em três eixos: (i) a possibilidade de abusos, seja por parte de médicos, seja por familiares; (ii) o risco de erro médico; e (iii) a potencial vulnerabilização de grupos sociais específicos, resultando em práticas discriminatórias no interior do sistema.

Antes de avançar na formulação normativa, cumpre distinguir, conceitualmente, as figuras da eutanásia e do suicídio assistido, frequentemente tratadas como sinônimas, embora juridicamente distintas.

A eutanásia consiste na ação direta de um terceiro, geralmente um profissional de saúde, que, a pedido do paciente, provoca intencionalmente sua morte, com o objetivo de abreviar sofrimento considerado insuportável (Gomes, 2007). Já o suicídio assistido refere-se à prestação de meios ou de conhecimentos técnicos para que o próprio paciente execute o ato letal, sendo a administração final realizada por ele mesmo (Gomes, 2007).

Conforme sistematiza Luiz Flávio Gomes (2007, p. 172), na eutanásia “a criação do risco corre por conta do agente”, ao passo que, na morte assistida, “a criação do risco é gerada pelo próprio paciente”, que se coloca, conscientemente, numa situação de autocolocação em risco.

Essa distinção não é meramente terminológica, mas possui implicações jurídicas relevantes, pois diferentes ordenamentos normativos internacionais tratam tais práticas de forma distinta, conferindo a cada um regime de permissibilidade próprio, ainda que, até então, tenhamos tratado-as englobadas nas práticas relacionadas ao fim da vida e, dessa forma, como consequências do direito à morte digna (Gomes, 2007).

Qualquer normatização relativa à eutanásia ou ao suicídio assistido deve considerar os riscos supracitados de maneira rigorosa. É imprescindível que o ordenamento assegure a validade do consentimento, a capacidade civil dos envolvidos e a idoneidade dos profissionais, a fim de garantir que o processo não comprometa direitos fundamentais e não resulte em práticas de exclusão ou violação ética.

Sendo assim, faz-se mister o cotejo com os sistemas jurídicos que atualmente admitem a prática da eutanásia e do suicídio assistido reconhecendo, com o devido preciosismo conceitual, que tais institutos não são equivalentes e demandam tratamentos normativos próprios.

A transposição desses modelos, todavia, deve ser cuidadosamente submetida a comissões legislativas especializadas, com vistas à sua adaptação à realidade sociocultural, institucional e sanitária brasileira, sobretudo em face das particularidades do Sistema Único de Saúde (SUS) e do seu regime de financiamento, os quais devem ser objeto de estudo posterior e específico em relação à análise proposta no presente estudo.

Assim, tal análise comparada justifica-se como instrumento de legitimação técnica de uma política pública de morte digna que respeite, simultaneamente, o direito à vida e à autodeterminação existencial (Silva, 2023, p. 66).

Propõe-se a formulação de três conjuntos de critérios, que se apresentam como categorias analítico-normativas para uma eventual regulação brasileira: (i) critérios de elegibilidade, atinentes às condições do paciente; (ii) critérios procedimentais, relacionados à formalização do processo; e (iii) critérios éticos, voltados à proteção dos vulneráveis e ao respeito à objeção de consciência profissional.

Optou-se pelo modelo canadense como paradigma exclusivo, consolidado nas Leis C-14/2016 e C-7/2021, pela sua maior compatibilidade com o sistema de proteção social brasileiro⁷⁵, pela permissibilidade tanto da eutanásia quanto do suicídio assistido (o que torna a legislação mais flexível) e por ter se originado a partir do reconhecimento, pela Suprema Corte do Canadá, do direito à morte assistida como desdobramento da dignidade e da autonomia pessoal (Canadá, 2020). Trata-se de um regime que equilibra liberdade individual e salvaguardas institucionais, revelando-se mais aderente às premissas constitucionais brasileiras.

No Canadá, a edição da Lei C-14 decorre da decisão paradigmática *Carter v. Canada* (2015), em que a Suprema Corte reconheceu que a proibição penal absoluta da assistência médica para morrer violava os direitos à vida, à liberdade e à segurança da pessoa, nos termos do artigo 7º da *Canadian Charter of Rights and Freedoms*⁷⁶, por ser excessivamente

⁷⁵ A escolha do modelo canadense justifica-se por sua inserção em um sistema público universal de saúde, semelhante ao brasileiro, baseado em financiamento estatal e acesso igualitário. No Canadá, inclusive no contexto do *Medical Assistance in Dying* (MAID), há forte regulação pública, padronização de procedimentos e integração pela atenção primária, o que favorece controle institucional e mitigação de desigualdades. Esse arranjo aproxima-se do Sistema Único de Saúde, especialmente quanto ao financiamento por impostos, à universalidade de acesso e à função estruturante da atenção básica (Santos et al., s.d.). Ademais, ambos os sistemas enfrentam desafios semelhantes, como escassez de profissionais e filas para procedimentos eletivos, o que reforça a comparabilidade. Em contraste, o modelo de países como os Estados Unidos, de caráter predominantemente privatista e securitário, condiciona o acesso a fatores econômicos e contratuais, dificultando sua compatibilização com a realidade brasileira.

⁷⁶ Toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança da pessoa, bem como o direito de não ser privada desses direitos, exceto em conformidade com os princípios da justiça fundamental (tradução do autor).

ampla e desproporcional à proteção de vulneráveis (Canadá, 2016).

A Corte suspendeu a invalidade dos dispositivos por 12 meses, instando o Parlamento a legislar sobre a matéria. A resposta legislativa veio com o Bill C-14, que estabeleceu um regime federal de assistência médica para morrer (*Medical Assistance in Dying – MAiD*), incorporando critérios objetivos de elegibilidade e salvaguardas procedimentais rígidas.

Posteriormente, em decorrência da decisão *Truchon v. Canadá* (2019), que declarou inconstitucional o requisito de "morte natural razoavelmente previsível", editou-se o Bill C-7/2021, que ampliou o acesso à MAiD a pessoas cujo sofrimento é intolerável, mesmo quando a morte não é iminente, desde que mantidas salvaguardas adicionais (Canadá, 2021, p. 03-11).

Nesse ínterim, sistematizam-se os critérios ora expostos na lei que permite tanto a eutanásia voluntária como o suicídio assistido:

QUADRO-RESUMO DE CRITÉRIOS	
Critérios de Elegibilidade (Art. 241 (1), Art. 241(2), Criminal Code)	A. Ter mais de 18 anos e Capacidade Mental para tomar decisões relativas à própria saúde B. Possuir uma condição médica grave e irremediável, o que engloba: ter uma doença, enfermidade ou deficiência séria e incurável, estar em um estado de declínio irreversível da capacidade e experimentar sofrimento físico ou psicológico duradouro que lhe seja intolerável e que não possa ser remediado de maneira que o indivíduo considere aceitável.

	C. Fazer uma solicitação voluntária, sem evidências de pressão externa, e dar consentimento informado após ter sido orientado acerca dos meios disponíveis para aliviar seu sofrimento, incluindo cuidados paliativos D. Elegibilidade para serviços de saúde financiados pelo Governo.
Crítérios Procedimentais e Salvaguardas (Art. 241 (3), <i>Criminal Code</i>)	As salvaguardas procedimentais impostas pela <i>Bill C - 7</i> subdividem-se em duas hipóteses distintas: A. Salvaguardas para pessoas cuja morte natural é razoavelmente previsível A.1. Solicitação escrita feita pela pessoa na presença de 1 (uma) testemunha independente⁷⁷ que também datou e assinou o pedido. A.2. Duas avaliações de profissionais independentes (médicos ou enfermeiros praticantes) confirmaram todos os critérios de elegibilidade anteriormente dispostos. A.3. O indivíduo deve ser informado que pode retirar a solicitação a qualquer momento e por

⁷⁷ Nos termos da legislação canadense, considera-se testemunha independente toda pessoa com pelo menos 18 anos de idade e que compreenda a natureza do pedido de assistência médica para morrer, desde que não: (a) seja beneficiária testamentária ou receba qualquer vantagem financeira decorrente da morte do requerente; (b) seja proprietária, administradora ou operadora de instituição de saúde onde o requerente esteja internado ou resida; (c) preste serviços diretos de saúde ao requerente; ou (d) preste cuidados pessoais diretos ao solicitante (Canadá, 2021).

qualquer meio.

A.4. Imediatamente antes da MAID ser fornecida, a pessoa deve ter oportunidade de confirmar seu consentimento ou retirá-lo, a menos que seja um caso de consentimento antecipado⁷⁸.

B. Salvaguardas adicionais para pessoas cuja morte natural não é razoavelmente previsível.

B.1. Uma das avaliações independentes obrigatórias para instrução do pedido deve ser realizada por um profissional com experiência ou especialização na condição que está causando sofrimento na pessoa.

B.2. Período Mínimo de Avaliação de 90 (noventa) dias dedicado à avaliação dos critérios de elegibilidade, o que justifica-se pela necessidade de se explorar a particularidade do caso concreto em tratando-se de morte não previsível.

B.3. Exigência mais rigorosa de ofertas de

⁷⁸ No regime canadense, especificamente para pessoas cuja morte natural é razoavelmente previsível (*Reasonably Foreseeable Natural Death* – RFND), admite-se a celebração de acordo escrito de consentimento antecipado com o profissional responsável, nos termos do §3.2 da Bill C-7. Tal mecanismo permite que, caso a pessoa perca a capacidade de consentimento antes da data previamente acordada para a realização da assistência médica para morrer (MAiD), o procedimento ainda assim possa ser realizado conforme os termos do acordo. A medida busca evitar que pacientes antecipem indevidamente a MAiD por temor de perder a capacidade decisória no intervalo entre a aprovação e o momento desejado da morte assistida (Canadá, 2021). Todavia, o Consentimento antecipado não pode ser fornecido se o paciente demonstrar recusa ativa à administração da substância, quer seja por meio de gestos, sons ou palavras salvo se for um movimento involuntário.

	consulta com profissionais relevantes nas searas de apoio psicológico, cuidados paliativos e apoio à deficiência e assegurar que meios alternativos de redução de sofrimento foram discutidos e seriamente considerados.
CrITÉRIOS ÉTICOS	A.1. Não há obrigação do profissional de saúde prestar a MAiD, sendo admitida a escusa de consciência. A.2. Exclusão de indivíduos cuja única condição é um transtorno psiquiátrico por entendê-los vulneráveis. A.3. Exclusão de menores de idade.

Da sistematização acima, denota-se que a regulamentação canadense apresenta um teor progressista quanto ao suicídio assistido e à eutanásia, mas ainda impõe um procedimento burocrático para o resguardo do direito à vida que serve, concomitantemente, como justificativa da própria permissão.

Ao contrário de legislações mais conservadoras, como a do Estado de Oregon, nos Estados Unidos da América – com lastro no *the oregon death with dignity act* – que só permite o suicídio assistido e se foca em pacientes com um prognóstico da vida mais curto buscando evitar uma morte prolongada (Oregon, 1994), a lei canadense é mais ampla e visa evitar o sofrimento com um prognóstico mais amplo e salvaguardas mais robustas.

Também demonstra ter um procedimento complexo e robusto em relação à legislações extremamente liberais, como a da Suíça, que não regulamenta expressamente a matéria quanto ao suicídio assistido que não é criminalizado, salvo se for por

motivo egoísta, conforme consta do art. 115 do Código Penal Suíço (*Strafgesetzbuch*), que aduz “Quem, por motivos egoístas⁷⁹, induzir outra pessoa a cometer suicídio ou auxiliá-la nisso, será confinado na penitenciária por não mais de cinco anos, ou na prisão, desde que o suicídio tenha sido consumado ou tentado” (tradução do autor) (Suíça, 1937). Contudo, deve-se ressaltar que a eutanásia ativa é expressamente vedada na Suíça, tendo como enquadramento típico o homicídio.

De forma coerente, deve-se apontar que, com o estudo da lei canadense, não pretende-se enrijecer a discussão legislativa no Brasil nem esgotar as possibilidades de deliberação democrática acerca dos procedimentos de morte, mas sim objetivar a discussão de quais pontos precisam ser tratados e por quais motivos.

É nessa ordem de ideias que se defende a necessidade de uma legislação coerente com critérios de elegibilidade, critérios procedimentais e critérios éticos de forma a viabilizar o acesso ao direito fundamental à morte digna. Tais meandros legislativos – de escopo e extensão – exigiria um trabalho mais profundo de análise interdisciplinar do morrer e da validade de consentimento, que não se engloba no escopo aqui pretendido.

No Brasil, esse debate ainda é muito incipiente. Todavia, existem precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF), como o Recurso Extraordinário nº 979.742/AM (Brasil, 2019a), em que se tratou do direito à recusa de transfusão de sangue, e o julgamento do Mandado de Injunção nº 6.825 (Brasil, 2019b), que, embora desprovido por inadequação da via eleita, revelou posicionamentos importantes, como o do Ministro Luís Roberto Barroso, aqui corroborado, no sentido de que o direito à morte digna merece regulamentação legislativa. Ambos os julgados

⁷⁹ Os “Motivos Egoístas” aqui são entendidos como, por exemplo, herdar bens mais cedo ou se eximir de dívidas dos quais o interessado é obrigado.

evidenciam a abertura do Supremo Tribunal Federal para um debate institucional mais amadurecido acerca do tema.

Por fim, deve-se ressaltar também a Resolução do Conselho Federal de Medicina (CFM) n. 1.995/2012, a qual reconhece, ainda que timidamente, o direito do paciente a limitar procedimentos que prolonguem artificialmente a vida, consolidando a ortotanásia⁸⁰ como prática lícita e sugerindo que o ordenamento já admite certo grau de autodeterminação no morrer, ainda que sem abranger a eutanásia ativa ou o suicídio assistido (Brasil, 2012).

Por certo, esses paradigmas, ainda que não regulem expressamente a matéria, podem indicar uma evolução e um amadurecimento do debate envolvendo a morte digna.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto neste estudo, a morte circunda toda a experiência humana, seja como presença consciente, seja como fundamento inconsciente de muitas das decisões e valores que balizam a sociedade.

Ainda assim, o Brasil carece de uma cultura pública e jurídica de lidar com a morte — mais especificamente, com a morte escolhida, consentida e consciente. O tema permanece interdito socialmente e regulado de forma tímida e fragmentária.

⁸⁰ A ortotanásia consiste na suspensão de tratamentos desproporcionais que apenas prolongam o processo de morte de pacientes terminais, permitindo o falecimento no tempo natural, sem configurar abandono ou ilícito médico (Gomes, 2007, p.172).

No plano normativo, o ordenamento jurídico brasileiro tipifica a eutanásia e o suicídio assistido como delitos, vedando a possibilidade de que a autonomia individual se estenda até o seu momento mais derradeiro. Por sua vez, os normativos do Conselho Federal de Medicina, embora reconheçam a ortotanásia, não regulam nem protegem, de forma segura, o exercício da autodeterminação diante da morte.

Com base nos três eixos centrais desenvolvidos neste trabalho (i) a dignidade como fundamento axiológico do Estado constitucional, (ii) a morte digna como direito fundamental implícito e (iii) a análise crítica dos parâmetros normativos comparados, sustenta-se que a ausência de regulação sobre a possibilidade de morrer com dignidade representa um obstáculo real à concretização dos direitos fundamentais.

A dignidade humana, enquanto princípio fundante da República, não pode ser invocada seletivamente: se justifica a proteção da vida, também deve amparar o direito de, em determinadas condições extremas, abandoná-la com liberdade, consciência e apoio institucional.

Portanto, o reconhecimento da morte digna como direito fundamental não representa um esvaziamento ético do ordenamento jurídico. Ao contrário, trata-se da reafirmação do valor da vida enquanto vivência subjetiva dotada de sentido. A liberdade de decidir sobre a própria morte, quando fundada em critérios jurídicos estritos, consciência plena e sofrimento intolerável, revela-se como expressão última da autonomia e do livre desenvolvimento da personalidade.

Experiências normativas internacionais, como a legislação canadense sobre assistência médica para morrer, ilustram que é possível estruturar modelos jurídicos que respeitem simultaneamente a liberdade individual e os deveres de proteção do Estado.

A menção a tais modelos, longe de importar sua reprodução mecânica, serve apenas como exemplo técnico de que o dilema pode ser enfrentado por vias institucionais legítimas, mediante critérios rigorosos de elegibilidade, salvaguardas procedimentais e garantias éticas.

Por isso, torna-se imprescindível que o legislador brasileiro se debruce sobre o tema com a seriedade que ele exige. Permanecer em silêncio diante do sofrimento extremo de indivíduos lúcidos e em condições irreversíveis não é prudência, é omissão. A regulação da morte digna deve ser vista não como concessão, mas como um imperativo constitucional de justiça e respeito à liberdade existencial. Legislar sobre a morte, nesse contexto, é, na verdade, legislar sobre o valor da vida.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. Tribunal Constitucional Federal. **Decisão 2 BvR 2347/15**, nº marg. 201, de 26 fev. 2020. Karlsruhe, 2020.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARBOSA, Gabriella Souza da Silva; LOSURDO, Federico. Eutanásia no Brasil: entre o Código Penal e a dignidade da pessoa humana. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 165–186, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/52151>. Acesso em: 20 ago. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BARROSO, Luís Roberto; MARTEL, Letícia de Campos Velho. A morte como ela é: dignidade e autonomia individual no final da vida. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, Uberlândia, v. 38, n. 1, 2010. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/18530>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 979.742/AM**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, julgado em 26 set. 2019a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=7531190>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Mandado de Injunção n. 6.825/DF**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, julgado em 11 abr. 2019b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=7529474>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Federal de Medicina (CFM). **Resolução n. 1.995, de 8 de agosto de 2012**. Reconhece o direito do paciente de limitar procedimentos que prolonguem artificialmente a vida e consolida a ortotanásia como prática

lícita. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 ago. 2012.
Disponível em:
<https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2012/1995>. Acesso em: 19 ago. 2025.

CANADÁ. **Bill C-7**: Government of Canada's Legislative Response to the Superior Court of Québec Truchon Decision. Ottawa: Government of Canada, 2021. Disponível em:
<https://www.canada.ca/en/health-canada/services/medical-assistance-dying.html>. Acesso em: 21 jun. 2025.

CANADÁ. **Legislative Background**: Medical Assistance in Dying (Bill C-14). Ottawa: Department of Justice, 2016. Disponível em: <http://www.justice.gc.ca/>. Acesso em: 21 jun. 2025.

CANADÁ. **Legislative Summary of Bill C-7: An Act to amend the Criminal Code (medical assistance in dying)**. Ottawa: Library of Parliament, 2020. (Publication No. 43-2-C7-E, 20 p.). Revisado em: 19 abr. 2021. Disponível em:
https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/LegislativeSummaries/432C7E#ftn13. Acesso em: 19 ago. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-239 de 1997**. Magistrado relator: Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, D.C., 20 maio 1997. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-239-97.htm>. Acesso em: 11 jun. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. Resolução CFM nº 2.217, de 27 de setembro de 2018. Aprova o Código de Ética Médica. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 179, 1 nov. 2018.

DWORKIN, Ronald. **Domínio da Vida**. Tradução: Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho**: Justiça e valor. 1. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

GANZINI, Linda; GOY, Elizabeth R.; DOBSCHA, Steven K. Oregonians' reasons for requesting physician aid in dying. **Archives of Internal Medicine**, v. 168, n. 2, p. 151–157, 2008. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/19273779/>. Acesso em: 18 ago. 2025.

GOMES, Luiz Flávio. Eutanásia, morte assistida e ortotanásia: dono da vida, o ser humano é também dono da sua própria morte? **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 26, p. 171–179, jul./dez. 2007. Disponível em:

https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2740997/Luiz_Flavio_Gomes.pdf. Acesso em: 30 mar. 2026.

HENDRY, Mary; PAVLICK, Marilyn; WILSON, Kerrie; McWILLIAM, Carol; ROMEO, Carolyn; HARPER, Jackie. Legalizing assisted dying: physicians' concerns and experiences. **Canadian Family Physician**, Mississauga, v. 59, n. 10, p. 989–994, out. 2013. Disponível em: <https://www.cfp.ca/content/59/10/989>. Acesso em: 22 jun. 2025.

KÜBLER-ROSS, Elisabeth. **Sobre a morte e o morrer**. 9. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

LISPECTOR, Clarice. **A hora da estrela**. 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

MONTAIGNE, Michel de. **Os ensaios – Livro I**. Tradução de Sérgio Milliet. São Paulo: Abril Cultural, 2017.

OREGON (Estado). **Oregon Death with Dignity Act**. Oregon: 1994.

SILVA, Cláudia Trindade da. **Eutanásia: a recente descriminalização na Espanha e as possíveis influências para o desdobramento do tema no ordenamento jurídico brasileiro**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre,

2023. Disponível em:

<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/280379>. Acesso em: 19 ago. 2025.

SANTOS, G. R. dos; ZUBER, J. F. S.; SOWEK, L. E.; RODRIGUES, M. de F. M.; OLIVEIRA, R. R.; CORADASSI, C. E.; MÜLLER, E. V.; PREUSS, L. T. Sistemas de saúde no Brasil e Canadá: uma análise comparativa das políticas públicas. **Revista Caribeña**, [S. l.], v. 14, n. 4, p. e4527, 2025. Disponível em:

<https://revistacaribena.com/ojs/index.php/rccs/article/view/4527>. Acesso em: 30 mar. 2026.

SUIÇA. **Código Penal Suíço** (*Schweizerisches Strafgesetzbuch*, StGB) de 21 de dezembro de 1937.

Disponível em:

https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/en. Acesso em: 19 ago. 2025.

VERAS, Lana; SOARES, Jorge Coelho. Aqui se jaz, aqui se paga: a mercantilização da morte. **Psicologia & Sociedade**, v. 28, n. 2, p. 226-236, 2016. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/psoc/a/KvSTVYJHxzmKb93y7BKLHPQ/?lang=pt>. Acesso em: 30 mar. 2026.

CAPITULO 12

A GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE AMEAÇA DE MORTE: ANÁLISE DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO À CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE (PPCAAM)

*Maria Fernanda Nogueira dos Santos*⁸¹

Sumário: Introdução. 1. O acesso à justiça sob a perspectiva da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). 2. Crianças e adolescentes ameaçados de morte no contexto da violência letal no Brasil. 3. Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM). Considerações finais. Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O direito de acesso à justiça, estabelecido na Constituição Federal brasileira e em normas internacionais, deve ser observado sob a perspectiva de um princípio que garante o exercício de direitos fundamentais. Nesse contexto, a Declaração Universal dos Direitos do Homem afirma, em seu artigo 8º, que “todo homem tem direito a receber, dos tribunais nacionais competentes, remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei” (ONU, 1948, [s.p.]).

⁸¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

No entanto, é possível perceber que não há efetiva garantia de acesso à justiça para todos, especialmente quando grupos em situação de vulnerabilidade estão inseridos em contextos marcados pela violência letal, por exemplo. É nesse aspecto que, dentre esses grupos vulneráveis, será discutida a proteção dos direitos das crianças e adolescentes que estão inseridos em contextos marcados pela violência, com destaque para aqueles que se encontram sob ameaça de morte.

Paula (2002, p. 26) descreve que a evolução do tratamento da criança e adolescente, no âmbito jurídico, passa por quatro fases: a da indiferença absoluta, a da mera imputação criminal, a tutelar e a da proteção integral. Foi nessa última fase que surgiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, com a finalidade de tutelar e efetivar os direitos fundamentais desse público.

Entretanto, embora as garantias legais estejam expressamente previstas no ordenamento jurídico brasileiro, os índices de homicídio envolvendo crianças e adolescentes permanecem elevados. Segundo dados emitidos pelo Atlas da Violência, em 2023, “21.856 jovens foram vítimas de homicídio, o que corresponde a uma média de 60 jovens assassinados por dia no país” (IPEA; FBSP, 2025, p. 26).

Ainda que o próprio levantamento aponte a redução dos índices gerais de homicídios no Brasil, os números permanecem expressivos, sobretudo quando analisados à luz do princípio da proteção integral e da prioridade absoluta assegurados às crianças e aos adolescentes.

É sob esse ponto de vista que será analisado, neste artigo, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), criado em 2003, com o objetivo de responder à demanda da situação de ameaça em ambiente de violência letal, garantindo a devida proteção à vítima e ao seu

grupo familiar, além de buscar assegurar condições mínimas de sobrevivência para os ameaçados.

Para o desenvolvimento do tema proposto, será utilizada a pesquisa qualitativa com o uso da metodologia bibliográfica, a partir da leitura de legislações, doutrinas sobre o assunto, artigos acadêmicos e dados estatísticos sobre a situação relatada, de modo a compreender como o acesso à justiça de crianças e adolescentes é tratado pela doutrina e pela legislação, quais são as crianças e adolescentes que vivem sob ameaça de morte e como funciona o PPCAAM para garantir o efetivo acesso jurisdicional às vítimas.

1. O ACESSO À JUSTIÇA SOB A PERSPECTIVA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA)

Cappelletti e Garth (1988) afirmam que a ideia de acesso à justiça implica importantes reflexos no ordenamento jurídico, uma vez que exige a adoção de mecanismos capazes de assegurar que todas as pessoas possam reivindicar seus direitos e solucionar conflitos de forma efetiva. Nesse contexto, o acesso à justiça não se limita à possibilidade formal de recorrer ao Poder Judiciário, mas abrange também a garantia de instrumentos jurídicos adequados, procedimentos eficientes e decisões que promovam a efetivação da justiça em sentido material.

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê o direito de acesso à justiça em seu artigo 5º, inciso XXXV, ao estabelecer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito” (Brasil, 1988). Tal garantia é denominada princípio da inafastabilidade do controle

judicial e concretiza o entendimento de que o acesso à justiça constitui direito fundamental do indivíduo, assegurando a todos, sem distinções, a possibilidade de reivindicar seus direitos perante o Poder Judiciário.

No que diz respeito ao acesso à justiça para crianças e adolescentes, a Constituição de 1988 define, em seu artigo 227, que é responsabilidade da família, da sociedade e do Estado garantir prioridade absoluta aos direitos das crianças e adolescentes, além de protegê-los de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1988).

Assim, segundo Rossato e Lépure (2022), atribui-se à família o dever de zelar pela integridade física e emocional, enquanto à sociedade compete a promoção de uma convivência coletiva equilibrada. Ao Estado, por sua vez, cabe o estímulo permanente à formulação de políticas públicas, tratando-se de uma responsabilidade que somente se concretiza de forma integrada, isto é, através de um conjunto articulado e coordenado de ações estatais. Em complemento a este artigo da Constituição, o Estatuto da Criança e do Adolescente, no artigo 4º, parágrafo 1º, estabelece que:

§1º A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (Brasil, 1990, [s.p.]).

É possível perceber que a proteção constitucional de crianças e adolescentes deve ser em absoluta prioridade, cabendo ao Estado e à sociedade o dever de atuar em conjunto para poder garantir o direito à preservação da vida e a proteção desses jovens em desenvolvimento. Segundo Dallari (2010, p. 47), esta obrigação

se impõe a todos os órgãos públicos competentes para legislar sobre a matéria, estabelecer regulamentos, exercer controle ou prestar serviços de qualquer espécie para promoção dos interesses e direitos de crianças e adolescentes.

No entanto, apesar de estar formalizado em lei como prioridade absoluta, somente legislar sobre proteção integral a esses jovens não é o suficiente para exercerem seus direitos. Isto porque, além de dependerem totalmente de seus pais ou responsáveis, são considerados, pelo Código Civil brasileiro vigente, como absolutamente e relativamente incapazes para exercerem os atos da vida civil, o que concretiza a dependência que os jovens possuem no Poder Público e em seus responsáveis para poder exercer grande parte de seus direitos (Brasil, 2002).

Tendo em vista a necessidade da prioridade absoluta na garantia do acesso à justiça para crianças e adolescentes, o artigo 3º da Convenção Sobre os Direitos da Criança (1989) define que “todas as ações relativas à criança, sejam elas levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de assistência social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar primordialmente o melhor interesse da criança” (ONU, 1989, [s.p.]).

Do mesmo modo, em caso de conflito de direitos, a proteção dos interesses das crianças e dos adolescentes deve prevalecer sobre qualquer outro bem ou interesse juridicamente tutelado (Ferreira, 2008). Em complemento, o artigo 12 da Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança define que: “a criança deve ter a oportunidade de ser ouvida em todos os processos judiciais ou administrativos que a afetem, seja diretamente, seja por intermédio de um representante ou de um órgão apropriado” (ONU, 1989, [s.p.]), o que reforça a necessidade de priorizar a escuta da criança, para entender a situação que levou a ser acompanhada pelo Estado, garantindo assim, seus direitos, principalmente o acesso à justiça.

Diante do exposto, é essencial entender a profundidade da vulnerabilidade a que as crianças e os adolescentes são submetidos, especialmente quando estão em situação de ameaça de morte, para que sejam debatidas políticas públicas que possam auxiliar no acesso à justiça para estes.

Apesar da ampla proteção normativa assegurada pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, a realidade social brasileira demonstra a persistência de elevados índices de violência letal contra crianças e adolescentes, especialmente entre grupos socialmente vulnerabilizados.

2. CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE NO CONTEXTO DA VIOLÊNCIA LETAL NO BRASIL

De acordo com notícia publicada pela revista *Veja*, “entre 2021 e 2023, mais de 15 mil crianças e adolescentes foram

mortos de forma violenta no Brasil” (Peres, 2025, [s.p.]). Esse quantitativo, em curto intervalo de tempo, evidencia o contexto de vulnerabilidade a que crianças e adolescentes estão expostos, além de indicar a recorrência de situações que contrariam a garantia prevista no art. 227 da Constituição Federal, especialmente no que se refere à proteção do direito à vida.

Ameaçar alguém por palavras, gestos, ações ou outros meios, de causar algum mal injusto e grave, é um crime tipificado no artigo 147 do Código Penal (Brasil, 1940), com a pena de detenção de um a seis meses, ou multa. No entanto, quando se trata de ameaça de morte, não se está diante apenas de um ilícito penal, mas de grave violação de direitos fundamentais.

O aumento da violência letal juvenil é uma problemática que vai além da ameaça de morte, o que contradiz a garantia fundamental de proteção às crianças e adolescentes. Conforme levantamento realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância, denominado *Panorama da violência letal e sexual contra crianças e adolescentes no Brasil*, houve o registro de 34.918 Mortes Violentas Intencionais (MVI) de crianças e adolescentes no Brasil, das quais cerca de 31 mil das vítimas tinham entre 15 e 19 anos de idade (FBSP; UNICEF, 2021).

Com relação ao perfil desses jovens e adolescentes que sofrem de ameaça iminente de morte, em 2015, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), no ano de 2015, emitiu um relatório nomeado de *ECA 25 ANOS*, o qual descreve:

O fenômeno dos homicídios de adolescentes tem múltiplas causas. Entre elas, estão aspectos ligados à raça, ao gênero e à classe social dos adolescentes. Os assassinatos de meninos negros, pobres e de periferias

que ocorrem diariamente no País não geram a mesma comoção provocada pelas mortes de meninos brancos. As mortes dos adolescentes negros são muitas vezes justificadas, de forma equivocada, pelos conflitos entre facções rivais e pelo tráfico de drogas (UNICEF, 2015, p. 33).

No contexto local, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Assembleia Legislativa do Ceará (ALECE) e o Governo do Estado do Ceará, realizaram uma pesquisa em Fortaleza e mais seis cidades do Ceará. Este estudo mostrou que cerca de metade das mortes de adolescentes nestas cidades aconteceram em, no máximo, 500 metros da casa da vítima. Essas mortes, inclusive, são mais concentradas em áreas com baixo investimento em saúde, assistência social, educação, cultura, dentre outros serviços necessários para um desenvolvimento digno de crianças e adolescentes (UNICEF; ALECE; Governo do Estado do Ceará, 2017).

O estudo em questão mostra um padrão no perfil das crianças e adolescentes que foram vítimas, das quais: 68% eram considerados “não brancos”, 70% não frequentavam habitualmente a escola há pelo menos seis meses do acontecimento, e, em Fortaleza, mais de 50% dos jovens foram ameaçados de morte, antes de serem vítimas de homicídio (UNICEF; ALECE; Governo do Estado do Ceará, 2017).

Ainda nesse estudo, na última década, foi observado que houve uma redução dos homicídios entre adolescentes brancos. Em contrapartida, ocorreu um aumento entre adolescentes não brancos, correspondendo a 82,9% das vítimas de homicídios que possuem idades entre 10 e 19 anos no Brasil no ano de 2017 (UNICEF; ALECE; Governo do Estado do Ceará, 2017).

Estes dados mostram que a desigualdade racial é predominante no que diz respeito ao aumento da taxa de ameaças e mortalidade. Inclusive, de acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em seu *Sumário Executivo da Resolução CNJ nº 498*, de 2023, “quando comparado o risco de homicídio de um menino negro com o de uma menina branca da mesma faixa etária, observa-se uma probabilidade 21 vezes maior de vitimização” (Brasil, 2023a, p. 4).

Esses dados demonstram que a trajetória desses jovens vítimas de homicídio é marcada, desde a infância, por sucessivas violações de direitos, com predominância na discriminação racial. No relatório 30 anos da Convenção Sobre os Direitos da Criança, afirma-se que, na maioria, as vítimas são meninos negros, em situação de pobreza, que residem em regiões metropolitanas e de periferias das cidades (UNICEF, 2019).

Percebe-se que a ameaça de morte e o crescimento dos homicídios de crianças e adolescentes reduz a eficácia necessária para garantir o acesso à justiça, bem como a ineficácia da prioridade absoluta na proteção dessas vítimas, garantia fundamental estabelecida na Constituição e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em situação de vulnerabilidade extrema, principalmente em casos de ameaças iminentes de morte e na insuficiência de mecanismos estatais de proteção, não há efetiva garantia de acesso à justiça aos jovens tutelados pelo ECA, se não houver a implementação de uma política pública adequada para atender essa parcela populacional.

Nesse contexto de vulnerabilidade estrutural e de insuficiência das formas convencionais de proteção estatal, evidencia-se a necessidade de políticas públicas especializadas destinadas à proteção de crianças e adolescentes expostos à grave ameaça de morte. Por esta razão, foi criado o PPCAAM

(Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes) como uma política pública indispensável.

3. PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE (PPCAAM)

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) foi criado como política pública pelo Governo Federal no ano de 2003 e implementado pelo Decreto nº 6.231, de 11 de outubro de 2007. Atualmente, o Programa funciona sob as normas estabelecidas pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, o qual rege a execução do programa em seus artigos 109 à 125 (Brasil, 2023b).

O projeto foi instituído pelo Poder Executivo Federal com o objetivo principal de proteger as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, que se refere à proteção contra graves ameaças de morte, concretizando, assim, a tutela prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Conforme expresso no art. 111 do decreto que normatiza o programa, o PPCAAM tem a finalidade de proteger crianças e adolescentes expostos à grave e iminente ameaça de morte, quando forem esgotados os meios convencionais, por meio da prevenção ou repressão da ameaça. A política pública em questão busca garantir o direito à vida, à segurança e à liberdade das crianças e adolescentes, como forma de acesso à justiça (Brasil, 2007).

O PPCAAM é considerado como uma medida excepcional, com foco na proteção de crianças e adolescentes de até 18 anos completos de idade, ou até 21 anos, se egressos do

sistema socioeducativo. A proteção também se estende ao grupo familiar ou aos que possuem convivência habitual e frequente com o ameaçado, com o objetivo de assegurar a proteção da convivência familiar da vítima (Brasil, 2007).

Até 2025, de acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o PPCAAM está instituído em 23 unidades federativas: Acre, Amapá, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, São Paulo, Santa Catarina e Distrito Federal (Brasil, 2025).

O Guia Público do PPCAAM, um documento desenvolvido pelo Ministério dos Direitos Humanos e pela Secretaria Nacional de Direitos das Crianças e Adolescentes, relata que, nos estados brasileiros em que ainda não foi implementado o programa, criou-se, em 2010, o Núcleo Técnico Federal, com a finalidade de viabilizar a atuação da política pública nesses entes federativos (Brasil, 2017).

O núcleo atua auxiliando a Coordenadoria Geral do PPCAAM executando as atividades do programa nesses territórios, intervenção em casos federais e contribuindo para transferências das vítimas em casos complexos (Brasil, 2017).

O ingresso no PPCAAM ocorre por meio da metodologia denominada pelo Guia Público do PPCAAM (Brasil, 2017) como “portas de entrada”, que envolve a atuação do Conselho Tutelar, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Posteriormente, o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 498/2023, acrescentou a atuação do Poder Judiciário no rol dos órgãos de portas de entrada, “incorporando expressamente o uso da cooperação judiciária nas situações que exigem transferências intermunicipais e interestaduais no

âmbito do PPCAAM" (Brasil, 2025, [s.p.]). A participação desses órgãos exige atuação orientada à garantia de direitos, considerando que a prioridade do programa é a proteção e a segurança da vítima.

Desse modo, os órgãos que participam do mecanismo de “portas de entrada” colaboram para a efetivação do projeto desta forma: apresentam ao programa o histórico de acompanhamento prévio da vítima; fornecem documentos referentes ao protegido; auxiliam no acionamento de órgãos e entes garantidores de direitos, quando necessário; auxiliam o contato entre o PPCAAM e os familiares da criança ou adolescente; e ofertam estruturas físicas para a hipótese de ocorrerem reuniões a respeito do caso (Brasil, 2017).

Em razão da complexidade do PPCAAM, de seus métodos para implementação e das circunstâncias vivenciadas por crianças e adolescentes ameaçados em seu convívio social, é necessária uma equipe interdisciplinar para a concretização do objetivo do programa. Essa equipe deve assegurar assistência social, jurídica, psicológica, pedagógica e financeira às vítimas (Brasil, 2017).

Ademais, nos termos do artigo 116 do Decreto nº 9.579, o programa se compromete a realizar a transferência de residência da vítima em um local compatível com a proteção, inseri-la em programas sociais de modo a garantir a proteção integral necessária, apoio e assistência jurídica, psicológica, social, financeira e pedagógica, conforme a necessidade da vítima (Brasil, 2018).

Além disso, o artigo 116 do Decreto nº 9.579 assegura à vítima a preservação da sua imagem, de informações que comprometam sua segurança e o acesso seguro para o uso de políticas públicas que envolvam saúde, educação, assistência e previdência social, transporte, trabalho, habitação, esporte,

lazer, cultura e segurança (Brasil, 2018). Há ainda a hipótese de manutenção em serviço de acolhimento institucional já existente (Brasil, 2018), nos termos do artigo 101, parágrafo 1º, do Estatuto da Criança e Adolescente⁸²:

O programa também prevê, nos casos de adolescentes que estão cumprindo medidas socioeducativas, a solicitação para o juiz competente de transferência da execução da medida para outro local, seja ela realizada em meio aberto ou fechado, e outras medidas que podem ser pertinentes para garantir a proteção daqueles adolescentes em situação de ameaça (Brasil, 2018).

A forma de inclusão da vítima no PPCAAM pode acontecer nas seguintes hipóteses: criança ou adolescente acompanhado com um responsável legal; vítima desacompanhada, situação que exige autorização judicial para ingresso no programa e aplicação de medida de acolhimento institucional; e adulto com moradia própria, entre 18 e 21 anos, egresso do sistema socioeducativo (Brasil, 2025).

Posteriormente, o órgão da porta de entrada responsável por incluir a vítima no programa fará uma análise dos fatos relatados pelos entrevistados e da situação de vulnerabilidade apresentada, com posterior emissão de parecer técnico que indicará a inclusão, ou não, da criança ou do adolescente no programa.

Segundo o Guia Público do PPCAAM, quando crianças e adolescentes apresentam antecedentes relacionados ao consumo problemático de substâncias psicoativas, participação no tráfico

⁸² § 1º O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade (Brasil, 1990, [s.p.]).

de drogas ou situações de exploração sexual, a medida protetiva precisa incluir acompanhamento em saúde especializado (Brasil, 2022).

O documento orienta que, existindo tratamentos anteriores, a equipe responsável solicite à instituição “Porta de Entrada” o prontuário e os laudos médicos junto à rede de saúde, de modo a facilitar o encaminhamento do adolescente para continuidade do cuidado na nova localidade. Caso essa documentação não esteja disponível, o próprio Programa deve assegurar avaliação específica capaz de definir o tratamento mais adequado para cada situação (Brasil, 2022, p. 88).

Conforme expresso no Decreto nº 9.579, no artigo 121, a proteção do PPCAAM terá o prazo máximo de um ano, e pode ser prorrogado em circunstâncias excepcionais, como a persistência da ameaça de morte ao jovem protegido (Brasil, 2018).

Durante esse período de um ano, para a efetivação do programa, é elaborado o Plano Individual de Acompanhamento (PIA), em que, após o estudo de caso, são anotadas informações sobre a vítima e o seu grupo familiar. Este relatório tem o objetivo de conhecer melhor a criança ou o adolescente, para que o acompanhado possa ter adequadas condições de vida em sua nova moradia, durante a execução do programa (Brasil, 2022).

Além disso, há três fases a serem cumpridas: a adaptação, a inserção social e o desligamento da vítima do programa. Cada fase é essencial para garantir a proteção à vítima e aos seus familiares, de modo que seja estabelecida a segurança, liberdade e autonomia dos indivíduos acompanhados pelo programa (Brasil, 2022).

A princípio, a fase de adaptação serve para que os assistidos sejam estabelecidos no novo território com segurança,

auxiliando o jovem a providenciar documentos pessoais e escolares, integrando-o em projetos sociais, auxiliando no requerimento de benefícios sociais e garantindo o devido acesso à saúde e à educação (Brasil, 2022).

A fase de inserção social é o momento para executar o PIA, com os profissionais acompanhando a inserção das vítimas na escola, profissionalização, na rede de saúde, criando uma rede de apoio com a comunidade (em atividades culturais, religiosas, dentre outras) e, se necessário, realizando o acompanhamento do processo em que o ameaçador é responsabilizado (Brasil, 2022).

Por fim, o desligamento corresponde à fase conclusiva do programa, que acontece quando a criança, o adolescente e sua família demonstram condições de seguir com maior independência, além de não persistirem os fatores que motivaram a inclusão na proteção. Além disso, conforme dispõe o artigo 124 do Decreto nº 9.579/2018, o encerramento do acompanhamento pode ocorrer por iniciativa do próprio protegido, por decisão judicial ou mediante relatório técnico fundamentado elaborado pela equipe executora do PPCAAM. Nessa última hipótese, consideram-se situações como a efetiva consolidação da inserção social segura, o descumprimento das normas de proteção estabelecidas pelo programa ou ainda a evasão intencional e reiterada do adolescente, inclusive com retorno ao contexto de risco, após advertência do conselho gestor (Brasil, 2018).

Na fase de desligamento, os procedimentos do PPCAAM variam conforme a causa que o motiva. Se ocorrido pela solicitação do protegido, elabora-se um relatório conclusivo, assinado pelo protegido, por seus responsáveis legais e pela equipe técnica, no qual são registrados os fundamentos que justificaram o encerramento das medidas protetivas. O

documento é encaminhado ao representante da Porta de Entrada responsável pelo acompanhamento do caso (Brasil, 2022).

Na hipótese de cessação dos motivos que ensejaram a proteção, o procedimento é semelhante, dependendo de uma comunicação oficial para o órgão de Porta de Entrada responsável pelo caso, que vai constatar a eliminação do risco (Brasil, 2022).

Já nos casos de consolidação da inserção social segura, o acompanhamento pós-desligamento deve ocorrer por até três meses, com articulação interinstitucional e eventual apoio financeiro, bem como o registro formal das pactuações em ata, incluindo suporte para demandas judiciais relacionadas ao período de proteção (Brasil, 2022).

Na hipótese de desligamento automático (prevista em situações de evasão, óbito, prática de ato infracional, retorno ao local de risco, agressões ou imposição de medida socioeducativa privativa de liberdade), o Programa deve agir de ofício, comunicando imediatamente ao órgão de Porta de Entrada responsável pelo caso (Brasil, 2022).

No que se refere aos resultados alcançados, o Governo Federal informa que, desde a implementação do PPCAAM, o programa já assegurou proteção a milhares de pessoas. De acordo com dados oficiais, entre 2003 e dezembro de 2022, foram incluídos no programa 5.173 crianças e adolescentes, além de 8.444 familiares, alcançando o total de 13.617 pessoas protegidas (Brasil, 2021).

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte constitui relevante instrumento de tutela estatal, ao possibilitar que crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade recorram ao Poder Público para salvaguarda de sua integridade. Por meio dessa política pública, viabiliza-se

a interrupção de contextos de violência e a promoção de condições que favoreçam o acesso à justiça por esse público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Incumbe ao Estado, na condição de garantidor de direitos fundamentais, assegurar, com prioridade absoluta, a proteção à vida, à liberdade, à educação e aos demais direitos previstos para esse público, bem como adotar medidas destinadas à prevenção e ao enfrentamento de quaisquer formas de violência. Nesse contexto, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte é uma relevante política pública para a promoção do acesso à justiça de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade submetidos a ameaças graves.

Durante a execução do programa, há a imediata transferência da vítima e de sua família para local seguro, com o objetivo de afastá-los de contexto de violência letal e de ameaças iminentes. Tal medida concretiza o dever do Estado e da sociedade de assegurar a proteção de crianças e adolescentes contra quaisquer formas de violência e tratamento degradante.

Posteriormente, é feita uma análise multidisciplinar que busca compreender a complexidade da situação vivenciada pela criança ou pelo adolescente. A partir da atuação conjunta de profissionais das áreas jurídica, social, psicológica, médica, pedagógica e financeira, é possível elaborar um plano de reestruturação do jovem e dos familiares, a ser executado em local seguro e livre de risco iminente. Essa dinâmica do PPCAAM favorece o reconhecimento da vítima como sujeito de direitos, aspecto relevante para a promoção do acesso à justiça.

O sistema “Portas de Entrada”, com a atuação integrada do Conselho Tutelar, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Poder Judiciário, cumpre o princípio da inafastabilidade do controle judicial, estabelecido no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição de 1988.

A tutela jurisdicional, aliada à atuação das instituições compreendidas como funções essenciais à justiça, assegura o efetivo cumprimento do programa e da legislação correspondente. Tais órgãos exercem função fiscalizatória, prestando acompanhamento à vítima até o desligamento das medidas protetivas e adotando providências destinadas à repressão da violência letal, de modo a viabilizar a responsabilização do agente causador das ameaças.

Os dados apresentados indicam potencial eficácia do programa na concretização do acesso à justiça aos grupos vulneráveis assistidos pelo PPCAAM. Assim, essa política pública configura-se como instrumento relevante para a promoção do acesso à justiça a crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, 13 jul. 1990.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: Brasília, 10 jan. 2002.

BRASIL. Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, 7 dez. 1940.

BRASIL. Decreto n. 6.231, de 11 de outubro de 2007. Institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 197, p. 2, 11 out. 2007. Revogado pelo Decreto n. 9.579, de 22 de novembro de 2018.

BRASIL. Decreto n. 9.579, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a proteção e os direitos das crianças e dos adolescentes. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n.º 498, de 4 de maio de 2023**. Dispõe sobre a atuação do Poder Judiciário no âmbito da política de proteção às crianças e aos adolescentes expostos(as) à grave e iminente ameaça de morte e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2023a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5070>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Infâncias Protegidas: PPCAAM e o Judiciário**. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/08/infancias-protegidas-ppcaam-e-o-judiciario-sumario-executivo.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2025.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Manual: Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte**. Brasília, 7 dez. 2023b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/12/manual-ppcaam-v9-2023-12-07.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2025.

BRASIL, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania; Secretaria Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente. **Guia Público: Um Novo Olhar PPCAAM**, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/1135/1/Guia%20Publico%20PPCAAM.pdf>. Acesso em 10 dez. 2025.

BRASIL, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania; Secretaria Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente. **Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)**. Brasília: Governo Federal, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/acoes-e-programas/programa-de-protecao-a-criancas-e-adolescentes-ameacados-de-morte-ppcaam>. Acesso em: 12 dez. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Nothfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

DALLARI, Dalmo A. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: Comentários Jurídicos e Sociais**. 10. ed. São Paulo: Malheiros 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Atlas da Violência 2025**. Brasília, DF: Ipea; FBSP, 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/290/atlas-da-violencia-2025>. Acesso em: 2 nov. 2025.

FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e os Direitos Fundamentais**. São Paulo: APMP, 2008.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **ECA 25 anos: avanços e desafios para a infância e a adolescência no Brasil**. Brasília, DF: UNICEF, 2015. Disponível em: <https://geracaoamanha.org.br/wp-content/uploads/2018/08/ECA25anosUNICEF.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2025.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF); ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ (ALECE); GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ.

Trajetórias interrompidas: homicídios na adolescência em Fortaleza e em seis municípios do Ceará. Fortaleza, CE: UNICEF; ALECE; Governo do Estado do Ceará, 2017.

Disponível em:

https://www.unicef.org/brazil/media/1261/file/Trajetorias_interrompidas.pdf. Acesso em: 12 dez. 2025.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **30 anos da Convenção Sobre os Direitos da Criança.** Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/6276/file/30-anos-da-convencao-sobre-os-direitos-da-crianca.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Paris: ONU, 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Convenção sobre os Direitos da Criança.** Nova Iorque, 20 nov. 1989.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **Direito da criança e do adolescente e tutela jurisdicional diferenciada.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PERES, A. Mais proteção para crianças e adolescentes ameaçados de morte. **Veja**, São Paulo, 2 dez. 2025. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/balanco-social/mais-protecao-para-criancas-e-adolescentes-ameacados-de-morte/>. Acesso em: 14 dez. 2025.

ROSSATTO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. **Estatuto da criança e do adolescente comentado artigo por artigo**. 13ª edição. 2022.

CAPÍTULO 13

O PAPEL DO JORNALISMO COMO FERRAMENTA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS E DA JUSTIÇA SOCIAL

*Mariana Correia Pereira de Almeida*⁸³

Sumário: Introdução. 1. A mídia hegemônica. 2. A mídia contra hegemônica. 3. A dimensão ética e educativa do jornalismo. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

Os meios de comunicação são considerados importantes atores no desenvolvimento de uma sociedade, podendo oferecer informações às pessoas e colaborar com o desenvolvimento de opiniões da população sobre diferentes temáticas presentes na vida cotidiana. Em consonância com a expansão da imprensa no século XIX, a noção de compromisso social ganha destaque como uma obrigação central na atividade jornalística.

Sodré (2011), em sua pesquisa sobre a história da imprensa brasileira, explicita que a expansão da imprensa também foi impulsionada pela liberdade, por meio da conquista de direitos fundamentais e da democracia como nova forma de governo. Ao assumir a função de plataforma para a denúncia

⁸³ Graduanda em Jornalismo pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: maricorreia@alu.ufc.br.

das assimetrias sociais, a imprensa consolidou-se como um aliado de sustentação da democracia – o que lhe conferiu o reconhecimento de “Quarto Poder”.

Medina (2012) ainda extrapola o conceito de Quarto Poder ao pensar o jornalismo como uma força mais ampla, no sentido de estabelecer um grande diálogo entre todos os cidadãos, especialmente com aqueles que ainda não participam da cidadania plena, os discriminados. Para a autora, a prática da comunicação é uma mediação social que articula os significados e as informações da experiência contemporânea. Em razão disso, a linguagem jornalística deve propiciar o encontro de todos, independente de suas posições na sociedade (Medina, 2012).

Entretanto, existia (e ainda existe) o monopólio do conhecimento. O conhecimento também é poder, uma vez que a informação é um capital estratégico e simbólico, artifício imprescindível para qualquer tipo de organização humana. Foucault explora a dimensão do poder nos diálogos e afirma que “o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar” (Foucault, 1996, p. 10).

Sob essa ótica, a contenção do fluxo informacional pelas classes dominantes e pelas estruturas governamentais revela-se um histórico mecanismo de manutenção do controle. Afinal, se o saber se traduz em poder, sua ampla socialização equivale a ceder parcelas de poder ou, no mínimo, a fomentar um ambiente propício à sua contestação.

Importante ressaltar que as produções midiáticas podem ou não estar agregadas a tal raciocínio hegemônico. No jornalismo convencional, por exemplo, é mais comum perceber os vínculos com o sistema mercantil e a influência das elites,

enquanto, no jornalismo independente, é mais perceptível a ruptura de padrões e a utilização do fazer comunicacional como ferramenta de resistência contra hegemônica.

A comunicação social em sua totalidade, sobretudo na Sociedade da Informação, é percorrida por mediações e essa dinâmica impacta de forma determinante a própria substância do conteúdo que é ofertado como informação jornalística (Meditich, 2008).

De acordo com o art. 9º do Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros, é dever do profissional se comprometer com a defesa dos princípios expressos na Declaração Universal dos Direitos do Homem e na luta pela liberdade de pensamento e de expressão (Associação Brasileira de Imprensa, 1987). Não obstante, o jornalismo, inegavelmente, “[...] reproduz a sociedade em que está inserido, suas desigualdades e suas contradições” (Meditich, 2008, p. 11), tal qual outros sistemas de poder, campos de raciocínio ou esferas de ação que da mesma forma estão condicionados a isso.

Mesmo assim, é inviável desconsiderar que o jornalismo, como forma de conhecimento, tanto produz quanto faz circular os discursos sobre direitos humanos (Meditich, 1992). A relação intrínseca entre a comunicação e os direitos fundamentais confere ao jornalismo papel substancial na garantia desses direitos, seja por meio das denúncias de violações, da fiscalização das ações do Estado na formulação e na gestão de políticas públicas, seja pela divulgação das prerrogativas asseguradas pela legislação. Além disso, a mídia deve constituir um instrumento de atuação alinhado à valorização da polifonia e da diversidade sociocultural, em benefício da promoção da cidadania plena para toda a população.

Portanto, ao acompanhar as vivências e as transformações sociais, a prática jornalística deve preservar de modo consistente sua função como pilar da democracia, reavaliando continuamente suas ações e orientando-se pela promoção da justiça, da pluralidade e do respeito no exercício da comunicação.

O presente artigo tem como objetivo analisar o papel crucial do jornalismo na ampliação do acesso à informação, bem como discutir sua responsabilidade social na promoção dos direitos humanos e da justiça.

O estudo está alicerçado em uma metodologia qualitativa, fundamentada na análise aprofundada de um corpus bibliográfico e documental diversificado. A pesquisa se baseou em textos acadêmicos, como dissertações e artigos científicos, que forneceram o embasamento teórico e conceitual; em notícias e reportagens de veículos jornalísticos, que permitiram contextualizar a discussão no cenário contemporâneo; e em livros e revistas, que contribuíram com dados e abordagens históricas e sociológicas.

Adicionalmente, a pesquisa também se beneficiou da análise de entrevista, a qual possibilitou a inclusão da perspectiva de um agente diretamente envolvido com a temática, enriquecendo a investigação com dimensões subjetivas e experiências práticas. A partir dessa triangulação de fontes, tornou-se possível construir uma reflexão abrangente e multifacetada, conciliando rigor acadêmico e relevância no contexto do debate contemporâneo.

1. A MÍDIA HEGEMÔNICA

É reconhecida relevante função da imprensa para o desempenho das sociedades na hodiernidade, especialmente no que tange à proteção dos direitos humanos. Tal atuação não se limita à exposição de transgressões, abrangendo também o papel fundamental de fomentar o diálogo público acerca das formas de assegurar e ampliar os direitos fundamentais (Jovchelovitch, 2000). Contudo, embora se verifiquem avaliações positivas acerca dos efeitos da mídia, esta também se configura como ator central no exercício do poder, cuja “tendência para produzir significados e valores hegemônicos não deve ser subestimada” (Jovchelovitch, 2000, p. 90).

Segundo a formulação do pensador italiano Gramsci (1978), a hegemonia designa a capacidade de um grupo dominante em exercer liderança moral e intelectual sobre as demais classes sociais. Esse controle transcende a mera coerção, seja política seja econômica, posto que a hegemonia se constrói no terreno da cultura ao disseminar um conjunto de ideias e de práticas que passa a ser percebido como universal, garantindo, assim, o consentimento das classes subalternas.

O jornalismo tradicional constituiu-se historicamente vinculado às classes dominantes e, ainda na contemporaneidade, é possível identificar os efeitos decorrentes dessa relação. Por exemplo, ao retratar grupos periféricos e marginalizados como tragédia ou estatística, fomenta-se mais espaço para a manutenção de preconceitos e de exclusões, o que também gera uma comunicação superficial e distante da realidade (Bezerra, 2021). A imprensa hegemônica ainda tende a direcionar seu olhar ao outro a partir de uma perspectiva hierarquizada ou, ao menos, marcada por distanciamento permeado por pretensa superioridade, o que

compromete a horizontalidade das relações e a necessária humanização no exercício de sua atividade.

A escolha mais rebuscada de palavras e a construção de períodos complexos também dificultam a descentralização do conhecimento. Medina (1986) defende a valorização das oralidades como um dos meios para alcançar a cidadania comunicativa e entende que os traços de ser e de dizer devem ser encarados como um campo fértil para a imprensa.

Assim, torna-se essencial compreender as construções socioculturais a fim de elaborar conteúdos democráticos, o que implica em modificações na totalidade do processo, tanto na linguagem utilizada quanto na escolha de pauta, nos agentes realizadores e nos meios de disseminação.

A partir do conceito gramsciano de hegemonia (Gramsci, 1978), faz-se necessário refletir sobre a construção hegemônica das *big techs*, empresas que almejam lucros exponenciais por meio da exploração de dados e algoritmos, de modo a sustentar um domínio mercadológico de caráter alienante como explica Fisher (2023). Nesse sentido, compreende-se que a hegemonia não se restringe às estruturas econômicas ou institucionais, mas também opera no plano simbólico e cognitivo, uma vez que “a realização de um aparato hegemônico, enquanto cria um novo terreno ideológico, determina uma reforma das consciências e dos métodos de conhecimento” (Gramsci, 1978, p. 52).

Além da falta de diversidade nas redações e da negligência em priorizar uma escuta ativa ao longo de entrevistas, há fatores que implicam a construção de narrativas marcadas por perspectivas elitizadas e progressivamente dissociadas da realidade das maiorias sociais. Nesse cenário, a comunicação tradicional passou a convergir com as dinâmicas operacionais das grandes corporações de tecnologia ao adotar práticas de jornalismo orientadas por métricas de desempenho.

De acordo com as pesquisas de Barreto Júnior (2007), a sociedade contemporânea vivencia uma revolução digital, sendo definida pela interconexão entre as áreas de telecomunicações, meios de comunicação de massa e informática. Esse novo cenário é conhecido como sociedade da informação, cujo traço distintivo é a formação de complexas redes profissionais e tecnológicas. Tais redes são o cerne da produção, distribuição e uso de informações, convertendo-as em ativos essenciais para a geração de conhecimento e riqueza no mercado global.

É nesse panorama que o jornalismo introjeta conceitos neoliberais na subjetividade e a prática comunicacional atrela-se às noções da economia de atenção e da métrica de audiência (Nguyen, 2016). An Nguyen divide as métricas usadas nas redações em duas classificações: por um lado, as métricas internas, que monitoram o desempenho do conteúdo no domínio do próprio veículo; por outro, as métricas externas, que mapeiam o panorama geral do consumo de informação online (desde o tráfego em outros portais jornalísticos até a viralização de tópicos nas redes sociais), a fim de identificar agendas de interesse público emergentes.

Anderson (2011) aponta que as métricas em si não são um problema; contudo, eventualmente, o monitoramento em excesso de tais estatísticas resulta em uma banalização do interesse público e vislumbra o lucro financeiro do veículo. Dessa forma, o impasse existe quando as empresas de comunicação ocultam o viés econômico sob um discurso de empoderamento da audiência e preocupação com a democracia.

Inclusive, a clássica oposição do interesse público *versus* interesse do público é reatualizada, pois a capacidade de rastrear e analisar, em tempo real, o consumo da audiência, por meio de novas ferramentas digitais, conferiu às preferências do

público um protagonismo inédito no processo editorial (Prestes, 2024). O que o público consome (e, por extensão, o que ele deseja) tornou-se um fator preponderante na definição da pauta jornalística.

Assim sendo, o corpo jornalístico deveria harmonizar o que é crucial para a sociedade com o que capta a atenção do público, reconhecendo que o dever de informar e o interesse de ser lido podem coexistir de modo complementar (Dalmaso, 2017). Todavia, "quando o importante é substituído pelo interessante ou é trivializado, corre-se o risco do comprometimento da notícia, do seu desvio do que realmente importa no relato" (Dalmaso, 2017, p. 39).

Ao analisar o jornalismo independente em comparação com o modelo convencional, observa-se que, para além das rupturas de natureza editorial e financeira, há um esforço para superar determinadas lógicas inerentes à sociedade "plataformizada".. Identifica-se, nesse contexto, um movimento de resistência no exercício da comunicação, evidenciando, por exemplo, na abordagem de temas socialmente urgentes e na priorização do interesse público em detrimento do interesse do público, ainda que tais escolhas não resultem em retornos financeiros expressivos (Peruzzo, 2009).

2. A MÍDIA CONTRA-HEGEMÔNICA

A partir da definição a seguir, compreende-se que o jornalismo independente promove o direito à informação tanto na perspectiva do cidadão enquanto receptor quanto na condição de produtor e difusor de conteúdos. Esse formato midiático insere-se em uma lógica contra-hegemônica, na

medida em que se afasta dos padrões comunicacionais historicamente estabelecidos nas esferas social, política, cultural e econômica. Nessa direção, a comunicação comunitária, frequentemente denominada popular, alternativa ou participativa, constitui expressão concreta dessa racionalidade contra-hegemonia, conforme assinala Peruzzo (2009, p. 375).

[...] a comunicação comunitária – que por vezes é denominada popular, alternativa ou participativa – se caracteriza por processos de comunicação baseados em princípios públicos, como não ter fins lucrativos, propiciar a participação ativa da população, ter – preferencialmente – propriedade coletiva e difundir conteúdos com a finalidade de desenvolver a educação, a cultura e ampliar a cidadania. Engloba os meios tecnológicos e outras modalidades de canais de expressão sob controle de associações comunitárias, movimentos e organizações sociais sem fins lucrativos. Por meio dela, em última instância, realiza-se o direito de comunicar ao garantir o acesso aos canais de comunicação.

O jornalismo popular oferece condições para que as classes menos favorecidas tornem-se sujeitos ativos na sociedade, o que colabora com a justiça social e com a democracia (França, 2025). Esse processo resulta na ampliação do acesso à informação e na capacidade crítica de um contingente maior de indivíduos acerca de questões políticas, econômicas, sociais e culturais, deixando de ocupar posição de sujeição passiva a processos de instrumentalização política e social. Sua relevância reside também no potencial para fundamentar e consolidar as identidades das classes populares,

fortalecendo os laços de pertencimento comunitário entre esses sujeitos.

Tomando como exemplo a comunidade do Curió, bairro periférico na cidade de Fortaleza (Ceará), o jornalista Daniel França fundou o *Folha Curió*, jornal comunitário feito com o objetivo de abordar as questões presentes neste bairro sob outra perspectiva, valorizando a polifonia e pautando as diversidades que ali existem (França, 2025). Por meio deste tipo de produção, existe insurgência no fazer comunicacional ao desviar das estigmatizações e das marginalizações e ao propor uma horizontalização com a maior participação social.

Apesar dos desafios, como poucos recursos para manter esse tipo de ação, Daniel celebra a conquista de demonstrar a força coletiva e de fazer com que a comunicação também seja ferramenta de identificação. Em entrevista exclusiva, França ressaltava a importância da mídia popular como ponte facilitadora para o acesso aos direitos humanos e à justiça:

Ele se insere justamente onde os outros não chegam. O jornalismo alternativo tem liberdade para olhar o que é invisibilizado, escutar quem quase nunca tem voz e criar formas de comunicar mais acessíveis, sensíveis e potentes. Falar de direitos humanos não é só fazer denúncia. É também mostrar quem está resistindo, criando, superando. E nisso o jornalismo independente é fundamental (França, 2025, p. 01).

Ademais, na atualidade é preciso compreender o espaço como algo mais extenso, ultrapassando as fronteiras físicas e as ideológicas, a partir da virtualidade e da velocidade constituídas nesse espaço-mundo feito de redes e de fluxos globalizados.

O novo sentido que o local começa a ter nada tem de incompatível com o uso das tecnologias comunicacionais e das redes informáticas. Hoje essas redes não são unicamente o espaço no qual circulam o capital, as finanças, mas também um lugar de encontro de multidões de minorias e comunidades marginalizadas ou de coletividades de pesquisa e trabalho educativo e artístico (Martín-Barbero, 2005, p. 59)

Com esses novos espaços se configurando, dentre tais os comunitários e os alternativos, os processos de mediação da grande imprensa, ou da que ainda se pretende hegemônica, são complexificados pelo uso da Internet. É nessa movimentação que se observa a transição de uma sociedade dos meios, onde a mídia era um campo distinto, para uma sociedade midiaticizada, onde sua lógica permeia o todo.

Compreender as complexidades dos novos “locais” no processo de criação ou de compartilhamento da informação favorece o uso adequado dos avanços da internet, o que pode indicar uma alternativa eficaz em favor da democratização do acesso à informação e aos direitos fundamentais. Os pesquisadores Bona e Carvalho (2015) definem que o jornalismo alternativo no Brasil, atualmente, está com o seu significado estabelecido entre dois pilares conceituais:

No passado era feito dos processos combativos de uma época de regime totalitarista no âmbito político-social e de concentração da propriedade midiática, no âmbito econômico. Hoje, é parte de uma sociedade midiaticizada onde a internet desponta como possível saída para a democratização da comunicação movida pela exigência de cidadania comunicativa por parte de vários grupos sociais (Bona; Carvalho, 2015, p. 01).

Vale constatar que o intercâmbio entre a mídia convencional e a mídia independente, com suas inerentes contradições e compatibilidades, configura importante aspecto na área da comunicação, na medida em que contribui para evitar polarizações prejudiciais ao desenvolvimento da educomunicação. A existência de trocas entre esses segmentos favorece, sobretudo, a sociedade, que passa a dispor de uma comunicação mais ética, plural e socialmente transformadora.

3. A DIMENSÃO ÉTICA E EDUCATIVA DO JORNALISMO

A progressiva transformação das tecnologias configura um diferente ecossistema comunicacional, no qual as instituições, os laços relacionais e a própria experiência cotidiana começam a ser regidas pela cultura de operações midiáticas e seus processos de produção, circulação e recepção. Em razão disto, o fenômeno da mídia supera seu campo específico para se converter em um princípio organizador da vida social e de suas interações (Fisher, 2023).

Estas atualizações, ao se projetarem na área da comunicação social, podem oferecer subsídios tanto para um avanço quanto para um retrocesso das práticas comunicacionais. A título de exemplo, observa-se que a “plataformização” configura um contexto propício ao aprofundamento das tensões que permeiam o fazer jornalístico contemporâneo, conforme assinala Meditsch (2008), entre as quais se destacam o regime de urgência na produção informativa, a tendência à espetacularização como estratégia de captação da atenção do público e a limitada transparência nos processos de construção da notícia.

Sob esse viés, é de grande valia uma atenção redobrada com o comprometimento profissional em relação à ética. O Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros determina completo compromisso com a veracidade e com a transparência nas produções, adverte também para a divulgação de conteúdos de caráter sensacionalista ou contrário aos valores humanos (Associação Brasileira de Imprensa, 1987). Além disso, o art. 1º tem como base o direito fundamental do cidadão à informação, assegurando o seu direito de informar, de ser informado e de ter acesso à informação.

A singularidade das produções jornalísticas confere à comunicação social uma delicada responsabilidade., visto que o jornalismo também pode ser considerado formador de um conhecimento específico (Meditich, 1992). Decorre desse contexto a importância de o jornalista assumir um posicionamento ético e político em seu fazer profissional, para que, de maneira responsável, seu trabalho vá interferir na esfera social com o conhecimento que lhe é característico.

Para que o comunicador reconheça tais responsabilidades e exerça sua função social com assertividade, o jornalismo precisa de uma pedagogia “que se proponha a formar profissionais efetivamente críticos e competentes, criativos e capazes de transformar a realidade” (Meditich, 1992, p. 81).

Nessa conjuntura, nasce a Educomunicação, que tem por finalidade fortalecer o elo com a deontologia e com a descentralização do conhecimento no processo educativo por meio da Comunicação. O professor Ismar de Oliveira Soares⁸⁴ define a educomunicação como um conjunto de ações destinadas a: integrar às práticas educativas o estudo sistemático dos sistemas de comunicação, criar e fortalecer

⁸⁴ Coordenador do Núcleo de Comunicação e Educação da ECA/USP, é referência nas pesquisas sobre Educomunicação.

ecossistemas comunicativos em espaços educativos e melhorar o coeficiente expressivo e comunicativo das ações educativas (Soares, 2011).

Educomunicação: ecossistema comunicativo e áreas de intervenção, apontando a natureza do conceito enquanto um conjunto de ações voltadas a criar e desenvolver ambiências favorecedoras do diálogo social, mediante um conjunto de ações em vários subcampos: a ‘educação para a comunicação’, a ‘mediação tecnológica’, a ‘expressão comunicativa’, a ‘pedagogia da comunicação’ e a ‘gestão dos processos comunicativos em espaços educativos’ (Soares, 2011, p. 12).

Este campo interdisciplinar constrói uma comunicação cidadã ao incentivar uma criação colaborativa, interativa e dialógica, com escuta ativa e com participação comunitária. Assim, tanto a mídia tradicional quanto a alternativa devem trabalhar buscando interfaces com a educomunicação, o que proporcionará maior garantia aos direitos fundamentais e à própria justiça social.

É nessa dinâmica que se revela a osmose cultural (Rodríguez Alcalde; Alonso Jiménez; Velázquez Cano, 1996), uma vez que o estabelecimento das influências recíprocas varia entre duas comunidades humanas de acordo com o estágio de desenvolvimento de cada uma delas, sendo a “membrana porosa” que as separa correspondente à estrutura econômica e sociocultural.

Válido ressaltar que, de modo metafórico, a transmissão da informação, agregando os mecanismos tradicionais e alternativos, efetua-se tal como um modelo capilar, baseado em

relações de vizinhança, e a educomunicação é um pilar essencial.

Isso significa que a educomunicação transforma o receptor passivo em um polo ativo, capaz de interpretar, questionar e, por sua vez, retransmitir a informação, fortalecendo e oxigenando toda a rede capilar e garantindo que o conhecimento não se estagne, mas sim se espalhe de forma orgânica e crítica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No entendimento de Patrício (2013) sobre deontologia jornalística, a ética se enquadra como um campo para instigar reflexões e ações que ultrapassem as barreiras sociopolíticas, visto que, fundamentalmente, o profissional da área comunicacional deve buscar os valores éticos a partir de um ambiente com constantes análises e debates.

Portanto, basear-se apenas nos clássicos fundamentos ético-epistemológicos do Jornalismo (como objetividade, verdade, interesse público, entre outros) não é suficiente para garantir uma comunicação ideal e democrática. Embora o papel do comunicador na mobilização da opinião pública atravesse os interesses da minoria dominante, é necessário pensar as produções de forma crítica e agir na tentativa de mudar certos padrões arraigados no âmbito da comunicação (Patrício, 2013).

Para que um sistema democrático íntegro esteja em voga, todos os indivíduos precisam estar assegurados do total acesso aos direitos fundamentais e à justiça. Neste processo, a comunicação tem crucial atuação. Então, é de suma relevância analisar as transformações que permeiam as nuances da

comunicação social como um caminho ao reconhecimento da diversidade e da pluralidade de vozes, uma vez que os veículos midiáticos, historicamente, refletiram e espelharam os preconceitos engendrados na cultura brasileira e privaram ou negaram o direito à informação para diversos grupos da sociedade. Assim, o papel do jornalismo, seja este convencional ou alternativo, deve ser o de desconstruir certos padrões preestabelecidos, ampliando a construção e a disseminação de conhecimento.

A informação não deve fluir de um ponto central para as extremidades, deve circular, ramificar-se e se redistribuir através de uma rede de interconexões densas e contínuas.

Nesse contexto, propõe-se uma pacífica osmose cultural entre as mídias tradicionais e as mídias alternativas. Apesar das diferenças, esses dois campos comunicacionais convergem e devem alcançar o mesmo propósito basilar de garantir o livre e o amplo acesso à informação, desenvolvendo a educomunicação e cumprindo com a responsabilidade da Mídia em ser o Quarto Poder da democracia.

O jornalismo independente tem conhecimentos a acrescentar no jornalismo tradicional, bem como o contrário. Portanto, é válida uma categórica união de saberes a favor da cidadania comunicacional, o que garante (ou, no mínimo, auxilia) a efetividade dos direitos e da justiça no hodierno cenário de mediatização da sociedade. Tal proposição deve ser ampliada e aprofundada em futuras pesquisas, pois é perceptível a constante e urgente necessidade de reflexões acerca das relações entre jornalismo e direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, C. W. Between creative and quantified audiences: Web metrics and Changing patterns of news work in local US newsrooms. **Journalism: Theory, Practice & Criticism**, v. 12, n. 5, p. 550–566, 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/254121648_Between_creative_and_quantified_audiences_Web_metrics_and_changing_patterns_of_newswork_in_local_US_newsrooms. Acesso em: 11 mar 2026.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE IMPRENSA. **Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros**. Rio de Janeiro: ABI, 1987. Disponível em: <https://www.abi.org.br/institucional/legislacao/codigo-de-etica-dos-jornalistas-brasileiros/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BARRETO JUNIOR, Irineu Francisco. Atualidade do conceito de sociedade da informação para a pesquisa jurídica. In: PAESANI, Liliana Minardi (org.). **O direito na sociedade da informação**. São Paulo: Atlas, 2007.

BEZERRA, Juliana Freire. Jornalismo das periferias: um fenômeno em ebulição. **Revista AlterJor**, ano 11, v. 2, ed. 24, jul./dez. 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/353964605_Jornalismo_das_Periferias_um_fenomeno_em_ebulicao. Acesso em: 19 set. 2025.

BONA, Nivea Canalli; CARVALHO, Guilherme Gonçalves. **Jornalismo alternativo:** conceito atual, ambiência digital e a busca da cidadania comunicativa. Trabalho apresentado no II Seminário de Jornalismo e Cidadania na Hipermídia, Ponta Grossa, 2015. Disponível em: <https://www.academia.edu/28438989>. Acesso em: 10 jul. 2025.

DALMASO, Silvana Copetti. **Jornalismo e relevância:** o discurso dos leitores dos jornais de referência no Facebook. Tese (Doutorado em Comunicação e Informação) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/158687>. Acesso em: 19 set. 2025.

FRANÇA, Daniel Ferreira. **Entrevista concedida a Mariana Correia P. de Almeida.** Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2025. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1O0j7HL5XgSIZEZloZ1DgVI-zbcQc1LXC/view>. Acesso em: 10 jul. 2025.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso.** São Paulo: Edições Loyola, 1996.

FISHER, Max. **A Máquina do Caos.** Tradução Érico Assis. São Paulo: Todavia, 2023.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Representações sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARTÍN-BARBERO, J. **Globalização comunicacional e transformação cultural**. In: MORAES, D. (Org.). Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 57-86.

MEDINA, Cremilda. **Modo de ser, modo de dizer**. Tese [Doutorado em Ciências da Comunicação]. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/000713512>. Acesso em: 10 jul. 2025.

MEDINA, Cremilda. **Diálogos: jornalismo e imprensa**. Entrevista concedida a Mayra Ferreira [vídeo]. YouTube, 2012. Disponível em: <https://youtu.be/7GWsyuqJKtA>. Acesso em: 16 set. 2025.

MEDITSCH, Eduardo. **O conhecimento do jornalismo**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1992.

MEDITSCH, Eduardo. **O jornalismo é uma forma de conhecimento?** In: MELO, José Marques de et al. *Jornalismo: história, teoria e metodologia da pesquisa: perspectivas luso-brasileiras*. Porto: Universidade Fernando Pessoa, 2008. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/396895079>. Acesso em: 10 jul. 2025.

NGUYEN, An. O Julgamento das notícias na cultura “caça-clique”: o impacto das métricas sobre o jornalismo e sobre os jornalistas. **Revista Parágrafo**, v. 4, n. 2, p. 88–100, jul./dez. 2016. Dossiê “Práticas Jornalísticas”. Disponível em: <https://revistaseletronicas.fiamfaam.br/index.php/recicofi/article/view/483>. Acesso em: 10 jul. 2025.

PATRÍCIO, Edgard. Dilemas éticos e produção do jornalismo: percepções a partir da tecnologia. **Brazilian journalism research**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 150–171, 2013. Disponível em: <https://bjr.sbpjor.org.br/bjr/article/view/576>. Acesso em: 19 set. 2025.

PERUZZO, Cecília Krohling. Conceitos de comunicação popular, alternativa e comunitária revisitados e as reelaborações no setor. **Revista ECO-Pós**, v. 12, n. 2, p. 46–61, maio/ago. 2009. Disponível em: https://revistaecopos.eco.ufrj.br/eco_pos/article/view/947. Acesso em: 10 jul. 2025.

PRESTES, Marcel Hartmann. **Dilemas éticos de jornalistas brasileiros no jornalismo metrificado**. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/276462>. Acesso em: 10 jul. 2025.

RODRÍGUEZ ALCALDE, A. L.; ALONSO JIMÉNEZ, C.; VELÁZQUEZ CANO, J. **La difusión occidental de las especies domésticas: una alternativa a la “Ola de avance”**. In: CONGRÉS DEL NEOLÍTIC A LA PENÍNSULA IBÈRICA, 1., 1996, Gavà. Actas... Rubricatum, Gavà, v. 1, n. 2, p. 835–842, 1996. Disponível em: <https://www.academia.edu/1467748>. Acesso em: 10 jul. 2025.

SOARES, Ismar de Oliveira. **Educomunicação: o conceito, o profissional, a aplicação: contribuições para a reforma do ensino médio**. São Paulo: Paulinas, 2011. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002168716>. Acesso em: 11 mar. 2026.

SODRÉ, Nelson. **História Da Imprensa No Brasil** - Coleção Comunicação, volume 46. São Paulo: EdIPUCRS, 2011.

CAPÍTULO 14

BENS INCOMPRESSÍVEIS: A LITERATURA NO CERNE DOS DIREITOS HUMANOS

*Livia Vitória De Brito Franco*⁸⁵

Sumário: Introdução. 1. Surgimento dos direitos humanos. 2. Surgimento da Literatura. 3. Direitos Humanos e Literatura. Considerações finais. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

A compreensão do que define a literatura exige um olhar que ultrapasse a mera definição de obras clássicas ou a análise da materialidade do livro impresso. Embora o objeto físico seja o suporte mais comum, a literatura constitui-se como a expressão cultural de um povo em uma determinada época. Trata-se de uma manifestação que utiliza a palavra, mas que também se estende para outras formas de representação, como o folclore e as danças, que funcionam como veículos fundamentais da expressão humana e da manutenção da memória.

Sob a ótica de Cândido (2015), a literatura assume um papel que vai muito além do entretenimento ou da erudição. Ela desempenha uma função vital na formação das consciências individuais e coletivas. Para o autor, a literatura é uma necessidade humana intrínseca, algo que nasce da própria

⁸⁵ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

natureza do ser e que contribui diretamente para a construção de significados compartilhados.

Tal função social permite a coesão entre os indivíduos, pois, por meio das narrativas, os grupos conseguem se reconhecer, compreender suas angústias e organizar sua visão de mundo (Cândido, 2015). Não se trata, assim, de uma ostentação intelectual destinada a poucos, mas de uma ferramenta de organização do caos interno e externo, essencial para que o indivíduo se reconheça como parte de um corpo social.

Na contemporaneidade, a literatura prova sua relevância ao agir como um espelho das tensões do seu tempo. O texto literário não ignora a realidade; pelo contrário, ele a processa e a devolve em forma de reflexão. Podemos observar esse fenômeno em obras clássicas.

Em *Caderno Proibido*, de Alba de Céspedes (2022), a autora narra uma distopia onde a personagem central, Valéria, decide comprar um caderno para narrar o seu dia a dia: vida familiar, trabalho e sua relação com pais e amigos. Em seu processo de escrita, a personagem começa a notar situações que antes passavam despercebidas. Alba de Céspedes traça diversas críticas à dupla jornada feminina e ao fato de que, muitas vezes, a mulher é reduzida à figura materna, perdendo, assim, sua identidade. *A hora da estrela*, de Clarice Lispector (2020), é marcada por críticas à pobreza e à marginalização sofridas por Macabéa, protagonista do livro, e a indiferença que ela sofria por ter crescido à margem da sociedade, não tendo direitos básicos, como a educação.

Para Cândido (2015), esses exemplos reforçam como a literatura ajuda na formação da consciência, permitindo que o leitor entenda a opressão, a desilusão e a crise, transformando essas experiências em algo compreensível e compartilhado.

Por ser uma necessidade tão profunda e indispensável à existência humana, a literatura é comparada pelo sociólogo ao papel que o sonho desempenha no equilíbrio psíquico. Da mesma forma, ela exerce influência sobre o equilíbrio social, atuando como uma força que liberta, contribuindo para a construção da personalidade e promovendo o amadurecimento individual por meio de sua função humanizadora.

Desempenhando um papel tão importante em nossa sociedade e devendo ser destinada a todas as classes, pode-se considerá-la necessária à dignidade humana e, portanto, um direito fundamental.

A análise do texto *Vários Escritos*, de Antônio Cândido (2015), sugere que a literatura não é apenas um adorno cultural, mas algo necessário à dignidade humana. Se ela é essencial para o desenvolvimento da personalidade e para o amadurecimento individual, sua ausência configura uma carência que afeta a integridade do ser.

Dessa forma, uma vez que a dignidade do ser humano depende da sua capacidade de expressar sua cultura, de compreender suas crises e de manter seu equilíbrio social e psíquico, a resposta inclina-se para a afirmação de que o acesso à literatura é, de fato, um requisito básico para o exercício pleno da humanidade. Ela deixa de ser um "extra" e passa a ser um componente obrigatório para a construção de uma sociedade justa e consciente.

Sob essa perspectiva, o presente trabalho tem como objetivo demonstrar a importância da literatura e como ela se tornou algo fundamental e intrínseco à natureza humana, essencial para o equilíbrio social.

O trabalho analisa o surgimento dos direitos humanos e as revoluções históricas ocorridas no período, motivadas pela

insatisfação com governos tirânicos, na consolidação de leis voltadas à promoção da igualdade social, como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Em seguida, aborda-se o surgimento da literatura, com base em obras antigas, estabelecendo uma relação entre a literatura e os direitos humanos.

Para abordar o presente tema, foi adotada a pesquisa qualitativa, na qual utilizou-se a metodologia bibliográfica, por meio da análise de obras literárias, artigos, pesquisas estatísticas e de notícias relacionadas à temática apresentada no trabalho.

1. SURGIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS

Os direitos humanos surgiram em meados do século XVIII, período marcado pelo Estado absolutista, no qual todos os poderes se concentravam na figura do monarca, que criava leis, instituía impostos, administrava a justiça e determinava o que era certo ou errado, uma vez que, naquele contexto, a religião era utilizada como forma de legitimação do poder real. Por esse motivo, o rei era visto como alguém escolhido por Deus, não se submetendo às leis (Lopes, 1992, p. 229) .

Como o rei não se submetia às leis e sua figura se confundia com o próprio Estado (*L'État, c'est moi*⁸⁶), os únicos interesses que prevaleciam eram os do clero e da nobreza, que gozavam de privilégios. Em contrapartida, o Terceiro Estado era formado pela maioria da população (burguesia, camponeses e artesãos), não tinha seus direitos básicos atendidos, ou seja, era nítida a concentração de poder em um grupo restrito, enquanto a

⁸⁶ Tradução: “O Estado sou eu”.

maioria não tinha acesso ao mínimo necessário para sua existência (Heinen, [s.d]).

Em contraponto a este governo tirânico, tem-se o surgimento do Iluminismo, movimento que se estendeu por toda Europa e foi marcado pela valorização do pensamento racional e científico. Para os iluministas, esses princípios serviram como uma forma de orientar a evolução da humanidade. Nesse contexto, criticava-se o Estado teocêntrico (Deus no centro), no qual o monarca se utilizava dessa crença para justificar e concentrar seus poderes, ao passo que se valorizavam as liberdades individuais e a igualdade jurídica (Heinen, [s.d]).

Diante dessas transformações, observa-se a ascensão de uma nova classe social: a burguesia, responsável pela difusão de um novo discurso pautado na ideia de liberdade, tendo como base teórica o jusnaturalismo. Esse movimento defendia que o ser humano possui direitos naturais desde o nascimento, anteriores e superiores às leis criadas pelo Estado. Dessa forma, qualquer norma que os contrariasse seria considerada inválida. Tais direitos eram compreendidos como expressão da vontade divina e, por isso, considerados perpétuos e universais, aplicados a todos, independentemente de raça, cor ou sexo (Barros, 2018).

Nesse ponto, observa-se que a história tende a se repetir, na medida em que há a presença de uma instância de poder (seja representada por um indivíduo – anteriormente a figura do rei –, seja por uma classe social) que justifica direitos com base em uma vontade divina, considerada superior às leis terrenas. Ou seja, tais direitos não poderiam ser relativizados, pois não seria coerente afirmar que um direito é natural para uma pessoa e não se aplica a outra.

Para Locke (1994, p. 70), os direitos naturais fundamentais, inerentes a todo ser humano desde o nascimento, são a vida (entendida como o direito à própria existência e à

integridade física), a liberdade (compreendida como a capacidade de dispor de si mesmo e de suas ações) e a propriedade, considerados direitos inalienáveis que o Estado deve proteger, e não conceder, sendo a propriedade privada entendida como o resultado do trabalho aplicado aos bens comuns.

Esses direitos inerentes ao ser humano foram posteriormente denominados direitos humanos de primeira geração ou dimensão, correspondendo aos direitos civis e políticos, centrados nas liberdades individuais, na propriedade e na igualdade perante a lei (Bonavides, 2004, p. 563).

São classificados como direitos de natureza negativa, uma vez que têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico, são direitos de resistência ou oposição perante o Estado (Bonavides, 2004, p. 563), pois são compreendidos como prerrogativas já pertencentes ao indivíduo desde o nascimento.

Essas conquistas evidenciaram-se na Revolução Francesa, que tinha como lema *Liberté, Égalité, Fraternité* (Liberdade, Igualdade e Fraternidade), especialmente em 1789, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que proclamava os direitos naturais citados anteriormente, inspirados nas ideias iluministas (Tosi, 2005). Tais conquistas, de caráter revolucionário e vinculadas à ascensão da burguesia, também se expressaram na independência dos Estados Unidos, contribuindo para a consolidação dos direitos civis (Menezes, 2005, p. 01)

No século XIX, observa-se que essa mesma classe social (burguesia), que, no século anterior, defendia os ideais de igualdade, liberdade e justiça, consolidou-se como a classe dominante e governou de modo a atender a seus interesses

econômicos, na condição de grande proprietária e detentora dos meios de produção. Além da burguesia, destaca-se também outra classe social de grande relevância: o proletariado, detentor da força de trabalho (Barros, 2018, p. 117).

O proletariado constituiu-se como elemento fundamental para as transformações ocorridas nesse período. Descontente com o funcionamento da relação entre patrão e empregado (burguesia e proletariado), bem como com os aspectos a ela relacionados (salários, condições e jornada de trabalho), começou a ser formulada uma série de reivindicações, que não foram atendidas pela classe detentora do poder, a burguesia (Leal, 2023, p. 05)

Diante desse cenário, a participação política apresentou-se como meio necessário para que ocorresse a efetivação dessas demandas na Inglaterra, tanto na dimensão ativa quanto passiva, isto é, no direito de votar e de ser votado. Assim, consolidaram-se os direitos políticos, independentemente de critérios de renda. A participação permitiu a eleição de operários e a criação do Partido Trabalhista, que foram os responsáveis pela introdução dos direitos sociais (Carvalho, 2012, p. 11).

Mesmo com a conquista dos direitos civis e políticos, a desigualdade persistia. Diante desse cenário de insatisfação, há o surgimento dos direitos sociais (como educação, saúde e cultura), considerados como direitos positivos, uma vez que, diferente dos direitos civis, implicam na atuação direta do Estado. Esses direitos são fundamentais para a garantia da dignidade humana (Bonavides, 2004).

Para que a cidadania seja plena, é necessário que ela vá além dos direitos políticos. Muitas vezes, associa-se cidadania ao direito de votar e ser votado, mas, em sentido oposto a essa compreensão, Carvalho (2012, p. 09) afirma que o cidadão pleno é aquele que detém três tipos de direitos: civis, políticos e

sociais. Segundo o autor, cidadãos incompletos são aqueles que possuem apenas parte desses direitos, enquanto aqueles que não se beneficiam de nenhum deles são considerados não-cidadãos.

Os direitos sociais surgiram como resposta à persistência das desigualdades sociais, mesmo após a conquista das liberdades individuais e políticas. Diferentemente dos direitos civis, considerados de natureza negativa por não exigirem intervenção estatal, os direitos sociais são classificados como direitos de natureza positiva, pois demandam a atuação direta do Estado para a garantia de condições mínimas de dignidade. Essa nova dimensão de direitos busca assegurar elementos fundamentais como saúde, educação, trabalho, moradia, lazer e cultura, para todos os indivíduos (Bonavides, 2004, p. 564)

No contexto brasileiro, por exemplo, tais direitos foram incorporados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Em seu artigo 6º, são elencados diversos direitos sociais, dentre os quais se destaca, inicialmente, a educação⁸⁷, que pode ser compreendida como o processo de desenvolvimento das capacidades intelectuais e morais do indivíduo por meio de práticas e métodos voltados à sua formação integral.

A educação é um direito social de suma importância e a ausência de uma população educada representa um obstáculo à construção da cidadania civil e política, uma vez que a falta de conhecimento compromete a capacidade de participação consciente no processo democrático, como a escolha de representantes e a reivindicação de direitos (Carvalho, 2012).

⁸⁷ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988).

Nessa perspectiva, a educação e a literatura estabelecem uma relação estreita, na medida em que a literatura não se limita a um objeto de estudo, mas configura-se como um instrumento humanizador essencial para a formação integral do indivíduo, contribuindo para a aquisição do conhecimento necessário à consolidação de outros direitos (Cândido, 2015).

2. SURGIMENTO DA LITERATURA

O surgimento da literatura, enquanto registro escrito, data de aproximadamente 1.800 a.C. Utiliza-se a expressão “registro escrito” porque, conforme Cândido (2015), a literatura ultrapassa a noção de texto escrito, abrangendo também histórias, danças e expressões folclóricas que integram a cultura de um povo em determinada época. Desse modo, entende-se que a literatura sempre foi um elemento necessário à existência do homem, sendo tão intrínseca que não é possível atribuir-lhe uma origem precisa

A fim de preservar a linearidade e a explicação de seu surgimento, utiliza-se como referência a primeira obra literária de que se tem notícia, a *Epopéia de Gilgamesh*, cujo registro mais antigo data de aproximadamente 1800 a.C, situando-se na Antiguidade. Escrita em doze tábuas de argila, a obra narra a transformação de Gilgamesh, inicialmente um rei tirânico, em um governante sábio, a partir das experiências vividas ao lado de seu companheiro Enkidu. É considerada um marco na tradição das narrativas heroicas, ao apresentar reflexões sobre a efemeridade da vida (Santos, 2014).

Após a Antiguidade Clássica, tem-se a literatura medieval (séculos XII a XIV), em que prevalece o Trovadorismo,

considerado uma das bases do lirismo europeu. Esse movimento não se restringe aos séculos mencionados, uma vez que suas características, como o sofrimento pelo amor não correspondido, mantêm-se ao longo do tempo, com maior ou menor intensidade, a depender da vertente literária (Santos, 2022)

Em seguida, tem-se a Idade Moderna, cujo marco inicial é a queda de Constantinopla, em 1453, e cujo término se dá com a Tomada da Bastilha, em 1789. Nesse período, observa-se significativa inovação na literatura, com o surgimento das primeiras narrativas em prosa. As mudanças que estavam acontecendo na Europa influenciaram a produção literária e a forma como as pessoas percebiam o mundo, refletindo-se em suas obras (Menezes, 2005, p. 46). Como exemplo, destaca-se *Dom Quixote*, que não mais apresenta um herói idealizado e adaptado ao mundo em que vive, mas um sujeito em constante conflito com a sua realidade (Cervantes, 2023).

Essa influência entre literatura e realidade pode ser contemplada em várias obras em diferentes momentos da humanidade. Como exemplo, destaca-se a literatura contemporânea (final do século XX e primeira metade do século XXI), caracterizada pela multiplicidade de tendências e pela incorporação de elementos de diferentes escolas literárias anteriores, como as três fases do modernismo brasileiro. Sob essa perspectiva, a identidade não é mais compreendida como uma busca e começa a ser permeada por uma crise existencial do sujeito pós-moderno (Azevedo, 2007, p. 85)

Essa crise se manifesta-se por meio das produções literárias. Como exemplo, destaca-se a obra de Caio Fernando Abreu, *Morangos mofados* (2019), que apresenta um retrato intenso e melancólico da juventude urbana e intelectual do período compreendido entre o final da década de 1970 e o início

da década de 1980, marcado pelo declínio das utopias políticas e sociais e pela desilusão (Abreu, 2019).

Os contos abordam temas como crise existencial e solidão, evidenciando a angústia, a fragilidade humana e as dificuldades de estabelecer relações nas grandes cidades. Além disso, destacam-se questões como marginalização e intolerância, expressas na repressão social e no preconceito, especialmente em relação à homossexualidade e àqueles que não se enquadram nos padrões vigentes. O conto *Aqueles Dois* constitui um exemplo representativo, ao narrar a demissão de dois homens por conta de sua relação de proximidade (Abreu, 2019).

Outro exemplo relevante é *Poema sujo*, de Ferreira Gullar, escrito enquanto o poeta estava no exílio, fugindo da Ditadura Militar. A obra é frequentemente interpretada como um marco que sintetiza sua trajetória poética. O exílio não aparece como pano de fundo, mas como elemento central do poema, intensificando a saudade e a reflexão sobre a identidade brasileira. Além disso, o texto constrói uma espécie de viagem à infância em São Luís, no Maranhão, cidade natal do autor, em que a memória atua simultaneamente como refúgio e como contraponto doloroso à experiência do exílio e à opressão política (Gullar, 2016).

Observa-se que, independentemente do período histórico, a literatura, em suas diferentes formas, exerce um papel de grande relevância na vida humana, desempenhando papel essencial na formação das consciências individuais e coletivas e contribuindo para que os leitores compreendam suas próprias experiências e o mundo ao seu redor. Cândido (2015) utiliza o termo “função social” para destacar que a literatura não é um luxo intelectual, mas uma necessidade humana que contribui para a coesão social e a construção de significados compartilhados.

3. DIREITOS HUMANOS E LITERATURA

O preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos afirma que todos os direitos são iguais e inalienáveis (ONU, 1948). Cândido (2015) apresenta o ponto de vista de Louis-Joseph Lebreton, fundador do movimento de Economia e Humanismo, segundo o qual os bens podem ser classificados em dois tipos: bens compressíveis, itens supérfluos que podem ser substituídos ou dispensados, ou seja, não são necessários à sobrevivência ou integridade física/espiritual do ser humano, e bens incompressíveis, são essenciais e não podem ser negados. Para o autor, a distinção relaciona-se diretamente ao problema dos direitos humanos, ao suscitar a seguinte questão: como determinar quais bens são, de fato, fundamentais para o indivíduo?

Essa distinção mostra-se tênue, uma vez que, frequentemente, considera-se que os próprios direitos são mais urgentes do que os do outro, e aquilo que é necessário à própria existência pode não ser para o outro indivíduo. Os bens, classificados como compressíveis e incompressíveis, variam conforme o contexto histórico, de modo que aqueles que anteriormente eram considerados compressíveis podem se tornar incompressíveis. Como exemplo, destaca-se a internet⁸⁸.

⁸⁸ Em 2005, o IBGE apontou que cerca de 32,1 milhões de brasileiros com 10 anos de idade ou mais já haviam utilizado a internet pelo menos uma vez (IBGE, 2007). Em 2024, entre os 188,5 milhões de pessoas com a mesma faixa etária no país, 89,1% (ou 168,0 milhões) utilizaram a internet nos últimos três meses anteriores à pesquisa, sendo 90,2% na área urbana e 81,0% na área rural. Esses dados evidenciam que a internet começou a ser um bem necessário à vida contemporânea, sendo amplamente utilizada para atividades como consultas, trabalhos e estudos (IBGE, 2024).

O cerne do problema reside no fato de que uma parcela significativa da população não reconhece a literatura como um direito fundamental, cujo acesso deve ser garantido a todos, e não só uma parcela da sociedade. O acesso à literatura é frequentemente associado às classes dominantes, sendo considerado um bem erudito e, em razão disto, supostamente dispensável para o restante da população. Desse modo, observa-se, na prática, a manifestação do que aponta o autor, segundo o qual se tende a considerar os próprios direitos e necessidades como mais urgentes que os do outro (Cândido, 2015). A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 205, dispõe que

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988, s.p.).

Sendo assim, compreende-se que a leitura é algo que está diretamente relacionado à educação e que a educação é um direito tão necessário para a dignidade humana que deve ser promovida não só pela família ou Estado, mas por toda sociedade, nos termos da Constituição Federal de 1988.

Portanto, verifica-se que a literatura é um bem incompressível e, por essa razão, deve ser destinada a todos, não só por ser intrinsecamente ligada à educação, mas também por desempenhar papel fundamental na formação da personalidade e na construção da visão de mundo dos indivíduos.

Cândido (2015) estabelece uma analogia entre a literatura e o sonho, ao afirmar que o ser humano necessita de alguma

espécie de fabulação de modo recorrente, assim como ocorre com o sonho durante o repouso. Nesse sentido, assim como o equilíbrio psíquico depende do sonho, o equilíbrio social está relacionado à presença da literatura.

Sendo assim, torna-se necessário que haja uma organização social capaz de garantir, de forma efetiva, a democratização do acesso a esse bem. Quanto mais igualitária for a sociedade e quanto maiores forem as condições de acesso ao lazer, maior será a difusão humanizadora de obras literárias e, conseqüentemente, sua contribuição para o amadurecimento dos indivíduos (Cândido, 2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura ultrapassa a esfera do mero entretenimento, consolidando-se como uma necessidade inerente à condição humana. Através da lente teórica de Cândido (2015), fica evidente que o fenômeno literário desempenha uma função humanizadora e que sua importância é tamanha que o autor compara ao sonho: assim como o repouso psíquico depende da fabulação noturna, o equilíbrio social e a saúde mental do indivíduo dependem da capacidade de processar a realidade por meio da palavra e da narrativa.

A trajetória histórica dos direitos humanos revela que a conquista de liberdades civis e políticas não é autossuficiente se desacompanhada dos direitos sociais, entre os quais a educação e o acesso à cultura ocupam lugar central. Como demonstrado, a literatura é um bem incompressível, aquele do qual o ser humano não pode ser privado sem que sua dignidade seja ferida. Obras como as de Alba de Céspedes e Clarice Lispector

exemplificam como o texto literário atua como ferramenta de resistência, organização do caos interno e consciência das desigualdades, permitindo que o sujeito se reconheça como parte integrante de um corpo social consciente.

No entanto, o cenário contemporâneo brasileiro, marcado por altos índices de não-leitores e desigualdades no acesso digital e educacional, evidencia que a literatura ainda é tratada, na prática, como um privilégio das classes dominantes. Essa exclusão configura uma barreira ao exercício pleno da cidadania, uma vez que a capacidade crítica e a empatia, fundamentais para a vida em democracia, são nutridas pelo repertório literário.

Portanto, o acesso à literatura deve ser defendido não apenas como um direito cultural, mas como um direito humano fundamental. É dever do Estado brasileiro, conforme preceitua a Constituição Federal de 1988, garantir que esse bem seja universalizado. Somente através da democratização da leitura será possível promover o amadurecimento individual e a construção de uma sociedade mais justa, consciente e, sobretudo, profundamente humanizada.

REFERÊNCIAS

ABREU, Caio Fernando. **Morangos mofados**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. 192 p.

AZEVEDO, Luciene. Representação e performance na literatura contemporânea. **Aletria: Revista de Estudos de Literatura**, [S. l.], v. 16, n. 2, p. 80–93, 2007. Disponível em:

<https://periodicos.ufmg.br/index.php/aletria/article/view/18173>.
Acesso em: 30 abr. 2026.

BARROS, Albani de. Entre luzes e sombras: a ascensão e a decadência da ideologia burguesa. **Interfaces Científicas - Humanas e Sociais**, Aracaju, v. 6, n. 3, p. 111-122, fev. 2018. Disponível em:
<https://periodicos.set.edu.br/humanas/article/view/3322>.
Acesso em: 30 abr. 2026.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 abr. 2026.

CÂNDIDO, Antônio. **Formação da Literatura Brasileira: Momentos Decisivos**. Belo Horizonte: Itatiaia, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CERVANTES, Miguel de. **Dom Quixote de la Mancha**. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2023. 1608 p.

CÉSPEDES, Alba de. **Caderno proibido**. Tradução de Joana Angélica d'Avila Melo. 1. ed. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2022.

GULLAR, Ferreira. **Poema sujo**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016. 112 p.

HEINEN, Luana Renostro. **Democracia na Revolução Francesa: 1791 e 1793**. [S.l.: s.n.], [s.d.]. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c13ffb792c2cc71a>. Acesso em: 4 maio 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). IBGE contou 32,1 milhões de usuários da internet no país. **Agência de Notícias IBGE**, Rio de Janeiro, 23 mar. 2007. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13267-asi-ibge-contou-321-milhoes-de-usuarios-da-internet-no-pais>. Acesso em: 17 dez. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). IBGE. Pela primeira vez, mais da metade da população acessa a internet pela TV. **Agência de**

Notícias, 2024. Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44033-pela-primeira-vez-mais-da-metade-da-populacao-acessa-a-internet-pela-tv>. Acesso em: 21 abr. 2026.

LEAL, Jackson Silva. Do cartismo e do ludismo ao abolicionismo: a necessária disputa ideológica. **Captura**

Críptica: direito, política, atualidade, Florianópolis, v. 12, n. 2, p. 89-107, 2023. Disponível em:

<https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/capturacriptica/article/view/6291>. Acesso em: 30 abr. 2026.

LISPECTOR, Clarice. **A hora da estrela**. Rio de Janeiro: Rocco, 2020.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: e outros escritos. Tradução de Magda Lopes e Heraldo Barbuy. Petrópolis: Vozes, 1994. (Coleção Clássicos do Pensamento Político).

LOPES, Marcos Antônio. Direito divino dos reis: para uma história da linguagem política no Antigo Regime. **Síntese Nova Fase**, Belo Horizonte, v. 19, n. 57, p. 223-248, 1992.

Disponível em:

<https://www.faje.edu.br/periodicos/index.php/Sintese/article/download/1541/1892> Acesso em: 30 abr. 2026.

MENEZES, Hugo Lenes. **A formação da prosa moderna em língua portuguesa: o lugar de Garrett e Herculano**. 2005. Tese (Doutorado em Teoria e História Literária) – Instituto de Estudos da Linguagem, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 16 dez. 2025.

SANTOS, Marco Pais Neves dos. O conceito de morte para o homem mesopotâmico na Epopeia de Gilgamesh. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis: UFSC, v. 48, n. 1, p. 108–123, abr. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/2178-4582.2014v48n1p108>. Acesso em: 16 dez. 2025.

SANTOS, Tatiane Paola Tiss dos. **O Trovadorismo na História Literária: traços da cantiga de amor na obra nativista de Gonçalves Dias**. Orientador: João Batista Cardoso. Catalão: UFCAT, [2022]. 18 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Letras - Português) – Instituto de Estudos da Linguagem, Universidade Federal de Catalão, Catalão, [2022].

TOSI, Giuseppe (org.). **Direitos humanos: história, teoria e prática**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2005.