

Artigos Científicos

Acesso à Justiça e a importância do fomento de políticas legislativas de desjudicialização

Access to justice and legislative policies for dejudicialization

Ricardo Goretti Santos , Guilherme Fonseca Almeida 

¹ Faculdade de Direito de Vitória , Vitória, ES, Brasil

RESUMO

Este artigo examina a desjudicialização como instrumento para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça no Estado Democrático de Direito. Parte-se do reconhecimento de que o Poder Judiciário brasileiro enfrenta uma crise estrutural, caracterizada por lentidão e ineficiência na resolução de conflitos, o que exige a ampliação de vias adequadas e acessíveis para a tutela de direitos. A pesquisa investiga de que modo a desjudicialização, especialmente por meio de políticas legislativas, pode contribuir para a construção de um sistema de justiça multiportas. Em termos gerais, busca-se responder a seguinte indagação: Qual o papel e importância das medidas legislativas de desjudicialização para a construção de um sistema de Justiça Multiportas brasileiro que contribua para o efetivo acesso à justiça? O artigo divide-se em três partes: inicialmente, analisa a crise do Judiciário e a emergência da desjudicialização; em seguida, discute os fundamentos da teoria da justiça multiportas; por fim, aborda o papel do Poder Legislativo na promoção de mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos, ressaltando a importância da participação legislativa para fomentar a desjudicialização.

Palavras-chave: Acesso à Justiça; Sistema Multiportas; Desjudicialização

ABSTRACT

This article examines dejudicialization as a tool for realizing the fundamental right of access to justice in a democratic state governed by the rule of law. It begins with the recognition that the Brazilian judiciary faces a structural crisis, characterized by slow and inefficient conflict resolution, which requires the expansion of adequate and accessible avenues for the protection of rights. The research investigates how dejudicialization, especially through legislative policies, can contribute to the construction of a multi-door justice system. Broadly speaking, it seeks to answer the following question: What is the role and importance of legislative dejudicialization measures in building a Brazilian multi-door justice system that contributes to effective access to justice? The article is divided into three parts: first, it analyzes the crisis in the judiciary and the emergence of dejudicialization; then, it discusses the foundations of the theory of multi-door justice; finally, it addresses the role of the Legislative Branch in promoting extrajudicial

mechanisms for conflict resolution, highlighting the importance of legislative participation in fostering dejudicialization.

Keywords: Access to Justice; Multi-Door System; Dejudicialization

RESUMEN

Este artículo examina la desjudicialización como instrumento para la realización efectiva del derecho fundamental de acceso a la justicia en un Estado democrático regido por el Estado de derecho. Parte del reconocimiento de que el Poder Judicial brasileño enfrenta una crisis estructural, caracterizada por la lentitud e ineficiencia en la resolución de conflictos, lo que exige la ampliación de vías adecuadas y accesibles para la protección de los derechos. La investigación analiza cómo la desjudicialización, especialmente a través de políticas legislativas, puede contribuir a la construcción de un sistema de justicia multicanal. En términos generales, busca responder a la siguiente pregunta: ¿Cuál es el rol y la importancia de las medidas legislativas de desjudicialización en la construcción de un sistema de justicia multicanal brasileño que contribuya al acceso efectivo a la justicia? El artículo se divide en tres partes: inicialmente, analiza la crisis del Poder Judicial y el surgimiento de la desjudicialización; luego, discute los fundamentos de la teoría de la justicia multicanal; finalmente, aborda el rol del Poder Legislativo en la promoción de mecanismos extrajudiciales para la resolución de conflictos, resaltando la importancia de la participación legislativa para fomentar la reducción de disputas fuera de los tribunales.

Palabras Clave: Acceso a la justicia; Sistema de múltiples vías; Desjudicialización

1 INTRODUÇÃO

A efetivação do acesso à justiça é um pilar essencial do Estado Democrático de Direito. Ela exige mais do que a existência formal de órgãos jurisdicionais: requer a disponibilização de mecanismos eficazes, plurais e acessíveis para a solução de controvérsias. No Brasil, o elevado número de demandas judiciais e a lentidão na tramitação processual revelam um sistema sobrecarregado, que frequentemente falha em oferecer uma tutela jurisdicional tempestiva e efetiva.

Nesse cenário, destaca-se o fenômeno da desjudicialização, entendido como a transferência da solução de determinados conflitos para âmbitos não judiciais, como cartórios extrajudiciais e câmaras privadas de mediação e arbitragem. Esse processo tem sido impulsionado por políticas legislativas que reconhecem e estruturam tais mecanismos como instrumentos legítimos e eficientes de acesso à justiça.

O objetivo deste estudo é analisar de que forma a desjudicialização, apoiada por iniciativas normativas, contribui para a construção de um sistema de justiça multiportas, no qual o Poder Judiciário seja apenas uma das vias à disposição do cidadão. Em outras

palavras, o presente artigo possui como ponto de partida a seguinte questão: Qual o papel e importância das medidas legislativas de desjudicialização para a construção de um sistema de Justiça Multiportas brasileiro que contribua para o efetivo acesso à justiça?

A hipótese central é que a atuação ativa do Poder Legislativo é fundamental para fortalecer uma cultura institucional voltada à prevenção e à resolução extrajudicial de conflitos.

Para tanto, o artigo está estruturado em três partes. A primeira examina a crise do Judiciário e as medidas já adotadas no Brasil com vistas à desjudicialização. A segunda apresenta os fundamentos teóricos da justiça multiportas, com ênfase nas contribuições de Frank Sander e no Projeto Florença. A terceira discute o papel do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas destinadas a consolidar e ampliar o acesso extrajudicial à justiça. Por fim, são apresentadas as considerações finais e as referências.

2 A CRISE DO JUDICIÁRIO E A EMERGÊNCIA DA DESJUDICIALIZAÇÃO

O fenômeno da litigiosidade brasileira resulta em um sistema judiciário moroso, ineficaz e, não raras vezes, insatisfatório sob o ponto de vista dos resultados alcançados frente ao que se espera em termos de pacificação do conflito.

Sobreleva, neste contexto, ressaltar a cultura de violação de direitos constatada em nosso país, que faz com que os brasileiros sejam levados a litigar por força da ação ou omissão de agentes violadores, notadamente no âmbito de consumo (Goretti, 2021, p. 180). Em acréscimo, tem-se também a ocorrência, muita das vezes, de uma gestão inadequada dos conflitos (Goretti, 2019, p. 43), quando a busca de solução a um caso concreto não é direcionada para o melhor método de resolução, o que pode ocorrer por falta de conhecimento da parte ou de seus representantes (advogados ou defensores públicos), ou mesmo por ineficiência de política pública ou legislativa.

A consequência não poderia ser outra que não um assoberbamento do Judiciário, fenômeno este de fácil percepção na prática forense e que é confirmado pelos números do Relatório Justiça em Números, do CNJ, que no relatório de 2024, demonstrou que no final do ano de 2023, havia no país 83,8 milhões de processos em tramitação aguardando alguma solução definitiva, e que em comparação com o ano

anterior ocorreu um aumento de estoque de quase 1 (um) milhão de processos nas mesmas condições (Conselho Nacional de Justiça, 2024).

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

Frente aos dados, tem-se como incontestável o fato de que o Poder Judiciário se encontra assoberbado e constata-se tendências na busca de soluções desta questão, que poderiam ser divididas entre i) medidas de simplificação de procedimentos, ii) ampliação das vias de acesso à justiça, com o estímulo à autocomposição e à “desjudicialização” de procedimentos.

A referida tendência em busca de soluções de simplificações de procedimentos ou de busca de ampliação de vias de acesso por meio de métodos alternativos de solução de conflitos ampara-se na *terceira onda* do que se denominou Projeto Florença, capitaneados por Mauro Capelletti e Bryant Garth.

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

Especificamente a respeito do acesso à justiça e o contexto da terceira ondem renovatória do Projeto Florença, interessante colacionar as lições de Cappelletti e Garth:

os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais
serem a funções sociais: que as cortes não são a única forma de solução

de conflitos a ser considerada e que qualquer regulamentação processual, inclusive, a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema do judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva [...] O “acesso” não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido: ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estudo pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica (Capelletti; Garth, 1988, p. 22).

Desta forma, a concepção de acesso à justiça deve ter um alcance muito mais amplo e que compreende a efetivação do acesso também no âmbito extrajudicial, sem excluir o acesso ao Judiciário. Ela direciona sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades moderna (Capelletti; Garth, 1988, p. 67).

Cabe aqui relacionar os reflexos da terceira onda no contexto brasileiro. A simplificação de procedimentos tem ocorrido diuturnamente ao longo dos últimos tempos, visando desburocratizar o processo, tal como ocorreu, por exemplo, com a reforma processual introduzida pela Lei nº 11.232/2005, que alterou o Código de Processo Civil de 1973, quando o processo passou a ser sincrético, ou seja, os processos de liquidação e de execução de título judicial deixaram de ser autônomos para constituírem etapas finais do processo de conhecimento. São alterações pontuais em vários procedimentos processuais que visam sempre facilitar o rito inerente ao trâmite processual.

Por sua vez as medidas que buscam a autocomposição de conflitos decorrem da difusão de métodos alternativos ao processo judicial, como a mediação, a negociação, a arbitragem, técnicas que foram pauta da Resolução n.º 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, bem como foram solidificadas como norma fundamental do processo no parágrafo terceiro, do artigo terceiro, da Lei n.º 13.105/2015, que instituiu o Código de Processo Civil e prescreve que “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.” A obrigatoriedade da audiência

de conciliação e mediação previstas do artigo 334 do referido diploma processual reforçam o estímulo à autocomposição.

Mas as medidas de simplificação de procedimentos processuais e as técnicas de autocomposição estão restritas ao âmbito de políticas judiciais cujo enfoque estão limitados ao processo judicial em si. Necessário se faz o enfoque nos estudos dos processos de “desjudicialização” que visam facilitar o acesso à justiça, sobretudo em um contexto de justiça multiportas em que a “desjudicialização” pode ser um fenômeno importante na facilitação de acesso a novas portas que não o mero tratamento judicial de um conflito. As portas extrajudiciais precisam ser objeto de maior análise e cuidado por parte do legislador, uma vez que podem se mostrar mais adequadas à gestão dos conflitos em determinados casos.

Assim, o primeiro aspecto que se pretende registrar neste estudo é o da importância do desenvolvimento de políticas de “desjudicialização” para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça, sobretudo em um contexto de um Poder Judiciário que não consegue dar resposta ao volume e complexidade de conflitos que lhe são direcionados.

Tem o Estado brasileiro avançado por meio de edições legislativas que fomentam a transferência da resolução do conflito para a seara extrajudicial, com o destaque para: usucapião extrajudicial (Lei n.º 13.465/2017), inventário extrajudicial (Lei n.º 11.441/2007) e a adjudicação compulsória extrajudicial (Lei n.º 14.382/2022). Portanto, uma tendência de “desjudicialização” tem se intensificado, e na prática tem demonstrado ampla aceitação e utilização pelo jurisdicionado.

Ao se falar do fenômeno da desjudicialização, é necessário compreendê-lo em um contexto de “Sistema Multiportas”. E aqui ganha relevo a aplicação da teoria da “Justiça Multiportas” de Frank Sander. É que a “desjudicialização” é fenômeno que leva a abertura de novas portas para a facilitação do acesso à justiça.

O Tribunal Multiportas é um modelo multifacetado que faz análise prévia do conflito, para adequar a sua natureza e características a melhor forma e modelo para solucioná-lo (Alvarez; Houghton; Jassan, 1996, p. 120).

Nas palavras de Gladys Stella, estar frente a um tribunal multiportas seria como estar com uma grande caixa de ferramentas. Quem pretende usar deve certificar para que serve cada uma das peças e como usá-las com efetividade (Alvarez; Highton; Jassan, 1996, p. 120). Neste contexto, as ferramentas de procedimentos extrajudiciais deve ser melhor compreendida, e o conceito de Justiça Multiportas é fundamento da pesquisa que busca analisar as medias legislativas que as fomentem.

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

É este o contexto que se extrai das palavras do próprio Frank Sander, em seu livro *Varieties of Dispute Processing*:

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

Para ser conhecer da origem do conceito de Tribunal Multiportas, interessantes são as palavras do próprio Frank Sander em entrevista concedida à Maria Hernandez

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

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

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

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

Portanto, o que se defende é que o conceito de “Tribunais ou Cortes Multiportas” da teoria de Frank Sander seja transportado para um contexto de “Sistema de Justiça Multiportas”, como um modelo de sistema baseado na abertura de múltiplas vias de

acesso à justiça, que retira o Judiciário de uma posição de centralidade. É neste “sistema”, em que o judiciário não é porta exclusiva e ainda sem o caráter de centralidade da saída judicial, é que se tem e se impõe o fenômeno da “desjudicialização”.

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

Pois bem, apresentado o contexto de “desjudicialização”, que se desenvolve e se relaciona com suporte na terceira onda do Projeto de Florença, bem como deve ser pensado e fundamentado em um “Sistema de Justiça Multiportas”, é imperioso refletir a respeito da importância das políticas legislativas em prol do fenômeno da “desjudicialização”.

3 A TEORIA DA JUSTIÇA MULTIPORTAS COMO FUNDAMENTO DO SISTEMA HÍBRIDO E O PAPEL DO PODER LEGISLATIVO NO FOMENTO À DESJUDICIALIZAÇÃO

Conforme números já apresentados neste artigo com base no Relatório Justiça em Números, do Conselho Nacional de Justiça, é inegável que vivemos um momento dramático do Judiciário Brasileiro. Portanto, pensar em outros métodos - ou “outras portas”, com base na teoria de Frank Sander - é uma medida que se impõe para melhorar o alcance real de acesso à justiça para o cidadão brasileiro. Daí decorre a defesa em favor da “desjudicialização” de procedimentos defendida neste ensaio.

Mas é importante que fique claro que a “desjudicialização” não pode ser vista e defendida simplesmente como um caminho para sanar a atual situação do judiciário. É a “desjudicialização” um caminho para fomentar o acesso à justiça, e apenas uma de suas consequências, mas não seu principal fundamento, é meio auxiliar na resolução da crise do judiciário. É apenas efeito da “desjudicialização” que essa desafogue o judiciário, eis que situações que hoje estão assoberbando a interminável fila de processos judiciais podem vir a ter solução outra por meio de medidas de “desjudicialização”.

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

E para que seja dada a real importância ao fomento às medidas de “desjudicialização”, e assim seja satisfeito o direito fundamental de acesso à justiça, o que passa a ser defendido aqui é que o acesso à justiça seja pretendido e almejado com a participação de todos os poderes constitucionais, e deve ser ressaltada sobretudo a importância do Poder Legislativo neste processo.

A Constituição Federal de 1988, já em seu preâmbulo, consignou que:

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

Veja-se que do preâmbulo de nossa Carta Magna- cujo debate se o enunciado tem caráter normativo ou apenas diretivo será desconsiderado neste estudo eis que a mensagem passada pelo constituinte basta para a reflexão aqui proposta, independente da força normativa ou diretiva do texto – já se tem a diretriz de que o Estado Democrático, e, portanto, os poderes que a referida carta constitucional instituiu, devem agir comprometidos com a solução pacífica das controvérsias. Neste sentido, Humberto Dalla defende que é fundamental reconhecer o acesso à justiça como princípio essencial ao funcionamento do Estado de Direito (Dalla, 2019. p 55).

Aqui, tem-se o primeiro ponto de reflexão que nos leva a defender políticas legislativas de “desjudicialização”. É que a solução pacífica de controvérsias é um dever do Estado Democrático instituído, e, portanto, é uma obrigação constitucional do legislativo,

enquanto um dos poderes instituídos, agir neste sentido, ou seja, melhorando e ampliando o acesso à justiça por meio da propositura de legislações neste sentido.

O artigo segundo da Carta Magna de 1988 instituiu os poderes da União, determinando a harmonia deles entre si. Não pode, portanto, a questão da resolução de conflitos ficar restrita ao Judiciário, mas sim deve ser pensada por todos os poderes em harmonia, conforme preconiza o texto constitucional. Mais uma vez fica nítido que a “desjudicialização” deve ser pensada por todos os atores constitucionais.

Neste ponto, é cabível uma observação. É que apesar de ser dever constitucional do legislativo a busca da “solução interna de conflitos”, nos termos literais da própria constituição, e ainda, considerando que a busca desta solução interna de conflitos pode ocorrer através do fomento à “desjudicialização”, pode se considerar que o Poder Legislativo tem sido omissos no assunto, e que o tema tem sido melhor tratado pelo próprio Poder Judiciário, quando deveria ser protagonizado pelo próprio legislativo.

Apesar de avanços, tais como a lei que instituiu a usucapião extrajudicial (Lei n.º 13.465/2017), o inventário extrajudicial (Lei n.º 11.441/2007) e a adjudicação compulsória extrajudicial (Lei n.º 14.382/2022), fato é que muito das medidas de “desjudicialização” ainda tem sido realizada pelo próprio Poder Judiciário, reforçando o vício da centralidade no Judiciário.

Como exemplo de que o Poder Judiciário é quem tem, dentro de sua competência, protagonizado a execução de medidas de “desjudicialização”, basta citarmos a Agenda 2030 no Poder Judiciário Brasileiro, que tem como marco inicial o mês de setembro de 2018, logo após a posse do Ministro Dias Toffoli como Presidente do STF e do CNJ. A Agenda 2030 é a agenda de Direitos Humanos das Nações Unidas, aprovada em Assembleia Geral das Nações Unidas em 2018 (disponível em <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030>). Em consequência desta integração à Agenda 2030, o Judiciário Brasileiro instituiu nos dias 25 e 26 de novembro de 2019, durante o XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário a Meta 09, que fomenta a “desjudicialização” nestes termos:

Meta 9 – Integrar a Agenda 2030 ao Poder Judiciário (STJ, Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça do Trabalho e Justiça Militar da União e dos

Estados) Realizar ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltadas aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), da Agenda 2030 (CNJ, Metas Nacionais 2020, Encontro Nacional do Poder Judiciário, Maceió, Alagoas).

Nesta mesma linha, de que o fomento à “desjudicialização” tem ocorrido pelo Judiciário e não pelo Legislativo, tem-se a recente resolução nº 571/2024 que promoveu alterações na Resolução CNJ 35/2007 para intensificar seu compromisso com a “desjudicialização” de processos por meio da expressa autorização para a realização extrajudicial de divórcios e inventários e partilhas consensuais mesmo se houver filhos menores ou incapazes e mesmo se o falecido tiver deixado testamento.

Em outras palavras, o Poder Legislativo tem o dever de zelar pelo direito constitucional de acesso à justiça, e deve, por meio de proposições legislativas, fomentar novos métodos de solução de conflito, e sua inércia, tem inclusive sido amenizada por resoluções do próprio Poder Judiciário, que não tem como função primordial a regulamentação e o fomento destes procedimentos, o que aponta ainda mais para a necessidade de que o Poder Legislativo assuma o seu papel e dê início a uma postura ativa de estudo e proposição de medidas legislativas que nos dizeres de Frank Sander, considerando a sentido de “sistema multiportas”, crie “novas portas” para o jurisdicionado ter como opção ao buscar a solução de seu conflito.

Assim, deve ser desconstituída a posição de centralidade do Judiciário na resolução de conflitos. A Constituição Federal instituiu o Estado Democrático de Direito e determinou princípios basilares que todos os poderes constituídos devem zelar e perseguir, em harmonia. O Poder Executivo pode, por exemplo, criar políticas públicas de educação e conscientização que visam atender ao postulado de justiça previsto na Constituição. O Poder Legislativo, por sua vez, deve, como já dito, discutir e propor caminhos alternativos à resolução de conflitos, e assim legislando em favor da “desjudicialização”, rompendo com a atual, e desacertada, centralidade conferida ao Judiciário na pacificação de conflitos.

Um dos principais desafios da prática jurídica no Brasil é a superação da cultura da gestão inadequada de conflitos, e assim, tem-se que o fenômeno da judicialização

de conflitos que poderiam ser geridos de forma mais adequada acaba gerando o acúmulo nos tribunais (Goretti, 2019, p. 42). E para afastar o fenômeno da judicialização, impõe-se ao Poder Legislativo o dever constitucional de zelar pela solução de conflitos exercendo seu papel propositivo, legislando em favor de novos métodos para a gestão adequada de conflitos.

Uma vez demonstrado que o acesso à justiça deve ser pensado cada vez mais de forma desapega à visão de centralidade do Judiciário e demonstrado o dever constitucional do Poder legislativo em agir para zelar pelo direito fundamental de acesso à justiça, o que muitas das vezes pode e deve se dar pela “desjudicialização”, cabe nos falar a respeito de outro ponto que nos direciona ainda mais para a necessidade de medidas legislativas em favor da “desjudicialização”. Trata-se do caráter secundário da jurisdição, ou seja, da função de *ultima ratio* do judiciário.

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

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

Ora, se a função da jurisdição é justamente substituir, não é a principal. É saída secundária, para ser usada quando a primeira opção (a que não necessita da decisão adjudicada) não for capaz por si só de solucionar o conflito. Cabe aqui mencionar que o conceito de jurisdição por si só é objeto de discussões, e delimitar o que este ensaio

adotará como pressuposto de que independente do conceito, fato é que o Judiciário deve ser a última busca.

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

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

Renata Cortez Peixoto resume a situação a respeito do instituto da jurisdição que muito se aplica ao defendido neste estudo. Menciona que deve se reconhecer a dificuldade e talvez até mesmo impossibilidade de se estabelecer, ontologicamente, um conceito de jurisdição que se revele universal e, portanto, válido em todos os lugares e qualquer tempo. Mas defende que se posicione e se defina o conceito de jurisdição em um contexto de concepção atualizada de acesso à justiça e do reconhecimento da adoção de um sistema brasileiro de Justiça Multiportas (Peixoto, 2025, p. 75).

A despeito da complexidade na definição do termo de jurisdição, fato é que de todas elas extraí-se a mesma conclusão: a função do Poder Judiciário deve ser considerada a *última ratio*. É o que defende Renata Cortez Peixoto quando diz que “deve-se buscar a democratização da prestação jurisdicional, de modo que a previa passagem dos conflitos por outros órgãos, agentes e instâncias, não jurisdicionais propriamente ditas, é estratégia a ser incentivada e não apenas admitida” (Peixoto, 2025, p. 93).

Mas para a concretude do que se pretende, ou seja, que de fato a saída judicial para conflitos seja a última, fato que por si só decorre do princípio da subsidiariedade

da jurisdição, é necessário que o Poder Legislativo cumpra com seu papel constitucional e atue em favor de políticas legislativas que fomentem a “desjudicialização”, sob pena de nos mantermos vivendo a cultura da exclusividade da busca da decisão adjudicada, inseridos na cultura do litígio.

Assim, para que, nos termos apresentados por Trícia Navarro, um sistema multiportas efetivo contenha a judicialização como opção residual com o crescimento de movimentos de extrajudicialização, mais uma vez tem-se como imperativo a atuação do Poder Legislativo, que como visto, tem seu dever institucional e constitucional de zelar pelo acesso à justiça (Navarro, 2024, p. 12).

E como amparo à conclusão de que deve o Poder Legislativo agir em favor da desjudicialização, digno que se demonstre que quando o fez, agiu muito bem. Basta que sejam analisados os números apresentados pelo relatório da Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG-BR, na edição de 2024 do “Cartório em Números”, no qual consta que no período de 2007 a 30 de setembro de 2024, cerca de 2,6 milhões de inventários extrajudiciais foram realizados pelos Tabelionatos de Notas do Brasil (ANOREG-BR. 2024, p. 84). Portanto, desde o advento da Lei n.º 11.441 de 2007, evitou-se quase três milhões de processos judiciais de inventário, mas todos estes casos de sucessão post mortem foram solucionados sem a necessidade de um processo judicial e de forma eficaz no âmbito extrajudicial.

Por sua vez, os números referentes aos divórcios extrajudiciais também comprovam a importância das medidas legislativas de desjudicialização, uma vez que segundo o citado relatório “Cartório em Números” de 2024, entre os anos de 2007 a 30 de setembro de 2024, exatos 1.168.421 divórcios foram realizados no âmbito extrajudicial. A expressividade dos números alicerça a conclusão de que a solução de conflitos no meio extrajudicial é eficaz, e sobretudo, que o Legislativo deve continuar agindo para a desjudicialização que proporcione avanços ao sistema de justiça multiportas brasileiro.

Resta demonstrado, portanto, a importância de pensar o acesso a justiça com a participação de todos os poderes constitucionais instituídos e buscou-se fundamentar

a importância de atuação do Poder Legislativo em favor da “desjudicialização”, não somente por estar o Judiciário em crise, mas por ser dever constitucional do legislativo o cumprimento do postulado de acesso à justiça, bem como por ser seu dever agir para que a concepção de que é o Judiciário a *última ratio* seja possível, criando mecanismos e métodos de resolução dos conflitos alheios e prévios à demanda judicial que só ocorria quando de fato inevitável.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acesso à justiça, enquanto direito fundamental, exige a adoção de medidas estruturais que transcendam o Judiciário. A desjudicialização representa, nesse contexto, uma estratégia legítima e necessária para garantir a efetividade desse direito, especialmente frente ao cenário de sobrecarga dos tribunais.

Com as reflexões apresentadas, tem-se a importância das políticas legislativas de fomento ao acesso à justiça, por meio da implementação da “desjudicialização” de procedimentos. Desta forma, a concepção de acesso à justiça deve ter um alcance muito mais amplo e que compreende a efetivação do acesso também no âmbito extrajudicial, sem excluir o acesso ao Judiciário, mas encarando-o apenas como uma das possibilidades. Mas para a concretude desta ideia, é imperativo que se tenha maior atuação do Poder *Legislativo*.

Com fundamento em Cappelletti e Garth, especificamente na terceira onda renovatória, bem como preconizando a existência de um sistema multiportas, com apoio em Frank Sander, tem-se que é imprescindível a ampliação dos meios de resolução de conflitos e de soluções extrajudiciais, o que já vem ocorrendo, mas precisa ser melhor trabalhado pelo Poder Legislativo, o que decorre do compromisso democrático com a pacificação social, e não apenas da necessidade de desonerar o sistema judicial.

E os argumentos são claros no sentido de que não é que possa o Poder Legislativo agir no sentido que se defende, mas sim que deve, é sua obrigação constitucional enquanto poder instituído e dotado de funções para tanto. É, assim,

uma ordem constitucional que o Poder Legislativo atue em favor do acesso à justiça e a instituição de políticas legislativas neste sentido, ainda tímidas, deveriam ser a regra em um sistema jurídico brasileiro, para que este possa se tornar um sistema nacional de justiça Multiportas.

A resolução da situação de crise do Poder Judiciário não é por si justificativa para as medidas de “desjudicialização” que se defende sejam fomentadas pelo legislativo. É o postulado de acesso à justiça o ponto fundante e principal norteador para que a atuação legislativa reflita, estude e operacionalize modificações no ordenamento jurídico brasileiro, viabilizando o uso de saídas extrajudiciais de resolução de conflitos e técnicas de gestão destes conflitos, que nos auxiliem a vencer o atual contexto de crise do Judiciário.

REFERÊNCIAS

ÁLVAREZ, Gladys Stella; HIGHTON, Elena I.; JASSAN, Elías. **Mediación y justicia**. Buenos Aires: Depalma, 1996.

Bueno, Casso Scarpinella. Curso Sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG-BR – Relatório Cartório em Números, 2024. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/comunicacao/revistas/cartorio-em-numeros/>. Acesso em 28/08/2025

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Brasília: Senado Federal: Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 15 abr 2025

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 abr 2025.

BRASIL. **Justiça em Números**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023>. Acesso em: 15 abr 2025.

BRASIL. **O que é Agenda 2030**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/agenda-2030/#:~:text=Trata%2Dse%20da%20agenda%20de,e%20na%20promo%C3%A7%C3%A3o%20da%20equidade>. Acesso em: : 15 abr 2025.

CABRAL, Antônio do Passo; DA CUNHA, Leonardo Carneiro. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (collaborative law) “mediação sem mediador”. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 259, set. 2016.

CANUTO, Elanne Karinne de Oliveira; BEZERRA JUNIOR, Jose Albenes; MARTINS, Leonardo. O emprego dos meios extrajudiciais de solução de conflitos como um direito fundamental, uma proposta de emenda à Constituição n.º 136/2019. **R. Dir. Gar. Fund.**, Vitória, v. 22, n. 3, p. 49-78, set./dez. 2021. Acesso em: 20 abr 2025.

CAPPELLETTI, Mauro. **Processo, ideologias e sociedade**: volume II. Tradução, revisão e notas do Prof. Dr. Hermes Zaneti Junior. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2010.

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

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

COSTA E SILVA, Paula. O acesso ao sistema judicial e os meios alternativos de resolução de controvérsias: alternatividade efectiva e complementariedade. **Revista de Processo**, São Paulo, n.º 158, jan./abr. 2008.

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

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

GONÇALVES, Marcelo Barbi. **Teoria Geral da Jurisdição**. Salvador: JusPodivm. 2020.

GORETTI, Ricardo. **Gestão Adequada de Conflitos**. Salvador: Juspodivm. 2019.

GORETTI, Ricardo. MAGALHÃES, Breno de Oliveira. Acesso à Justiça e Desjudicialização: As Serventias Extrajudiciais como meio adequado para alteração do regime de bens na constância de casamento. **Revista Brasileira de Direito Civil – RBD Civil**, Belo Horizonte, v. 33, n. 2, p. 117-139, abr./jun. 2024.

GORETTI, Ricardo. **Mediação e Acesso à Justiça**. 2. ed. rev. e atualizada. Salvador: Juspodivm, 2021.

GORETTI, Ricardo; AURICH, Fabiana. A solução consensual de conflitos pelas serventias extrajudiciais como forma de efetivação do acesso à justiça. **Revista Direito em Debate**, Ijuí, ano XXXII, n.º 60, jul./dez. 2023.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Manual de direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

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

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. 3. ed. Salvador. Juspodivm, 2020.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

NAVARRO, Trícia. **Justiça Multiportas**. Indaiatuba-SP: Foco, 2024.

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

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; STANCATI, Maria Martins Silva. A ressignificação do princípio de acesso à justiça à luz do artigo 3º do CPC/15. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 254, n.º 41, abr. 2016.

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

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

SERPA, Maria de Nazareth. **Mediação: uma solução judiciousa para conflitos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

THEODORO JUNIOR, Huberto. **Projeto Legislativo da Execução Civil**. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/deesp/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil>. Acesso em: 28 jun. 2024.

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

SOBRE A AUTORIA

1 – Ricardo Goretti Santos

Doutor, mestre, especialista em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória

<https://orcid.org/0000-0002-1933-0507> • ricardogoretti@fdv.br

Contribuição: Revisão crítica, comentários ou edição do manuscrito

2 – Guilherme Fonseca Almeida

Mestrando do programa em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória

<https://orcid.org/0009-0005-1289-2071> • guilherme.almeida@apd.adv.br

Contribuição: Revisão crítica, comentários ou edição do manuscrito

COMO FAZER REFERÊNCIA AO ARTIGO (ABNT):

Santos, R. G.; Almeida G. F. Acesso à Justiça e a importância do fomento de políticas legislativas de desjudicialização. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 21, e 92313, p. 1-20, 2026. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/198136992313> Acesso em: dia mês abreviado. ano.

Direitos autorais 2026 Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM

Editores responsáveis: Dr. Rafael Santos de Oliveira



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.