

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA,
GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II**

CLAUDIA MARIA BARBOSA

SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

A174

Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Claudia Maria Barbosa; José Querino Tavares Neto; Samantha Ribeiro Meyer-pflug. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-201-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II

Apresentação

As apresentações do Grupo de trabalho n.º37 "Acesso à justiça, política judiciária, gestão e administração da justiça II" foram realizadas por pesquisadores das mais diversas regiões do Brasil, vinculados aos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito. Os artigos apresentados abordaram temas relevantes e atuais da justiça, de forma científica e objetiva, analisando diversos aspectos e propondo soluções na consolidação e aprimoramento da Justiça e sua administração.

Bruna Paula da Costa Ribeiro, Marcos Délli Ribeiro Rodrigues e Natália Ribeiro Linhares no artigo "A justiça como essência: a contribuição da metafísica aristotélica para uma leitura ontológica do acesso à justiça" travaram uma discussão aprofundada da essência da justiça sob a ótica aristotélica. Já Camila Cristina Alves Ribeiro e João Victor Nardo Andreassa trataram dos "Conflitos estruturais e consensualidade: diálogos entre justiça colaborativa e efetividade dos direitos". Thiago Libanio Silva e João Marcelo de Souza Cordeiro abordaram a Reforma do Poder Judiciário no artigo "Os vinte anos da Emenda Constitucional nº 45: impactos e desafios na implementação dos métodos consensuais de resolução de conflitos". Sobre a mediação, Michele Ticiane dos Anjos Santos Mendes, Agatha Gonçalves Santana e Flavia Isadora Ribeiro Gomes examinaram, "O princípio da cooperação processual na mediação brasileira: uma análise hermenêutica à luz de Ronald Dworkin."

No artigo "A flexibilização da coisa julgada como fator real de acesso à justiça: um estudo de caso do STJ" Walmor Henrique Apolinário Fabris, Morgana Comin Zeferino e Diogo Fortunato Melo analisaram a necessidade dessa flexibilização como garantia de acesso à justiça.

No tocante a inteligência artificial, Roberta dos Santos Rodrigues, Maurício da Cunha Savino Filó e Morgana Comin Zeferino apresentaram um estudo atual sobre "A inclusão digital como condição para a efetividade do acesso à justiça no Brasil". Já Otávio dos Santos Albuquerque e Arianne Brito Cal Athias estudaram "A repercussão dos julgados do Poder Judiciário na administração pública digital e na conformidade com a LGPD". Já Danúbia Patrícia de Paiva apresentou o artigo: "Atlas da justiça automatizada: classificação, riscos e potencialidades das ferramentas de IA adotadas pelos tribunais brasileiros".

Dentro da temática da desjudicialização, Daniel Henrique Ferreira Tolentino e Leonel Cezar Rodrigues apresentaram estudo sobre “A desjudicialização da execução civil à luz da efetividade dos tabeliões de protesto na recuperação de créditos”. Já Erika Araújo de Castro, Clarindo Ferreira Araújo Filho e Danilo Rinaldi dos Santos Jr. destacaram o papel das serventias extrajudiciais no artigo “Justiça e cidadania: as serventias extrajudiciais como vetores de inclusão social no Estado Democrático de Direito”. Nesse sentido, Cristiane Meneghette, Luis Alfredo Pontes Ramos e Plínio Antônio Britto Gentil apresentaram o estudo sobre a “A inafastabilidade da jurisdição e o caminho para a desjudicialização nos núcleos de práticas jurídicas nas instituições de ensino superior”. Por sua vez, Simone Paula Vesoloskie e Régis Custodio de Quadros examinaram “A implementação da mediação extrajudicial na administração pública: uma análise crítica dos limites e contradições entre discurso e prática. ”

Natália Rios Estenes Nogueira, Welington Oliveira de Souza dos Anjos Costa e Shaynna Luana da Conceição Leite enfrentaram o tema da judicialização da saúde no estudo “Direito fundamental à saúde: análise sobre a judicialização dos tratamentos de câncer”. Destarte, Filipe de Souza Teixeira, Maurício da Cunha Savino e Filó Thiago Firmino Silvano examinaram com acuidade o “Acesso à justiça e novos tratamentos de conflitos no contexto pós-pandemia”.

O direito à educação é analisado por Andréa Carla de Moraes Pereira Lago no artigo “Um novo olhar acerca dos conflitos educativos e da efetivação dos direitos da personalidade dos atores sociais da escola a partir da justiça multiportas e da mediação escolar”.

O tema da advocacia pública e o acesso à justiça foi enfrentado por Rocinio Oliveira Fragoso Neto e Iago Borges Drumond no artigo “Advocacia pública e estatuto da OAB: um debate sobre as prerrogativas dos advogados públicos”. Martina Leão Gutierrez e Clarice Beatriz da Costa Söhngen examinaram os aspectos relevantes da linguagem jurídico no artigo “Entre as palavras da justiça: a linguagem jurídica e a ameaça à democracia?”

O artigo “O panorama atual da conciliação judicial no Tribunal de Justiça de Minas Gerais após quase 10 anos de vigência do Código de Processo Civil de 2015” foi apresentado por Daniel Secches Silva Leite e Ana Luíza Alves Ferreira Silva Auto. Já Thainara Campos de Oliveira e Vicente Edmundo Alves de Oliveira abordaram “A Emenda Constitucional nº 66 e a expansão da solução extrajudicial dos conflitos no direito de família”.

Cássia Rayana e Hércia Macedo de Carvalho Diniz e Silva trataram em seu artigo do “Acesso à cidadania no contexto de vulnerabilidade socioeconômica ambiental: análise sobre

os serviços de justiça itinerante do Conselho Nacional de Justiça”. Luís Henrique Gonçalves e Natalia Maria Ventura da Silva Alfaya examinaram “Os avanços e os obstáculos causados às minorias pela modernização do poder judiciário brasileiro”.

Por fim, Geyson José Gonçalves da Silva analisou em seu artigo “A litigância abusiva e a recomendação CNJ nº 159/2024”.

Parabenizamos os autores pela qualidade dos artigos apresentados e pela discussão franca e ética sobre temas tão relevantes para o Direito.

Profa. Dra. Claudia Maria Barbosa

Prof. Dr. José Querino

Profa. Dra. Samantha Ribeiro Meyer Pflug Marques

CONFLITOS ESTRUTURAIS E CONSENSUALIDADE: DIÁLOGOS ENTRE JUSTIÇA COLABORATIVA E EFETIVIDADE DOS DIREITOS

STRUCTURAL CONFLICTS AND CONSENSUALITY: DIALOGUES BETWEEN COLLABORATIVE JUSTICE AND EFFECTIVENESS OF RIGHTS

Camila Cristina Alves Ribeiro ¹
João Victor Nardo Andreassa ²

Resumo

O presente estudo busca analisar a efetividade do acesso à justiça à luz da desigualdade social existente diante da sociedade brasileira, em conjunto com a cultura da judicialização, em que faz com que os jurisdicionados creiam que apenas o judiciário é meio capaz para solucionar seus conflitos, ocasionando em grande sobrecarga do Poder judiciário, gerando o que é exposto atualmente como a “crise da justiça”. Formulando o seguinte questionamento: Diante do cenário delineado, delineou-se o seguinte questionamento: como proporcionar o efetivo acesso à justiça no ordenamento nacional, essencialmente nos litígios de natureza estruturada? A partir disto, se analisa a possibilidade de desjudicializar, portanto, deixar de tornar judicial os conflitos, essencialmente no que tange aos litígios de natureza estrutural. Inobstante, foi investigado a potencialidade da participação ativa do Ministério Público na defesa dos direitos difusos, localizando grande valia no uso de meios consensuais de conflitos, principalmente na participação extrajudicial dos membros do MP para garantia da tutela nos litígios de natureza estruturada. Por fim, a metodologia aplicada é o hipotético-dedutivo, a partir da revisão bibliográfica, com o auxílio da legislação vigente e a jurisprudência aplicada na presente temática.

Palavras-chave: Acesso à justiça, Crise da justiça, Desjudicialização, Direitos humanos, Litígios estruturais

Abstract/Resumen/Résumé

This study seeks to analyze the effectiveness of access to justice in the light of the social inequality that exists in Brazilian society, together with the culture of judicialization, which makes the courts believe that only the judiciary is capable of resolving their conflicts, causing a great overload of the judiciary, generating what is currently known as the “crisis of justice”. In view of the above scenario, the following question was raised: how can we provide effective access to justice in the national legal system, essentially in structured disputes? This is the basis for an analysis of the possibility of de-judicializing, i.e. not making conflicts judicial, essentially with regard to disputes of a structural nature. However,

¹ Graduanda em Direito pelo UNIFIO.

² Doutor em Ciência Jurídica - UENP. Mestre em Direito - UNIVEM. Graduado em Direito - UNIFIO. Professor do Curso de Direito do UNIFIO. Advogado.

the potential of the active participation of the Public Prosecutor's Office in the defense of diffuse rights was investigated, finding great value in the use of consensual means of conflict, especially in the extrajudicial participation of members of the Public Prosecutor's Office to guarantee protection in disputes of a structured nature. Finally, the methodology applied is hypothetical-deductive, based on a bibliographical review, with the aid of current legislation and case law applied to this issue.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Access to justice, Crisis of justice, De-judicialization, Human rights, Structural litigation

1. INTRODUÇÃO

Um dos elementos essenciais para um Estado Democrático de Direito se trata da disponibilização do efetivo acesso à justiça, direito este garantido pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, XXXV, no Brasil, representando que todo indivíduo terá seus conflitos resolvidos com mecanismo adequados e eficazes. Entretanto, é evidenciado que o presente direito não é universalizado no ordenamento nacional, que embora haja um potencial acesso à justiça, ausenta-se o efetivo acesso à justiça para toda a sociedade.

Outrossim, foi apontado esta perspectiva do acesso à justiça diante dos litígios estruturais, onde há uma violação sistêmica de preceitos fundamentais por instituições públicas ou privadas. De modo que a própria inobservância ao efetivo acesso à justiça torna-se um conflito estrutural que deve ser combatido por todos os *stakeholders*, necessariamente com a participação dos legitimados de demandas coletivas.

Diante do cenário delineado, delineou-se o seguinte questionamento: como proporcionar o efetivo acesso à justiça no ordenamento nacional, essencialmente nos litígios de natureza estruturada?

Para responder o questionamento supramencionado, realizou-se a hipótese da desjudicialização, ou seja, fazer o uso de meios consensuais de solução de conflitos estruturais, como é o caso do Termo de Ajustamento de Conduta e Procedimento Administrativo, que seja utilizado através da participação ativa do Ministério Público na proteção dos direitos difusos e sociais.

O objetivo geral da presente pesquisa é analisar a efetividade da atuação extrajudicial do Ministério Público na solução consensual de litígios de natureza estruturada e investigar a possibilidade do efetivo acesso à justiça por intermédio da desjudicialização. Para isto foi traçado objetivos específicos, quais sejam a análise do acesso à justiça nas demandas estruturais, se há o efetivo ou potencial acesso, bem como evidenciar o impacto da cultura da judicialização no ordenamento nacional, junto com a análise de possíveis desigualdades sociais tangentes ao direito supramencionado, por fim, investigar a plausibilidade do uso de meios consensuais e cooperativos para solucionar litígios estruturais.

Ademais, o presente ensaio se justifica pela notória importância do preceito fundamental do acesso à justiça, em que pese seja este importante pilar do Estado Democrático de Direito, não está sendo devidamente potencializado seu acesso para a sociedade, portanto, é de suma relevância que seja localizado mecanismos alternativos para a defesa dos preceitos fundamentais.

Por fim, a metodologia aplicada foi o método hipotético – dedutivo, em que a partir da identificação de uma problemática há a formulação de hipóteses, posteriormente validadas para que seja comprovada ou refutada, com base em estudos bibliográficos, em conjunto com análise da legislação e jurisprudência pertinente ao presente estudo.

2. O EFETIVO ACESSO À JUSTIÇA NOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS

A Constituição de 1988 promoveu a defesa do acesso à justiça, necessariamente no previsto no texto legal do artigo 5º, XXXV, tornando-o elemento unívoco da propagação de um Estado Democrático de Direito. De modo que a investigação a tal direito possui alcance internacional, acarretando a discussão sobre sua efetividade, seria acessar o judiciário ou acessar uma ordem justa?

Neste íterim, Cappelletti e Garth fundamenta que “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, p. 12). Sendo que tal direito demonstra duas finalidades de um sistema jurídico, ser um sistema para que pessoas possam reivindicar seus direitos ou resolver seus litígios sob a égide do Estado (Cappelletti; Garth, 1988).

Outrossim, o acesso à justiça possui hodiernamente concepção axiológica valorativa, uma vez que Watanabe expõe que tal direito não se limita a acessar o judiciário, mas sim, possibilitar o acesso à estrutura legal justa (Watanabe *apud* González, 2019), o autor ainda disserta que se retrata na busca da efetivação de direitos, ora no âmbito judiciário, ora no âmbito extrajudicial. Deste modo, há a desmitificação da vinculação do acesso à justiça e o judiciário.

Neste cenário, Oliveira e Ribeiro concluem que tal direito resulta-se na perfeita harmonia do “direito à informação, o direito de acesso à justiça adequadamente organizada, o direito à preordenação dos instrumentos processuais, bem como o direito à remoção de todos os obstáculos que impeçam o acesso efetivo a uma ordem jurídica justa” (Oliveira; Ribeiro, 2024, p. 343).

Por fim, comprovando o teor internacional do acesso à justiça, tal é reconhecida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, onde pontua no artigo 8º que “Todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei” (UNICEF, *online*).

Ainda que haja tantos normativos que disciplinem o acesso à justiça, bem como supramencionados, há a operacionalização das variáveis, ou seja, no que tange ao âmbito judiciário, é possível localizar a existência do potencial acesso à justiça e o efetivo acesso à justiça. Quando, ora há o acesso potencial, que faz menção à estrutura do sistema judiciário, logo, sua capacidade em prestar o serviço judicial, ora se encontra o efetivo acesso, representada pelo grau de conflituosidade da população, este que verifica o desempenho do anterior.

Uma pesquisa realizada por Torling e Buta (2020) foi capaz de demonstrar que, diante das comparações entre o efetivo e potencial acesso à justiça, há condições como, baixa renda, baixo nível de escolaridade, assimetria racial e de idade e infraestrutura desigual do sistema judiciário nas regiões brasileira que agregam, para realidade de que o acesso à justiça permanece restrito, não sendo universalizável no contexto brasileiro.

Com base nos resultados apresentados pode-se concluir também que o acesso efetivo à justiça no Brasil é diretamente influenciado por fatores contextuais, como renda, cor de pele e gênero. Assim, é possível dizer que o acesso efetivo à justiça no Brasil tem características “elitistas”, com favorecimento a população mais rica, brancas e masculinas, o que acaba reforçando os diversos indicadores de desigualdade social observados no país (Torling; Buta, 2020, p. 14).

Nesta perspectiva, é possível discorrer que o Poder Judiciário brasileiro se encontra na intitulada “crise da justiça”. Uma vez que, a morosidade, a ausência do uso de precedentes, a cultura da judicialização e o altíssimo custo do judiciário, além das desigualdades já mencionadas, fomentam para ineficácia do acesso à justiça pela via judicial, visto a sua inacessibilidade.

Deve haver, diante da grande procura pela judicialização de conflitos, que haja meios adequados, além do processo judicial, para a proteção dos direitos fundamentais. Pois, além da atual escassez do judiciário, a garantia de eficácia de suas decisões não existe, portanto, deve-se garantir múltiplas portas para a satisfação dos direitos postulados, o que irá acarretar o devido acesso à justiça (Aragão, 2021).

O tangente aos litígios de natureza estrutural faz com que tal realidade, ou seja, a restrição ao acesso à justiça pela via judicial, se torne mais alarmante. Uma vez que os litígios estruturais são aqueles em que há uma violação sistêmica dos preceitos fundamentais por instituições pública ou privada, logo, tal privatização do acesso à justiça configura um litígio estrutural que precisa ser combatido.

Deste modo, diante de tais dificuldades, bem como, a necessária proteção dos preceitos fundamentais, se torna inviável que a tutela dos direitos inerentes ao indivíduo, garantido

constitucionalmente, sejam condicionados à prolação de uma ação, no dito cenário, de litígios estruturais, discorre acerca da propositura de um Processo Estrutural. E aos que conseguem usufruir de tal direito, ainda sim são condicionados à difíceis realidades do sistema judiciário nacional, saturado de demandas, consequentes da cultura da judicialização.

2.1 O IMPACTO DA CULTURA DA JUDICIALIZAÇÃO NO ORDENAMENTO NACIONAL

Há no Brasil, uma cultura de judicializar todos os conflitos, sejam estes complexos ou não, uma vez que possuem o entendimento de que irão atingir o que lhe é justo, de modo exclusivo, através de uma decisão judicial. Seja pela alta confiança da sociedade ao Poder Judiciário, seja pela desconfiança de que os meios consensuais de solução de conflitos sejam eficazes.

Neste íterim, disserta Guedes (2019):

A sociedade está habituada a levar seus conflitos para os tribunais em busca da prestação jurisdicional (ou seja, a “judicialização do conflito”), por acreditar que o Poder Judiciário é a única fonte de acesso à Justiça: uma verdadeira cultura do litígio que culminou com a crise do Judiciário que, com um número excessivo de processos, está cada vez mais moroso e ineficiente (Guedes, 2019, p 56).

Outrossim, há o entendimento de que, uma vez retirado da sociedade, o poder de resolver sozinho seus próprios conflitos, logo, é obrigação do Estado em solucionar todos os litígios existentes. Conforme expõe Silva *et. al.* (2024):

[...] salvo hipóteses excepcionais, o Estado tirou das mãos do particular fazer justiça com as próprias mãos, como na legítima defesa da posse, então não temos opção senão recorrer ao Poder Judiciário, além do que, o instituto da arbitragem não é muito usual no país (Silva et al. 2024, p. 26).

Ainda sobre a temática, Miraldi e Lobo (2024) retrata que:

Historicamente, nem sempre coube ao Estado o papel de pacificar os conflitos inerentes à vida em comunidade. Desde as sociedades primitivas, os litígios eram solucionados por métodos informais e rudimentares, mediante uso da força física (autotutela); por meio da realização de acordos entre os litigantes (autocomposição); ou através da eleição de terceiros de mútua confiança, em geral, os sacerdotes ou anciãos, para julgar os conflitos (heterocomposição e arbitragem). Com a evolução da sociedade, contudo, e a criação da figura do Estado,

incumbido das funções essenciais de administrar, legislar e julgar, cada órgão passou a deter função específica, atribuindo ao Poder Judiciário a competência precípua de dirimir os conflitos de interesses, aplicando o direito ao caso concreto (Miraldi; Lobo, 2024, p. 3).

Portanto, criou-se a alarmante cultura dos jurisdicionados em demandar, fazendo com que os casos que necessitem urgentemente de decisões judiciais, bem como todos os conflitos que chegam no judiciário, tenham que esperar longos períodos para obter uma decisão, sem a garantia de que aquela decisão proferida irá tutelar seus direitos, dada que a justiça que tarda já falhou.

Na tentativa de identificar as causas internas e externas, que alarmaram a litigiosidade no Brasil, a Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) realizou um estudo que demonstrou que o próprio setor público, a advocacia e a mídia são um dos responsáveis pela proliferação de demandas judiciais. Logo, deve-se analisar o crescimento da propositura de demandas, uma vez que os conflitos podem ser solucionados por vias extrajudiciais, sem necessariamente depender do judiciário.

Foi demonstrado que o setor público, quando viola direitos, como é o caso dos litígios de natureza estrutural, acaba por ocasionar as chamadas “zonas cinzentas” da regulamentação, onde não há expressamente a conduta concreta a ser tomada, tão pouco a eficácia das medidas apresentadas, onde se argumenta a criação de demandas judiciais (FGV-SP, 2010).

Ademais, foi analisado que a própria atividade da advocacia, que, em busca de novos parâmetros jurídicos, para deste modo, prospectar clientes, leva ao aumento da litigiosidade, principalmente no tangente à “expansão da advocacia massiva contenciosa” (FGV-SP, 2010).

Ainda, a mídia também é responsabilizada pelo crescimento da cultura da judicialização, vez em que, a propagação de conteúdos de conscientização social, acerca de seus direitos, sem a exposição de seus deveres sociais, acaba incentivando demandas equivocadas, gerando o impasse operacional do judiciário (FGV-SP, 2010).

O estudo ainda demonstrou aspectos internos que promovem e fortifica a cultura da judicialização, em que revela questões relativas ao “gerenciamento do volume de processos, à falta de uniformização das decisões, à gestão de recursos humanos, à organização judiciária e à conduta das partes” (FGV-SP, 2010).

Diante disso, a cultura da judicialização promove impasses jurídicos e a efetividade do acesso à justiça. Para ilustrar a problemática, o relatório do CNJ, publicada em 2024, relativo ao ano de 2023, revelou que em média, a cada mil habitantes, 143 ingressaram com uma ação

judicial no ano de 2023, havendo um aumento de 8,4% de novos casos por mil habitantes, em comparação ao ano de 2022, nas demandas de conhecimento e execução de títulos (CNJ, 2024).

No mesmo campo, dados apresentados pelo Relatório da “Justiça em Números” elaborado pelo CNJ, as Estatísticas do Poder Judiciário, da data de 31 de dezembro de 2024, demonstrou que há pendentes 79.986.903 (setenta e nove milhões, novecentos e oitenta, seis mil e novecentos e três) processos, sendo que somente no ano de 2024 entraram 38.298.403 (Trinta e oito milhões, duzentos e noventa e oito mil, quatrocentos e três) novos processos (CNJ, 2025).

Nesta perspectiva, é notória a comprovação probatória da cultura de judicialização existente no ordenamento nacional, onde há “uma face negativa do aumento da demanda, é a impossibilidade de se montar uma estrutura que consiga atender com a celeridade necessária o volume da demanda” (Silva, *et al*, 2024, p. 23). Logo, surge uma alternativa, a desjudicialização, um mecanismo capaz de proporcionar o alívio da sobrecarga do judiciário, dando auxílio na efetividade do devido acesso à justiça (Guedes, 2019).

3. TUTELA EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS DE NATUREZA ESTRUTURAL

Conforme alhures acima, para a defesa dos preceitos fundamentais, no que tange aos litígios estruturais, bem como, a busca pela efetivo acesso à justiça, far-se-á necessário o uso de meios consensuais de solução de conflitos. O uso de meios extrajudiciais, portanto, desjudicializar o processo estrutural, através de necessariamente, da atuação ativa do Ministério Público, propulsando mudanças sociais torna-se elemento ímpar para a satisfação da presente pesquisa.

O artigo 129 da CRFB/88 expõe as funções institucionais do Ministério Público, dentre tais, localiza-se o dever de promover inquérito civil e Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e social, os interesses do meio ambiente e dentre outros interesses difusos e coletivos (Brasil, 1988). Apesar da disciplinação de propositura do Inquérito Civil intermediado pelos membros do Ministério Público, tal demanda não é suficiente para o tratamento de litígios de natureza estrutural.

Deste modo, o Conselho Nacional do Ministério Público buscou disciplinar e uniformizar a instauração de Procedimentos Administrativos e Notícia Fato no âmbito do Ministério Público, resultando na resolução nº 174/2017 (Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, *online*).

Nesta perspectiva, leciona Vitorelli (2025) que:

Em virtude desse perfil flexível o PA é um excelente instrumento para produzir reformas estruturais pela via do consenso. Metodologicamente, o PA se desenvolve de maneira similar ao IC, pela colheita de informações sobre a situação acompanhada, por intermédio de documentos, oitivas e, sobretudo, alterar o seu foco, na medida em que o perfil do litígio estrutural vai se tornando mais claro (Vitorelli, 2025, p. 177).

Deste modo, se faz válido ressaltar que a desjudicialização consiste no fenômeno onde os conflitos aos quais gerariam disputas judiciais, dependente do judiciário, passa a obter soluções diante dos agentes externos ao do âmbito judiciário, logo, um “acesso à justiça *extramuros*” (Hill, 2020, p. 383). Segundo a autora Hill (2020), a desjudicialização se identifica no ordenamento nacional na jurisdição voluntária e na jurisdição contenciosa (Hill, 2020).

A jurisdição voluntária se faz saber como o segmento em que há o avanço de soluções com menor resistência, em que há o elemento do consenso e a falta de litigiosidade entre as partes. Antagonicamente, a jurisdição contenciosa se diz àquela em que há um conflito entre duas ou mais partes, neste, ainda coexiste a autocomposição e a heterocomposição.

No caso da heterocomposição, no tangente a desjudicialização, é empregado a substituição da vontade das partes, através da imposição de um terceiro, não integrante ao Poder Judiciário (Hill, 2020). Conforme supramencionado, nos casos de litígios de natureza estruturada, o Ministério Público exerce importante função na desjudicialização, de perspectiva heterocompositiva.

Portanto, os membros do Ministério Público, cabe, dentre outras providências:

I – Receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas; II – zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos; III – dar andamento, no prazo de trinta dias, às notícias de irregularidades, petições ou reclamações referidas no inciso I (Brasil, 1993).

Outrossim, dada a necessária flexibilização que deveria possuir as demandas judiciais que retratam acerca de litígios estruturais, é notório que poderá incidir sobre obstáculos para a sua pacífica e adequada realização, diante disto, a desjudicialização é elementos indispensável para a tutela dos preceitos fundamentais, essencialmente quando ocorre a violação sistêmica destes, logo, caracterizado um litígio estrutural.

Deste modo, conforme investigações, defronte aos benefícios da desjudicialização das demandas de natureza estrutural, os meios alternativos e os papéis extrajudiciais desempenhados pelo Ministério Público, o Procedimento Administrativo e os Termos de Ajustamento de Conduta, tornaram-se elementos basilar e indispensável para o tratamento das

lides estruturais. Ensejando na garantia dos preceitos fundamentais, bem como a efetividade do acesso à justiça e de medidas estruturais.

3.1 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

O Procedimento Administrativo é um dos mecanismos utilizados para a defesa dos direitos difusos, promovida e exercida na atuação extrajudicial do Ministério Público. Sua normatização é apresentada no artigo 8º da Resolução nº 174/2017, onde dispõe que o PA é destinado:

I – acompanhar o cumprimento das cláusulas de termo de ajustamento de conduta celebrado; II – acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições; III – apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis; IV – embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil; V – acompanhar o cumprimento das cláusulas de acordo de não persecução cível; (Incluído pela Resolução nº 296, de 11 de junho de 2024) VI – acompanhar o procedimento de autocomposição, avaliando-se, nessa hipótese, o sigilo do conteúdo dos diálogos autocompositivos, caso necessário; (Incluído pela Resolução nº 296, de 11 de junho de 2024) VII – embasar atividades em proteção aos direitos da vítima. (Incluído pela Resolução nº 302, de 13 de novembro de 2024) (CNMP, 2017, p. 5).

Ademais, o parágrafo único do mesmo dispositivo dispõe que, “o procedimento administrativo não tem caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico” (CNMP, 2017, p. 5), portanto, tal instrumento não é realizado sob a égide do binômio de lícito ou ilícito, onde a sua análise e utilização não enseja na criminalização de alguém, de modo a responsabilizá-lo, entretanto, é utilizado para identificar a violação de direitos, onde posteriormente é planejado mecanismos para a defesa e reestruturação de uma instituição que ocupou o status de violador, tornando-se eficiente mecanismo de processamento de medidas estruturais.

Acerca disto, disserta Vitorelli que “ao enfocar a melhoria institucional, sem cogitar de um ilícito propriamente dito, torna-se mais fácil promover negociações a partir de interesses, não de posições” (Vitorelli, 2025, p. 177). O autor ainda leciona a necessidade de possuir a soma dos esforços dos agentes envolvidos, ou seja, deve haver a cooperação para que a instituição consiga melhorar, sendo significativamente melhor, buscar ajudar do que localizar e punir os culpados (Vitorelli, 2025).

Neste íterim, o Procedimento Administrativo estrutural é realizado através de reuniões, entre os representantes públicos capacitados e os representantes da instituição

violadora, bem como, dependendo do caso concreto, pode-se contar com o auxílio de especialistas do objeto do conflito (Vitorelli, 2025).

Há a possibilidade de que os acordos firmados nestas reuniões tornem um título executivo, conforme exposto no artigo 784, inciso IV do CPC/2015, onde prevê que “são títulos executivos extrajudiciais: IV- o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público” (Brasil, 2015).

Logo, diante do perfeito cenário dos Procedimentos Administrativos, dado seu elementar objetivo, de análise do litígio de natureza estrutural, ou seja, observar qual o problema, a sua fonte e as formas plausíveis para a resolução da lide, onde a responsabilização pela violação sistêmica não possui apreço neste cenário, há notória focalização na proteção das garantias fundamentais inerentes ao ser humano. Mariana Dias Mariano disserta acerca de tal procedimento que:

O Procedimento Administrativo estrutural permite a reunião de gestores, servidores com mais variadas hierarquias e especialistas, com a população vulnerável impactada, com a facilitação das conversas entre eles e promovendo a responsabilidade pública perante contextos de violação de direitos. Ainda, por meio do Procedimento Administrativo, pode-se desestimular quadros de letargia política e administrativa das instituições públicas, e, ao longo de seu desenrolar, pode resultar em pequenos acordos parciais que, progressiva e continuamente, inserem dentro dos poderes o reconhecimento e solução de 155 problemas sociais próprios governamentais de grupos que historicamente não possuíam qualquer meio de acesso a estes órgãos (Mariano *apud* Andreassa, 2024, p. 154-155).

Neste interim, o artigo 6º, inciso XX da Lei Complementar nº 75 de 1993, estabelece que:

Art. 6º. Compete ao Ministério Público da União [...] XX – expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para adoção das providências cabíveis (Brasil, 1993).

Deste modo, diante da recomendação do Ministério Público, poderá o gestor demonstrar a aceitação ao que lhe foi dito, bem como, poderá o gestor demonstrar ao Ministério Público a adequação de suas decisões. O importante a demonstrar é que o caráter aplicado a tais recomendações é de persuasão e não de coercibilidade, conforme disposto no parágrafo único do artigo 1º da Resolução nº 164 de 2017 do CNMP, onde exorta que:

Art. 1º A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar

de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas. Parágrafo único. Por depender do convencimento decorrente de sua fundamentação para ser atendida e, assim, alcançar sua plena eficácia, a recomendação não tem caráter coercitivo (Resolução 164/2017, art. 1º).

Obstante, leciona o professor Vitorelli (2025) que tal recomendação, uma vez produzida unilateralmente poderá, muito possivelmente, deixar de possuir a devida eficácia, logo, há notória importância que haja a cooperação e participação dos interessados para que finde um plausível acordo que necessariamente seja cumprido por ambos. Uma vez que é demonstrado a potencialidade de tal instrumento para a realizações de desenvolvimento de medidas estruturais.

Nesse ponto, uma recomendação focada no cerne do problema, eventualmente, combinada com os próprios gestores, pode ser o propulsor da transformação. Por exemplo, uma recomendação para a alocação de verbas em determinada política, na lei orçamentária do ano seguinte, pode influenciar o legislativo a priorizar aquela atividade. Ou uma recomendação para que seja feita a licitação para implementar um determinado serviço. Não se pode imaginar que a recomendação será a causa eficiente da solução do problema. Ela poderá auxiliar no rompimento de amarras que impediam a transformação, que já era impelida também por outros atores políticos e sociais (Vitorelli, 2025, p. 179).

Acerca disto, a título de exemplificação, há uma Recomendação conjunta MPF/MPE/DPU/DPE/PROCON-GO nº 17/2022 em que investigou uma determinação disposta por um shopping, intitulado como “FLAMBOYANT SHOPPING CENTER” que dispõe em seu Regulamento Interno do estabelecimento, possuir a seguinte ordem “os sanitários sociais se destinam exclusivamente aos clientes e usuários do Flamboyant Shopping Center, cabendo aos lojistas, funcionários e demais prepostos, o uso exclusivamente dos sanitários especialmente destinados” (Procedimento Preparatório nº 1.18.000.000763/2022-84, 2022).

O Procedimento Preparatório concluiu que tal ordem é inconstitucional, uma vez que viola os princípios da igualdade e dignidade da pessoa humana que é assegurado pela CRFB/1988, discorrendo ainda que:

CONSIDERANDO que a Declaração Universal dos Direitos Humanos também positiva que a locomoção é direito de toda pessoa; CONSIDERANDO que a NR 24, atualizada pela Portaria nº 1.066, de 23/09/2019 do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, estabelece a obrigatoriedade da disponibilização de banheiro exclusivo para funcionários, mas não pode ser utilizada como fundamento para a vedação do uso de demais banheiros comuns do estabelecimento; CONSIDERANDO que o funcionários do shopping center são frequentemente consumidores de produtos e serviços do estabelecimento e que, portanto, também estão sob a proteção das normas consumeristas, especialmente a proteção contra a

contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços (art. 6º, IV, do Código de Defesa do Consumidor-CDC); Resolvem RECOMENDAR ao FLAMBOYANT SHOPPING CENTER, nos termos do art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93, que: a) revogue o art. 44, § 2º, do seu Regulamento Interno por afrontar, diretamente, os princípios constitucionais da igualdade, da dignidade da pessoa humana e do CDC; b) não mais impeça que seus lojistas, funcionários e demais prepostos utilizem os sanitários de uso comum (destinados aos clientes). Na forma do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93, fixa-se o prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento, para que a Instituição informe as medidas adotadas para o cumprimento do disposto nesta recomendação ou as razões para o seu não acatamento (Procedimento Preparatório Nº 1.18.000.000763/2022-84, 2022, p. 3).

O Condomínio Flamboyant Shopping Center acatou integralmente a recomendação. Deste modo, é possível o vislumbre da potencialização das recomendações realizadas pelo Ministério Público, de modo a tornar imprescindível a atuação extrajudicial de tal órgão, onde emergiu mudanças significativas para o presente e futuro da instituição.

Entretanto, ao que rege às questões estruturais, conforme já supramencionado na presente pesquisa, este é de intensa complexidade, de modo que há difícil compreensão de que a singularidade do uso de Recomendações poderá servir como uma medida (re)estruturante o suficiente para o caso (Andreassa, 2024). Deste modo, ainda que, as Recomendações Administrativas sejam um importante mecanismo extrajudicial do Ministério Público, ainda há limites quando a sua validação e potencialização, uma vez que vestido de medida estrutural.

3.2 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTAS

O TAC, comumente utilizado para litígios de natureza estrutural se designa como um acordo entre o legitimado coletivo público e os agentes violadores de direitos, ou seja, gestores ou representante de instituição pública ou privada. Logo, o TAC “possui natureza jurídica de transação híbrida, porque deve respeitar a principiologia do direito público e do direito privado para cumprir os requisitos de validade do negócio jurídico” (Nery *apud* Almeron; Menegon; Bellinetti, 2023, p. 86).

Apesar de tal mecanismo possuir notáveis resultados, a ausência da cultura da conciliação no ordenamento nacional, resulta por dificultar acerca de sua aplicabilidade. Uma vez que há baixos índices de conciliação nos tribunais nacionais, vez em que é dada a da judicialização, na série histórica do índice de Conciliação, promovida pelo CNJ, demonstra que na fase de conhecimento, onde há maior probabilidade de conciliação, há um índice de apenas “17.8% no ano de 2023” (CNJ, 2024, p. 253).

Em um breve estudo comparativo pode-se demonstrar que entre o ordenamento nacional e o norte-americano há uma relevante discrepância nos índices de conciliação. No Estados Unidos, há um índice de 97% dos processos que são terminados em acordo (Vitorelli, 2025), onde tamanha porcentagem de autocomposição é justificada por concepções assemelhadas entre a justiça brasileira e norte-americana, onde há notória confiabilidade nos acordos firmados, bem como acerca de seu cumprimento.

Leciona Vitorelli que a distinção é ocasionada pelas condições que o processo se desenvolve em cada ordenamento. No ordenamento nacional, em comparação ao cenário retratado no ordenamento norte-americano, se torna barato demandar, frequentemente as lides são acompanhadas pela *benesse* da gratuidade da justiça. Não obstante a falta da adoção da cultura dos precedentes, ornando os processos incertos e demorados, razão pelo qual o pagamento pode ser postergado com taxas mínimas de juros, bem como grandes chances do culpado não ser responsabilizado pelo decurso do tempo (Vitorelli, 2025).

Em contrapartida, no Estados Unidos o processo judicial depende de grande dispêndio econômico, de igual modo, antagonicamente ao ordenamento nacional, o sistema de precedentes é funcional, que segundo o professor:

Por exemplo, se há 70% de chance de que o autor ganhe US\$ 1 milhão, o valor desse pedido é de US\$ 700 mil e essa é uma quantia ótima para um acordo. O problema é que, para se determinar essa quantia, é preciso saber quanto é o percentual de chances de vitória e de quanto seria a condenação. Tudo isso é incerto no Brasil, o que dificulta a criação de parâmetros para a negociação de um acordo (Vitorelli, 2025, p. 185).

Portanto, ainda que a melhor solução, seja a desjudicialização, se utilizando de recursos extrajudiciais para a promoção de acordos, logo, termos de ajustamento de condutas, conforme o objeto de pesquisa sendo o tratamento de litígios de natureza estrutural, os gestores e institutos violadores de direito são desestimulados a realizarem acordos, vez em que a autocomposição não é vista como melhor solução no ordenamento nacional.

Neste caso, há propulsores que indagam a resolutividade dos Termos de Ajustamento de Condutas (TAC), bem como o desestímulo financeiro, a incerteza do sucesso, incerteza do caráter vinculante do acordo, incerteza à validade das concessões e a incerteza relativa aos precedentes, onde tais necessitam da devida análise, porém, é necessário fomentar que mesmo diante deste cenário, que o comprometimento individual de cada interessado far-se-á o TAC mecanismo plausível para decifração de litígios complexos e irradiados.

4. DESAFIOS ESTRUTURAIS DOS MEIOS CONSENSUAIS

Os desestímulos financeiros, quando relacionados à proposição de um TAC, se aplicam a um cenário em que muitas das situações, as instituições públicas ou privadas possuem recursos os suficientes para demandar por longos períodos, sem que tal ocorrência prejudique tal parte. Portanto, agem de modo a não compensar a realização de acordos coletivos, uma vez que perfeitamente possível o custeio de litígios. Conforme leciona Vitorelli (2025):

Adicionalmente, a posição dominante dessas pessoas costuma permitir que elas externalizem eventual condenação para as próprias vítimas, aumentando o preço dos produtos que vendem, o valor dos tributos que cobram ou realocando receitas de outras fontes (Vitorelli, 2025, p. 186).

Portanto, a possibilidade econômica das instituições, juntamente com a incerteza consequencial do processo estrutural, resulta na remota realidade aos réus de tais demandas, ocasionando no desestímulo financeiro, vez em que, para estes, compensaria “pagar para ver”.

Conforme alhures, a certeza de que o acordo será cumprido, ou seja, se as medidas serão capazes de reestruturar a instituição violadora, bem como o comprometimento das partes para a efetivação do mesmo, é totalmente incerto. Portanto, os termos de ajustamento de conduta possuem alto grau de complexidade, visto que há grande incerteza se a realização do acordo irá cessar o problema.

Diante de tal cenário, em casos estruturais, principalmente, poderá não haver um negócio certo, ou seja, uma solução plausível para a resolução do litígio, bem como, poderá ausentar a possibilidade dos *stakeholders* em produzir uma solução adequada para satisfação da demanda de natureza estrutural (Vitorelli, 2025). Fazendo com que seja estritamente necessário o diálogo entre todos os interessados e a manifestação dos peritos no assunto.

Outra complexidade deste cenário é que a eficiência do acordo dependerá de terceiros participantes da lide. Onde leciona Vitorelli acerca de um caso prático nesta perspectiva.

Em 2013, uma empresa celebrou um acordo com o Ministério Público Federal para implantar, progressivamente, uma cadeia de logística reversa de baterias, componentes de um rastreador de veículos importados pela interessada. Com o tempo, as baterias se esgotam e a empresa precisa providenciar o seu descarte adequado, nos termos da Lei 12.305, de 2010. Trata-se de uma obrigação estrutural, eis que o modo de operação da empresa precisa ser alterado progressivamente, para ser capaz de criar, juntamente com seus clientes, os canais de restituição das baterias. Embora seja um problema relativamente simples, o acordo dependia de um terceiro não compromissado, o IBAMA, que supervisionaria essa implementação. Premido por dificuldades administrativas e sem um compromisso formal, a autarquia delongou as análises e aprovações necessárias. Mais de cinco anos depois do acordo, a mudança estrutural não havia sido integralmente implementada, bem havia como se determinar se era possível ou não culpar a empresa pelo atraso (Vitorelli, 2025, p. 187).

Deste modo, a promoção da prática de Compromisso de Ajustamento de Conduta, ainda se encontra fragilizada, uma vez que a ausência de colaboração entre os participantes externos, logo, os chamados *stakeholders*, promove o desestímulo em sua produção pela incerteza do sucesso do acordo.

Os americanos intitulam o encerramento em definitivo de uma controvérsia como *finality*, conquanto relacionado aos Termos de Ajustamento de Condutas, estas são idealizadas pelos seus acordantes com a esperança em determinar o findar do litígio, todavia, no ordenamento nacional, tal idealização pode não existir. Dada a necessária produção de soluções em cascata inerentes ao litígio estrutural.

A vinculação dos Termos de Ajustamento de condutas ainda é obscura para o ordenamento nacional, havendo posições que postulam sua não vinculação, uma vez que firmado por legitimado que não possuía atribuição sobre o bem tutelado, portanto o acordo poderá ser ignorado futuramente. Deste modo, há a posição de que se o acordo foi realizado por representante competente, este deverá ser respeitado e vinculado (Vitorelli, 2025).

Todavia, em relação à esta perspectiva, há um exemplo bastante descritivo acerca desta realidade da incerteza do caráter vinculante das TACs. A ACP nº 23863-07.2016.4.01.3800, onde o MPF entendeu que o acordo celebrado entre o Poder Judiciário e as empresas SAMARCO, VALE e BHP não tutelou de forma integral adequada os direitos coletivos afetados, violando preceitos constitucionais, havendo a ausência de participação efetiva dos atingidos nas negociações, violando a lógica do devido processo legal coletivo, bem como houve limitação de aportes de recursos por partes das empresas para medidas compensatórias, dentre outras inadequações (Vitorelli, 2025).

Nas palavras do professor Edilson Vitorelli, “não há como impedir que um acordo feito por um legitimado seja questionado por outro, em juízo” (2025, p. 191). Deste modo, conforme menção já realizada nesta pesquisa, os obstáculos para estimulação das partes, principalmente aos violadores de direitos, para promoção de Termos de Ajustamento de Conduta, é a ausência de vinculação dos acordos realizados.

A adequação material do acordo coletivo compõe outro desestímulo para o Compromisso de Ajustamento de Conduta, uma vez que existe a normatização no ordenamento nacional de que o direito material é indisponível e inegociável. Neste interim, o artigo 1º, §1º da Resolução 179/2017 do CNMP discorre acerca do tema,

§ 1º Não sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados (CNMP, 2017, p. 2).

Ainda que, “abrir mão” de um direito difuso, em momentos oportunos seja a melhor alternativa, caso ocorresse, estaria violando o dispositivo supramencionado. Para exemplificar tal cenário, leciona Vitorelli que,

Em uma ação civil pública, o município de Campinas/SP foi condenado a restaurar a área de preservação permanente de um ribeirão. Por ocasião do cumprimento, percebeu-se que o rio tinha sido canalizado, de modo que a APP não cumpria mais finalidade ecológica. Além disso, seria necessário demolir a canalização para cumprir a sentença. Não é que o cumprimento da sentença fosse impossível. Ele seria apenas inconveniente para o erário, que desperdiçaria os recursos gastos com a canalização, e pouco útil para o meio ambiente, valor que se pretendia tutelar. Foi, então, feito um acordo, no curso do cumprimento, para substituir a obrigação constante da condenação por compensação ambiental, mediante plantio de árvores nas APPs de outros cursos de água. Literalmente, esse acordo viola o art. 1º da Resolução 179, do CNMP. Concretamente, ele foi homologado pelo juízo e implica uma solução mais adequada para o conflito (Vitorelli, 2025, p. 195).

Portanto, apesar das concepções necessárias para análise dos TACs, o desestímulo pela incerteza quanto a validade das concessões ainda persiste nestes cenários. Todavia, é notoriamente relevante que a adequada tutela do direito material é a grande valia, em consideração à valorização estrita da norma.

Por fim, além das dificuldades para propulsão dos TACs, leciona Vitorelli acerca da incerteza relativa aos precedentes, isto pois, em um julgamento do STF em 2017, ocorreu a homologação de um acordo coletivo entre associações privadas e a Federação Brasileira dos Bancos, acerca dos expurgos inflacionários dos planos econômicos.

Tal acordo causou ambíguas interpretações, isto pois, em seu conteúdo decisório se restringiu ao sentenciamento sem a criação de precedentes. Deste modo, estaria a própria Corte, propiciando um julgamento em que não haveria nenhuma vinculação ou possibilidade de justificação de um julgamento futuro ao decidido naquele momento.

A conclusão da decisão foi que:

[...] VIII – Acordo que deve ser homologado tal como proposto, de maneira a pacificar a controvérsia espelhada nestes autos, que há décadas se arrasta irresolvida nos distintos foros do País, possibilitando-se aos interessados aderir ou não ao ajuste, conforme a conveniência de cada um.
IX – Decisão que não implica qualquer comprometimento desta Suprema Corte com

as teses jurídicas veiculadas na avença, especialmente aquelas que pretendam, explícita ou implicitamente, vincular terceiras pessoas ou futuras decisões do Poder Judiciário. (Brasil, 2020)

Juntamente ao ante exposto, Vitorelli confirma tal limitação de pacificação de TACs no Brasil, ressaltando ainda que “firmar um compromisso coletivo é firmar um acordo com a sociedade, não com uma instituição nem com um indivíduo que a represente. Isso eleva a margem de incerteza contemplada em qualquer acordo” (Vitorelli, 2025, p. 201).

Diante de tais concepções, existem incertezas quanto ao provimento de acordos coletivos no Brasil, conforme já mencionado no presente trabalho, muitas se desenvolvem pela ausência da cultura do acordo. Onde tal realidade estabelece aos jurisdicionados que o único meio decisivo de resolução de conflitos será pela via judicializada, entretanto, deve se analisar de igual modo os benefícios e validação dos meios consensuais no tratamento de litígios de natureza estruturada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acesso à justiça é um direito garantido constitucionalmente em seu artigo 5º inciso XXXV. No século XX tal preceito era considerado satisfeito apenas com o fato do jurisdicionado acessar o âmbito judiciário, ou seja, independentemente da efetividade de tutela pretendida, o direito já haveria sido alcançado. Entretanto, com as discussões do século XXI, verificou-se a necessidade de garantir ao jurisdicionado, além acessar a máquina judiciária, que este alcance o resultado alcançado, se este for interpretado que seja de inteira justiça, ou seja, o direito de acessar uma ordem justa.

Inobstante, foi verificado as possibilidades de alcance do direito supramencionado, portanto, o que estudos demonstram como potencial acesso à justiça e efetivo acesso à justiça. O primeiro condiz com a perspectiva de capacidade do judiciário em receber demandas, ou seja, como este está estruturado para receber as pretensões da sociedade. Já o segundo, faz menção à efetiva litigiosidade, logo, quais os jurisdicionados da sociedade que conseguem efetivamente acessar o Poder Judiciário e resolver suas disputas.

Diante do estudo mencionado, foi localizado uma desigualdade existente entre a sociedade, onde efetivo acesso à justiça é determinado por características da “elite”, de modo que o efetivo acesso jamais será universal porquanto perdurar o atual cenário da sociedade, onde homens brancos e alfabetizados são os indivíduos que possuem maior porcentagem para o acesso à justiça efetivo.

Neste ínterim, com a existente de tantas desigualdades, há também, a localização de outro elemento configurador da “crise da justiça”, sendo a cultura da judicialização, a crença brasileira de que somente o judiciário conseguirá solucionar o respectivo problema, criou-se que a cultura de demandar por tudo, ainda que sejam problemas de pequena complexidade. Com tal atitude, há consequencialmente a saturação do Poder Judiciário nacional, comprometendo com tal, a exatidão no tratamento de processos complexos, assim como são os de natureza estrutural.

Diante tal cenário, a hipótese delineada foi a de utilização da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos difusos, logo, o seu desempenho nos meios extrajudiciais de resolução de demandas. Deste modo, a desjudicialização desempenha um notório papel na resguarda dos direitos fundamentais, com isto, comprovou-se através da análise do PA, Recomendações e Termos de Ajustamento de Condutas Estrutural oriundas do Ministério Público e demais órgãos, se faz necessário.

Ainda que tenha sido localizado desestímulos conquanto a realização de acordos, ou seja, da utilização de meios consensuais para a solução de conflitos, que foram delineados na presente pesquisa, deverá ressaltar sobre eles a sua notória essencialidade, de modo que, desempenhando-os corretamente, caberá ao ordenamento garantir que tais sejam cumpridos, portanto, nenhum desestímulo consegue superar as vantagens de proteção dos direitos fundamentais, quais sejam primordialmente, cessar as suas violações sistêmicas.

REFERÊNCIAS

ALMERON, Vanessa Manganaro. MENEGON, Flavia Osmarin Tosti. BELLINETTI, Luiz Fernando. **Termo de ajustamento de conduta: a liberdade de negociação e os interesses transindividuais.** REVISTA JURÍDICA da UniFil, Londrina, v. 19, n. 19. 2023. 2023.

ANDREASSA, João Victor. **Construção democrática da decisão judicial em Processos Estruturais que tratam de direitos humanos: a necessidade de um contraditório subjetivamente aumentado.** 2024. 205 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Jacarezinho, 2024.

ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. **Do acesso ao judiciário ao acesso à justiça: caminhos para a superação da cultura do litígio processual por vias autocompositivas e extrajudiciais.** Revista Eletrônica de Direito Processual, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, 2021. DOI: 10.12957/redp.2022.62793. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/62793>. Acesso em: 09 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº164, de 28 de março de 2017.** Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, 19 de abril de 2017. 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4884>. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. **Lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. 1993a. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Diário Oficial da União, 21 de maio de 1993, pág. Nº 6845. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp75.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 07 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. 1993b. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, 12 de fevereiro de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 165, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 01 mar. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, n. 80, divulgado em 31 mar. 2020, publicado em 01 abr. 2020.

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

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. 448 p. ISBN: 978-65-5972-140-5. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Estatística do Poder Judiciário**. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 22 jan. 2025.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis**: mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça. São Paulo: FGV, 2010. 202 p. Relatório final de pesquisa da Escola de Direito da FGV de São Paulo – Direito GV. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/130>. Acesso em: 11 abr. 2025.

GONZÁLEZ, Pedro. **O conceito atualizado de acesso à justiça e as funções da defensoria pública**. In: Congresso Nacional das Defensores Públicos, 2019, Rio de Janeiro. Livros de teses e práticas exitosas. 12-15 nov. 2019. 43-49.

GUEDES, Denyse Moreira. O acesso à justiça através dos novos métodos de resolução de conflitos. O empoderamento do indivíduo. In: FREITAS, Gilberto Passos de; YAGHSISIAN, Adriana Machado; CARDOSOS, Simone Alves. **Métodos consensuais para seleção de conflitos**. Santos, Editora Universitária Leopoldinum Universidade Católica de Santos, 2019. (55-64).

HILL, Flávia Pereira. **Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais:** pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. Revista Eletrônica de Direito Processual, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, 2020. DOI: 10.12957/redp.2021.56701. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/56701>. Acesso em: 11 abr. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Resolução CNMP nº 174/2017 – Notícia de Fato e Procedimento Administrativo.** Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/corregedoria-geral-menu/9398-resolucao-cnmp-n-174-2017-noticia-de-fato-e-procedimento-administrativo>. Acesso em: 11 abr. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Resolução CNMP nº 174/2017 – Notícia de Fato e Procedimento Administrativo.** Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/corregedoria-geral-menu/9398-resolucao-cnmp-n-174-2017-noticia-de-fato-e-procedimento-administrativo>. Acesso em: 11 abr. 2025.

MIRALDI, Maricy; LOBO, Mônica de Cássia Thomaz Perez Reis. **Meios extrajudiciais de solução de conflitos à luz do princípio constitucional do acesso à justiça:** efetividade ou inefetividade? Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN, v. 26, n. 1, jan/abr. 2024. Natal-RN.

OLIVEIRA, Lilian Zucolote de; RIBEIRO, Luiz Alberto Pereira. **O Processo Estrutural como instrumento de transformação da realidade social e concretização de direitos fundamentais.** Revista Pensamento Jurídico. V. 18, nº1. Jan/Mar. 2024. ISSN 2238944-X. 2024. São Paulo.

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA MPF/MPE/DPU/DPE/PROCON-GO Nº 17/2022. **Procedimento Preparatório nº 1.18.000.000763/2022 – 84.** Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/docs/not2621%20-%20recomendacao%20integral.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2025.

SILVA, V. D. .; ARAGÃO, V. A. . .; CURAN, F. H. .; SOUZA, G. F. de . **Acesso à justiça:** considerações sobre a prestação jurisdicional satisfatória. Epitaya E-books, [S. l.], v. 1, n. 81, p. 13-40, 2024. DOI: 10.47879/ed.ep.2024516p13. Disponível em: <https://portal.epitaya.com.br/index.php/ebooks/article/view/1156>. Acesso em: 10 abr. 2025.

TORLING, Eloisa Gonçalves da Silva; BUTA, Bernardo Oliveira. **A relação entre acesso potencial e efetivo na justiça brasileira.** ENAJUS: Administration of Justice Meeting. CWB-JUN 2020. Disponível em: <https://www.enajus.org.br/anais/assets/papers/2020/sessao-06/1-a-relac-a-o-entre-acesso-potencial-e-efetivo-na-justic-a-brasileira.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2025.

UNICEF. **Declaração universal dos direitos humanos:** adotada e proclamada pela assembleia geral das nações unidas (Resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 07 abr. 2025.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática.** 6ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm. 2025.