

Fredie Didier Jr.
Leandro Fernandez

Introdução à **JUSTIÇA** **MULTIPORTAS**

Sistema de solução de
problemas jurídicos
e o perfil do acesso à
Justiça no Brasil

2ª edição

2025



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO 3

Características do sistema brasileiro de justiça multiportas

Sumário • 1. Introdução – 2. Auto-organização: construção paulatina, progressiva e sem planejamento: 2.1. Introdução; 2.2. A interação entre sujeitos integrantes do sistema de justiça multiportas; 2.3. O Conselho Nacional de Justiça no sistema brasileiro de justiça multiportas – 3. Abertura: 3.1. Sujeitos; 3.2. Abrangência de todos os modos de solução de problemas jurídicos; 3.3. Portas; 3.4. Fontes; 3.5. Formas processuais; 3.6. Conclusão parcial: sistema brasileiro de justiça multiportas como um *ever-expanding system* – 4. Preferência pela solução consensual (§§ 2º e 3º do art. 3º do CPC) – 5. Adoção do modo adequado para a solução do problema jurídico: 5.1. Generalidades; 5.2. A teoria das capacidades institucionais; 5.2.1. Generalidades; 5.2.2. O papel da deferência judicial em matérias políticas e técnicas; 5.2.3. A não decisão pelo Poder Judiciário; 5.3. A dinamicidade do juízo de adequação; 5.4. A adequação de acordo com os sujeitos envolvidos no processo. A situação dos grupos vulneráveis – 5.5. O controle da adequação – 6. Integração: 6.1. Generalidades. O CPC como diploma normativo central de organização do sistema brasileiro de justiça multiportas; 6.2. Interação indireta; 6.3. Interação direta: sem coordenação ou com coordenação; 6.4. Repercussões do caráter integrado do sistema sobre o regime jurídico aplicável aos sujeitos que nele atuam.

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo é dedicado à apresentação das características do sistema brasileiro de justiça multiportas.

Como visto no primeiro capítulo deste Livro, o sistema brasileiro de justiça multiportas é composto por um repertório (conjunto de elementos integrantes do sistema) e uma estrutura (o complexo de comandos e diretrizes que definem o modo de interação entre os elementos).

A partir da análise dos elementos e da estrutura e da sua evolução ao longo das décadas (objeto do segundo capítulo deste Livro) é possível apreender as características do sistema brasileiro de justiça multiportas, isto é, os atributos elementares que lhe conferem identidade.

São características do sistema brasileiro de justiça multiportas: *a)* a auto-organização; *b)* a abertura; *c)* a preferência pela solução consensual de problemas jurídicos; *d)* a adoção do modo adequado para a solução do problema jurídico; *e)* a integração.

Os itens a seguir são destinados ao exame de cada uma dessas características.

2. AUTO-ORGANIZAÇÃO: CONSTRUÇÃO PAULATINA, PROGRESSIVA E SEM PLANEJAMENTO

2.1. Introdução

O sistema brasileiro de justiça multiportas pode ser compreendido como um sistema auto-organizado, em sentido semelhante ao empregado por Michel Debrun¹.

Sistemas auto-organizados são caracterizados por sua capacidade de estruturação e reorganização a partir da interação dos seus elementos integrantes, com crescimento não linear, mas em condições variáveis e progressivamente mais complexas.

Essa complexidade pode decorrer dos efeitos recíprocos originados do contato entre seus elementos constitutivos, da agregação de novas partes componentes, da evolução do contexto em que se situa o sistema e da eventual atuação de um supervisor – sujeito que pode interferir na conformação do sistema, mas não a determina. Sistemas com essa feição, que podem ser encontrados no âmbito, por exemplo, das Ciências Naturais e das Ciências Sociais², nunca são um resultado consolidado, mas necessariamente um processo em desenvolvimento³.

1. “Há auto-organização cada vez que o advento ou a reestruturação de uma forma, ao longo de um processo, se deve principalmente ao próprio processo – a características nele intrínsecas –, e só em menor grau às suas condições de partida, ao intercâmbio com o ambiente ou à presença eventual de uma instância supervisora” (DEBRUN, Michel. “A ideia de auto-organização”. In: DEBRUN, Michel, GONZALES, Maria Eunice Quilici, PESSOA JR., Osvaldo (orgs.). *Auto-Organização: estudos interdisciplinares em filosofia, ciências naturais e humanas, e artes (Coleção CLE, Vol. 18)*. Campinas: CLE/UNICAMP, 1996, p. 4).
2. Ilustrativamente, a noção de auto-organização tem destaque na Teoria Econômica pelo menos desde Adam Smith, para quem o desenvolvimento das atividades econômicas decorria do interesse espontâneo e descoordenado dos agentes sociais, cuja interação, embora planejada na perspectiva de uma organização geral, contribuía para o progresso do sistema (SMITH, Adam. *Teoria dos sentimentos morais*. Tradução de Lya Luft. São Paulo: Martins Fontes, 2015, p. 312; SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Tradução de Luiz João Baraúna. v. 1. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 436-438). Essa ideia é posteriormente retomada e aprofundada por Friedrich Hayek, que identifica o funcionamento da sociedade como uma *ordem espontânea*, não concebida como produto da ação deliberada de um agente externo (embora certos indivíduos possam dela extrair especial proveito), mas como sistema tendencialmente complexo, organizado a partir da estrutura de relações entre seus diversos integrantes, das normas que regulam as ações de cada um deles, das reações de cada membro aos comportamentos dos demais e do ambiente em que estão situados (HAYEK, Friedrich. *Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política*. v. 1: Normas e ordem. São Paulo: Visão, 1985, p. 116-133). Essa noção, no âmbito da Economia, é sintetizada por Giannetti da seguinte maneira: “O mercado regido pelo sistema de preços (...) não é a criação inspirada de algum demiurgo intelectual em seu gabinete, mas fruto de um longo e incremental processo evolutivo por meio do qual foram se constituindo as regras que presidem a valoração dos bens e as trocas em uma sociedade baseada na divisão social do trabalho. Ele não é resultado da intenção, mas sim da ação humana” (GIANNETTI, Eduardo. *Gênio de Adam Smith ainda espanta nos 300 anos de seu nascimento*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2023/05/genio-de-adam-smith-ainda-espanta-nos-300-anos-de-seu-nascimento>>.

Dito de outro modo, um sistema auto-organizado, como o sistema brasileiro de justiça multiportas, é marcado por uma construção paulatina, progressiva e sem planejamento⁴.

Inicialmente limitado, de modo quase exclusivo, à atuação do Poder Judiciário, o sistema expandiu-se com a agregação de figuras como o agente fiduciário (arts. 31 a 37⁵, Decreto-lei n. 70/1966), o árbitro e as câmaras arbitrais (Lei n. 9.307/1996), os tribunais administrativos (inclusive os tribunais de contas), o conciliador e o mediador (Lei n. 13.140/2015), as agências reguladoras, os comitês de resolução de disputas (*dispute boards*), os entes de autorregulação, o terceiro responsável pela realização de avaliação imparcial, associações e autoridades (formais ou informais) reconhecidas como legítimas por povos tradicionais ou por determinados grupos sociais, o Conselho Nacional de Justiça e, mais recentemente, as instituições responsáveis pela manutenção de ODR's (*on line dispute resolution*). Sujeitos cuja função já estava diretamente associada à administração da justiça também tiveram, ao longo do tempo, suas atribuições reconfiguradas, permitindo mais facilmente sua visualização como elementos integrantes do sistema, a exemplo do Ministério Público (Resolução n. 118/2014 do CNMP), da Advocacia Pública (art. 19, Lei n. 10.522/2002) e das serventias extrajudiciais.

Sujeitos privados, como associações e partidos políticos, também podem solucionar problemas jurídicos por meio de um processo, que igualmente terá caráter privado, inclusive com a possibilidade de aplicação de medidas disciplinares (Código Civil, art. 57, e Lei n. 9.096/1995, art. 23, respectivamente). Mesmo no âmbito de uma assembleia de condomínio, isso pode verificar-se, conforme prevê o art. 1.337 do Código Civil. Nessas

shtml?utm_source=sharenativo&utm_medium=social&utm_campaign=sharenativo>). É interessante perceber que o compartilhamento dessa estrutura de organização no âmbito dos objetos de diferentes ciências permite a substituição, nessa passagem, sem prejuízo de sentido, do termo "mercado" pela expressão "sistema de justiça", como defendido neste livro.

3. DEBRUN, Michel. "A ideia de auto-organização". In: DEBRUN, Michel; GONZALES, Maria Eunice Quilici; PESSOA JR., Osvaldo (orgs.). *Auto-Organização: estudos interdisciplinares*, cit., p. 3-19. Cf., ainda: DEBRUN, Michel. "Auto-organização e ciências cognitivas". In: GONZALES, Maria Eunice Quilici; LUNGARZO, Carlos A.; MILIDONI, Carmen B. et al (org.). *Encontro com as ciências cognitivas*. 2. ed. rev. e ampl. Marília: Faculdade de Filosofia e Ciências, 1997, p. 27-34. BATISTA, Angelina; PALERMO, Fernanda Helena; PEREIRA JR., Alfredo. *Michel Debrun em Botucatu, 1990: o conceito de auto-organização*. Transcrição de palestra. *Simbio-Logias*, v. 7, n. 10, p. 119-133.
4. Três exemplos ilustram bem a característica da auto-organização do sistema brasileiro de justiça multiportas: a) a trajetória da autocomposição na improbidade administrativa (abordada em item específico do Capítulo 2); b) a trajetória da execução extrajudicial (analisada no Capítulo 7); c) a trajetória da justiça trabalhista multiportas (apresentada no Capítulo 28). Em todos esses casos, iniciativas espontâneas surgiram, sob críticas doutrinárias e, até mesmo, em descompasso com a legislação vigente, e progressivamente foram estruturadas e difundidas, até serem formalmente reconhecidas.
5. Dispositivos revogados pela Lei n. 14.711/2023 (Marco Legal das Garantias), que estabeleceu nova disciplina para a execução extrajudicial de dívida hipotecária.

circunstâncias, tais entes podem ser compreendidos como portas de acesso à justiça. Aqui, é relevante perceber que a possibilidade de questionamento das deliberações perante o Judiciário não afasta seu reconhecimento como ambientes apropriados à solução de problemas jurídicos.

Tudo isso sem desconsiderar, ainda, a existência de variadas hipóteses de emprego da autotutela autorizadas pelo ordenamento jurídico, além da atuação de determinados indivíduos ou instituições como autoridades reconhecidas como legítimas para a solução de problemas jurídicos por certos grupos sociais ou por povos tradicionais.

É por isso que a abordagem do sistema brasileiro de justiça multi-portas não pode ser desenvolvida a partir da perspectiva proposta por Luhmann em relação à posição do Poder Judiciário no sistema do Direito – e, por extensão, no sistema de justiça.

A ideia de uma diferenciação centro-periferia no sistema, em que o centro é ocupado pelos tribunais, e os demais espaços de solução de problemas jurídicos se situam na periferia⁶, simplesmente não corresponde à realidade normativa e social do Brasil. Desde que presente a adequação ao caso, qualquer dos modos de resolução de problemas jurídicos concretiza a função de acesso à justiça, não obstante, é claro, os distintos regimes jurídicos aplicáveis às instituições envolvidas e aos efeitos da solução do caso.

Perceba-se, ainda, que a existência de um dever de decidir, que seria, na visão do autor, determinante quanto à posição do Judiciário no centro do sistema⁷, também está presente em relação a outras instituições estatais, como os tribunais administrativos. Mesmo pela via da autonomia privada é possível estabelecer uma obrigatoriedade de decidir, como no caso da arbitragem e dos comitês de resolução de disputas.

Na realidade brasileira, por isso, é muito mais apropriado o recurso à ideia de uma praça (espaço público) imaginária a partir da qual é possível acessar múltiplas portas⁸ (que possuem pontos de comunicação e trânsi-

6. LUHMANN, Niklas. "A posição dos tribunais no sistema jurídico". *Revista da AJURIS*. Porto Alegre: AJURIS, 1990,0 n. 49, p. 160.

7. LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. Livro eletrônico. Tradução de Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 255-257.

8. O cenário aproxima-se, então, com as necessárias adaptações, da ideia de "*unitas multiplex*", no sentido utilizado por Gunther Teubner no contexto da análise da organização jurídica dos grupos empresariais: "Se a organização jurídica do grupo empresarial arrancar deste ponto de intersecção entre descentralização corporativista e descentralização econômico-organizacional, então o direito dos grupos de empresas ocupar-se-á com a estabilização jurídica de acordos microcorporativistas no seio do grupo, que levem em conta a natureza híbrida do grupo como 'mercado organizado'. O enfoque regulatório não se centra então nem na protecção das empresas-filhas dependentes, nem na estruturação da hierarquia interna do grupo liderado pela empresa-mãe, mas antes na estrutura

to, sendo o Judiciário uma dessas portas) do que à figura de um círculo dividido em centro e periferia.

A criação e a reunião dessas diversas partes integrantes do sistema não foram produto de um planejamento ordenado. Em verdade, por vezes a agregação de novos elementos foi recebida com resistência por instâncias já estabelecidas.

2.2. A interação entre sujeitos integrantes do sistema de justiça multiportas

A interação entre esses sujeitos também não foi concebida a partir de regras previamente definidas, conforme já mencionado no item anterior.

A evolução do ambiente em que se situa o sistema também pode contribuir para acentuar o grau de interação entre seus elementos e a complexidade das suas recíprocas influências.

Os modos de interação entre as diferentes portas de acesso à justiça são examinados mais adiante, no item dedicado à característica da integração.

Sistemas auto-organizados, como o brasileiro de justiça multiportas, estão, por definição, em constante transformação, motivo pelo qual qualquer diagnóstico a respeito da sua organização e dinâmica (e dos seus problemas, sublinhe-se) é necessariamente provisório. Reconfigurações internas dos sujeitos, por iniciativas espontâneas ou em razão da influência indireta de outro elemento do sistema, e novas combinações de interação entre os seus integrantes conduzem a uma crescente complexidade sistêmica, ordinariamente não planejada e não controlada.

2.3. O Conselho Nacional de Justiça no sistema brasileiro de justiça multiportas

Como exposto anteriormente, sistemas auto-organizados podem conviver, sem descaracterização da sua natureza, com a presença de um agente

de governo representada pelo próprio organigrama ou rede pluriempresarial ('Netzwerk', 'network'), enquanto rede flexível de articulação e coordenação de centros de decisão semi-autônomos. A questão político-jurídica central torna-se assim a da constituição jurídica de uma organização de factores produtivos estruturada numa 'unitas multiplex'" (TEUBNER, Gunther. *O Direito como sistema autopoiético*. Tradução de José Engrácia Antunes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993, p. 253). A dinâmica de funcionamento de estruturas em rede, com atos praticados a partir de uma multiplicidade de "posições de observação", em constante interação e influência recíproca, é abordada pelo autor em TEUBNER, Gunther. *Fragmentos Constitucionais - Constitucionalismo Social na Globalização*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

que desempenhe uma função de supervisor, desde que ele não seja capaz de definir, em termos estritos, sua organização e desenvolvimento.

No sistema brasileiro de justiça multiportas, essa função é desempenhada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como órgão central de coordenação e planejamento do sistema judiciário e da disciplina concernente à administração da justiça, ao cumprimento dos deveres funcionais dos juízes e à observância dos princípios consagrados no art. 37 da Constituição⁹.

Por sua importância, o Conselho Nacional de Justiça será objeto de análise específica mais adiante, em capítulo dedicado ao Poder Judiciário.

3. ABERTURA

A partir de qualquer perspectiva sob a qual se examine o sistema brasileiro de justiça multiportas, facilmente se constata sua vocação à não exaustividade.

De maneira analítica, é possível visualizar a abertura do sistema em relação aos sujeitos, ao modo de solução de problemas jurídicos, aos institutos utilizados para a resolução do problema, às fontes normativas e à forma de sua estruturação. Em outros termos, no modelo brasileiro de acesso à justiça, as respostas às questões “quem?”, “como?”, “de acordo com quais diretrizes?” e “de qual forma?” são necessariamente não taxativas.

3.1. Sujeitos

No passado, a associação entre acesso à justiça e Poder Judiciário era, sob a ótica doutrinária, inexorável. Essa percepção foi atenuada posteriormente, com o reconhecimento do importante papel desempenhado por árbitros, câmaras e tribunais arbitrais e câmaras de conciliação e mediação.

Mas esses não são os únicos sujeitos integrantes do sistema de justiça multiportas¹⁰.

9. STF, Pleno, ADI n. 3.367, ADC n. 12 e ADI n. 4.145, julgadas, respectivamente, em 13.04.2005, 16.02.2006 e 26.04.2018.

10. Como observado por Maria Tereza Sadek, o “direito de acesso à justiça não significa apenas recurso ao Poder Judiciário sempre que um direito seja ameaçado. Esse direito envolve uma série de instituições estatais e não estatais” (SADEK, Maria Tereza Aina. “Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos”. *Revista USP*, n. 101, mar./abr./mai. 2014, p.57).

Também ocupam relevante espaço no sistema, por exemplo, os entes que desempenham a função de tribunais administrativos, os comitês de resolução de disputas (*dispute boards*), os entes de autorregulação, as serventias extrajudiciais, a justiça de paz, o terceiro responsável pela realização de avaliação imparcial, instituições responsáveis pela manutenção de ODR's – ferramentas sequer imaginadas como uma possibilidade no Brasil há pouco mais de uma década –, associações e autoridades (formais ou informais) reconhecidas como legítimas por povos tradicionais ou por determinados grupos sociais¹¹. Os próprios litigantes habituais, como o Poder Público, podem ser vistos como sujeitos importantes desse sistema – veja, por exemplo, a criação, por entes públicos, de câmaras administrativas de solução de controvérsias (CPC, art. 174, e arts. 32 e 43 da Lei n. 13.140/2015) e o desenvolvimento de um sistema de “súmulas” administrativas, que auxiliam na não judicialização de certas questões (arts. 18-A e 19, IV, V e VII, Lei n. 10.522/2002; art. 30, LINDB).

Trata-se, então, de sistema aberto quanto aos sujeitos, uma vez que diferentes entes (públicos e privados) são a ele progressivamente agregados.

Mesmo o papel desses sujeitos, percebe-se, não é sempre o mesmo.

O Judiciário não se limita a oferecer resposta adjudicada, como se percebe diante do estímulo dedicado à conciliação e à mediação, inclusive

11. É interessante recordar a experiência descrita por Boaventura de Sousa Santos a respeito de pesquisa realizada na década de 1970, em comunidade do Rio de Janeiro (por ele identificada como “bairro de Pasárgada”), em que constatou o desenvolvimento, ao longo dos anos, de um método próprio para a resolução de conflitos, alheio ao Direito oficial, mas cuja legitimidade era plenamente reconhecida pelos integrantes da comunidade: “A associação de moradores transformou-se, assim, gradualmente num *forum* jurídico, à volta do qual se foi desenvolvendo uma prática e um discurso jurídicos – o direito de Pasárgada. O direito de Pasárgada é um direito paralelo não oficial, cobrindo uma interacção jurídica muito intensa à margem do sistema jurídico estatal (o direito do asfalto, como lhe chamam os moradores das favelas, por ser o direito que vigora apenas nas zonas urbanizadas e, portanto, com pavimentos asfaltados). (...) Quando um conflito surge entre vizinhos, a associação pode ser chamada a resolvê-lo e nesse caso é accionado um processo (flexível), que tipicamente tem os seguintes trâmites. A parte queixosa apresenta o caso na associação perante o presidente que, de seguida, a interrogará de modo a certificar-se da natureza e seriedade do conflito e da competência da associação para o resolver, quer da competência em razão da matéria – o conflito diz respeito a direitos sobre terrenos ou habitações – quer da competência territorial – o terreno ou a habitação, objecto do conflito, situa-se no interior de Pasárgada. O caso será aceite se o presidente, para além da fixação da jurisdição da associação, se certificar, pelas perguntas e pelo conhecimento directo que muitas vezes tem do caso, que a petição do queixoso tem um mínimo de razoabilidade e não tem propósitos desonestos. A outra parte é então convidada por escrito a vir à associação, numa data fixada, ‘para tratar assuntos do seu interesse’. Dependendo do conhecimento directo que tiver do caso, o presidente pode entretanto visitar o local onde se gerou o conflito. A comparência das partes na reunião para discussão e julgamento da causa é por vezes problemática e várias medidas podem ser tomadas para assegurá-la. As partes vêm normalmente acompanhadas por amigos, parentes ou vizinhos, que podem ou não participar na discussão. A discussão, por vezes animada, é orientada pelo presidente que, no final, profere a decisão” (SANTOS, Boaventura de Sousa. *O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 14-16).

com a criação de estruturas e sistemas eletrônicos, especialmente destinados a esses modos de solução de problemas jurídicos, como os Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos (CPC, art. 165; Resolução do CNJ n. 125/2010, arts. 8º a 11) e o Sistema Informatizado para a Resolução de Conflitos por Meio da Conciliação e Mediação (Resolução n. 358/2020 do CNJ), que podem ser utilizados até mesmo na fase pré-processual.

Entes que desempenham função de tribunal administrativo podem atuar, em diversas hipóteses, não apenas como uma porta de acesso à justiça adequada para a heterocomposição em determinados perfis de problemas jurídicos, mas também como uma porta destinada à criação de condições e incentivos à autocomposição¹². Precisamente por isso, a Lei n. 13.140/2015 prevê a possibilidade de criação de câmaras para prevenção e solução consensual de conflitos que envolvam entes da Administração Pública (art. 32) ou particulares entre si, em temas submetidos à regulação ou supervisão de certo órgão ou instituição (art. 43).

Em caso de problemas jurídicos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União desempenha, em etapas sucessivas, as funções de promoção da autocomposição (art. 36, *caput* e § 1º, Lei 13.140/2015).

O Ministério Público pode atuar na negociação direta, celebrando compromissos de ajustamento de conduta, na condição de parte ou de fiscal da ordem jurídica (*custos iuris*), bem como na condução de conciliações, mediações e práticas restaurativas (Resolução n. 118/2014 do CNMP). No caso específico do Ministério Público do Trabalho, a Lei Complementar n. 75/1993 consagrou a possibilidade de atuação dos seus membros como árbitros em processos de competência da Justiça do Trabalho, a partir de solicitação das partes (art. 83, XI), tema regulamentado pela Resolução n. 44/1999 do Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho.

Sujeitos privados também podem desempenhar diferentes funções no sistema. Basta imaginar, ilustrativamente, a situação do terceiro responsável por conduzir os procedimentos de *med-arb* ou *arb-med*, em que haverá a transição, de acordo com a circunstância, entre a figura de árbitro e de mediador¹³.

12. Enunciado n. 17 da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios do Conselho da Justiça Federal: "Nos processos administrativo e judicial, é dever do Estado e dos operadores do Direito propagar e estimular a mediação como solução pacífica dos conflitos".

13. "No mecanismo misto denominado *med-arb*, o tratamento do conflito começa com uma mediação e, caso as partes não alcancem um acordo, parte-se para a arbitragem; há também a variação *arb-med*,

É possível, ainda, que a atuação de determinado sujeito se limite à criação de condições adequadas para a solução do problema perante outro sujeito, como no caso de estabelecimento, em negócio processual, da exigência de produção antecipada de prova como etapa prévia à mediação, à negociação ou à arbitragem.

A atuação em cada um desses papéis será orientada por um juízo de adequação, outra característica do sistema brasileiro de justiça multipor-tas, que será analisada mais adiante.

3.2. Abrangência de todos os modos de solução de problemas jurídicos

O sistema brasileiro de justiça multipor-tas abrange todos os modos de solução de problemas jurídicos: heterocomposição, autocomposição, autotutela e execução extrajudicial.

Aqui, é relevante registrar três pontos.

O primeiro é que a afirmação, frequentemente repetida na doutrina, de que a autotutela é absolutamente excepcional, a ponto de ser quase inexistente no ordenamento jurídico brasileiro, não resiste a uma reflexão mais detida.

Há inúmeras hipóteses de autotutela expressamente admitidas na legislação, como será visto no capítulo respectivo deste Livro. Há, ainda, a autotutela por parte da Administração Pública, notadamente no exercício do poder de polícia, bem como a possibilidade, observados certos parâmetros, de pactuação entre particulares de cláusulas que autorizem a autotutela.

O tema será explorado em detalhes no momento apropriado, mais à frente. O relevante a sublinhar, já aqui, é que a resistência quase absoluta à autotutela, por parcela expressiva da doutrina, parece não corresponder à realidade extraída do sistema jurídico brasileiro.

O segundo aspecto a destacar é que a classificação dos modos de solução de problemas jurídicos possui finalidade didática, e é baseada na existência ou não da participação de certos sujeitos e da função por eles desempenhada.

A autotutela é caracterizada, neste *Livro*, pela unilateralidade. Por meio da autotutela, seu exercente assume a função de decisor do problema jurídico, solucionando-o de modo parcial e unilateral. Eventual atuação de terceiro

em que a seqüência muda. Em ambos a proposta é que os meios sejam usados de maneira sucessiva e conduzidos por terceiros neutros" (grifos no original) (TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. 6. ed. São Paulo: Método, 2021, p. 161).

na autotutela ocorre na defesa da esfera jurídica do titular da situação jurídica, para assegurar, de modo parcial, a realização dos seus interesses¹⁴, como se dá, por exemplo, com o representante legal ou convencional.

A autocomposição pressupõe a existência de consenso entre os envolvidos no problema jurídico. As partes, em conjunto, constroem a solução que consideram mais adequada para o caso. A autocomposição não depende da participação de um terceiro para a sua configuração, mas, se ele estiver presente, a sua função é contribuir para a aproximação e a formação do consenso entre as partes, o que pode ocorrer de diversas maneiras.

Na heterocomposição, um terceiro possui a função de definir a solução do problema jurídico.

Optou-se por conferir tratamento autônomo à execução extrajudicial. Nela, há a atribuição, em maior ou menor extensão, a um terceiro imparcial, agente público ou privado, da função para condução e prática de atos típicos de execução. Ela não se confunde, portanto, com a autotutela nem com a heterocomposição¹⁵.

Finalmente, é importante perceber que os modos de solução de problemas jurídicos podem ser combinados em diversos formatos, sendo conduzidos por apenas um sujeito ou por entes distintos. Judiciário e tribunais administrativos, por exemplo, não se dedicam apenas à heterocomposição, como visto. Além disso, figuras como a *med-arb* ou a *arb-med*, já mencionadas, podem ser convenionadas de acordo com o engenho das partes e dos seus patronos, o que evidencia a relevância dos negócios jurídicos processuais para a estruturação do sistema de justiça multiportas. É possível, ainda, em determinadas circunstâncias, que a adoção de certo modo de solução de um problema jurídico somente seja admissível na ausência de outro, que, naquela situação, seria preferencial. Ilustrativamente, a autotutela em relação ao cumprimento de obrigações de fazer e não fazer (arts. 249, parágrafo único, e 251, parágrafo único, CC) apenas é admitida em situações de urgência, quando se revele viável e tempestiva a obtenção de decisão judicial.

14. BETTI, Emilio. *Diritto processuale civile italiano*. 2. ed. Roma: Societa Editrice Del Foro Italiano, 1936, p. 29-30; GERI, Lina Bigliuzzi. *Profili sistematici dell'autotutela privata: introduzione*. Milão: Giuffrè, 1971, p. 36-38 e 87.

15. Heitor Sica reúne sob a categoria da execução extrajudicial ou desjudicializada tanto as situações nas quais há atuação unilateral do sujeito (execução desjudicializada autotutelar) quanto aquelas nas quais ocorre a atuação de um terceiro para a solução do caso (execução desjudicializada heterocompositiva) (INSTITUTO DE DIREITO PROCESSUAL - IDPro. *Novas tendências | Diálogos: Desjudicialização da execução e Autotutela executiva*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=DAnhBNAdhWk>>).

3.3. Portas

Cada um dos modos de solução de problemas jurídicos admite múltiplas espécies de configuração, podendo ser oferecidos por distintos sujeitos. Daí o interesse no recurso à imagem de uma praça a partir da qual podem ser utilizadas diferentes portas para o acesso à justiça, aqui compreendida, em termos genéricos, como a resolução adequada de um problema jurídico.

Em muitos casos, modos de solução significativamente semelhantes podem ser acessados perante diferentes portas – e, ainda, de diversas formas perante um mesmo sujeito. De acordo com as circunstâncias do caso, a conciliação é um modo de solução de problema que pode ser utilizado, por exemplo, a partir de uma agência reguladora, de PROCON's, de câmaras privadas de conciliação e mediação, da Defensoria Pública, do Ministério Público, de serventias extrajudiciais, de ODR's e do Poder Judiciário, neste caso por meio do CEJUSC, do SIREC, de Juizados ou Varas.

A solução do problema jurídico por meio de uma decisão de um terceiro (heterocomposição) pode ser obtida a partir de entes que atuam como tribunais administrativos, de tribunais para-administrativos, organizados a partir de autorregulação (como a Justiça Desportiva), da arbitragem ou do Poder Judiciário.

A redundância está presente no sistema brasileiro de justiça multiportas, o que não é uma distorção, mas uma vantagem. A concorrência de portas que oferecem modos similares de solução de problemas jurídicos amplia aos interessados as vias de acesso à justiça e permite a escolha daquela que se revele mais apropriada às circunstâncias específicas do caso, considerando o perfil dos envolvidos, o objeto do problema jurídico e a capacidade institucional do ente – ressalvados, é claro, os casos nos quais o ordenamento jurídico estabelece um modo exclusivo ou necessário para a obtenção de certos resultados. A realização de uma mediação perante uma câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos (Lei n. 13.140/2015), dotado de corpo técnico especializado em determinada matéria, pode revelar-se mais adequada do que a mediação perante um órgão do Poder Judiciário, exemplificativamente.

Essa avaliação não é estática, percebe-se. Novas configurações de portas (ou rearranjos institucionais) estão em constante desenvolvimento no sistema. Seguramente não foi por acaso, por exemplo, o surgimento de políticas judiciárias de criação de CEJUSC's especializados em determinados temas, como problemas jurídicos empresariais e tributários (respectivamente, Recomendações n. 71/2020 e n. 120/2021 do CNJ), e de estímulo

à instalação de Núcleos de Justiça 4.0 com competência específica para a matéria ambiental (Resolução n. 433/2021, art. 7º, do CNJ).

Mais ainda: a criação de novos modos deve ser incentivada – ou, ao menos, não obstaculizada. No sistema brasileiro de justiça, o desenho de novas portas pode ser traçado pelos próprios indivíduos envolvidos com o problema jurídico, mediante a celebração de negócios jurídicos.

O negócio jurídico processual (art. 190, CPC) está inserido numa categoria mais ampla: *negócio jurídico sobre o modo de solução de um problema jurídico*, atual ou futuro – modo esse que pode não ser o processo jurisdicional. O § 3º do art. 3º do CPC é uma cláusula geral que permite aos interessados engendrar, consensualmente, o modo como o problema jurídico pode ser resolvido. Na mesma linha, o art. 2º, V, Lei n.13.140/2015 é expresso ao determinar que a mediação é regida pelo princípio da autonomia da vontade, o que permite que as partes definam as regras da própria mediação.

A ampla possibilidade de as partes de um problema jurídico poderem definir o modo como ele pode ser resolvido é uma das principais características do sistema brasileiro de justiça multiportas, e que reforça o seu caráter de estar em permanente expansão: é que sempre será permitido, no fim das contas, que se crie uma porta nova pela autonomia da vontade.

Os negócios sobre o modo de solução de um problema jurídico podem ser utilizados, ainda, como instrumento de articulação entre diferentes portas, com o aproveitamento de aspectos positivos de cada uma delas e racionalização do modo de resolução do caso.

É possível, ilustrativamente, pactuar a necessidade de utilização da produção antecipada de provas como etapa prévia à mediação, bem como, em caso de insucesso, que eventual processo judicial será obrigatoriamente submetido a um Núcleo de Justiça 4.0 (Resolução n. 385/2021, art. 2º, do CNJ) – possibilidade, aliás, que evidencia a existência de uma dimensão negocial na administração da justiça no Brasil¹⁶. Ou, ainda, estabelecer, como exigência prévia ao ajuizamento de ação, o esgotamento da apreciação de determinado caso por uma agência reguladora ou a tentativa prévia de solução do problema jurídico com a utilização do Sistema Informatizado para Resolução de Conflitos por meio da Conciliação e Mediação (SIREC), uma vez que a plataforma eletrônica admite o cadastro de casos extrajudiciais (Resolução n. 358/2020, art. 1º, § 7º, inciso III, do CNJ).

16. DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa*. Cit., p. 142-145.

Parece uma tendência inevitável que a assimilação da ideia de sistema de justiça multiportas influencie o modo de celebrar negócios jurídicos. Após a disseminação das convenções processuais associadas ao processo jurisdicional, a próxima fronteira a ser explorada no *design* de solução de problemas jurídicos é aquilo que se pode denominar de *negócio processual multiportas*¹⁷, que assume como premissa a integração entre as diferentes portas de acesso à justiça.

3.4. Fontes

A teoria das fontes do Direito processual precisa ser compreendida em sua complexidade.

Além da clássica referência à Constituição, à lei federal e, em seus específicos espaços, à lei estadual e aos regimentos internos dos tribunais, também são fontes do Direito processual os tratados internacionais, as medidas provisórias anteriores à Emenda Constitucional n. 32/01, os precedentes, os negócios processuais, as resoluções de entes administrativos, especialmente do Conselho Nacional de Justiça e de tribunais, além dos costumes. Ao lado delas, merecem também menção, por sua relevância, os documentos de *soft law* e as boas práticas em matéria processual¹⁸.

Cada uma dessas fontes opera em espaços próprios de normatividade, de modo que eventuais problemas jurídicos entre normas processuais extraídas de diferentes fontes tendem a ser resolvidos não pelos critérios tradicionais de solução de antinomias, mas pela análise da pertinência e da adequação de determinada fonte para regular certa matéria.

Mas é importante perceber que um sistema aberto a uma multiplicidade de formas de solução de problemas jurídicos e caracterizado pela integração entre esses diversos modos é necessariamente um sistema permeável a também uma multiplicidade de fontes. O rol de fontes que disciplinam o sistema brasileiro de justiça multiportas não é, portanto, taxativo.

17. Thomas Stipanowich refere-se à figura dos *multi-door contracts* como instrumentos para a gestão negocial da solução adequada de conflitos, valendo-se das ideias apresentadas por Frank Sander (STIPANOWICH, Thomas. "The Multi-Door Contract and Other Possibilities". *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, v. 13, v. 2, 1998, p. 303-404).
18. Sobre o tema, longamente, DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. vol. 1. 22. ed. São Paulo: Juspodivm, 2020, p. 77-86; PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. "Revisitando as fontes de normas processuais". In: YARSHELL, Flávio Luiz; ZUFELATO, Camilo (coord.). *50 anos da Teoria Geral do Processo no Brasil: passado, presente e futuro*. Londrina: Thoth, 2024, p. 195-218. Sobre uma perspectiva aberta a respeito das fontes da norma processual, mas considerando a realidade dos Estados Unidos, ZAMBRANO, Diego A.. "The Unwritten Norms of Civil Procedure". *Northwestern University Law Review*, n. 118, 2024, p. 853-926.

Ilustrativamente, atos normativos que regulem o processo perante determinada agência reguladora podem consagrar técnica adequada à solução de um específico problema jurídico, caso em que podem ser visualizados como fontes do sistema de justiça multiportas. Essa adequação pode, inclusive, justificar a exportação da técnica para o processo perante outros sujeitos do sistema, temática que será retomada adiante.

3.5. Formas processuais

Uma das dimensões da característica de abertura do sistema brasileiro de justiça multiportas é a flexibilidade de suas formas.

A flexibilidade pode ser compreendida a partir de algumas perspectivas.

Em um *primeiro plano*, ela diz respeito ao modo de solução do problema e à organização da prática de atos em conformidade com as peculiaridades do objeto ou dos sujeitos envolvidos.

Em um *segundo plano*, a flexibilidade refere-se à própria estrutura das instituições que integram o sistema.

Mais uma vez, o recurso ao exemplo do Poder Judiciário será útil.

A criação de varas especializadas é somente um dos muitos exemplos de arranjos institucionais passíveis de adoção para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. Há muitas maneiras de o Judiciário *reorganizar as próprias portas* para atender de modo mais adequado a certo tipo de problema jurídico, o que pode ser realizado, por exemplo, por atos de cooperação judiciária (inclusive protocolos institucionais), pela adoção do Juízo 100% Digital e pela utilização dos Núcleos de Justiça 4.0, regulados pelas Resoluções do CNJ n. 385/2021 e n. 398/2021 do CNJ, cuja duração, a competência e a abrangência territorial podem ser fixadas de acordo com a necessidade local em relação a certo perfil de problema jurídico, bem como pelo direcionamento das atividades de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania para redimensionamento das suas estruturas (Reso-lução n. 125/2010 do CNJ). Sempre se estudou a “organização judiciária”; é preciso ficar atento, então, à permanente “reorganização judiciária” pela qual vem passando o Poder Judiciário brasileiro.

Em uma *terceira perspectiva*, o sistema brasileiro de justiça multiportas é flexível em relação à tecnologia (não apenas jurídica, não apenas informática) empregada para o tratamento adequado de problemas jurídicos.

É, por isso, um sistema aberto também sob a perspectiva da receptividade e da incorporação de novas ferramentas tecnológicas, como será visto em capítulo específico mais adiante. No caso brasileiro, além da garantia de ampla liberdade dos particulares quanto à celebração de convenção sobre a adoção de novas tecnologias para a solução de seus problemas jurídicos, há um dever estatal de promoção e incentivo à inovação¹⁹, com *status* constitucional (arts. 218 a 219-B) e infraestrutura normativa que detalha seu conteúdo (especialmente, as Leis n. 10.973/2004 e n. 14.129/2021 e, no caso do Poder Judiciário, que também é destinatário desse dever, a Resolução n. 395/2021 do Conselho Nacional de Justiça).

Um sistema de justiça flexível em relação às suas formas não significa um sistema inseguro. A possibilidade de realização de adaptações, de flexibilizações e da conformação de novos arranjos institucionais destina-se precisamente à proteção da segurança na solução de problemas jurídicos em uma sociedade cada vez mais complexa e em constante transformação. Segurança jurídica não é sinônimo de imutabilidade²⁰.

3.6. Conclusão parcial: sistema brasileiro de justiça multiortas como um *ever-expanding system*

O sistema brasileiro de justiça multiortas é caracterizado pela abertura em relação aos seus sujeitos integrantes, aos modos de solução de problemas jurídicos, às portas de acesso à justiça, às fontes e às suas formas.

O sistema é, por definição, progressivamente mais complexo, e a constante agregação de novos fatores permite visualizá-lo como um *ever-expanding system*²¹. O sistema brasileiro de justiça multiortas encontra-se

19. Sobre o tema, DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa. 3ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2024, p. 133-141.

20. ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 6ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2021; CABRAL, Antonio do Passo. *Coisa julgada e preclusões dinâmicas*. 4ª. ed. São Paulo: Juspodivm, 2021; OLIVEIRA, Paulo Mendes de. *Segurança jurídica e processo: da rigidez à flexibilização processual*. São Paulo: RT, 2018; CABRAL, Antonio do Passo. *Segurança jurídica e regras de transição nos processos judicial e administrativo: introdução ao art. 23 da LINDB*. 2ª. ed. São Paulo: Juspodivm, 2021.

21. Tínhamos a ideia, mas não tínhamos a palavra para identificá-la; não a encontramos na Língua Portuguesa. Mostramos a ideia a Antonio do Passo Cabral, perguntando-lhe, tendo em vista sua grande cultura em geral e sua condição de poliglota, em particular, se ele sabia de algo a respeito. Ele gostou da ideia e, em suas buscas, encontrou o termo "*ever-expanding*", que nos serviu perfeitamente. A Cabral, o nosso agradecimento. Nos domínios da Física, fala-se em *ever-expanding system* em alusão à propriedade do universo de encontrar-se em expansão constante e acelerada (<<https://blogs.scientificamerican.com/observations/how-will-our-species-survive-in-an-ever-expanding-universe/>>). Neste livro, utilizamos a expressão em referência ao fato de o sistema brasileiro de justiça multiortas estar em ampliação constante – de sujeitos, portas e fontes –, em crescente complexidade. Há, ainda, na Física,

em estado de permanente expansão, realidade que acentua o desafio de elaboração de diagnósticos completos (conquanto necessariamente provisórios) sobre o acesso à justiça no país.

Bem vistas as coisas, a dinâmica do sistema brasileiro de justiça multiportas é a de “algo que se expande a partir de seu próprio movimento”²², e, portanto, seu estado de permanente movimento é, a um só tempo, um estado de permanente expansão.

A dúvida é pertinente: essa é uma característica de todo sistema de justiça, de todo sistema de justiça multiportas (o que já embute uma diversidade de opções) ou apenas do sistema brasileiro de justiça multiportas? A resposta, evidentemente, exigiria um esforço de comparação que não é o objetivo deste Livro.

Mas é razoável supor que a multiplicação das portas de acesso à justiça é uma tendência cada vez acentuada em sociedades democráticas e mais complexas, como a brasileira; especificamente para o Brasil, a existência de uma infraestrutura normativa com autorizações como as decorrentes do art. 5º, XXXV, CF/1988, e do art. 3º, § 3º, CPC, a ampla arbitrabilidade dos problemas jurídicos, a permeabilidade à incorporação de novas tecnologias e uma organização institucional com Poder Judiciário independente, Conselho Nacional de Justiça, tribunais administrativos, agências reguladoras e serventias extrajudiciais (com cada vez mais competências), leva essa característica de “permanente-expansão” quase ao paroxismo.

uma curiosidade científica relacionada ao tema. Percebendo que um modelo baseado essencialmente na ação da força gravitacional não poderia corresponder à realidade, já que necessariamente levaria o universo a um colapso causado pela atração entre os corpos, Einstein introduziu em suas equações aquilo que denominou de constante cosmológica, uma força física (traduzida em índice matemático) que geraria repulsão suficiente para compensar a atuação da gravidade. Isso asseguraria o caráter estático do universo, uma das premissas da sua visão. Anos depois, Edwin Hubble demonstraria que, na verdade, o universo se encontra em expansão. Essa descoberta levou Einstein a admitir que a constante cosmológica foi o maior erro da sua vida. O universo não era estático, afinal. Ainda mais curioso é que, décadas mais tarde, com o avanço das medições por telescópio, com a constatação de que a expansão do universo está submetida a uma aceleração constante, a ideia de existência de uma força de repulsão tem sido resgatada, o que pode significar a necessidade de reincorporação de uma constante cosmológica para explicar o funcionamento do universo – agora não mais como meio para afirmar seu caráter estático, mas para retratar a dinâmica da sua expansão. A vida é movimento.

22. A imagem é adotada por Muniz Sodré em referência ao modo como o filósofo Heráclito compreendia o amor – ou, sob outro olhar, a alegria/alacridade –, como uma “regência”, que não extrai sua força ativa de uma causa exterior (SODRÉ, Muniz. *Pensar Nagô*. Petrópolis: Vozes, 2017, p. 225).