

**Políticas públicas de acesso à justiça: o papel da advocacia pública nos mecanismos não jurisdicionais de solução de litígios**

**DOI: 10.31994/rvs.v16i1.1009**

Yuri Alexander Nogueira Gomes Nascimento<sup>1</sup>

**RESUMO**

O presente trabalho versa sobre as políticas públicas de acesso à justiça, tendo como objetivo geral verificar o papel da Advocacia Pública na promoção do acesso à justiça em seu aspecto qualitativo, por meio da priorização de mecanismos não jurisdicionais de solução de conflitos. Optou-se por uma metodologia bibliográfica de natureza qualitativa, pela análise de dados primários sobre acordos extrajudiciais celebrados no âmbito da Câmara de Conciliação e Mediação do Estado de Goiás e por estudo de caso específico submetido à Câmara. Ao fim, conclui-se que o acesso à justiça no Brasil deve ser analisado sob uma ótica qualitativa, e não apenas quantitativa, e que a Advocacia Pública, como representante do maior litigante nacional, tem o dever funcional de estimular a solução não jurisdicional de conflitos.

**PALAVRAS-CHAVE: DIREITO PROCESSUAL CIVIL. ACESSO À JUSTIÇA. SOLUÇÃO CONSENSUAL DE LITÍGIOS. ADVOCACIA PÚBLICA. TRANSAÇÃO EM QUESTÕES DE SAÚDE.**

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito e Políticas Públicas na Universidade Federal de Goiás. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Cândido Mendes. Especialista em Filosofia Jurídica e Teoria do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Graduado em Direito pelas Faculdades Integradas Vianna Júnior. Procurador do Estado de Goiás. E-mail: [yurigomesadv@gmail.com](mailto:yurigomesadv@gmail.com). Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3487823015923340>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-2056-2630>.

## INTRODUÇÃO

O acesso à justiça pode ser entendido como o conjunto de mecanismos postos à disposição do cidadão para a solução de conflitos existentes ou potenciais.

Por vezes, ele é apontado na doutrina como o direito fundamental do Estado Democrático de Direito pela sua potencialidade para garantir os demais direitos constitucionalmente assegurados (Cappelletti e Garth, 2008).

O tema é bastante debatido na ciência jurídica pátria com base no seminal livro “Acesso à Justiça” de Cappelletti e Garth (2008), em que pese haver obras nacionais, tais como “Acesso à Ordem Jurídica Justa” de Watanabe (2019) que apresentam pontos de vistas diversos e mais adequados à realidade nacional.

Ante sua relevância ímpar, o acesso à justiça deve ser lido como uma política pública, assim entendida como uma atuação concatenada em um conjunto de ações e decisões de órgãos públicos que se destinam a enfrentar um problema político (Schmidt, 2018).

Desse modo, avaliar a efetividade do modelo nacional de acesso à justiça deve ser uma prioridade para sua consolidação no cenário jurídico brasileiro.

A questão problema a ser analisada é se a atuação não jurisdicional da advocacia pública pode contribuir para o aperfeiçoamento do acesso à justiça. Para isso, define-se como forma de atuação não jurisdicional aquelas realizadas de modo consensual e fora da esfera judicial ou arbitral.

A escolha por analisar apenas a forma consensual e extrajurisdicional de solução de litígios exclui a arbitragem, pois, ainda que possua caráter extrajudicial, detém caráter litigioso e imposição da decisão por terceiro imparcial, constituindo-se de mecanismo jurisdicional de solução de controvérsias (Didier, 2017).

Ademais, a exclusão da solução consensual realizada em sede judicial decorre, primeiramente, da aparente ineficiência desse método específico de solução de controvérsias (Costa, 2018) e em segundo lugar, pela premissa adotada no trabalho de que a ampliação do acesso à justiça depende de uma diminuição quantitativa de processos judiciais.

Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo geral a análise das políticas públicas de acesso à justiça, em especial, o papel da Advocacia Pública, como representante do maior litigante nacional, na atuação consensual e seu potencial de estímulo ao acesso qualitativo à justiça.

Parte-se, assim, do pressuposto de que a transição de um modelo predominantemente contencioso para um predominantemente consensual não pode ser vista como um ato isolado, mas como parte de uma política pública estruturada.

Destaca-se, ainda, que é pressuposto da análise a existência de compatibilidade entre os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público e a solução consensual de controvérsias.

Essa premissa se apoia na literatura nacional (Dallari, 2003; Souza, 2008; Eidt, 2015) bem como em documentos internacionais relevantes para análise econômica do acesso à justiça, tais como o documento técnico n. 319/96 do Banco Mundial, nomeado “O Setor Judiciário na América Latina e Caribe: Elementos para Reforma”, e a Resolução n. 1.999/1996, do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

A metodologia empregada é de natureza qualitativa, focada, principalmente, em pesquisas bibliográficas de obras nacionais e internacionais, das quais se destacam Watanabe (2019), Moreira Neto (1991) e Cappelletti e Garth (2008).

Analisar-se-á documentos de natureza primária, tais como as leis federais n. 13.140/2015 e n. 13.105/2015, a Lei Estadual n. 144/2013 do Estado de Goiás, a Resolução n. 440/2019 do Estado de Goiás e os termos de acordo celebrados perante a Câmara de Conciliação Mediação e Arbitragem do Estado de Goiás (CCMA/GO), em especial o Termo de Acordo n. 07/2022.

A escolha do recorte geográfico para o Estado de Goiás se dá por questões pragmáticas, especialmente pela facilidade de acesso aos termos de acordo celebrados perante a CCMA/GO, os quais são publicizados na rede mundial de computadores

Ainda, analisar-se-á documentos de natureza secundária, em especial, o relatório Justiça em Números de 2024 do Conselho Nacional de Justiça e a Cartilha FONAJUS Itinerante de 2024.

Assim, inicia-se a análise a partir do conceito de acesso à justiça no sistema brasileiro, em especial, comparando a obra de Cappelletti e Garth (2008) e Watanabe (2019), para concluir-se pela necessidade de modificação do paradigma de políticas públicas de acesso à justiça de um caráter quantitativo para um caráter qualitativo.

Em um segundo momento, a análise debruçar-se-á sobre a estrutura nacional do acesso à justiça, apontando suas peculiaridades legislativas e as políticas públicas que vêm sendo adotadas para solucionar o problema da baixa inserção do acesso à justiça no sistema nacional, em especial, focando na resolução consensual de conflitos.

A partir daí, estuda-se a relevância das funções essenciais à justiça, em especial, sob a ótica da advocacia pública, destacando-se a natureza da promoção do acesso à justiça como o “acesso à ordem jurídica justa” (Watanabe, 2019).

Após, propõe-se a realização de estudo de caso de solução consensual de litígio ocorrida no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás na temática da saúde, tangenciando o tema de judicialização da saúde e discutindo-se a potencialidade dos meios consensuais e da atuação da Advocacia Pública para o aperfeiçoamento do acesso à saúde.

Conclui-se, ao final, que as políticas públicas de acesso à justiça, especialmente no âmbito da Advocacia Pública, devem priorizar a ampliação dos meios extrajudiciais para aprimorar o acesso qualitativo à justiça.

## **1 O ACESSO À JUSTIÇA NO SISTEMA BRASILEIRO**

O conceito de acesso à justiça é um pilar fundamental no Estado Democrático de Direito, pois é ele que permite ao cidadão o acesso às vias de satisfação de seus direitos fundamentais constitucionalmente assegurados (Cappelletti, Garth, 2008).

Essa noção é positivada internacionalmente no art. 25 do Tratado Interamericano de Direitos Humanos que prevê o direito de acesso a juízes ou tribunais competentes, em face de atos que violem seus direitos fundamentais.

Assim, o acesso à justiça é um verdadeiro metadireito, ou seja, um direito cuja função essencial é garantir os demais direitos inerentes ao ordenamento jurídico sendo, portanto, o pilar de sustentação de um ambiente democrático.

No âmbito acadêmico, destacam-se os estudos iniciados por Mauro Cappelletti e Bryan Garth, em meados do século XX, no chamado “Projeto Florença”, cujo objetivo era estudar o acesso à Justiça no mundo contemporâneo, tendo analisado a temática em 23 países, em que pese não terem sido realizadas pesquisas no Brasil.

Desse projeto, originou-se um tratado de cinco volumes sob o nome de “Acesso à Justiça” (2018), referência seminal nesse campo. Os autores propuseram uma análise abrangente sobre as barreiras ao acesso à justiça e propuseram soluções para superá-las, baseadas nas experiências internacionais.

Em suma, os autores dividiram as barreiras ao acesso à justiça em quatro categorias principais: econômicas, sociais, culturais e estruturais (Cappelletti, Garth, 2008).

Em face dessas barreiras os autores identificam três "ondas" de reformas destinadas a superá-las e aprimorar o acesso à justiça. Segundo os autores, cada uma dessas ondas representou um avanço significativo na tentativa de tornar o sistema jurídico mais inclusivo e eficiente.

A primeira onda concentrou-se na busca pela assistência jurídica gratuita para aqueles que não podem pagar por serviços de representação jurídica, visando eliminar a barreira econômica ao acesso à justiça (Cappelletti, Garth, 2008).

No cenário brasileiro, a criação de Defensorias Públicas pela Constituição de 1988, a garantia de gratuidade do acesso ao Poder Judiciário prevista originalmente pela Lei 1.060/1950 (e agora pelo Código de Processo Civil de 2015) e a promoção de programas de assistência jurídica gratuita são exemplos dessa revolução.

A segunda onda focou em reformas processuais e estruturais para simplificar o processo judicial e torná-lo mais acessível (Cappelletti, Garth, 2008). Medidas como a criação de juizados especiais, a simplificação dos procedimentos e a promoção de métodos adequados de resolução de disputas (mediação e arbitragem) são marcos dessa evolução no cenário nacional.

Isso porque essas reformas visaram não apenas reduzir os custos e o tempo do litígio, mas também tornar o sistema mais compreensível para o cidadão leigo.

A terceira onda abordou os direitos coletivos, reconhecendo que muitos problemas jurídicos afetam grandes grupos de pessoas de modo difuso e, portanto, necessitam de soluções metaindividuais (Cappelletti, Garth, 2008).

No Brasil, a Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/1985) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/1990) são marcos legislativos que refletem essa abordagem, bem como a criação do conceito de “microsistema de tutela coletiva” que atualmente se tornou um marco jurisprudencial e doutrinário.

Analisando o viés e as propostas do Projeto Florença, percebe-se que ele focou sua atenção em um modelo de ampliação quantitativa de “acesso à justiça”. Ou seja, uma busca por ampliar o acesso subjetivo e o número de causas submetidas ao sistema de solução de controvérsias.

Todavia, atualmente, essa necessidade não é a mais premente no sistema jurídico nacional. Isso porque é relativamente simples de se notar que o acesso quantitativo à justiça se mostra bastante difundido no meio nacional.

Como evidência desse cenário, o relatório Justiça em Números de 2024 constatou que o número de processos judiciais pendentes subiu de 60,7 milhões no ano de 2009 para 83,8 milhões em 2023 (Brasil, 2024, p. 139). Enquanto o número de processos novos, por ano, saltou de 24,6 milhões/ano em 2019 para 35,3

milhões/ano em 2023 (Brasil, 2024, p.139). Os dados demonstram, ainda, que no ano de 2023 foram 142 casos novos a cada mil habitantes (Brasil, 2024, p. 145).

Assim, o número de atuações judiciais é extremamente significativo, não sendo o acesso quantitativo à Justiça um problema de primeira ordem, havendo uma média de um processo pendente para cada 2,5 residentes o Brasil.

Em verdade, o maior desafio ao acesso à justiça parece ser de ordem qualitativa (Silva, 2019). É dizer, é questionável a capacidade do sistema de justiça brasileiro de resolver todas as questões que lhe são submetidas.

Ademais, o excesso de demandas induz a baixa qualidade, a demora e a ausência de padronização nas decisões judiciais, bem como a incapacidade de resolver, em definitivo, litígios jurídicos e efetivar materialmente as decisões.

Essas percepções subjetivas de insuficiência do Poder Judiciário foram demonstradas no Sistema de Indicadores de percepção Social de 2011 do Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA, 2011).

O estudo foi realizado com uma amostra de 2.770 cidadãos em várias regiões do Brasil, com o objetivo de aferir a satisfação individual com diversos aspectos do Poder Judiciário, quais sejam: rapidez da decisão, facilidade de acesso, custo de acesso, justiça das decisões, honestidade dos servidores/magistrados e imparcialidade do juízo.

Os entrevistados teriam que atribuir notas entre zero (que indica a máxima insatisfação com o fator) e quatro (que indica a máxima satisfação com o fator). À época, esses foram os resultados:

**Tabela 1.** Percepção dos cidadãos sobre a justiça no Brasil

	Rapidez	Acesso	Custo	Decisões		
				Justas	Honestidade	Imparcialidade
<b>Sul</b>	1,15	1,48	1,55	1,58	1,21	1,2
<b>Sudeste</b>	1,05	1,38	1,35	1,53	1,04	1,11
<b>Centro-Oeste</b>	1,27	1,65	1,51	1,63	1,24	1,22
<b>Nordeste</b>	1,27	1,47	1,49	1,69	1,33	1,31
<b>Norte</b>	1,4	1,66	1,49	1,65	1,23	1,09
<b>Média Nacional</b>	1,19	1,48	1,45	1,6	1,18	1,18

Atributos: (0=Muito mal, 1=Mal, 2=Regular, 3=Bem, 4=Muito bem)

Fonte: Ipea, 2011

Os dados mostram que nenhum critério se aproxima sequer da nota regular (ou seja, 2 pontos na escala de 4 pontos), o que sugere uma percepção predominantemente negativa ou insatisfatória do sistema de justiça como um todo.

O sistema de justiça, segundo esses dados, é visto como lento, de difícil acesso, custoso e com baixa confiabilidade em sua imparcialidade e honestidade. A avaliação das decisões no critério justiça tem a melhor pontuação, mas ainda abaixo do que seria considerado aceitável.

A rapidez do sistema de justiça recebeu a menor média nacional entre os critérios avaliados (1,19). O que indica que, entre os aspectos analisados, a morosidade processual é um dos problemas mais evidentes.

Isso denota a necessidade de aperfeiçoamento qualitativo do tema acesso à justiça, de modo a ampliar os mecanismos adequados e minimizar o protagonismo judicial, que vem se mostrando uma estratégia falha.

A instituição de políticas públicas de acesso à justiça e as reformas legislativas com foco na modificação procedimental na gestão do volume de processos nos tribunais cuidam de apenas uma parte do problema (Silva 2019). Ou seja, focam apenas em um aspecto quantitativo da questão, e, portanto, têm potencial limitado de oferecer soluções satisfatórias a longo prazo (Silva 2019).

Por esses motivos, a concepção do acesso à justiça vem se alterando ao longo do tempo, influenciada pelas mudanças culturais e tecnológicas, pelas demandas da sociedade e pelo desenvolvimento dos sistemas de assistência jurídica, sendo relevante a reformulação e evolução do próprio conceito de ondas renovatórias de acesso à justiça (Ottoboni e Nunes, 2023).

Nesse sentido, o professor Kazuo Watanabe (2019), propôs uma ressignificação do conceito de acesso à Justiça aprimorando-o significativamente para a compreensão do tema. Ele destaca que o acesso à justiça não se limita à mera possibilidade de acesso ao Poder Judiciário, mas envolve a efetiva fruição dos direitos materiais e processuais, ou seja, o “acesso à ordem jurídica justa” (Watanabe, 2019).

A partir dessa concepção materialista, o acesso à justiça não se limita à disponibilidade de serviços judiciais ou extrajudiciais de solução de litígios, mas abarca a acessibilidade econômica, cultural e linguística desses serviços e é conceito profundamente enraizado na ideia de justiça social e igualdade de oportunidades (Watanabe, 2019).

Nesse contexto, surge a potencialidade dos métodos alternativos de resolução de conflitos, como a mediação e a conciliação, não somente como mecanismos de redução do número de litígios, mas também como um mecanismo de melhoria qualitativa das soluções, capaz de descongestionar o Judiciário e promover uma cultura de diálogo e aperfeiçoamento contínuo da Administração Pública.

## **2 DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA E O ACESSO À JUSTIÇA – O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA**

A Constituição Federal de 1988 passou a prever, em seu art. 127 e seguintes, as chamadas funções essenciais à Justiça que se constituem naqueles órgãos que, sem integrarem o Poder Judiciário, são indispensáveis à sua atividade. Dentre elas,

encontram-se a Advocacia Privada, a Advocacia Pública, a Defensoria Pública e o Ministério Público.

A existência desses órgãos é pressuposto para a justiça, assim entendida como a qualidade ética que pretende exigir do Estado a observância à legalidade, legitimidade e licitude (Moreira Neto, 1991).

Nota-se que o modelo de acesso à justiça. A existência dessas funções essenciais denota a escolha por um modelo de justiça institucional, em uma concepção similar à trazida por Jonh Rawls (1993), no qual a Justiça, não se foca na resolução de casos individuais, mas sim na criação de estruturas sociais adequadas à construção de uma sociedade equitativa.

É dizer, a Constituição Federal de 1988 erigiu a criação de mecanismos institucionais com a finalidade de garantir o acesso a uma ordem jurídica justa como o modelo preferencial de justiça, buscando concretizar o valor “justiça” a partir de uma disponibilidade institucional e não a partir de análises subjetivo-individuais.

Assim, no modelo constitucional pós-1988, a própria existência dessas funções é, por assim dizer, pressuposto básico de um modelo de ordem jurídica constitucionalmente e institucionalmente justa. Por consequência, as atribuições das “funções essenciais à justiça” desbordam, sobremaneira, a mera função de atuação perante o Poder Judiciário.

As Defensorias Públicas, por exemplo, possuem destaque em atividades educativas de cidadania e Direitos Humanos, intervindo no desenvolvimento econômico, social, cultural e propondo políticas inclusivas em relação às questões de gênero e de identidade (Carvalho e Lima, 2019).

Essas atuações extrajudiciais não desvirtuam o modelo constitucional. Em verdade, o conceito de acesso à justiça como “o acesso à ordem jurídica justa” (Watanabe, 2019), revela-nos a importância tanto das políticas preventivas, quanto das resolutivas, em matéria de solução de conflitos. E por sua vez, a atuação preventiva depende de uma atuação concertada de todas as funções essenciais à justiça e não apenas da atuação jurisdicional.

Essa necessidade de atuação integrada já é conhecida de longa data, por exemplo, o Relatório do Projeto BRA/12/003 - “Fortalecimento do Acesso à Justiça no Brasil” (PNUD, 2019), concluiu que o acesso à justiça é um “desafio multifacetado”, que depende de uma atuação interinstitucional.

Assim, o papel das funções essenciais à justiça e, especificamente da Advocacia Pública, deve ser visto partir dessa premissa de integração e de valorização da atuação extrajudicial. Moreira Neto (1991) enfatiza que a atuação dos advogados públicos vai além da mera representação judicial, abrangendo a consultoria e o assessoramento jurídico. E essa função consultiva é crucial para assegurar a legalidade dos atos administrativos e prevenir litígios, promovendo uma gestão pública mais eficiente e transparente.

Para além disso, a relevância da Advocacia Pública também se manifesta na sua contribuição para a segunda onda de acesso à justiça, proposta por Cappelletti e Garth. Em especial, na busca por soluções de litígios não jurisdicionais, tema a ser analisada nos próximos tópicos.

### **3 OS MEIOS NÃO JURISDICIONAIS E CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS**

Por muito tempo, a atuação da Advocacia Pública possuiu forte correlação com a atuação jurisdicional. Isso porque, como órgão exclusivo de representação judicial do Estado, seu espaço de atuação no processo judicial sempre lhe fora garantido.

Todavia, em um cenário de inflação das demandas judiciais e diante da inevitabilidade dos conflitos sociais, torna-se imperioso que se definam políticas públicas de solução consensual de demandas, tanto para redução da demora da litigiosidade jurisdicional, quanto para o aumento da satisfação do cidadão com os serviços prestados pela Administração Pública (Carvalho e Lima, 2019).

Porém, essa atuação consensual não foi suficientemente difundida no século XX, em parte porque a tradição jurídica da *civil law*, com seu foco no formalismo legalista, sempre conduziu a Administração Pública a resistir à atuação consensual, especialmente, a extrajudicial, sobre o argumento de ausência de autorização legal.

Ao lado disso, argumentos como a indisponibilidade e supremacia do interesse público ou o risco de violação à fila de precatórios foram tradicionalmente postos como empecilhos para a celebração de acordos pelo Estado.

Em que pese esse cenário, há, nos últimos anos, uma tendência de valorização da solução não jurisdicional de controvérsias e, atualmente, há certa pacificação na compatibilidade entre os princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público e a celebração de acordos pelo Estado (Dallari, 2003; Souza, 2008; Eidt, 2015).

O crescimento das soluções consensuais decorre de uma crescente percepção de que a mera existência de controvérsias jurisdicionais já traz custos significativos à sociedade (Coase, 1960), sendo capaz de fragilizar a efetivação dos direitos fundamentais.

Ao lado disso, o questionamento quanto ao princípio da legalidade se mostra superado. Isso porque, em linhas gerais, a legislação nacional passou a autorizar a autocomposição pela Administração Pública, outorgando atribuição à Advocacia Pública para atuação na solução consensual de conflitos, em especial, por meio da Lei de Mediação, da Código de Processo Civil e, no âmbito do Estado de Goiás, da Lei Estadual Complementar n. 144/2014.

Todavia, essa permissão não traz uma discricionariedade desregrada ao advogado público, uma vez que atuação consensual deve ser guiada por parâmetros de controle, tais como delimitações temáticas, análises de probabilidades de vitórias em demandas judiciais, etc (Carvalho e Lima, 2019).

Especificamente, no Estado de Goiás, o sistema de controle é realizado de acordo com o valor econômico objeto do conflito, de modo que há necessidade de controle por autoridade superior à medida que cresce a expressão econômica da disputa (Carvalho e Lima, 2019).

Ademais, os eventuais temores de violação ao princípio da isonomia são mitigados, uma vez que a validade dos acordos firmados depende de adequada fundamentação capaz de demonstrar sua conformidade com o ordenamento jurídico (Carvalho e Lima, 2019).

Nesse sentido, denota-se compatibilidade plena entre a resolução consensual de conflitos e os princípios da Administração Pública. Assim, por meio de estudo de caso, qual seja, o Termo de Acordo n. 07/2022 CCMA/GO, passa-se à análise da capacidade de aperfeiçoamento qualitativo do acesso à justiça, por meio da resolução consensual de conflitos.

#### **4 ESTUDO DE CASO – CCMA**

A criação da Câmara de Conciliação Mediação e Arbitragem se deu por meio da Lei Complementar Estadual n. 144/2018, com fundamento no art. 174 do Código de Processo Civil que determinou a criação de câmaras de autocomposição no âmbito estatal, para resolver litígios da Administração Pública.

Essa legislação foi regulamentada pela Portaria n. 440/2019 de lavra do Procurador-Geral do Estado de Goiás que instituiu o programa chamado de “PGE Amiga”, cujos objetivos manifestos eram a ampliação da autocomposição administrativa (art. 1º, inciso I da Portaria n. 440/2019), bem como a redução do número de processos contenciosos administrativos e judiciais da Administração Pública (art. 1º, inciso I da Portaria n. 440/2019) e a redução dos custos administrativos (art. 1º, inciso IV da Portaria n. 440/2019).

Antes da vigência da Lei Estadual n. 144/2028, a experiência em autocomposição da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás na autocomposição “restringiu-se a algumas situações pontuais” (Carvalho e Lima, 2019). Todavia, com a regulamentação do procedimento de autocomposição houve um aumento considerável do número de casos solucionados consensualmente.

Nesse sentido, traz-se na tabela abaixo o número total de acordos e de Termos de Ajustamento de Conduta celebrados no órgão entre 2019 e 2023, destacando-se que o número total de autocomposições saltou de apenas 3 em 2018 para 189 em 2023:

**Tabela 2.** Número de acordos extrajudiciais na CCMA/GO entre 2018 e 2024

Ano	Acordos Individuais	TACs	Total de Instrumentos Firmados	Varição Ano a Ano (%)	Varição Total (%)
<b>2018</b>	3	0	3	-	-
<b>2019</b>	46	0	46	1433%	1433%
<b>2020</b>	74	20	94	104%	3033%
<b>2021</b>	66	32	98	4%	3167%
<b>2022</b>	285	19	304	210%	10033%
<b>2023</b>	162	27	189	-38%	6167%
<b>2024</b>	72	14	86	-54%	2767%
<b>Total</b>	<b>708</b>	<b>112</b>	<b>820</b>	-	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Goiás (2024) até novembro/2024

Nota-se que, nos últimos anos, houve um salto quantitativo do número de procedimentos submetidos à CCMA do Estado de Goiás. O número de acordos teve um crescimento significativo em 2022 (285 acordos), bem acima dos anos anteriores, ainda que, após, tenha sido seguido por duas quedas anuais.

Os TAC's começaram a ser contabilizados apenas em 2020, atingindo um pico em 2021 (32 TAC's) e reduzindo seu número total em 2022 (19 TAC's). O total anual acompanha esse crescimento, sendo mais modesto até 2019 e aumentando consideravelmente de 2020 até 2022, quando se nota uma queda relevante de 38%.

No geral, houve uma média de 117 acordos por ano e, desde 2018 até o ano de 2024, houve um crescimento de 2.767% no número total de acordos da CCMA/GO, denotando o sucesso da política de resolução de conflitos do órgão.

Porém, conforme posto nos tópicos anteriores, a análise do acesso à justiça. Nessa perspectiva, a análise do acesso à justiça deve priorizar uma abordagem qualitativa.

Inicialmente, destaca-se que não é disponibilizado acesso aos autos da mediação, ante a natureza sigilosa do procedimento (art. 166, §2º do Código de Processo Civil), mas os termos finais dos acordos celebrados são disponibilizados no *site* da instituição (art. 33 da LC 144/2018).

Nesse sentido, merecem destaque os acordos firmados no ano de 2022, ano de maior número de acordos celebrados pela PGE/GO e, portanto, o ano com a melhor amostra quantitativa de soluções consensuais. Por sua vez, dentre os acordos de 2022, destaca-se como paradigma o Termo de acordo 07/2022 PGE/CCMA (Goiás, 2024).

A escolha do referido acordo para análise se deu porque a judicialização da saúde pública é um tema de relevância ímpar tanto para a redução das demandas judiciais, quanto para a melhoria na gestão dos recursos públicos financeiros, tema que, só no ano de 2024, foi responsável por 327.359 novas ações no Poder Judiciário (Brasil, 2024).

Além disso, é de se destacar que a análise realizada no presente termo de acordo representa um microcosmos da problemática, de modo que as conclusões ora apresentadas podem ser expandidas para todas as áreas litigiosas da Administração Pública.

Preliminarmente à análise, a questão problema que pode ser levantada é a compatibilidade entre os mecanismos extrajudiciais de solução de litígios e os direitos indisponíveis, tal qual, no caso, o direito à vida e à saúde. Sobre esse argumento, inclusive, na *praxis* judicial tem sido dispensadas audiências de mediação/conciliação sobre a alegação de incompatibilidade entre o caráter indisponível do direito à saúde e a transação (Almeida, 2023).

Todavia, há uma diferença ontológica entre a indisponibilidade do direito e a impossibilidade de autocomposição, havendo direitos indisponíveis que podem ser transacionados (Didier, 2018). Isso porque, ainda que indisponível o direito, nada impede a transação das partes na busca de uma solução mais rápida e eficiente para o litígio, sem que haja disposição da titularidade do direito à saúde (Almeida, 2023).

A Lei Federal n. 13.140/2015 amenizou a controvérsia ao prever em seu artigo 3º a possibilidade de mediação de direitos indisponíveis, positivando a diferenciação entre indisponibilidade e “intransacionabilidade”. Todavia, seu art. 3º, §2º prevê a necessidade de homologação judicial, com oitiva do Ministério Público, de acordos desse jaez.

Assim, ao mesmo tempo que permite a transação extrajudicial, a lei impõe uma desnecessária burocracia de judicialização homologatória do acordo que põe em risco seu objeto final de redução litigiosidade judicial (Costa Filho, Flumignan, Flumignan, 2020).

Em todo caso, atualmente, há certa pacificação na possibilidade de resolução consensual em âmbito extrajudicial em questões de saúde e sua capacidade de redução quantitativa dos litígios judiciais (Sá, 2015; Oliveira, *et. al.* 2016; Almeida, 2023).

Sobre o tema, é de se destacar que pesquisas realizadas na última década demonstram que a judicialização da saúde no Brasil transformou o fenômeno mais em um mecanismo de manutenção de privilégios e de desorganização administrativa do sistema público de saúde do que em uma “revolução de direitos” (Ferraz, 2019).

Além disso, os custos da judicialização da saúde têm sido crescentes nos últimos anos, tendo atingido 7 bilhões em 2016 (Ferraz, 2019), chegando a representar de 30% a 100% do orçamento destinado à saúde em cerca de 250 municípios brasileiros no ano de 2024 (Korkes, 2024).

Assim, a utilização de meios extrajudiciais de solução de conflitos na seara da saúde tem potencial para o aperfeiçoamento tanto das políticas públicas de acesso à justiça, quanto das políticas públicas de acesso à saúde.

Partindo destes pressupostos, pode-se prosseguir adequadamente para o estudo de caso. Inicialmente, é preciso se destacar que a lide era complexa, envolvendo a análise de elementos técnicos. O caso envolvia servidor público, filiado ao sistema de saúde complementar do estado, que necessitava de transplante de medula óssea, e o Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de

Goiás, à época, a fundação pública responsável pela manutenção do regime de saúde complementar.

O transplante de medula óssea está ligado ao tratamento de doenças que afetam o órgão, que é o responsável pela formação de glóbulos brancos, glóbulos vermelhos e plaquetas, sendo um procedimento simples, ressalvada a dificuldade de encontrar-se doadores, que, em média, são na proporção de 1:100.000 (Corgozinho, Gomes, Garrafa 2012).

O transplante é indicado para doenças de maior gravidade, dentre elas, doenças hematológicas, onco-hematológicas, imunodeficiências, doenças genéticas hereditárias, alguns tumores sólidos e doenças auto-imunes (Corgozinho, Gomes, Garrafa, 2012), dentre as mais famosas, destaca-se a leucemia.

A celeridade para a realização do tratamento é um dos pontos fulcrais para a melhoria da qualidade de vida do paciente e para a recuperação do quadro de saúde. Nesse sentido, os meios extrajudiciais permitem a solução célere do caso, dentre outros motivos, porque ao celebrar a transação, o órgão pública já possui método de cumprimento. Ou seja, há identidade entre a parte que celebra o acordo e a parte que o executará, diminuindo o risco de impossibilidade fática de seu cumprimento.

Da análise do termo de acordo, nota-se foi transacionado seu método de cumprimento, qual fosse, a realização do transplante de medula óssea com reembolso do valor pelo Estado de Goiás. Ao mesmo tempo, já fora indicado do estabelecimento de saúde responsável (no caso, o Instituto de Cardiologia e Transplantes do Distrito Federal – ICTDF – hospital de referência em transplantes de medula da rede pública do Distrito Federal) e o valor devido pelo procedimento, com o reembolso pelo Estado das despesas do ICTDF.

A substituição da solução da controvérsia judicial pela transação extrajudicial permitiu ao Estado de Goiás fixar de modo mais claro suas obrigações, permitindo precisar os valores que seriam despendidos e o momento do gasto financeiro. Por sua vez, à contraparte foi garantida a possibilidade de realização do procedimento em hospital de referência em outro ente federado, o que, muito possivelmente, não seria fixado em sede de decisão liminar, gerando dificuldades para a localização de

estabelecimento hábil à realização do procedimento, principalmente porque, como indicado no acordo, não havia estabelecimentos capazes de realizar o procedimento na rede conveniada no Estado de Goiás.

Individualmente, o acordo celebrado demonstra o potencial de melhoria qualitativa dos mecanismos não jurisdicionais de acesso à justiça. Isso porque a discussão extrajudicial da questão agilizou sobremaneira a resolução do problema e garantiu que a solução da controvérsia fosse pensada mais em termos de efetividade do que de legalidade.

Assim, a via extrajudicial eliminou discussões como a eventual modificação de posição nas filas de tratamento, os modos de custeio do transplante, a natureza discricionária do ato, os limites de atuação do Poder Judiciário, a possibilidade de custeio de tratamento em hospitais fora da jurisdição do Estado de Goiás, etc.

Ademais, no âmbito da CCMA/GO foram celebrados outros 7 acordos semelhantes somente em 2022. Assim, também se nota a existência de benefícios coletivos em uma política pública de resolução consensual de controvérsia.

Em primeiro lugar, houve uma redução direta de 7 processos de alta complexidade e urgência no Poder Judiciário, com a correspondente diminuição dos gastos públicos, tanto relativos à defesa judicial do Estado, quanto aos custos da própria manutenção da estrutura judicial e mesmo quanto aos custos de transação que seriam impostos ao servidor para o acionamento do Poder Judiciário.

Em segundo lugar, o acordo permite a evolução jurídica da interpretação administrativa do dever prestacional da Administração Pública, pois, como exposto no próprio termo, reconheceu-se que havia a obrigação de “fornecer procedimento previsto em rol de cobertura correspondente, ainda que ausente prestador de rede credenciada”, permitindo que futuros pleitos administrativos fossem tratados com base na mesma premissa.

Assim, a solução consensual da controvérsia garantiu ao administrado o gozo do direito fundamental de acesso à saúde; ao Estado de Goiás a possibilidade de determinar o método de cumprimento da prestação, executando um planejamento micro da política pública, reduzindo as problemáticas de modificação das filas de

atendimento e de disponibilização emergencial de recursos para custeios de liminares; ao Sistema de Saúde estadual, a consolidação administrativa de sua obrigação prestacional em casos semelhantes, ainda que ausente prestador na rede credenciada; e ao Poder Judiciário uma diminuição quantitativa de processos judiciais de alta complexidade.

Ao fim, ao analisar-se coletivamente os 7 acordos celebrados como teor semelhante, nota-se que o objeto litigioso foi satisfeito de modo célere e econômico, bem como houve minoração de custos administrativos e judiciais e o amadurecimento da jurisprudência administrativa sobre o tema.

Assim, se um dos grandes desafios das políticas de saúde atuais é conciliar a judicialização com o planejamento de curto e médio prazo, a alternativa dos meios extrajudiciais de solução de conflitos mostra-se como um espaço público adequado à discussão, podendo, ao mesmo tempo, reduzir a necessidade de atuação do Poder Judiciário e garantir o direito fundamental à saúde.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As políticas públicas são o conjunto de ações públicas concatenadas para satisfação de determinada necessidade coletiva (Schmidt, 2018). Nesse sentido, pode-se dizer que elas são o modo por excelência de atuação do Poder Público na concretização dos direitos e garantias fundamentais.

Especificamente quanto ao acesso à justiça, trata-se de um direito basilar na consecução do Estado Democrático de Direito, verdadeiro metadireito que garante o acesso aos demais direitos Cappelletti e Garth (2008).

Em face disso, diversos trabalhos e estudos vêm sendo traçados para seu aperfeiçoamento. Se é certo que o seminal trabalho “Acesso à Justiça” (Cappelletti e Garth, 2018) deu o tom para o modelo de acesso à justiça no século XX, também é certo que no contexto do ordenamento jurídico brasileiro do século XXI a

preocupação com o acesso à justiça deve ser mais qualitativa do que quantitativa (Silva, 2019).

Justamente por isso, majora-se a importância da atuação pró-ativa das funções essenciais à justiça na resolução de conflitos, para que o ideal de acesso à justiça não se limite ao acesso a um Poder Judiciário litigioso, mas que concretize o que Watanabe (2019) nomeou de “acesso à ordem jurídica justa”

Assim, a atuação consensual, preventiva e garantidora dos Direitos Fundamentais, pautada em uma administração dialógica e cidadã não conflita com os tradicionais princípios do Direito Administrativo de “indisponibilidade do interesse público” e “supremacia do interesse público”, mas sim lhes garante substância (Dallari, 2003; Souza, 2008; Eidt, 2015).

A sociedade evolui de modo cada vez mais veloz e cabe às instituições públicas acompanhar essas evoluções, não somente a partir de inovações tecnológicas, mas também através da adequação de conceitos clássicos para uma sociedade contemporânea.

Logo, cabe à Advocacia Pública, como função essencial à justiça, adaptar-se às novas necessidades sociais e buscar a atuação pró-ativa, auxiliando a redução do estoque de processos judiciais, em grande parte, devido ao excesso de litigiosidade do Estado.

Por meio do caso estudado, demonstrou-se que é possível a realização de acordos de cunho extrajudicial inclusive para direitos de natureza indisponível. Ademais, denotou-se que a ampliação das soluções consensuais leva à redução de custos e à possibilidade de que o gestor da política pública possa garantir o microgerenciamento.

Se é certo que a ampliação dos meios extrajudiciais de solução de litígios não é a panaceia para todas as barreiras do acesso à justiça no Brasil, também é certo que pode contribuir, em muito, para a ampliação do acesso dos cidadãos à ordem jurídica justa e para a melhoria das políticas públicas de modo geral.

## ABSTRACT

The present paper deals with public policies on access to justice, with the general objective of verifying the role of Public Advocacy in promoting access to justice in its qualitative aspect, through the prioritization of non-judicial conflict resolution mechanisms. A methodology focused on bibliographic analysis was chosen, with primary data examination of extrajudicial agreements concluded within the scope of the Conciliation and Mediation Chamber of the State of Goiás and the study of a specific case submitted to the Chamber. In the end, it is concluded that access to justice in Brazil must be analyzed from a qualitative rather than a quantitative perspective and that Public Advocacy, as the representative of the largest national litigant, has the functional duty of encouraging the non-judicial solution of conflicts.

**KEYWORDS: CIVIL PROCEDURAL LAW. ACCESS TO JUSTICE. CONSENSUAL DISPUTE RESOLUTION. PUBLIC ADVOCACY. DISPUTE RESOLUTION IN HEALTH-RELATED MATTERS.**

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Felipe Herculino de. Direito Indisponível X Direito que não Admite Autocomposição: Por uma não Dispensa Mecânica da Audiência de Conciliação e Mediação. **Revista ANEP de Direito Processual**, v. 3, n. 2, p. 15-27, 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2024**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024.

\_\_\_\_\_. Decreto 678, de 06 de novembro de 1992, disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em 29/11/2024.

\_\_\_\_\_. Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde. **CARTILHA FONAJUS INTINERANTE**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/06/cartilha-fonajus-itinerante.pdf>, 2024.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1060.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1060.htm). Acesso em: 28/11/2024.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho 1985. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 28/11/2024.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 8.078, de setembro de 1990. Disponível em: . Acesso em: 28/11/2024. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 28/11/2024.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 28/11/2024.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 13.140, de 26 de junho 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm). Acesso em: 28/11/2024.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editora, 2008.

CARVALHO, Sílzia Alves; LIMA, Rafael Carvalho da Rocha. A atuação da advocacia pública na solução consensual dos conflitos envolvendo a administração pública no Brasil. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, v. 5, n. 1, p. 21-42, 2019.

COASE, Ronald Harry. The problem of social cost. **The journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, 1960.



COSTA, Andréa Abrahão. Governança judicial e mediação institucionalizada de conflitos nos fóruns descentralizados de Curitiba: uma abordagem sobre a possibilidade de democratização do Poder Judiciário. 2018. 301 p. Tese (Doutorado) - **Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba**, 2018. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos//00006c/00006c82.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2018.

CORGOZINHO, Marcelo Moreira; GOMES, Jacqueline RAA; GARRAFA, Volnei. Transplantes de medula óssea no Brasil: dimensão bioética. **Revista Latinoamericana de Bioética**, v. 12, n. 1, p. 36-45, 2012.

COSTA FILHO, Venceslau Tavares; FLUMIGNAN, Silvano José Gomes; FLUMIGNAN, Ana Beatriz Ferreira de Lima. Uma reflexão sobre a autocomposição e indisponibilidade dos direitos do Estado, 2020. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-jan-13/reflexao-autocomposicao-direitos-estado/>, acesso em 01/12/2024.

DALLARI, Adilson Abreu. Provatização, eficiência e responsabilidades. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (Coord). **Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil**. Parte Geral e Processo de Conhecimento. 20. ed. Salvador: Editora JusPodvim, 2017.

DIDIER Jr., Fredie. **Curso de direito processual civil**. Salvador: Editora JusPodvim, v. 1, 2018.

EIDT, Elisa Berton. Os institutos da mediação e da conciliação e a possibilidade de sua aplicação no âmbito da administração pública. **RPGE**. Porto Alegre, v. 36, n. 75, p. 55-74, 2015.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta. Para equacionar a judicialização da saúde no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 15, p. e1934, 2019.



GOIÁS. Lei Estadual n. 144, de 24 de julho de 2018, disponível em: [https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/101131/lei-complementar-144](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/101131/lei-complementar-144). Acesso em 29/11/2024.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 440, de 02 de agosto de 2019 da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, disponível em: <https://goias.gov.br/procuradoria/wp-content/uploads/sites/41/2018/12/Portaria440-GAB-2019-7aa.pdf>. Acesso em 29/11/2024.

\_\_\_\_\_. Termos de acordos, ajustamento de conduta, cooperação e aditivos. Disponível em: <https://goias.gov.br/procuradoria/termos-de-acordos-ajustamento-de-conduta-e-aditivo/>. Acesso em 29/11/2024.

\_\_\_\_\_. Termo de acordo 07/2022 PGE/CCMA, disponível em: <https://goias.gov.br/procuradoria/wp-content/uploads/sites/41/2021/06/Termo7-642.pdf>, acesso em 01/12/2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA –. **Sistema de Indicadores de percepção Social**. Brasília, 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110531\\_sips\\_justica.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110531_sips_justica.pdf). Acesso em: 01/12/2024.

KORKES, Fernando. Judicialização consumiu de 30 a 100% da verba da saúde em mais de 250 cidades brasileiras. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2024/05/judicializacao-consumiu-de-30-a-100-da-verba-da-saude-em-mais-de-250-cidades-brasileiras.shtml>. Acesso em 16/07/2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Constituição e Revisão**: temas de direito político e constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

OTTOBONI, Maria Fernanda Stocco; NUNES, Juliana Raquel. O Acesso à Justiça Sob A Perspectiva Da Sexta Onda Renovatória E O Uso Da Tecnologia. **Revista cidadania e acesso à justiça**, v. 9, n. 1, 2023.



PNUD. Relatório do Projeto BRA/12/003. **Fortalecimento do acesso à justiça no Brasil**. Nova Iorque, 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/politicas-de-justica/copy\\_of\\_EJUS/prodoc-914brz3049.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/politicas-de-justica/copy_of_EJUS/prodoc-914brz3049.pdf), acesso em: 16/07/2024.

RAWLS. John. **Uma teoria da justiça**. Lisboa: Fundamentos, 1993.

SÁ, Maria Célia Nogueira Pires de. A Mediação Sanitária como alternativa viável à judicialização das políticas de saúde no Brasil. **Revista saúde debate**. 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-11042015000200506&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-11042015000200506&script=sci_abstract&tlng=pt), acesso em 01/12/2024.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, v. 3, n. 56, p. 119-149, 2018.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Por Um Acesso Qualitativo À Justiça - O Perfil Da Litigância Nos Juizados Especiais Cíveis. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2019, disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/issue/view/140>, acesso em 08/07/2024.

SOUZA, Luciane Moessa de. O papel da advocacia pública no estado democrático de direito: da necessidade de sua contribuição para o acesso à justiça e o desenvolvimento institucional. A&C: **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte: Fórum, v. 8, n. 34, p. 141-174, out./dez. 2008.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à Ordem Jurídica Justa** (conceito atualizado de acesso à justiça) Processos Coletivos e outros Estudos. Belo Horizonte: Delrey editora, 2019.

Recebido em 21/10/2024

Publicado em 03/06/2025