



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO

JÚLIO CÉSAR SANTOS MORAIS

**A LITIGÂNCIA HABITUAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O ACESSO À
JUSTIÇA SOB A PERSPECTIVA DA AUTOCOMPOSIÇÃO NA COMARCA DE
MOSSORÓ DO TJRN**

MOSSORÓ/RN
2025

JÚLIO CÉSAR SANTOS MORAIS

**A LITIGÂNCIA HABITUAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O ACESSO À
JUSTIÇA SOB A PERSPECTIVA DA AUTOCOMPOSIÇÃO NA COMARCA DE
MOSSORÓ DO TJRN**

Artigo apresentado ao Centro de Ciências
Sociais Aplicadas e Humanas como parte dos
requisitos para obtenção do grau de Bacharel
em Direito, no curso de Direito da UFERSA.
Orientador: Prof. Dr. José Albenes Bezerra
Júnior

MOSSORÓ/RN
2025

JÚLIO CÉSAR SANTOS MORAIS

**A LITIGÂNCIA HABITUAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O ACESSO À
JUSTIÇA SOB A PERSPECTIVA DA AUTOCOMPOSIÇÃO NA COMARCA DE
MOSSORÓ DO TJRN**

Artigo apresentado ao Centro de Ciências
Sociais Aplicadas e Humanas como parte dos
requisitos para obtenção do grau de Bacharel
em Direito, no curso de Direito da UFERSA.
Orientador: Prof. Dr. José Albenes Bezerra
Júnior

APROVADO EM:01/08/2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Albenes Bezerra Júnior (UFERSA)
Presidente

Prof. Esp. Adailson Pinho de Araujo (UFERSA)
Primeiro Membro

Prof. Me. Matheus Fernandes da Silva (UFERSA)
Segundo Membro

MOSSORÓ/RN
2025

A LITIGÂNCIA HABITUAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O ACESSO À JUSTIÇA SOB A PERSPECTIVA DA AUTOCOMPOSIÇÃO NA COMARCA DE MOSSORÓ DO TJRN

Autor: Júlio César Santos Moraes

Orientador: José Albenes Bezerra Júnior

RESUMO: O presente estudo discorre sobre a litigância habitual na Administração Pública Estadual e Municipal, no âmbito da comarca de Mossoró do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, os métodos autocompositivos e alternativos de resolução de contendas judiciais, como métodos alternativos e complementares ao modelo Jurisdicional tradicional, especialmente na esfera cível e tributária, de maneira que seja possível inovar na maneira que se trata a mediação e a conciliação, para além de medidas paliativas à excessiva adjudicação no Poder Judiciário. A partir do contexto da crise de efetividade da justiça no Brasil, marcada pela judicialização excessiva, questiona-se: Como a adoção e o fortalecimento de métodos autocompositivos podem contribuir para ampliar o acesso à justiça e reduzir a judicialização excessiva nas demandas das Varas da Fazenda Pública da Comarca de Mossoró do TJRN?. O objetivo geral é analisar de que forma a adoção e o fortalecimento dos métodos autocompositivos podem contribuir para a efetividade do acesso à justiça e para a redução da judicialização excessiva das demandas movidas pela Administração Pública Estadual e Municipal, no âmbito da comarca de Mossoró do Poder Judiciário do Rio Grande do Norte. Para isso, a pesquisa adota uma abordagem documental e quali-quantitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise de dados do Conselho Nacional de Justiça, além da observação de execuções fiscais na comarca de Mossoró do TJRN, identificando causas e consequências da litigância habitual e avaliando o impacto potencial da Resolução CNJ nº 547/2024. Conclui-se que, embora represente avanço na racionalização do Judiciário, a efetividade da resolução depende de regulamentação complementar e da consolidação de uma cultura institucional voltada ao diálogo e à prevenção de litígios.

Palavras-Chave: Acesso à Justiça; Administração Pública; Execuções fiscais; Litigância habitual; Métodos Autocompositivos.

HABITUAL LITIGATION IN PUBLIC ADMINISTRATION: ACCESS TO JUSTICE FROM THE PERSPECTIVE OF SELF-COMPOSITION IN THE JUDICIAL DISTRICT OF MOSSORÓ, TJRN

ABSTRACT: This study examines habitual litigation within the State and Municipal Public Administration in the Judicial District of Mossoró, under the jurisdiction of the Court of Justice of Rio Grande do Norte (TJRN), focusing on self-compositional and alternative methods of resolving judicial disputes as complementary mechanisms to the traditional jurisdictional model, particularly in civil and tax matters. The objective is to promote innovation in the treatment of mediation and conciliation, going beyond palliative measures to the excessive adjudication prevailing in the Judiciary. Against the backdrop of the justice system's effectiveness crisis in Brazil, marked by excessive judicialization, the central question is: How can the adoption and strengthening of self-compositional methods contribute to expanding access to justice and reducing excessive judicialization in cases before the Public Treasury Courts of the Mossoró District of the TJRN? The general aim is to analyze how the adoption and strengthening of such methods can enhance the effectiveness of access to justice and reduce excessive litigation initiated by the State and Municipal Public Administration in this district. The research employs a documentary and qualitative-quantitative approach, based on a bibliographic review and analysis of data from the National Council of Justice (CNJ), in addition to the observation of tax enforcement proceedings in Mossoró, identifying the causes and consequences of habitual litigation and assessing the potential impact of CNJ Resolution nº 547/2024. It concludes that, although the resolution represents progress in streamlining the Judiciary, its effectiveness depends on complementary regulation and the consolidation of an institutional culture oriented toward dialogue and the prevention of litigation.

Keywords: Access to Justice; Public Administration; Tax Enforcement; Habitual Litigation; Self-Compositional Methods.

1 INTRODUÇÃO

A consagração constitucional dos novos direitos econômicos e sociais e a sua expansão paralela à do Estado de bem-estar elevou o acesso à justiça à condição de um direito fundamentalmente essencial. Hodiernamente, o direito ao acesso efetivo da justiça tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais. Diante disso, o acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental de um sistema jurídico moderno e igualitário, que pretenda garantir e não apenas proclamar os direitos de todos.

Todavia, uma crise acomete o sistema judiciário brasileiro e atesta a incapacidade da jurisdição estatal proporcionar aos cidadãos uma estrutura jurídica apropriada de tratamento dos conflitos. A ineficiência do serviço público jurisdicional não decorre somente de falhas estruturais e gerenciais do Judiciário, mas também é o reflexo de uma cultura jurídica que valoriza um padrão de atuação processual das partes demasiadamente litigioso.

Na Comarca de Mossoró, essa tendência se manifesta de modo particularmente agudo, com o Estado e o Município figurando como parte em milhares de ações cíveis anuais, o que não apenas sobrecarrega o sistema, mas dilui a efetividade do acesso à justiça para os demais litigantes. Essa questão, sem dúvidas, provoca reflexões acentuadas que ensejam uma revisão significativa da abordagem processual tradicionalmente adotada pelas instituições jurídicas nos litígios que envolvem a Administração Pública.

Portanto, a problemática é evidenciada de forma clara: Como a adoção e o fortalecimento de métodos autocompositivos podem contribuir para ampliar o acesso à justiça e reduzir a judicialização excessiva nas demandas das Varas da Fazenda Pública da Comarca de Mossoró do TJRN?

Nesse contexto, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar de que forma a adoção e o fortalecimento dos métodos autocompositivos podem contribuir para a efetividade do acesso à justiça e para a redução da judicialização excessiva das demandas movidas pela Administração Pública Estadual e Municipal, no âmbito da comarca de Mossoró do Poder Judiciário do Rio Grande do Norte.

Esse artigo, ademais, busca atender a 4 (quatro) objetivos específicos: 1- examinar a sobrecarga do Judiciário e os fatores históricos, institucionais e culturais que incentivam a litigiosidade habitual no Brasil; 2- investigar os princípios teóricos, o marco normativo e as experiências práticas de mediação e conciliação, identificando seus pontos fortes e limitações; 3- levantar e interpretar dados quantitativos sobre o volume e tipos de ações ajuizadas pela

Administração Pública Estadual e Municipal na comarca de Mossoró, avaliando impactos sobre prazos e custos processuais; 4- identificar medidas e boas práticas para fomentar, junto aos órgãos públicos, a adoção integrada de mediação e conciliação como estratégia de prevenção de litígios e aprimoramento do acesso à justiça.

A escolha da temática se deve a três motivos. O primeiro deles provém do interesse pessoal pelas componentes curriculares de Direito Processual – ofertadas no curso de Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), que forneceu o primeiro contato acerca das ações judiciais e da resolução de conflitos no sistema judiciário. O segundo motivo provém da análise de processos cíveis ao longo do estágio realizado no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, na comarca de Mossoró, onde foi possível desenvolver um maior contato com as ações litigiosas e constatar a acentuada participação da Administração Pública em um dos polos dos processos. O terceiro e último motivo se deve ao contato com o tema da litigiosidade e acesso à justiça no Grupo de Estudos em Conflito e Acesso à Justiça (GECAJ), José Albenes Bezerra Júnior, o qual compartilhava literatura especializada sobre a temática da litigância e seus efeitos no acesso à justiça, além da aplicabilidade dos meios consensuais de resolução de conflitos.

A pesquisa adota uma abordagem documental e quali-quantitativa, caracterizando-se como exploratória e empírica. O método utilizado é o indutivo, partindo da análise de processos judiciais nas Varas da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, na Comarca de Mossoró, nos quais a Administração Pública do Estado é parte litigante, para compreender a cultura da litigiosidade e as práticas de mediação e conciliação utilizadas no processo judicial.

Para tanto, procedeu-se a revisão bibliográfica de autores de referência em acesso à justiça e resolução consensual de conflitos, como Mauro Cappelletti e Bryant Garth, a fim de delimitar conceitos e marcos normativos, além de Marc Galanter e Marcelo Veiga Franco que estudam a fundo o fenômeno da litigância habitual.

Em seguida, realizou-se a coleta de dados nos sistemas do CNJ, os Relatórios anuais do “Justiça em Números” dos últimos 5 anos, o “Painel de Grandes Litigantes” e o “Painel Estatística do Poder Judiciário”, mapeando o número de processos, tipos de demandas, tempo médio de tramitação e utilização de mediação e conciliação na Comarca de Mossoró.

Já para a análise empírica foram enviados ofícios às 3 Varas da Fazenda Pública da Comarca de Mossoró/RN do TJRN, que estão localizados no apêndice do presente artigo, para que fosse possível realizar o levantamento dos processos das respectivas varas judiciais. Após

a anuência dos juízes, foram examinadas 24 ações de cada uma das Varas da Fazenda Pública, somando, no total, 72 ações. O critério de escolha foi o seguinte: ações que estavam extintas ou suspensas com data de distribuição entre 01 de janeiro de 2014 a 25 de julho de 2025, sendo escolhidas a primeira e a última ação distribuída naquele ano para cada Vara da Fazenda. A partir disso, procedeu-se às estatísticas descritivas e comparativas nos motivos de extinção dos processos, seu tempo médio de tramitação, bem como a identificação de tentativas formais de autocomposição.

Em contraponto, busca-se identificar iniciativas e programas, tanto judiciais quanto administrativos, que possam atuar como fatores de mitigação da litigância massificada.

Dessa forma, o artigo está dividido em 8 (oito) tópicos, a saber: Após esta introdução a título de primeira parte, no tópico 2 (dois) é realizada, como pano de fundo da pesquisa científica, uma abordagem ampla acerca dos principais aspectos envolvidos na chamada crise da justiça, optando-se por realçar o aspecto da litigância. Já o tópico 3 (três) versará acerca dos fundamentos, os princípios e o papel dos métodos autocompositivos no acesso à justiça, com a perspectiva de desenvolver uma mudança na cultura da litigiosidade massificada.

Por seu turno, o tópico 4 (quatro) é destinado à caracterização do problema da tese, consistente na constatação, por meio de dados estatísticos oficiais, de que a Administração Pública, somadas todas as suas esferas e níveis, é a maior litigante habitual na esfera cível do sistema jurídico brasileiro.

O tópico 5 (cinco) dedica-se à identificação de caminhos possíveis para a promoção de uma cultura de autocomposição no âmbito público, reunindo experiências exitosas, instrumentos normativos e propostas concretas de políticas públicas voltadas à mediação e conciliação no trato dos conflitos envolvendo a Administração Pública.

Finalmente, apresentaremos as considerações finais do trabalho, seguida pelas referências bibliográficas utilizadas nesta pesquisa científica, bem como pelos apêndices, os quais contém os ofícios enviados às varas criminais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte da comarca de Mossoró, Rio Grande do Norte.

2 A CRISE DA JUSTIÇA NO BRASIL E O PADRÃO DE LITIGIOSIDADE MASSIFICADA E COSTUMAZ

A promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988 (Brasil, 1988) fez o Direito brasileiro passar por uma grande quebra de ideias, hora em que o pensamento legal

começou a superar um rigor muito grande e formalismos rígidos, dando uma nova visão a questões jurídicas e necessidades sociais ainda não positivadas.

Nesse tempo de volta à democracia no Brasil, os movimentos sociais¹ trouxeram ao Judiciário a necessidade de uma Justiça mais fácil de alcançar, célere, efetiva e atenta às necessidades dos diversos segmentos sociais, ou seja, mais democrática.

Entretanto, como explica Mancuso (2011), a nova forma das sociedades modernas, moldada mais pela lógica da produção e do consumo em larga escala, impacta fortemente na maneira como os conflitos são lidados no mundo legal. Nesse aspecto, a massificação das relações sociais, econômicas e institucionais vem contribuindo para o surgimento de um fenômeno de judicialização massiva, no qual milhares de ações semelhantes são ajuizadas diariamente, muitas vezes com os mesmos pedidos e contra os mesmos réus, em especial, os entes públicos.

Esse padrão de litigância repetitiva sobrecarrega o Poder Judiciário, provoca acúmulo processual e eleva o grau de contenciosidade social, dificultando o funcionamento eficiente da máquina judiciária. Paradoxalmente, o maior acesso à justiça que se buscou nos movimentos sociais da redemocratização tem como consequência o comprometimento da efetividade da prestação jurisdicional e a inviabilização, em grande medida, do cumprimento dos princípios exigidos à Justiça, concebidos justamente para oferecer uma justiça mais célere, acessível e desburocratizada.

Esse quadro de muitos casos judiciais, marcado por uma luta repetitiva e pela sobrecarga constante do Poder Judiciário ajudou a confirmar que o sistema de justiça no Brasil enfrenta uma crise estrutural séria. A expressão “crise na justiça” ou “crise no judiciário” tem sido amplamente utilizada para descrever as falhas e limitações do modelo estatal de resolução de conflitos no Brasil, que, apesar dos esforços de modernização e eficiência por parte dos órgãos do Judiciário, estes ainda não conseguem assegurar uma tutela jurisdicional efetiva, tempestiva e socialmente adequada. Muito pelo contrário, esse modelo tradicional tem se revelado insuficiente para dar respostas rápidas e resolutivas às disputas que afetam a sociedade (Franco, 2018).

¹Durante o período de redemocratização que antecedeu a promulgação da Constituição de 1988, diversos movimentos sociais desempenharam papel central na reivindicação por uma justiça mais inclusiva e sensível às desigualdades estruturais da sociedade brasileira. Destacam-se, nesse contexto, os movimentos feministas — em especial a chamada “Terceira Onda”, que emergiu nos anos 1970 com a politização do espaço doméstico e a organização de coletivos de mulheres negras —, os movimentos antirracistas, como o Movimento Negro Unificado (MNU), fundado em 1978, os movimentos de trabalhadores rurais sem-terra, que denunciavam a concentração fundiária e exigiam reforma agrária. Esses grupos atuaram de forma significativa na Constituinte de 1987–1988, influenciando a positivação de direitos sociais, ambientais e coletivos na nova ordem constitucional (Carter, 2006); (Corbo, 2024); (Leitão et. al, 2023).

Muito além de uma crise pontual, o que se aparenta é uma deficiência grave que precisa de uma análise aprofundada. Nessa perspectiva, o jurista El Tasse (2001) propõe uma reflexão: seria mesmo o caso de uma crise da justiça, ou, na verdade, de um modelo de justiça que nunca cumpriu plenamente seu papel? De acordo com Tasse, a palavra “crise” demonstra que em algum momento passado houve um sistema rápido, eficaz e acessível a todos no Brasil. Em outras palavras, o que se compreende é que o Judiciário brasileiro não está em crise, o que está em xeque é o modelo tradicional de justiça que se mostra cada vez mais incapaz de lidar com as dificuldades sociais atuais. Portanto, o que ocorre é que a sociedade brasileira atual começou a ver, com mais clareza, as imperfeições do sistema tradicional judicial para resolver os muitos conflitos que surgem dessa nova sociedade de relações massificadas.

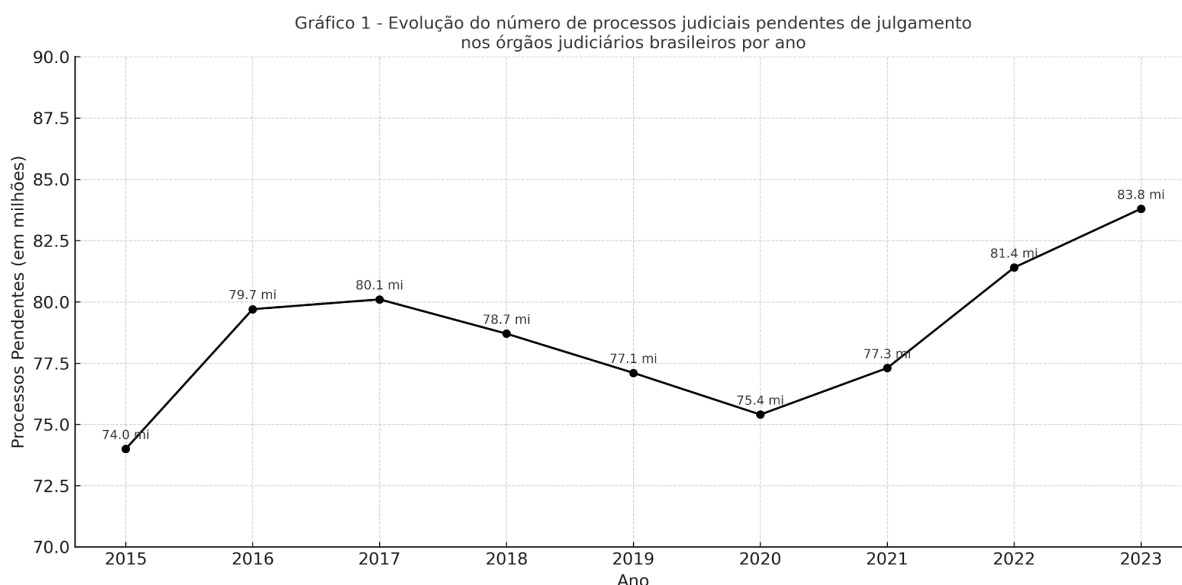
Nesse panorama, Galanter (2018) distingue os litigantes em diferentes tipos, com base em sua maior ou menor frequência em juízo, classificando-os como litigantes habituais – *repeat players* – e litigantes eventuais – *one shot players* –, respectivamente. Os litigantes habituais, também conhecidos como litigantes organizacionais ou litigantes economicamente estruturados, consistem, via de regra, em pessoas jurídicas que participam de um número considerável de processos e que, em razão disso, possuem maior expertise para analisar estrategicamente os procedimentos judiciais.

Notadamente, a atuação da Administração Pública como litigante habitual, pela concepção de Galanter (2018), aprofunda ainda mais essa crise, ao invés de ajudar na sua superação. A demanda excessiva judicializada, que poderia ser decidida de modo mais simples — como na via administrativa — mostra não só ineficiência institucional, mas também má gestão dos recursos públicos. O Estado, ao escolher sempre o litígio — mesmo quando tem pouca chance de êxito ou quando o direito da pessoa é líquido e certo — arca com elevados custos, como o pagamento de honorários sucumbenciais, custas processuais e a manutenção de extensas estruturas jurídicas voltadas exclusivamente para litigar. Essa ação sobrecarrega a justiça de casos que não eram precisos e vai contra a ideia do princípio da eficiência administrativa.

Outrossim, não se pode ignorar o papel da cultura jurídica na manutenção desse quadro. Como Marc Galanter (2018) bem observou, existe um modo de pensar e de agir em instituições que dão muito valor ao conflito nos tribunais como forma legítima e preferencial de resolução dos conflitos, praticada sobretudo pelos litigantes habituais a seu favor. A formação jurídica ainda é centrada na figura do juiz e do processo contencioso, em detrimento

de métodos consensuais como a mediação, a conciliação e os negócios jurídicos. Logo, essa falta de formação ajuda a perpetuar a lógica adversarial e litigiosa, que coloca os tribunais como a principal solução, deixando de lado outras formas de resolução de conflitos.

Nessa perspectiva, os dados estatísticos oficiais constantes dos relatórios do projeto “Justiça em Números”² (Brasil, 2025a), divulgados pelo CNJ, revela o cenário em que se encontra o judiciário, conforme o esboçado no gráfico a seguir:



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (Relatórios Justiça em Números – anos 2016 a 2024 – anos-base 2015 a 2023)

O gráfico revela uma tendência preocupante de sobrecarga estrutural do Poder Judiciário brasileiro, com um crescimento contínuo do número de processos pendentes entre 2020 e 2023 — ano em que atingiu o pico de 83,8 milhões de ações — e uma posterior estabilização em níveis igualmente elevados. Ou seja, depreende-se da análise do gráfico acima que, mesmo com esforços de gestão e informatização, o Judiciário não tem conseguido absorver satisfatoriamente a crescente demanda por soluções judiciais, visto que a cada ano o saldo de entrada de novos processos se eleva perante àqueles processos finalizados. Tal cenário evidencia os limites do modelo adjudicatório como via predominante para resolução de conflitos, tornando imprescindível a reflexão sobre a cultura da judicialização e a adoção de meios adequados, integrados e autocompositivos como instrumentos para assegurar um acesso à justiça mais efetivo, célere e democrático.

²Elaborado pelo CNJ, o relatório Justiça em Números é a principal fonte oficial de estatísticas do Poder Judiciário. Publicado anualmente desde 2004, ele apresenta dados detalhados sobre a estrutura dos tribunais, o volume de processos e diversos indicadores essenciais para orientar a gestão e o planejamento do sistema de justiça no Brasil.

Desse modo, como percebe Franco (2018), é preocupante ver que a insistência em manter técnicas tradicionais de adjudicação e decisão — feitas para uma realidade social bem diferente da hoje — pode levar ao colapso funcional da Justiça Estatal. O cenário atual denuncia um esgotamento real desse método, agravado pela resistência da comunidade jurídica em se ajustar às mudanças sociais, econômicas e técnicas que fazem o mundo moderno. A lentidão na modernização do Poder Judiciário brasileiro não vem só das limitações práticas, mas também de um forte conservadorismo institucional, que valoriza a forma demais ante efetividade.

À vista disso, torna-se necessário investir não apenas em reformas estruturais, mas também na transformação da mentalidade jurídica, promovendo uma mudança cultural profunda e sustentável para se construir um sistema de justiça mais eficiente, democrático e inclusivo.

Nessa oportunidade, importa esclarecer que a reflexão sobre as causas e consequências do presente estado de crise na entrega jurisdicional, junto com os questionamentos acerca da efetividade do acesso à justiça, não têm como intuito colocar a culpa no aumento desse acesso — ao contrário, é um direito fundamental que deve ser celebrado e sempre garantido. O que se quer, aqui, é incentivar uma visão crítica sobre a cultura do litígio de forma massificada e comum que se firmou no Brasil, principalmente pela ação constante de grandes litigantes como a própria Administração Pública.

Essa cultura, que está ligada a métodos institucionais e legais, precisa ser revista e para que o sistema judicial possa trabalhar melhor, com mais efetividade e inclusão. Necessário, também, é entender que essa análise não tem a intenção de enfraquecer a magistratura ou diminuir a importância do poder Judiciário brasileiro em lidar com a alta processual. Longe disso, se reconhece o valor da organização judiciária e de seus servidores. Defende-se, contudo, a adoção de novas formas na resolução de litígios que não só promova o acesso formal, mas principalmente a entrada qualificada à justiça.

3 FUNDAMENTOS, PRINCÍPIOS E O PAPEL DOS MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS NO ACESSO À JUSTIÇA

A partir de então, pretende-se compreender o conceito de acesso à justiça desenvolvido por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (2002) e a relevância dos meios consensuais de resolução de conflitos para a consolidação desse acesso.

Nesse contexto, emerge a distinção entre “acesso ao Judiciário” e “acesso à Justiça”, conforme elaborado por Cappelletti e Garth (2002, p. 8), no contexto do Projeto de Florença: “não basta que o sistema jurídico seja acessível a todos se não produzir resultados justos e efetivos às partes litigantes e à sociedade como um todo”. Mesmo não se tratando, entretanto, de uma reflexão originalmente voltada ao sistema brasileiro, ainda constitui um marco conceitual de alcance global, aplicável a diferentes realidades como a do Brasil. Enquanto o primeiro está ligado ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), o segundo pressupõe um acesso qualificado e transformador, capaz de produzir resultados efetivos, justos e socialmente legitimados. Ou seja, não basta permitir que as pessoas cheguem ao Judiciário; é necessário garantir que suas demandas sejam resolvidas de maneira adequada, tempestiva e satisfatória.

Para os referidos autores, o acesso à justiça é o mais fundamental dos direitos, pois representa o caminho necessário para a efetivação de todos os demais. Segundo eles, a efetiva realização do acesso à justiça exige a superação de barreiras econômicas, culturais, institucionais e estruturais. Isso levou à formulação da teoria das três ondas renovatórias, que ainda hoje norteia a construção de sistemas judiciais mais inclusivos e democráticos.

A primeira onda consistiu na universalização da assistência judiciária gratuita, buscando mitigar os entraves financeiros que impediam os mais pobres de acessar o sistema judicial. A segunda teve como foco o fortalecimento da tutela coletiva de direitos, por meio da legitimação de ações coletivas e instrumentos processuais para a proteção de grupos vulneráveis. Já a terceira onda é marcada por uma abordagem mais abrangente e qualitativa, voltada à reforma das estruturas e da mentalidade institucional, para tornar a justiça mais efetiva, acessível e apropriada à complexidade da vida social.

Santos (2007) complementa esse entendimento ao propor que o acesso à justiça não se limite a permitir que as pessoas entrem no sistema, mas que este também seja transformado por essa entrada. Em sua visão, um sistema de justiça verdadeiramente democrático precisa ser sensível às demandas plurais da sociedade e estar preparado para repensar suas práticas e estruturas, tornando-se instrumento de emancipação e não de reprodução das desigualdades.

Entretanto, o que se verifica no Brasil contemporâneo é um cenário de esgotamento do modelo tradicional, marcado pelo excesso de litigiosidade, pela morosidade processual e pela crescente judicialização de demandas que poderiam ser resolvidas fora do Judiciário. O acúmulo de processos, aliado à lentidão da máquina judiciária, compromete a entrega

tempestiva da tutela jurisdicional, especialmente para os grupos sociais mais vulneráveis, que dependem das decisões judiciais para assegurar direitos básicos.

Nesse cenário de “crise da justiça”, que Mauro Cappelletti e Garth (2002) classificariam como a dificuldade estrutural em prover uma justiça adequada e eficaz, deve-se considerar também o papel desempenhado pelos grandes litigantes habituais. Um exemplo disso é o Estado, que, ao invés de resolver administrativamente demandas legítimas de seus cidadãos, frequentemente os obriga a buscar reconhecimento de seus direitos em juízo. Essa judicialização desnecessária não apenas congestiona o sistema, como evidencia uma falha na gestão pública.

Como resposta a esse cenário, os métodos autocompositivos — como a mediação, a conciliação e a negociação — surgem como instrumentos capazes de promover uma mudança de paradigma. A valorização da autocomposição está expressamente contemplada no Código de Processo Civil de 2015 (Brasil, 2015a), que, já em seus artigos iniciais, reconhece a importância de uma solução consensual dos litígios.

Além disso, o avanço dessa nova mentalidade é reforçado por políticas públicas como a Resolução nº 125/2010³ do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2010), que institui a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. Tal resolução consagra a mediação e a conciliação como instrumentos legítimos e desejáveis para a resolução de disputas, incentivando os tribunais a criarem estruturas especializadas, como os CEJUSCs e os NUPEMECs.

No plano institucional, destaca-se ainda o II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo, firmado em 2009 entre os três Poderes da República. O pacto assumiu como compromisso o fortalecimento dos métodos autocompositivos, com vistas à pacificação social e à redução da litigiosidade excessiva, especialmente em conflitos envolvendo entes públicos (Brasil, 2009).

Essa normatização evidencia uma tentativa de superação do modelo adversarial puro, abrindo espaço para práticas mais dialógicas e colaborativas no âmbito jurídico, pois diferentemente do processo adjudicatório, que impõe uma decisão, esses métodos valorizam a autonomia das partes, incentivando o diálogo e a corresponsabilidade na construção da

³A Resolução nº 125/2010 do CNJ estabelece a criação, por todos os Tribunais, de dois órgãos centrais para a política de autocomposição. O primeiro é o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Resolução de Conflitos (NUPEMEC), responsável por planejar, implementar, manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao tratamento adequado dos conflitos. O segundo é o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), cuja função é realizar ou gerenciar sessões e audiências de mediação e conciliação, além de prestar atendimento e orientação ao cidadão. Ambos integram a estrutura do Judiciário e visam à consolidação da cultura da pacificação social. (Conselho..., 2010).

solução para o conflito. Para tanto, a figura do Juiz que impõe a ordem e dita o rito processual, o modelo autocompositivo utiliza a figura de um facilitador, que terá o objetivo de favorecer a resolução consensual entre as partes, intervindo de acordo com a peculiaridade de cada forma de autocomposição.

A mediação, por exemplo, como ensina Fernanda Tartuce (2024), é conduzida por um mediador imparcial que busca facilitar e restabelecer o diálogo entre as partes, permitindo que elas mesmas formulem a melhor solução para o problema. Nesse contexto, evidencia-se que “a mediação permite que os envolvidos na controvérsia atuem cooperativamente em prol de interesses comuns ligados à superação de dilemas e impasses; afinal, quem poderia divisar melhor a existência de saídas produtivas do que os protagonistas da história?” (Tartuce, 2024, p. 175).

Já na conciliação, conforme explica Luiz Antonio Scavone Junior (2023), o conciliador atua de maneira mais propositiva: ele pode sugerir soluções para o conflito com base nas informações apresentadas, buscando convencer as partes a aceitarem essas sugestões. No entanto, ele não tem poder de decisão, isto é, não pode impor o resultado às partes. A aceitação das sugestões depende da anuência/concordância delas.

Ainda na conciliação, de com a previsão do art. 334 do CPC (Brasil, 2015a), a audiência pode ser compulsória, ou seja, determinada pelo juiz, mesmo que as partes não tenham solicitado. Este é o caso dos Juizados Especiais, que no art. 16 da Lei 9099/95 traz de forma explícita que “registrado o pedido, independentemente de distribuição e autuação, a Secretaria do Juizado designará a sessão de conciliação, a realizar-se no prazo de quinze dias” (Brasil, 1995)

Em suma, enquanto na conciliação o objetivo final é a construção de um acordo, na mediação o interesse é de desconstrução dos conflitos. Notadamente, o que se extrai é que ambos os métodos repousam em princípios basilares trazidos no art. 166 do Código de Processo Civil⁴: a autonomia da vontade⁵, que assegura às partes o controle total sobre o conteúdo do acordo, em contraste com o caráter impositivo da sentença judicial; a confidencialidade, que oferece um ambiente seguro para se discutir o conflito e as

⁴ Art. 166 do CPC/2015. “A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada”. (Brasil, 2015a).

⁵ Maria Helena Diniz, em seu Curso de Direito Civil Brasileiro - Vol.3 (2025, p. 19) conceitua autonomia da vontade como o princípio que “se funda a liberdade contratual dos contratantes, consistindo no poder de estipular livremente, como melhor lhes convier, mediante acordo de vontades, a disciplina de seus interesses, suscitando efeitos tutelados pela ordem jurídica”.

necessidades das partes; a informalidade e a flexibilidade procedimental, diferentemente do método adjudicatório (Brasil, 2015a).

Além desses fundamentos, por se tratar de métodos que exigem voluntariedade, a mediação e a conciliação apresentam uma eficácia potencialmente maior que o processo comum. Isso porque, pelas partes não serem obrigadas a conciliar e essa atitude partir da vontade autônoma, tal comportamento revela um mínimo compromisso autêntico das partes de solucionar ou encerrar a controvérsia, consoante ponderado por Tartuce (2024). Desse modo, o processo cooperativo, que incentiva a formulação de soluções criativas, duradouras e socialmente restaurativas, com foco nos interesses comuns, tende a afastar a mentalidade “vencedor-perdedor” e fortalece o sentimento de colaboração.

Em uma visão integradora, a mediação e a conciliação se revelam como instrumentos capazes de revitalizar o diálogo e descentralizar a autoridade decisória, oferecendo caminhos mais flexíveis e colaborativos para a resolução de controvérsias. Sob tal perspectiva, Tartuce (2024) reflete que a estruturação dos métodos autocompositivos (como mediação e conciliação) têm como principal objetivo criar um ambiente propício ao diálogo e à cooperação. Do mesmo modo expõe Cappelletti (1994, p. 88):

Embora nos dois últimos séculos, pouco mais ou menos, as civilizações ocidentais tenham glorificado o ideal de lutar pelos direitos de cada qual (o famoso *Kampf ums Recht* de Ihering), conviria admitir que, em certos setores, um enfoque diferente – a que costumo chamar ‘Justiça coexistencial’ – pode ser preferível e mais apto a assegurar o acesso à Justiça.

À vista disso, não apenas técnicas de comunicação são essenciais, mas também um espaço simbólico e emocional em que os envolvidos se sintam seguros para dialogar e construir soluções conjuntamente, em vez de recorrerem à imposição de decisões judiciais. Em outras palavras, a Justiça Coexistencial não pretende suplantar o Judiciário, todavia deve reforçar seu papel ao desafogar a via contenciosa e garantir um acesso qualificado à justiça, pautado na participação ativa das partes e na construção de soluções legítimas. Não obstante, para que essas práticas cumpram todo o seu potencial, é indispensável promover uma mudança cultural e institucional que valorize a autocomposição em pé de igualdade com o processo judicial.

À luz desses pressupostos, o capítulo seguinte se dedica a investigar, com recorte na Comarca de Mossoró, como o Estado tem atuado enquanto litigante habitual e de que forma essa postura influencia a adoção — ou não — dos métodos consensuais no cotidiano processual local.

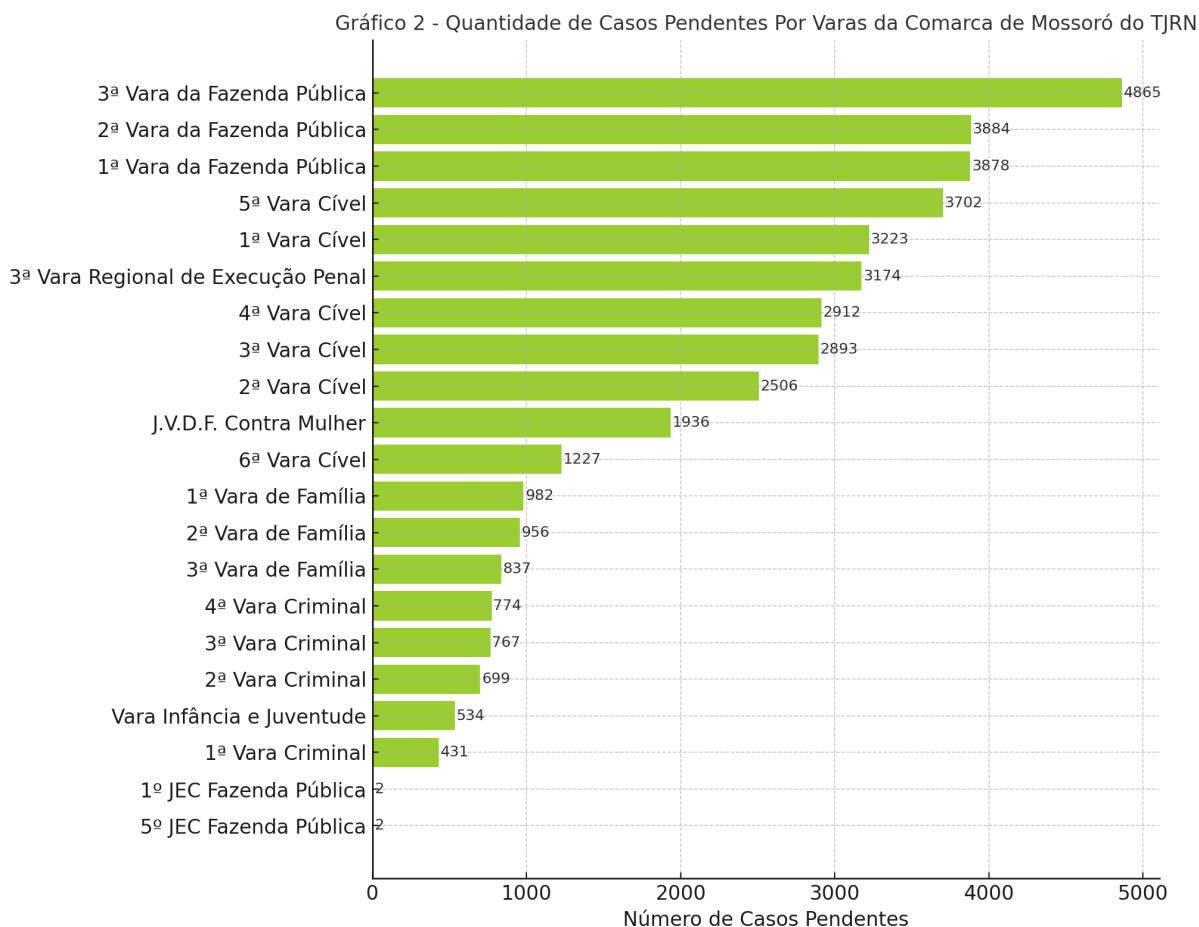
4 A LITIGÂNCIA HABITUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA COMARCA DE MOSSORÓ

Usando como aporte teórico o entendimento exposto até o momento, o recorte realizado na determinação do objeto de estudo do presente artigo é exatamente a análise da implementação dos meios consensuais de resolução de disputas em ações que a Administração Pública figure como sujeito processual nos Tribunais de Justiça, com foco no Poder Judiciário do Rio Grande do Norte, na comarca de Mossoró. É fulcral a compreensão do fenômeno da litigância contumaz, suas implicações no acesso à justiça e discussões a respeito da atual situação desta problemática jurídica nacional, sobretudo sob a perspectiva local.

A litigância contumaz da Administração Pública, tal como conceituada por Galanter (2018) ao falar dos repeat players, demonstra um padrão preocupante em que esses litigantes, por estarem constantemente no polo ativo ou passivo de ações, acabam moldando estratégias e rotinas que lhes dão vantagens no processo. Em Mossoró, segunda maior cidade e comarca do Estado do Rio Grande do Norte, o cenário é ilustrativo, consoante será delineado nos dados a frente. A repetição de execuções fiscais do poder público estadual e municipal lota as varas da Fazenda Pública e retarda o andamento de outras demandas urgentes como os processos da matéria de saúde (tratamento e medicações), gerando uma fila que parece não ter fim.

Nesse contexto, os dados estatísticos oficiais constantes do painel “Estatística do Poder Judiciário”⁶ (Brasil, 2025b) até 31 de maio de 2025, revela que havia na comarca de Mossoró um universo de 40.184 (quarenta mil e cento e oitenta e quatro) ações judiciais com solução pendente. Além disso, observa-se no gráfico a seguir que a maioria dos casos pendentes de julgamento tramitam nas varas da Fazenda Pública da Comarca de Mossoró, somando um total de 12.627 (doze mil e seiscentos e vinte e sete) ações aguardando a resposta jurisdicional, o que corresponde ao valor percentual de 31,42% (trinta e um inteiros e quarenta e dois centésimos por cento) da demanda pendente naquela comarca, demonstrando a situação preocupante que o órgão judicial enfrenta, conforme dados relacionados abaixo:

⁶ O Painel de Estatísticas do Poder Judiciário é uma ferramenta do CNJ que permite o acompanhamento mensal de dados essenciais sobre a atividade judicial em todos os tribunais do país. Com informações como acervo processual, tempo de tramitação e volume de processos pendentes, conclusos e baixados, o painel é alimentado pelo DataJud — base de dados oficial instituída pela Resolução CNJ nº 331/2020 — e deve ser obrigatoriamente disponibilizado nos sites dos tribunais, conforme determina a Resolução CNJ nº 333/2020. (Brasil, 2025b)



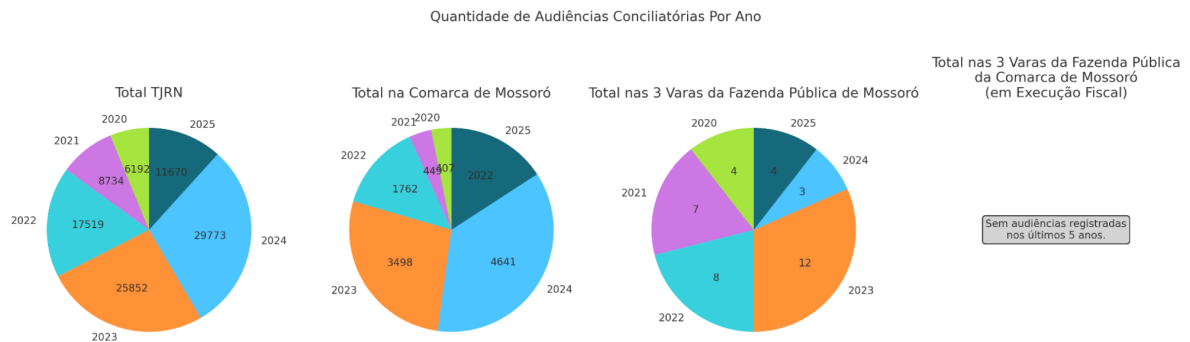
Fonte: Conselho Nacional de Justiça (Painel Estatística do Poder Judiciário atualizado até 31/05/2025).

Esse número é de fato muito semelhante proporcionalmente ao divulgado no Relatório Justiça em Números de 2023 (Brasil, 2023a), ano-base 2022, em que as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário, respondendo por 34% (trinta e quatro por cento) do acervo pendente, com tempo médio de tramitação de 6 anos e 7 meses até a sua baixa. À vista disso, em 22 de fevereiro de 2024, o Conselho Nacional de Justiça apresentou a Resolução nº 547/2024 do CNJ, que introduziu mecanismos de autocomposição e critérios de rejeição para Execuções Fiscais, de modo a desafogar o Judiciário que lida com muitas causas de baixo valores.

Além disso, a utilização ainda tímida dos meios consensuais e dos fóruns extrajudiciais dificulta a prevenção, a gestão e a solução apropriada dos conflitos cíveis, muitas vezes inviabilizando a extinção antecipada e pré-processual do litígio. Tal situação é corroborada quando se verifica no gráfico abaixo que, embora observa-se um aumento na busca pela conciliação no TJRN ao longo dos últimos anos, com bons números na comarca de

Mossoró, há ainda uma míngua quantidade de audiências nas varas da fazenda pública e zero no tocante às Execuções Fiscais. Observe:

Gráfico 3 - Quantidade de Audiências Conciliatórias entre 2020 e 2025



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (Painel Estatística do Poder Judiciário atualizado até 31/05/2025).

Ademais, visando uma análise mais aprofundada na comarca de Mossoró e atendendo ao objetivo empírico deste estudo, foram estudados 72 processos de Execução Fiscal que tramitam nas três Varas da Fazenda Pública de Mossoró, que estavam extintas ou suspensas com data de distribuição entre 01 de janeiro de 2014 a 25 de julho de 2025 para uma melhor análise dos motivos que extinguíram ou suspenderam o processo. Esse lapso temporal de 11 anos atende tanto ao critério de quantidade de casos, quanto ao fato de que as Execuções fiscais possuem tempo médio de tramitação de 6 anos e 7 meses até a sua baixa.

Desse modo, são processos concluídos nos últimos 11 (onze) anos e meio, oriundos das varas da fazenda pública da Comarca de Mossoró na matéria de Execução Fiscal. Optou-se por esse tipo processual, porque é de exclusividade da atuação da Administração Pública, tendo como foco identificar os padrões de comportamento processual dos entes públicos e suas práticas.

O próximo gráfico demonstra os motivos que levaram cada uma das 72 ações a serem extintas ou suspensa, conforme abaixo demonstrado:

Gráfico 4 - Motivos da Extinção da Execução Fiscal por Vara



Fonte: Acervo do Processo Judicial Eletrônico (PJE) do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte da Comarca de Mossoró - atualizado até 25/07/2025).

Observa-se que em ambas as varas a forma parcelamento é a predominante de resolução e finalização das execuções fiscais, demonstrando um certo nível resolutividade da demanda na comarca. Contudo, é possível notar que na 3ª Vara da Fazenda Pública, o número de ações extintas por declaração de óbito do réu antes da citação chega a mais de 20% (vinte por cento), o que demonstra um sério problema relacionado à utilidade da jurisdição. Isto é, as ações podem ter sido protocoladas sem nem ao mesmo avaliar pressupostos de validade. Isso demonstra, ainda, que as procuradorias estaduais e municipais não tentam solucionar as demandas fiscais nas vias extrajudiciais e já protocolaram as Certidões de Dívida Ativa, esperando do Judiciário uma máquina de processar ações.

Esse cenário aponta para um problema sério, que vai além do simples gasto de tempo e recursos do Judiciário. O fato de tantas execuções fiscais serem extintas porque o réu já havia falecido antes mesmo da citação mostra que muitas ações estão sendo ajuizadas sem qualquer verificação mínima de viabilidade. Isso revela que, em vez de buscar soluções administrativas ou extrajudiciais, as procuradorias acabam recorrendo automaticamente ao Judiciário, tratando-o como um mero trâmite para cobrar dívidas. O resultado é um acúmulo de processos, que só aumentam a sobrecarga dos tribunais e atrasam o andamento de causas que realmente poderiam gerar resultados concretos. Além disso, esse tipo de prática enfraquece a confiança da sociedade na Justiça e reforça a sensação de que o sistema não está preparado para oferecer respostas rápidas e eficazes. É um sinal claro de que é preciso repensar a forma de lidar com a cobrança fiscal, investindo em filtros prévios mais rigorosos e em soluções consensuais antes de acionar a via judicial.

Com efeito, a forma de atuação processual comumente praticada pela Administração nesses processos é extremamente prejudicial para a entrega adequada, efetiva e tempestiva da prestação jurisdicional. Franco (2018) evidencia que tal padrão não se verifica apenas pela atuação da Administração Pública. Esse comportamento é atuante em todo o Brasil e decorre de uma tradição jurídica exageradamente “demandista”, que contribui fortemente para a perpetuação e o agravamento do cenário caótico de exercício da função jurisdicional.

Sob essa conjuntura, Marcelo Veiga levanta o seguinte questionamento:

Considerando a unidade estatal, é admissível que um dos braços do Estado (Administração Pública) atue processualmente de forma a contribuir com o esgotamento de outro de seu ramo (Judiciário), tendo em vista a inefetividade crônica da jurisdição?

Em uma sociedade que se pretende republicana e democrática, é cabível que a Administração Pública se beneficie da morosidade processual, empregando o processo judicial como um instrumento de “rolagem de dívidas” de um mandato político para outro? (Franco, 2018, p. 14).

Contudo, mesmo que de fato o atual cenário de litigiosidade excessiva e de inefetividade da jurisdição estatal reclame uma alteração da cultura jurídica de tratamento dos conflitos, isso não significa concluir, definitivamente, que o Judiciário deva ser tratado como uma instância de pacificação social de caráter presumidamente secundário.

Com entendimento similar, Tartuce (2024) reforça que a pluralidade de mecanismos de resolução de contendas não devem ser vistos de maneira a se excluírem, mas, de forma diversa, possibilitam uma interação entre os variados métodos a fim de possibilitar ao jurisdicionado múltiplas formas de abordagem e composição eficiente das controvérsias. Diante disso, seria possível que ambas as partes do conflito satisfizessem suas necessidades de uma maneira adequada, eficiente e tempestiva seguindo uma ordem jurídica justa.

Franco (2018) esclarece que a real problemática do Poder Judiciário não se relaciona de imediato com o elevado número de processos que atualmente o sobrecarrega, mas sim com a cultura de naturalização do litígio que sustenta todo esse contexto. Lamenta-se constatar que a perpetuação de práticas, modelos e estruturas tradicionalmente consagrados pode implicar, o colapso do método adjudicatório de solução dos problemas sociais. O esgotamento do sistema judicial brasileiro se mostra como uma realidade iminente e irreversível.

De fato, é possível perceber no Brasil a preponderância de uma cultura jurídica que opta pelo uso indiscriminado do processo judicial como via quase única e absoluta para a solução dos conflitos. É indispensável, por conseguinte, empreender maiores esforços para a superação de tradições anacrônicas, ritos excessivamente solenes, procedimentos demasiadamente burocráticos, utilização de linguagem rebuscada, além de outros fatores que contribuem para o afastamento entre os órgãos judiciários e os cidadãos.

5 CAMINHOS PARA A PROMOÇÃO DA CULTURA DE AUTOCOMPOSIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública precisa de mais do que apenas o cumprimento formal das regulamentações legais para que uma cultura de autocomposição se enraíze. De fato, deve ser vista como um processo que envolve tanto mudança institucional quanto reforma cultural.

No entanto, a experiência de diferentes departamentos governamentais sugere que mecanismos de autocomposição podem, de fato, ser introduzidos com sucesso. Isso envolve planejamento estratégico, endosso institucional e engajamento dos funcionários. É o caso, por exemplo, da Advocacia-Geral da União (AGU), que por meio de sua Câmara de Conciliação e

Arbitragem da Administração Federal (CCAF)⁷, a qual busca resolver conflitos entre órgãos públicos sem recorrer ao Judiciário; e o caso do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), que, segundo o Relatório “Justiça em Números 2023” (Brasil, 2023a), o TJPR figura entre os líderes nacionais em indicadores de conciliação. Ademais, o TJPR, institucionalmente, possui o mérito outras boas práticas em autocomposição, sendo que mais recentemente, em maio de 2024, consagrou o projeto piloto de “Conciliação e Mediação em Fórum Extrajudicial”⁸, autorizando cartórios a oferecerem voluntariamente e de forma mediada sessões extrajudiciais para resolução de conflitos, incluindo o uso de conciliadores externos e audiências virtuais, sob a supervisão da Corregedoria local e do NUPEMEC.

Essa boa prática mostra que, de maneira planejada e preventiva, a mediação e a conciliação não apenas aliviam os juízes. Elas também promovem um melhor relacionamento entre a Administração Pública e os cidadãos. Estas são experiências bem-sucedidas e seu sucesso está intimamente relacionado ao fato de que existem estruturas internas especializadas, disposições regulatórias específicas, alianças interinstitucionais e um investimento contínuo na capacitação de servidores públicos para que possam produzir uma interação resolutiva com diálogo interno.

Nessa mesma mentalidade, em 22 de fevereiro de 2024, o Conselho Nacional de Justiça adotou a Resolução nº 547/2024 do CNJ, uma medida que viu pela primeira vez em sua história mecanismos de autocomposição e critérios de rejeição automática prometidos para liberar o Judiciário de lidar com casos de pouco valor em execuções fiscais.

O principal objetivo da regulamentação é racionalizar o uso do sistema judicial⁹, apresentando-se como um marco inaugural na cobrança de dívidas públicas que é preventiva e cooperativa. Com a normativa vigorando, nenhuma ação judicial será continuada em casos

⁷ A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) foi criada pelo Ato Regimento AGU n. 05, de 27 de setembro de 2007 e tem como finalidade resolver administrativamente conflitos entre órgãos da Administração Pública, evitando a judicialização. Quando não há acordo, a controvérsia pode ser submetida à Consultoria-Geral da União, que emite parecer vinculante se aprovado pela Presidência da República. Embora chamada de “arbitragem”, o procedimento não segue os critérios da Lei de Arbitragem, pois não há partes distintas nem garantias processuais plenas. Ainda assim, a CCAF é reconhecida como instrumento legítimo de pacificação interna e teve sua competência ampliada pelo Decreto nº 10.608/2021.

⁸ O projeto permite que mediadores e conciliadores externos contratados pelos cartórios atuem nos casos, com possibilidade de audiências virtuais e trâmite eletrônico. A iniciativa é coordenada pela Corregedoria da Justiça e pelo NUPEMEC do TJPR, com base no Provimento nº 149/2023 da Corregedoria Nacional de Justiça e na Lei nº 13.140/2015 (Brasil, 2015b). A fiscalização é feita pela Corregedoria-Geral da Justiça, pelos CEJUSCs e pelo próprio NUPEMEC, que também mantém o cadastro dos profissionais habilitados. O projeto representa um avanço na desjudicialização e no fortalecimento da cultura de autocomposição.

⁹ O CNJ levou em consideração os Relatórios de Justiça em Números de 2023, indicando no texto normativo que “as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário, respondendo por 34% do acervo pendente, com taxa de congestionamento de 88% e tempo médio de tramitação de 6 anos e 7 meses até a baixa”.

onde o valor da causa seja inferior a R\$10.000,00¹⁰ (dez mil reais) e sem movimentação útil há mais de um ano, sem citação do devedor.

Nesse aspecto, a Resolução incorpora o entendimento do STF no julgamento do RE 1355208/SC¹¹, ao fundamentar-se no Tema 1.184, que reconhece ausência de interesse de agir quando o custo processual supera o benefício econômico da execução (Brasil, 2023b). Ao fazer isso, alia-se diretamente ao princípio constitucional da eficiência constante no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

A regulamentação reconhece que trazer tantos casos de baixo valor quanto possível apenas sobrecarrega o Judiciário, com resultados desproporcionais. Não obstante, a resolução inova ao exigir, com base nos arts. 2º e 3º, a tentativa prévia de conciliação (como parcelamento da dívida ou oferecimento de desconto), ou adoção de solução administrativa como notificação do executado para pagamento (Brasil, 2024).

Quando a Resolução impõe requisitos de processamento da execução fiscal à Administração, que em todos os casos ela deverá comprovar que os métodos alternativos foram exauridos previamente, seja para cobrança ou resolução do conflito, implica numa determinação para que as auditorias da fazenda comecem a adotar práticas de negociação em vez de ir diretamente ao tribunal.

Com esta regra, a Resolução nº 547/2024 do CNJ (Brasil, 2024) abre caminhos para a mudança cultural no judiciário de como resolver os conflitos em nossa sociedade, expandindo-a para o âmbito das pessoas tributárias. Todavia, o critério de valor mínimo na

¹⁰ Redação do art. 1º, §1º da Resolução 547/2024 do CNJ: “Deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) quando do ajuizamento, em que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis.”

¹¹ EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. EXTINÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL DE BAIXO VALOR POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR: POSTERIOR AO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 591.033 (TEMA N. 109). INEXISTÊNCIA DE DESOBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. FUNDAMENTOS EXPOSTOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA TESE DO TEMA N. 109 DA REPERCUSSÃO GERAL: INAPLICABILIDADE PELA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA QUE POSSIBILITOU PROTESTO DAS CERTIDÕES DA DÍVIDA ATIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO . 1. Ao se extinguir a execução fiscal de pequeno valor com base em legislação de ente federado diverso do exequente, mas com fundamento em súmula do Tribunal catarinense e do Conselho da Magistratura de Santa Catarina e na alteração legislativa que possibilitou protesto de certidões da dívida ativa, respeitou-se o princípio da eficiência administrativa. 2. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade devem nortear as práticas administrativas e financeiras na busca do atendimento do interesse público. Gastos de recursos públicos vultosos para obtenção de cobranças de pequeno valor são desproporcionais e sem razão jurídica válida. 3. O acolhimento de outros meios de satisfação de créditos do ente público é previsto na legislação vigente, podendo a pessoa federada valer-se de meios administrativos para obter a satisfação do que lhe é devido. 4. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento com proposta da seguinte tese com repercussão geral: “É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor, pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio da eficiência administrativa”. (RE 1355208, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19-12-2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 01-04-2024 PUBLIC 02-04-2024) (Brasil, 2023b).

justiça (R\$ 10.000,00) pode ser amplamente ilusório quando visto contra as contínuas lacunas regionais. Cidades menores poderiam potencialmente depender fortemente deste nível de cobranças para manter sua renda, sugerindo-se uma alteração futura para ser adaptada às condições locais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho revela que o modelo tradicional de adjudicação que havia sido assumido pela Administração Pública para basear seu processamento de demandas civis, está definitivamente esgotado. A habitualização do litígio e a massificação de conflitos que são processados pelo Estado brasileiro - em casos especiais, através de ações judiciais relativas a impostos, previdência social e saúde - não só contribuem para sobrecarregar o Judiciário, mas também tensionam o exercício do direito de acesso à justiça, especialmente para litigantes esporádicos. O material empírico produzido na Comarca de Mossoró, no Estado do Rio Grande do Norte, reforça esse resultado devido à prática de ação repetida pela Fazenda Pública do Estado como parte demandante e da parte contrária, na maioria das vezes sem uma tentativa prévia de conciliação.

Diante desse cenário, o estudo examinou criticamente os pressupostos teóricos, normativos e práticos subjacentes às técnicas autocompositivas, a mediação e a conciliação, e sua relação com um sistema jurídico mais democrático e eficaz, baseado no cumprimento dos direitos. A inserção da Resolução nº 547/2024 do CNJ no judiciário assumiu uma posição central nesse contexto, pois propôs novos parâmetros para o processamento das Execuções Fiscais, um dos maiores gargalos do judiciário brasileiro, de acordo com critérios objetivos de racionalidade processual e incentivo à desjudicialização.

Com base na riqueza do Tema 1.184 do STF e nos critérios de eficácia, proporcionalidade e economia, a Resolução nº 547/2024 do CNJ se apresenta como um projeto regulatório fundamental para que haja uma mudança na cultura de litígio do sistema público. Destaca-se por sua extinção automática de ações que estão dormentes e de valores fiscais menores, juntamente com a exigência de buscar soluções administrativas antes de recorrer ao alívio judicial. É uma triagem pré-jurisdicional que, se devidamente construída, pode agilizar drasticamente a ação estatal no tribunal.

No entanto, o estudo também mostrou que a eficácia de tal norma é contingente a um conjunto de fatores correlacionados: regulamentação infralegal ajustada às singularidades

regionais, investimento em soluções tecnológicas para triagem processual, capacitação técnica do serviço público e adoção de uma prática alinhada entre o Judiciário e os demais órgãos essenciais à justiça e fiscais. Há mais na criação de normas para autocomposição do que boas diretrizes, no entanto, o sucesso dessas regras depende da vontade política e de uma infraestrutura funcional e, acima de tudo, de uma mudança cultural dentro da Administração Pública.

Sob esse ponto de vista, o trabalho desenvolvido em cartórios extrajudiciais e a experiência da Câmara de Conciliação da AGU (CCAF) são casos de sucesso que indicam uma experiência colaborativa, dialógica e resolutiva para a gestão de conflitos.

Portanto, é claro que resolver o problema do litígio crônico pela Administração Pública exige fatores além de normativas processuais e, sem dúvida, passa pela consolidação de uma cultura mais consensual no setor público - com a qual sua ação direta no Judiciário ou seus congêneres se tornam atitude residual e excepcional.

Essa consolidação deve ser feita através não somente da articulação tecnológica entre instâncias administrativas e judiciais e qualificação técnica dos agentes públicos na resolução de conflitos como normalmente ocorre. É necessário, conforme discutido no artigo, uma forte normatividade em termos de fortalecimento das práticas consensuais e uma governança colaborativa entre os diferentes entes públicos. É essa transformação cultural que terá sucesso apenas na medida em que houver uma disposição institucional para ver essas práticas não como uma saída para a situação de crise, mas como uma forma de conduzir o processamento de disputas a soluções mais pacíficas e com maior alcance do acesso à justiça.

Finalmente, sugere-se que em estudos futuros, uma comparação e análise aprofundada do uso da Resolução nº 547/2024 do CNJ em outros tribunais estaduais seja realizada, além do estudo da eficácia das câmaras de conciliação e mediação fiscal na recuperação de créditos e na prevenção de novos litígios. Esta é uma agenda de pesquisa que não pode ser negligenciada para continuar a amadurecer a justiça brasileira em direção a uma ação mais eficiente e reflexiva do estado, que assume como imperativo para a ação os valores constitucionais do Estado Democrático de Direito, ampliando de forma inteligente e mais eficaz o acesso à justiça.

7 REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2025a. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>. Acesso em 04 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2023**. Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2023a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/02/justica-em-numeros-2023-16022024.pdf>. Acesso em 04 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel Estatística do Poder Judiciário**. Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2025b. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em 04 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Diário da Justiça [do] Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, 2010. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf. Acesso em 04 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 198, de 01 de julho de 2014**. Diário da Justiça [do] Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_198_01072014_30052019152048.pdf. Acesso em 04 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 331, de 20 de agosto de 2020**. Diário da Justiça [do] Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, 2020a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1329482021110361828ecc45866.pdf>. Acesso em 04 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 333, de 21 de setembro de 2020**. Diário da Justiça [do] Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original185201202009225f6a47d10c1f4.pdf>. Acesso em 04 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024**. Diário da Justiça [do] Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1256372025032167dd6205a1d1a.pdf>. Acesso em 04 abr. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 14 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em 14 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113129.htm. Acesso em 14 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113129.htm. Acesso em 14 mar. 2025.

BRASIL. **Pacto republicano nº 2, de 13 de abril de 2009**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/pactorep/2009/pactorepublicano-2-13-abril-2009-58842-2-publicacaooriginal-112909-pe_pl_jud.html. Acesso em 24 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 1355208/SC**. Direito constitucional e tributário. Extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir: posterior ao julgamento do recurso extraordinário n. 591.033 (tema n. 109). Inexistência de desobediência aos princípios federativo e da inafastabilidade da jurisdição. Fundamentos expostos pelo supremo tribunal federal na tese do tema n. 109 da repercussão geral: inaplicabilidade pela alteração legislativa que possibilitou protesto das certidões da dívida ativa. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento. Recorrente: Município de Pomerode. Recorrido: A.C.M.M Servicos de Energia Eletrica LTDA - EPP. Relatora: Min. Cármen Lúcia, julgado em 19 de dezembro de 2023b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=775641868>. Acesso em 11 jun. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. **Revista de Processo**, ano 19, n. 74, p. 88, São Paulo, abr.-jun. 1994.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.

CARTER, Miguel. O movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (MST) e a democracia no Brasil. **Agrária (São Paulo. Online)**, [S. l.], n. 4, p. 124–164, 2006. DOI: 10.11606/issn.1808-1150.v0i4p124-164. Disponível em: <https://revistas.usp.br/agraria/article/view/102..> Acesso em: 14 jul. 2025.

CORBO, W. O movimento negro e a luta pela Constituição de 1988: Da Assembleia Nacional Constituinte à jurisdição constitucional. **Direito Público**, [S. l.], v. 20, n. 108, 2024. DOI: 10.11117/rdp.v20i108.7606. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/7606>. Acesso em: 14 jul. 2025.

DINIZ, Maria H. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 41. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. *E-book*. p.7. ISBN 9788553627141. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553627141/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

FRANCO, Marcelo Veiga. **Administração pública como litigante habitual: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos**. 2018. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese___marcelo_veiga_franco1.pdf. Acesso em: 14 mar. 2025.

GALANTER, Marc. **Por que “quem tem” sai na frente: especulações sobre os limites da transformação no direito**. São Paulo: FGV Direito SP, 2018.

LEITÃO, Macell Cunha; RIBEIRO, Maria Luísa Victor Araújo Landim; SÁ, Juliane Steffani Araújo de; VASCONCELOS, Maria Carolina Teixeira de. **CONSTITUIÇÃO E FEMINISMO: A LUTA PELOS DIREITOS DAS MULHERES NA CONSTITUINTE DE 1987/1988**. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho, n. 39, p. 319–340, 2023. DOI: 10.35356/argumenta.v0i39.1085. Disponível em: <https://periodicos.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1085>. Acesso em: 15 ago. 2025.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Arbitragem - Mediação, Conciliação e Negociação**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. *E-book*. p.301. ISBN 9786559648191. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648191/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos Conflitos Cíveis**. 7. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024. *E-book*. p.I. ISBN 9786559648955. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648955/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

TASSE, Adel El. **A “crise” do Poder Judiciário: a falsidade do discurso que aponta os problemas, a insustentabilidade das soluções propostas e os apontamentos para a democratização estrutural**. Curitiba: Juruá, 2001.

8. APÊNDICES

APÊNDICE A - OFÍCIO À 1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO TJRN DA COMARCA DE MOSSORÓ/RN



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS

Ofício Nº 01/2025-CCSAH/UFERSA

Mossoró-RN, 16 de abril de 2025

Ao Exmo. Sr. Dr.
Pedro Cordeiro Júnior
Juiz da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Mossoró/RN
Fórum Desembargador Silveira Martins
Alameda das Carinaubeiras, 355
Pres. Costa e Silva, Mossoró - RN, 59.625-410

Assunto:

Excelentíssimo Juiz,

Ao cumprimentá-lo cordialmente, encaminhamos o discente **JULIO CESAR SANTOS MORAIS**, matrícula nº 2021010283, do curso de Direito da Universidade Federal Rural do Semi-árido - UFERSA, para uma visita técnica cuja finalidade é a realização de uma pesquisa e coleta de dados para fins de produção do Trabalho de Conclusão de Curso - TCC.

Na oportunidade, solicitamos que o referido discente possa ter acesso aos processos das varas da fazenda pública. A pesquisa visa analisar o acesso à justiça sob a perspectiva dos meios conciliatórios de resolução de conflitos nos processos judiciais nos quais o Estado do Rio Grande do Norte atua, seja no polo ativo, seja no polo passivo.

A atividade acadêmica de TCC é exigência no processo avaliativo do curso e será orientado pelo professor José Albenes Bezerra Júnior, o qual é docente efetivo desta instituição.

Atenciosamente,

Documento assinado digitalmente
 JOSE ALBENES BEZERRA JUNIOR
Data: 23/05/2025 22:32:38-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. José Albenes Bezerra Júnior
Diretor do Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas - CCSAH

Av. Francisco Mota, 572, BR-110, Km-47, Bairro Costa Silva | Mossoró-RN | Brasil
CEP: 59.625-900 | CNPJ: 24.529.265/0001-40
+55 84 3317-8556 | desa@ufersa.edu.br

APÊNDICE B - OFÍCIO À 2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO TJRN DA COMARCA DE MOSSORÓ/RN



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS

Ofício Nº 02/2025-CCSAH/UFERSA

Mossoró-RN, 16 de abril de 2025

À Exma. Sra. Dra.
Kátia Cristina Guedes Dias
Juíza da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Mossoró/RN
Fórum Desembargador Silveira Martins
Alameda das Carnaubeiras, 355
Pres. Costa e Silva, Mossoró - RN, 59.625-410

Assunto:

Excelentíssima Juíza,

Ao cumprimentá-la cordialmente, encaminhamos o discente **JULIO CESAR SANTOS MORAIS**, matrícula nº 2021010283, do curso de Direito da Universidade Federal Rural do Semi-árido - UFERSA, para uma visita técnica cuja finalidade é a realização de uma pesquisa e coleta de dados para fins de produção do Trabalho de Conclusão de Curso - TCC.

Na oportunidade, solicitamos que o referido discente possa ter acesso aos processos das varas da fazenda pública. A pesquisa visa analisar o acesso à justiça sob a perspectiva dos meios conciliatórios de resolução de conflitos nos processos judiciais nos quais o Estado do Rio Grande do Norte atua, seja no polo ativo, seja no polo passivo.

A atividade acadêmica de TCC é exigência no processo avaliativo do curso e será orientado pelo professor José Albenes Bezerra Júnior, o qual é docente efetivo desta instituição.

Atenciosamente,

Documento assinado digitalmente

JOSE ALBENES BEZERRA JUNIOR
Data: 23/05/2025 22:32:38-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. José Albenes Bezerra Júnior
Diretor do Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas - CCSAH

Av. Francisco Mota, 572, BR-110, Km-47, Bairro Costa Silva | Mossoró-RN | Brasil
CEP: 59.625-900 | CNPJ: 24.529.265/0001-40
+55 84 3317-8556 | ccsa@ufersa.edu.br

**APÊNDICE C - OFÍCIO À 3ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO TJRN DA
COMARCA DE MOSSORÓ/RN**



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS

Ofício Nº 03/2025-CCSAH/UFERSA

Mossoró-RN, 16 de abril de 2025

À Exma. Sra. Dra.
Adriana Santiago Bezerra
Juíza da 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Mossoró/RN
Fórum Desembargador Silveira Martins
Alameda das Carnaubeiras, 355
Pres. Costa e Silva, Mossoró - RN, 59.625-410

Assunto:

Excelentíssima Juíza,

Ao cumprimentá-la cordialmente, encaminhamos o discente **JULIO CESAR SANTOS MORAIS**, matrícula nº 2021010283, do curso de Direito da Universidade Federal Rural do Semi-árido - UFERSA, para uma visita técnica cuja finalidade é a realização de uma pesquisa e coleta de dados para fins de produção do Trabalho de Conclusão de Curso - TCC.

Na oportunidade, solicitamos que o referido discente possa ter acesso aos processos das varas da fazenda pública. A pesquisa visa analisar o acesso à justiça sob a perspectiva dos meios conciliatórios de resolução de conflitos nos processos judiciais nos quais o Estado do Rio Grande do Norte atua, seja no polo ativo, seja no polo passivo.

A atividade acadêmica de TCC é exigência no processo avaliativo do curso e será orientado pelo professor José Albenes Bezerra Júnior, o qual é docente efetivo desta instituição.

Atenciosamente,

Documento assinado digitalmente

JOSE ALBENES BEZERRA JUNIOR
Data: 23/05/2025 22:32:38-0300
Verifique em <https://validar.itu.gov.br>

Prof. Dr. José Albenes Bezerra Júnior
Diretor do Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas - CCSAH

Av. Francisco Mota, 572, BR-110, Km-47, Bairro Costa Silva | Mossoró-RN | Brasil
CEP: 59.625-900 | CNPJ: 24.529.265/0001-40
+55 84 3317-8556 | dcsa@ufersa.edu.br