XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

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

SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU

JOSÉ CLAUDIO MONTEIRO DE BRITO FILHO

SÍLZIA ALVES CARVALHO

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

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

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

A174

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

Coordenadores: José Claudio Monteiro de Brito Filho; Sébastien Kiwonghi Bizawu; Sílzia Alves Carvalho.– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-685-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

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

Apresentação

Os artigos reunidos neste volume de "ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II" abordam diferentes dimensões do acesso à justiça, da governança institucional e da transformação contemporânea do Sistema de Justiça, examinando desafios relacionados à inclusão social, eficiência judicial, consensualidade, inovação tecnológica e proteção de direitos fundamentais.

O artigo, de Juliana Bernieri e Orides Mezzaroba, analisa a criação da Defensoria Pública no Estado de Santa Catarina e seus impactos na redefinição dos atores do sistema de justiça. A partir de pesquisa bibliográfica e documental, os autores examinam a implementação da instituição entre 2012 e 2015, destacando seu papel na ampliação do acesso à justiça e na consolidação do chamado Estado Defensor, cerrando, portanto, uma lacuna de atendimentos dos hipossuficientes no estado e iniciar cumprimento das exigências da Emenda Constitucional n.º 80, que surgiu em 2014. Concluem que a atuação inicial da Defensoria Pública transcendeu o cumprimento de metas institucionais, promovendo uma nova ressignificação do acesso à justiça.

Nessa mesma perspectiva de ampliação e qualificação das formas de acesso à justiça, o artigo de Gisele Gutierrez De Oliveira Albuquerque analisa os modelos híbridos de consensualidade pré-processual institucionalizada desenvolvidos na Itália (experiência de easy opt-out mediation) e na Espanha (inovações introduzidas pela Ley Orgánica 1/2025). Por meio de abordagem jurídico-comparada, a autora demonstra a consolidação de mecanismos que conciliam eficiência judicial e autonomia das partes, apontando a emergência de um padrão regulatório europeu baseado na obrigatoriedade da tentativa inicial de solução consensual e na voluntariedade de sua continuidade.

Também voltado à consensualidade como instrumento de racionalização do sistema de justiça, o artigo de Juliana Buck Gianini e Carlos Topfer Schneider analisa os Núcleos Especiais Criminais (NECRIMs) da Polícia Civil do Estado de São Paulo. Os autores examinam sua atuação na gestão consensual de conflitos penais de menor potencial ofensivo e evidenciam sua capacidade de reduzir a judicialização, ressaltando que sua legitimidade depende da observância das garantias fundamentais e da compatibilidade com o sistema

acusatório. Segundo os autores, o trabalho delimita a consensualidade penal no ordenamento jurídico brasileiro, distinguindo-a de modelos como a mediação penal e a justiça restaurativa, e situa os NECRIMs como instrumentos voltados à filtragem e ao tratamento adequado de conflitos de menor potencial ofensivo.

A discussão sobre acesso à justiça ganha contornos específicos no artigo de Leticia Cristina Amorim Saraiva dos Santos Moura e Paulo Sérgio Gomes Soares, que analisa a realidade das comunidades indígenas Karajá de Santa Isabel do Morro e Fontoura, na Ilha do Bananal. Com enfoque sociojurídico e interdisciplinar, os autores evidenciam a persistência de vulnerabilidades estruturais, racismo ambiental e dependência de políticas públicas, destacando a importância da atuação da Defensoria Pública na promoção dos direitos humanos e na efetivação dos direitos fundamentais dessas populações.

Sob a perspectiva da gestão institucional, o artigo de Marcio Aleandro Correia Teixeira e Claudio Alberto Gabriel Guimaraes analisa os determinantes estruturais do desempenho judicial na implementação da Meta 4 do Conselho Nacional de Justiça. Com base em análise jurimétrica comparativa, os autores demonstram que o desempenho dos tribunais depende menos da velocidade de tramitação e mais da estrutura do acervo processual e da concentração de processos complexos, propondo um modelo de governança judicial orientado ao risco. Assim, para os autores, “El artículo propone un modelo de gobernanza judicial orientado al riesgo, en el cual el desempeño institucional depende del envejecimiento crítico y de la concentración de complejidad”.

Complementando o debate sobre eficiência institucional, o artigo de Clayton Cesar Wandscheer analisa o desenvolvimento e a aplicação de uma ferramenta de automação voltada à gestão de dados processuais. O estudo demonstra como o uso responsável da inteligência artificial pode reduzir retrabalho, otimizar rotinas administrativas e ampliar a capacidade analítica dos órgãos judiciais, preservando a supervisão humana e os princípios de transparência e explicabilidade. “ Discutem-se ainda os benefícios institucionais da solução, suas condições de replicação e seu enquadramento na Resolução nº 615/2025 do Conselho Nacional de Justiça, com ênfase em transparência, explicabilidade e supervisão humana.

A preocupação com a proteção de grupos vulneráveis é aprofundada no artigo de Renata Medeiros da Rosa Perottoni, que analisa a prevenção da gravidez na adolescência como estratégia estruturante de proteção integral da primeira infância. A autora sustenta que

políticas preventivas e intersetoriais fortalecem a atuação do Sistema de Justiça, especialmente em contextos de acolhimento institucional e medidas socioeducativas, contribuindo para a ruptura de ciclos intergeracionais de vulnerabilidade.

Em diálogo com as reflexões anteriores, o artigo de Bruno de Macedo Dias, Gilson Jacobsen e Rodrigo Roth Castellano analisa criticamente os contornos do acesso à justiça, questionando sua compreensão como garantia absoluta. Os autores defendem que a efetividade desse direito depende da adoção de mecanismos processuais sustentáveis e da valorização de soluções administrativas, consensuais e extrajudiciais, capazes de evitar a judicialização excessiva sem comprometer a proteção jurídica.

No âmbito da persecução penal, o artigo de Julio Cesar Machado Ferreira de Melo e Maria Claudia da Silva Antunes de Souza analisa a colaboração premiada como instrumento de enfrentamento ao crime organizado transnacional. A pesquisa destaca a relevância do instituto para a efetividade da justiça penal, desde que utilizado em conformidade com as garantias constitucionais e com os princípios da sustentabilidade processual.

A busca por soluções estruturais para conflitos complexos também está presente no artigo de Karina Costanzi Fernandes e Marlene Kempfer, que analisa o papel do registrador de imóveis nos processos judiciais de regularização fundiária urbana. As autoras defendem sua participação ativa desde as fases iniciais dos processos estruturais, visando ampliar a efetividade das decisões judiciais, fortalecer a segurança jurídica e contribuir para a concretização da função social da propriedade.

Encerrando o conjunto de estudos, o artigo de Emilly Victória Batista dos Santos e Claudia de Moraes Martins Pereira analisa os desafios enfrentados pelos indígenas Sateré-Mawé para o acesso à justiça no município de Maués, no Amazonas. As autoras identificam barreiras geográficas, econômicas, linguísticas e institucionais que dificultam a efetivação de direitos fundamentais, ressaltando a necessidade de políticas públicas e práticas institucionais sensíveis às especificidades culturais e territoriais dos povos indígenas.

Em conjunto, os trabalhos evidenciam que a efetivação do acesso à justiça demanda não apenas a ampliação de estruturas institucionais, mas também a adoção de mecanismos consensuais, soluções tecnológicas, modelos de governança eficientes e políticas públicas inclusivas. Ao abordar diferentes perspectivas teóricas e empíricas, os artigos contribuem para o debate contemporâneo sobre a construção de um Sistema de Justiça mais acessível, eficiente, democrático e comprometido com a proteção dos direitos fundamentais. Todavia, o acesso à justiça em um Estado democrático e de direito torna-se uma imperatividade e um

grande desafio perante as injustiças sociais e o “apartheid” judicial de que sofrem as populações mais vulneráveis.

Sébastien Kiwonghi Bizawu

CENTRO UNIVERSITÁRIO DOM HELDER CÂMARA

bizki2011@gmail.com

José Claudio Monteiro de Brito Filho

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ

jclaudiobritofilho@gmail.com

Sílzia Alves Carvalho

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

silzia.ac@gmail.com

MODELOS HÍBRIDOS DE CONSENSUALIDADE PRÉ-PROCESSUAL INSTITUCIONALIZADA NO CONTEXTO EUROPEU: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE ITÁLIA E ESPANHA

HYBRID MODELS OF INSTITUTIONALIZED PRE-LITIGATION CONSENSUALITY IN THE EUROPEAN CONTEXT: A COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN ITALY AND SPAIN

Gisele Gutierrez De Oliveira Albuquerque [1]

Resumo

A crescente sobrecarga dos sistemas judiciais europeus tem impulsionado políticas públicas voltadas à promoção de métodos autocompositivos, especialmente a consensualidade pré-processual institucionalizada, com especial destaque para a mediação. Nesse contexto, diversos ordenamentos passaram a instituir mecanismos que condicionam o acesso pleno à jurisdição à realização prévia de uma tentativa de solução consensual. O presente artigo investiga em que medida tais mecanismos tensionam a autonomia das partes nos procedimentos consensuais, bem como de que modo procuram conciliar objetivos de eficiência judicial com exigências de justiça procedimental. A pesquisa analisa regimes normativos europeus de mecanismos consensuais institucionalizados de caráter prévio, com especial atenção à experiência italiana de easy opt-out mediation e às inovações introduzidas pela Ley Orgánica 1/2025 na Espanha, que institui a tentativa prévia de meios adequados de solução de controvérsias (MASC). Adota-se abordagem qualitativa e método jurídico-comparado, com análise normativa e bibliográfica orientada por critérios funcionais. O referencial teórico mobiliza as noções de hibridismo procedimental, autonomia relacional e justiça procedimental. Os resultados indicam a consolidação de arranjos institucionais híbridos, nos quais a participação em uma etapa inicial do procedimento consensual é obrigatória, enquanto a continuidade do processo permanece voluntária. Os casos examinados sugerem a emergência de um padrão regulatório europeu de arranjos pré-processuais consensuais institucionalizados, com diferentes graus de incidência da mediação em sentido estrito, influenciado pela Diretiva 2008/52/CE.

Palavras-chave: Justiça procedimental, Masc, Autonomia relacional, Consensualidade pré-processual institucionalizada, Hibridismo procedimental

Abstract/Resumen/Résumé

The increasing overload of European judicial systems has fostered public policies aimed at promoting consensual dispute resolution mechanisms, particularly institutionalized pre-litigation consensual procedures, with special emphasis on mediation. In this context, several legal systems have introduced mechanisms that condition full access to judicial adjudication

[1] Doutoranda em Ciências Jurídico-Processuais na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra-Portugal e mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

upon the prior attempt of a consensual resolution. This article examines the extent to which such mechanisms place pressure on party autonomy in consensual procedures, as well as how they seek to reconcile objectives of judicial efficiency with the requirements of procedural justice. The research analyzes European regulatory regimes of institutionalized pre-litigation consensual mechanisms, with particular attention to the Italian experience of easy opt-out mediation and the innovations introduced by Ley Orgánica 1/2025 in Spain, which establishes the prior attempt of appropriate dispute resolution methods (MASC). The study adopts a qualitative approach and a comparative legal method, based on normative and bibliographic analysis guided by functional criteria. The theoretical framework mobilizes the notions of procedural hybridity, relational autonomy, and procedural justice. The findings indicate the consolidation of hybrid institutional arrangements in which participation in an initial stage of a consensual procedure is mandatory, while the continuation of the process remains voluntary. The examined cases suggest the emergence of a European regulatory pattern of institutionalized pre-litigation consensual mechanisms, with different degrees of reliance on mediation in the strict sense, influenced by Directive 2008/52/EC.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Procedural justice, Alternative dispute resolution (adr), Relational autonomy, Institutionalized pre-procedural consensuality, Procedural hybridity

Introdução

Nas últimas décadas, os sistemas de justiça europeus passaram a enfrentar um quadro persistente de sobrecarga processual, demora na prestação jurisdicional e aumento dos custos de acesso à justiça. O crescimento contínuo da litigiosidade, aliado à crescente complexidade das relações sociais e econômicas, tem evidenciado os limites do modelo tradicional de tratamento de conflitos fundado exclusivamente na adjudicação estatal. Nesse contexto, intensificou-se o debate acerca de instrumentos capazes de ampliar a eficiência do sistema de justiça e oferecer respostas mais adequadas à pluralidade dos litígios contemporâneos.

Entre as respostas formuladas a esse cenário destaca-se a expansão da consensualidade institucionalizada como instrumento de política pública voltado à administração dos conflitos. Ao longo das últimas décadas, governos nacionais e instituições europeias passaram a incentivar a adoção de métodos consensuais de resolução de disputas, reconhecendo sua aptidão para reduzir a judicialização, favorecer soluções mais céleres e estimular a participação das partes na construção do desfecho do conflito. Esse movimento recebeu impulso decisivo no âmbito da União Europeia, especialmente com a adoção da Diretiva 2008/52/CE sobre mediação em matéria civil e comercial, que fomentou a criação de estruturas normativas destinadas à difusão de mecanismos consensuais, com especial destaque para a mediação em matéria civil e comercial.

A incorporação da consensualidade pré-processual institucionalizada ao espaço jurídico europeu, contudo, não ocorreu de maneira uniforme. Os ordenamentos nacionais passaram a adotar modelos institucionais distintos, sobretudo em relação ao grau de obrigatoriedade da tentativa consensual anterior ao acesso à jurisdição. Enquanto alguns sistemas preservaram a lógica estritamente voluntária dos mecanismos consensuais, outros instituíram mecanismos de tentativa prévia obrigatória ou condicionamentos procedimentais ligados à atividade negocial prévia antes do prosseguimento da demanda judicial. Esses arranjos suscitam o problema de saber em que medida a promoção da consensualidade pode coexistir com a garantia de acesso à justiça.

É nesse contexto que se insere o problema de pesquisa do presente artigo: de que forma os modelos de consensualidade prévia ao processo vêm sendo estruturados nos sistemas jurídicos europeus e quais fundamentos normativos e institucionais sustentam o equilíbrio entre a promoção dos mecanismos consensuais e a garantia do acesso à justiça?

O estudo tem como objetivo geral analisar, sob perspectiva jurídico-comparada, os arranjos institucionais de composição prévia adotados em determinados ordenamentos europeus, buscando compreender sua estrutura normativa, seus mecanismos institucionais e as razões que justificam sua implementação no interior das políticas contemporâneas de gestão de conflitos. A análise concentra-se nos casos da Itália e da Espanha, países que pertencem à tradição jurídico-civilista e que recentemente introduziram mecanismos de consensualidade prévia ao processo judicial, em

consonância com as políticas europeias de promoção dos métodos adequados de resolução de disputas.

A investigação parte da hipótese de que os modelos europeus mais recentes não instituem uma obrigatoriedade plena de um único mecanismo consensual, mas formas híbridas de consensualidade pré-processual institucionalizada, centradas no dever de acesso a uma etapa preliminar de tentativa consensual, preservando-se a liberdade das partes quanto à continuidade da negociação e à celebração de acordo.

Para a consecução desses objetivos, adota-se metodologia jurídico-comparada baseada na análise de legislação, documentos institucionais e literatura especializada sobre mediação e políticas de resolução de conflitos no contexto europeu. A abordagem é predominantemente qualitativa e privilegia a reconstrução normativa dos modelos examinados.

A análise comparativa é conduzida a partir da definição prévia de eixos comuns de investigação entre os ordenamentos selecionados, o que permite superar uma abordagem meramente descritiva e privilegiar uma leitura jurídico-funcional dos mecanismos de consensualidade prévia ao processo.

O artigo organiza-se em três partes: a primeira examina o contexto europeu de difusão dos mecanismos consensuais; a segunda analisa a experiência italiana de mediação obrigatória mitigada; e, por fim, a terceira examina o modelo espanhol de atividade negocial prévia obrigatória. Ao final, apresentam-se as conclusões.

1 Fundamentos teóricos da transformação da justiça civil

As transformações recentes nos sistemas de justiça revelam mudanças significativas na forma como as instituições jurídicas organizam o tratamento dos conflitos. Durante grande parte do desenvolvimento do direito processual moderno, a adjudicação judicial foi concebida como o mecanismo central de resolução de disputas, estruturado a partir da decisão imposta por uma autoridade estatal. A intensificação da litigiosidade, a complexidade crescente das relações sociais e econômicas e as limitações institucionais da capacidade decisória dos tribunais passaram, entretanto, a evidenciar a insuficiência desse modelo para responder adequadamente à diversidade de controvérsias presentes nas sociedades contemporâneas.

Nesse contexto, segundo Menkel-Meadow (2013), consolidou-se um movimento progressivo de diversificação institucional dos mecanismos de resolução de disputas, no qual métodos consensuais passaram a desempenhar papel cada vez mais relevante nas políticas públicas de administração da justiça. A incorporação desses instrumentos não corresponde à substituição da jurisdição estatal, mas à construção de sistemas institucionais mais complexos capazes de articulardiferentes procedimentos na gestão dos conflitos sociais.

De acordo com Riskin (1996), esse fenômeno pode ser compreendido como parte de um processo mais amplo de reorganização das políticas judiciárias. A expansão dos mecanismos consensuais de resolução de disputas está associada à necessidade de desenvolver estratégias institucionais capazes de lidar com a crescente pressão sobre os tribunais e com a demanda por formas mais eficientes e participativas de tratamento de conflitos.

2 Acesso à justiça e transformação das políticas judiciárias

A compreensão dessas transformações exige considerar a evolução do próprio conceito de acesso à justiça. No debate contemporâneo, essa transformação é classicamente descrita a partir da formulação desenvolvida por Cappelletti e Garth (1988) no âmbito do Projeto Florença de Acesso à Justiça. Para esses autores, o acesso à justiça constitui o mais fundamental dos direitos em um sistema jurídico, pois representa a condição necessária para a efetividade de todos os demais direitos reconhecidos pelo ordenamento.

A partir da análise histórica, Cappelletti e Garth (1988) identificaram três grandes movimentos de transformação: a expansão da assistência jurídica aos economicamente vulneráveis, o desenvolvimento de instrumentos de tutela coletiva e, por fim, a busca por mecanismos institucionais mais adequados para o tratamento de disputas, inclusive para além do processo judicial tradicional.

Esse terceiro movimento representa uma inflexão relevante na compreensão do acesso à justiça. O problema deixa de ser formulado exclusivamente em termos de acesso aos tribunais e passa a ser interpretado em termos mais amplos, relacionados à capacidade do sistema jurídico de oferecer respostas institucionais adequadas às diferentes categorias de conflitos. Nesse contexto, consolida-se uma concepção pluralista do sistema de justiça, na qual o processo judicial passa a coexistir com outros mecanismos institucionais de resolução de disputas, como mediação, conciliação, negociação assistida e arbitragem.

Essa ampliação do conceito de acesso à justiça, contudo, não elimina uma tensão fundamental. Se, por um lado, a pluralização dos mecanismos de tratamento de conflitos permite compreender o acesso à justiça para além do ingresso em juízo, por outro, a institucionalização de etapas consensuais prévias pode converter essa ampliação em uma forma indireta de contenção do acesso ao magistrado. O problema teórico central, portanto, não está apenas em saber se existem mais portas de entrada no sistema de justiça, mas em verificar se a abertura dessas novas portas preserva, reconfigura ou dificulta o acesso ao juiz.

2.1 ADR e gestão institucional da litigiosidade

O desenvolvimento dos métodos adequados de resolução de conflitos, frequentemente

agrupados sob a expressão *Alternative Dispute Resolution* (ADR), insere-se diretamente nesse processo de transformação estrutural dos sistemas de justiça.

Historicamente, o movimento ADR ganhou força nos Estados Unidos a partir da década de 1970, em um contexto marcado pelo aumento da litigiosidade, pela sobrecarga dos tribunais e pela percepção de que o processo judicial nem sempre constituía o instrumento mais adequado para lidar com determinados tipos de conflitos.

Um marco relevante nesse processo foi a Pound Conference, na qual Frank Sander (1976) apresentou a proposta do chamado *multi-door courthouse*. Segundo esse modelo, o sistema de justiça deveria oferecer diferentes mecanismos institucionais para o tratamento de disputas, direcionando cada conflito ao procedimento mais adequado às suas características.

A partir dessa perspectiva, mecanismos como negociação, mediação, conciliação e arbitragem passaram a ser compreendidos como componentes estruturais do sistema de justiça, e não apenas como alternativas externas ao processo judicial. Essa concepção contribuiu para a formação de um campo institucional complexo no qual procedimentos consensuais e adjudicatórios passam a coexistir e interagir dentro de uma mesma arquitetura institucional de resolução de disputas (Riskin, 1996).

2.2 Hibridismo procedimental e institucionalização da consensualidade

A crescente institucionalização dos métodos consensuais deu origem a arranjos procedimentais híbridos, nos quais técnicas de negociação e outros mecanismos consensuais passam a ser integrados às estruturas formais do sistema judicial. Carrie Menkel-Meadow (2013) observa que esse processo transforma métodos originalmente informais em procedimentos semi-formais que preservam elementos participativos, mas passam a operar dentro de estruturas reguladas e orientadas por finalidades públicas.

Esse fenômeno pode ser descrito como hibridismo procedimental, caracterizado pela integração entre adjudicação e consensualidade na organização institucional do sistema de justiça. Em vez de funcionarem como esferas completamente separadas, os diferentes mecanismos de resolução de disputas passam a operar de forma complementar.

Nesse contexto, os mecanismos de consensualidade pré-processual institucionalizada, obrigatória ou mitigadamente obrigatória surgem como instrumentos de política judiciária voltados à promoção do uso efetivo dos instrumentos consensuais. A introdução de requisitos legais que condicionam o acesso ao processo judicial à realização de uma tentativa prévia de tratamento consensual do conflito, por mediação ou por outros meios adequados de solução de controvérsias, representa uma das manifestações mais relevantes desse processo de hibridização institucional.

Por conseguinte, emerge o paradoxo da consensualidade institucionalizada. Embora

apresentada como instrumento de ampliação do acesso à justiça, por oferecer vias mais céleres, participativas e adequadas de tratamento do conflito, ela pode também assumir função de racionalização defensiva do sistema judicial, operando como mecanismo de filtragem da demanda e de contenção do acesso imediato ao juiz.

Nesse cenário, essa etapa consensual institucionalizada deixa de constituir apenas uma oportunidade adicional de composição e passa a integrar a própria estrutura institucional de seleção dos casos que ingressam na jurisdição contenciosa. Tal deslocamento funcional pode, inclusive, descaracterizar a natureza desses instrumentos consensuais, originalmente concebidos como espaços de autonomia, diálogo e construção voluntária da solução do conflito, convertendo-os em etapas procedimentais voltadas primordialmente à gestão e ao controle do fluxo de demandas judiciais (Welsh, 2011)[1].

O problema central, portanto, não reside na existência da etapa prévia em si, mas nas condições institucionais que estruturam sua utilização. A consensualidade pode operar tanto como instrumento de pluralização do acesso à justiça quanto como mecanismo de racionalização defensiva do sistema judicial. A diferença entre esses resultados depende, em grande medida, do desenho procedimental adotado e da preservação de garantias como liberdade efetiva de saída, acesso à informação e possibilidade de posterior recurso à jurisdição estatal.

A doutrina sobre justiça procedimental demonstra que a aceitação das decisões institucionais depende fortemente da percepção de equidade do procedimento, incluindo oportunidades reais de participação, neutralidade do terceiro responsável pela condução do processo e ausência de coerção (Lind;Tyler, 1988).

Nesse sentido, Welsh (2017) destaca que a percepção de justiça procedimental constitui fator determinante para a aceitação dos resultados obtidos por meio da mediação, especialmente em contextos nos quais o procedimento é incentivado ou exigido pelas instituições judiciais.

Assim, o debate contemporâneo sobre esses arranjos pré-processuais não se limita à existência de algum grau de compulsoriedade, mas à forma como o procedimento é estruturado. Modelos que preservam oportunidades reais de participação, garantias de imparcialidade e liberdade decisória das partes tendem a manter níveis mais elevados de legitimidade institucional, mesmo quando a participação inicial na etapa consensual preliminar, cuja realização é exigida pelo ordenamento jurídico, se apresenta como obrigatória.

Essa perspectiva permite compreender a lógica institucional dos modelos europeus de

[1]Nesse sentido, como observa Nancy A. Welsh (2001), a incorporação da mediação à estrutura de funcionamento dos tribunais pode produzir um deslocamento de sua finalidade original, convertendo-a de espaço de autodeterminação das partes em mecanismo de gestão da litigiosidade judicial, o que suscita preocupações quanto à preservação dos valores de justiça procedimental que legitimam os processos consensuais.

composição prévia institucionalizada com obrigatoriedade mitigada, nos quais a participação inicial no procedimento é obrigatória, mas a continuidade da negociação permanece dependente da vontade das partes.

3 Modelos normativos europeus de consensualidade pré-processual institucionalizada

A comparação desenvolvida neste artigo não se limita à descrição paralela de diplomas legislativos nacionais, mas adota um critério jurídico-funcional. Tomam-se como unidades comparáveis os mecanismos normativos de consensualidade prévia ao processo judicial, examinados segundo quatro eixos: (i) o grau de obrigatoriedade da tentativa prévia; (ii) o âmbito material de incidência da exigência; (iii) as garantias procedimentais asseguradas às partes, especialmente quanto à informação, liberdade de saída, imparcialidade e possibilidade de assistência jurídica; e (iv) os efeitos processuais do cumprimento ou descumprimento do requisito, notadamente no plano da admissibilidade da demanda, da interrupção ou suspensão de prazos e da eficácia dos acordos eventualmente celebrados.

A adoção desse critério decorre do fato de que a Itália e a Espanha não são cotejadas apenas enquanto sistemas normativos nacionais, mas enquanto respostas institucionais a um problema comum: a incorporação institucional de uma etapa consensual prévia ao processo judicial. O foco da análise recai, portanto, menos sobre a identidade formal dos institutos e mais sobre a função que desempenham na estruturação do acesso à justiça, na gestão da litigiosidade e na preservação das garantias procedimentais.

A partir dessa perspectiva, busca-se identificar convergências e diferenças entre os modelos examinados, bem como avaliar em que medida conseguem compatibilizar eficiência institucional, promoção da consensualidade e preservação do acesso à justiça.

As premissas teóricas anteriormente delineadas permitem, assim, avançar para o exame dos modelos normativos europeus de composição prévia. Se o acesso à justiça passou a ser concebido em perspectiva plural, se a gestão da litigiosidade passou a integrar de modo mais explícito as políticas judiciárias contemporâneas e se a legitimidade da consensualidade institucionalizada depende da preservação da autonomia relacional e da justiça procedimental, torna-se possível analisar com maior precisão os arranjos jurídicos concretos por meio dos quais diferentes ordenamentos europeus passaram a estruturar a etapa consensual prévia ao processo judicial.

A institucionalização desses mecanismos na Europa não ocorreu de maneira homogênea. Os Estados-membros adotaram soluções normativas diversas quanto ao grau de obrigatoriedade, ao desenho procedimental e às formas de articulação entre mecanismos consensuais e processo judicial. Em alguns casos, prevaleceram modelos de adesão voluntária, apoiados em incentivos normativos ou em mecanismos de encaminhamento judicial. Em outros, foram criadas hipóteses de tentativa prévia

obrigatória, nas quais o acesso ao Judiciário passou a depender da comprovação de uma etapa inicial de solução consensual. A Diretiva 2008/52/CE não impôs um modelo uniforme, mas contribuiu para legitimar institucionalmente a mediação e para consolidar, no espaço europeu, a ideia de uma relação equilibrada entre mecanismos consensuais e processo judicial.

É nesse segundo grupo que se situam os modelos aqui analisados. Tanto a Itália quanto a Espanha estruturam mecanismos em que a consensualidade deixa de figurar como simples faculdade privada e passa a integrar o itinerário institucional de tratamento do conflito. Em ambos os ordenamentos, a mediação ou, no caso espanhol, os MASC assumem função processualmente relevante, ainda que preservando, em graus distintos, a possibilidade de posterior acesso à jurisdição.

À luz desses parâmetros, examinam-se, a seguir, as experiências italiana e espanhola, por representarem exemplos particularmente expressivos da emergência, no contexto europeu, de mecanismos de composição prévia institucionalizada em modalidades distintas: mediação obrigatória mitigada, no caso italiano, e atividade negocial prévia obrigatória, no caso espanhol.

3.1 O modelo italiano de mediação obrigatória mitigada (*easy opt-out*)

Diversamente do modelo espanhol, centrado em uma categoria ampla de atividade negocial prévia obrigatória, o sistema italiano estrutura-se especificamente em torno da mediação como instituto jurídico determinado.

No que se refere ao grau de compulsoriedade, o sistema italiano caracteriza-se pela institucionalização de uma modalidade mitigada de mediação obrigatória, frequentemente descrita na doutrina especializada como mediação *easy opt-out* (De Palo, 2021). Nesse arranjo institucional, a imposição normativa recai sobre o comparecimento das partes a uma sessão inicial de mediação, ao passo que a decisão quanto à continuidade do procedimento permanece submetida à sua vontade em momento subsequente. A voluntariedade deixa de operar como liberdade originária de acesso ao mecanismo e passa a manifestar-se como liberdade condicionada, exercida no interior de uma etapa preliminar cuja realização é juridicamente exigida.

A racionalidade desse modelo consiste em promover um primeiro contato institucional entre os litigantes e o procedimento de mediação. Ao expor as partes às características do método antes de uma eventual rejeição, o sistema busca reduzir barreiras culturais e informacionais que frequentemente dificultam o recurso espontâneo à mediação (Menkel-Meadow, 2013). A exigência de comparecimento à sessão, contudo, não implica obrigação de prosseguir com a negociação. Caso as partes optem por não continuar o procedimento após essa etapa preliminar, considera-se satisfeita a condição de procedibilidade, permitindo o prosseguimento da demanda judicial.

Sob essa perspectiva, o elemento distintivo do modelo italiano não reside na instituição de uma mediação obrigatória plena, mas na imposição jurídica de um primeiro contato institucional com

o procedimento. A compulsoriedade recai apenas sobre a participação na sessão inicial, e não sobre a permanência na negociação ou a celebração de um acordo. Em consequência, a autonomia das partes não é eliminada, mas reorganizada: passa a exercer-se apenas após o cumprimento dessa etapa preliminar.

Essa reconfiguração busca compatibilizar a indução normativa com a natureza consensual da mediação. Doutrinadores (De Palo; D'Urso, 2016) sustentam que a obrigatoriedade restrita à sessão inicial pode reduzir resistências culturais e déficits informacionais, oferecendo às partes a oportunidade de conhecer o procedimento antes de rejeitá-lo. A crítica, contudo, aponta o risco de que tal participação se torne mera formalidade processual destinada apenas a cumprir a condição de procedibilidade da ação.

Nessa perspectiva, a questão central não reside apenas na existência de uma cláusula formal de saída, que o sistema italiano efetivamente assegura, mas no modo como a coerção institucional é redistribuída ao longo do percurso procedimental. No modelo *easy opt-out*, a imposição jurídica desloca-se do resultado da negociação para o ingresso no procedimento, exigindo das partes a realização prévia de uma etapa consensual antes da plena ativação da jurisdição contenciosa.

Por essa razão, o sistema italiano pode ser compreendido como uma forma de consensualidade juridicamente induzida, cuja legitimidade depende da proporcionalidade do ônus imposto às partes e da efetividade das garantias procedimentais que asseguram informação adequada, liberdade de recusa e acesso ulterior ao juiz.

Esse arranjo institucional insere-se no movimento mais amplo de reforma da justiça civil europeia que, especialmente após o Livro Verde da Comissão Europeia sobre mediação (2002) e a Diretiva 2008/52/CE, passou a incentivar a integração de mecanismos consensuais estruturados aos sistemas formais de administração da justiça[2].

No caso italiano, essa orientação traduziu-se na adoção de um dos regimes mais estruturados de mediação obrigatória mitigada da Europa por meio do Decreto Legislativo n. 28/2010, que instituiu a mediação como condição de procedibilidade em diversas matérias caracterizadas por elevada litigiosidade, como conflitos bancários, imobiliários, securitários, condominiais e de responsabilidade médica.

A evolução legislativa subsequente contribuiu para consolidar esse arranjo institucional. Após a decisão da Corte Constitucional italiana no Acórdão n. 272/2012, o sistema foi reformulado

[2] No início dos anos 2000, o sistema judicial italiano acumulava cerca de seis milhões de processos civis pendentes, situação frequentemente apontada como um dos principais fatores que motivaram a adoção de políticas legislativas de incentivo e, posteriormente, de obrigatoriedade mitigada da mediação. Cf. Matteucci, Giovanni. Italy, "The country, where everything ends in court". New rules on mediation. Rev. Eletrônica de Direito Processual, Rio de Janeiro, Ano 17, v. 24, n. 2, 2023, pp. 65-94.

pelo Decreto-Lei n. 69/2013, (Decreto del Fare) e, posteriormente, pela chamada Reforma Cartabia[3], implementada a partir de 2022, que ampliou o âmbito material da mediação, introduziu incentivos econômicos e aperfeiçoou aspectos organizacionais do sistema[4].

Dados divulgados pela *Direzione Generale di Statistica* do Ministério da Justiça italiano indicam aumento gradual do comparecimento das partes convidadas à mediação, bem como taxas relevantes de continuidade do procedimento após a sessão inicial. Informações recentes apontam que a taxa de comparecimento passou de aproximadamente 59% no segundo semestre de 2023 para cerca de 61,8% no primeiro semestre de 2025, enquanto cerca de 56% dos participantes decidiram prosseguir com a mediação após a sessão inicial[5].

Quanto às garantias institucionais, o sistema italiano estabelece salvaguardas destinadas a assegurar a efetividade do procedimento, entre as quais se destacam a assistência obrigatória de advogados, a condução do procedimento em organismos autorizados e a possibilidade de atribuição de força executiva aos acordos celebrados.

Sob essa perspectiva, a mediação *easy opt-out* italiana pode ser interpretada como um arranjo institucional destinado a equilibrar racionalidades distintas. De um lado, responde à lógica gerencial das reformas contemporâneas da justiça civil, ao introduzir um mecanismo capaz de reduzir a litigiosidade; de outro, preserva um núcleo relevante de autonomia decisória das partes.

A literatura sobre justiça procedimental fornece elementos relevantes para compreender a legitimidade desse tipo de arranjo institucional. Como argumenta Nancy Welsh (2011), a percepção de justiça dos participantes depende não apenas da voluntariedade formal, mas também da qualidade das condições em que a mediação se desenvolve, incluindo oportunidades reais de participação, neutralidade do mediador e ausência de coerção.

Estudos realizados por Nancy Welsh (2001) sugerem, nesse sentido, que a voluntariedade na mediação pode ser analisada em três dimensões interdependentes: a decisão de ingresso no procedimento, a participação durante a negociação e a liberdade para aceitar ou rejeitar o acordo final. O caso italiano indica que a obrigatoriedade inicial não compromete necessariamente essas dimensões, desde que as etapas subsequentes preservem condições efetivas de participação e

[3]A denominada Reforma Cartabia foi introduzida principalmente pelo Decreto Legislativo n.º 149, de 10 de outubro de 2022, que reformou amplamente o processo civil italiano em cumprimento à Lei Delegada n.º 206/2021. No campo da mediação civil e comercial, a reforma modificou diversos dispositivos do Decreto Legislativo n.º 28/2010, ampliando as hipóteses de mediação obrigatória, reforçando incentivos econômicos à utilização do instituto e prevendo maior utilização de instrumentos telemáticos. Cf. Matteucci, Giovanni. Italy 2023: *Riforma Cartabia- Innovations in the Civil Process and ADR*. Ver. Eletrônica de Direito Processual - Rio de Janeiro, Ano 17, vol. 24, n. 3, 2023, pp. 233-251.

[4]Dados oficiais indicam que, em 2022, foram instaurados 155.122 procedimentos de mediação civil, dos quais resultaram 23.268 acordos, o que revela crescimento significativo do uso do mecanismo, embora a taxa global de resolução ainda permaneça relativamente limitada. Cf. Matteucci, Giovanni. *Italy, "the country, where everything ends in court". New rules on mediation.* Rev. Eletrônica de Direito Processual, Rio de Janeiro, Ano 17, v. 24, n. 2, 2023, pp. 65-94.

liberdade decisória.

Por essas razões, a experiência italiana tornou-se referência central no debate europeu sobre mediação obrigatória mitigada. O modelo evidencia que a compulsoriedade limitada ao contato inicial pode ampliar a exposição dos litigantes a métodos consensuais e estimular processos de negociação que dificilmente ocorreriam de forma espontânea. Ao mesmo tempo, revela os limites dessa estratégia institucional: a autonomia decisória passa a ser exercida apenas após a sujeição a um percurso procedimental obrigatório; o engajamento das partes pode assumir caráter meramente formal; e a coerção institucional não desaparece, mas é deslocada do resultado para a entrada no procedimento.

A relevância do caso italiano reside precisamente nessa ambivalência. O modelo não representa nem a negação completa da voluntariedade nem sua preservação integral, mas antes uma forma híbrida de composição prévia institucionalizada, na qual a autonomia das partes, a eficiência institucional e a indução normativa coexistem em tensão permanente.

3.2 O modelo espanhol: MASC como requisito geral de procedibilidade e atividade negocial prévia obrigatória

No que se refere ao grau de obrigatoriedade, a experiência espanhola configura um modelo particularmente abrangente de consensualidade pré-processual institucionalizada no processo civil. Com a entrada em vigor da *Ley Orgánica* 1/2025, a tentativa prévia de solução extrajudicial passou a operar, em termos amplos, como requisito de procedibilidade da demanda, por meio da utilização dos *medios adecuados de solución de controversias* (MASC). O desenho normativo espanhol não se limita, portanto, à mediação em sentido estrito, mas incorpora uma categoria mais ampla de atividade negocial prévia obrigatória.

Essa amplitude constitui o traço distintivo do modelo. Com efeito, o art.2º define os MASC de maneira abrangente como atividade negociadora reconhecida em lei estatal ou autônoma, à qual as partes recorrem de boa-fé para buscar uma solução extrajudicial do conflito, seja por si mesmas, seja com a intervenção de terceira pessoa neutral.[6] Nesse sentido, o art.5º estabelece os requisitos de procedibilidade, admitindo, para esse fim, não apenas a mediação e a conciliação, mas também a opinião neutral de especialista independente, a oferta vinculante confidencial, a negociação direta entre as partes, a negociação entre advogados sob instruções dos clientes e o processo de direito colaborativo. Assim, revela-se a intenção do legislador de contemplar um amplo conjunto de instrumentos de composição extrajudicial de conflitos[7].

---

[6]A *Ley Orgánica* n. 1/2025, que reformou o sistema espanhol de justiça civil, dedica no Título II um capítulo específico à regulação dos *medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional*. O art. 2º define esses mecanismos nos seguintes termos: "*A los efectos de esta ley, se entiende por medio adecuado de solución de controversias cualquier tipo de actividad negociadora, reconocida en esta u otras leyes, estatales o autonómicas, a la que las partes de un conflicto acuden de buena fe con el objeto de encontrar una solución extrajudicial al mismo, ya sea por sí mismas o con la intervención de una tercera persona neutral."* (*Ley Orgánica* 1/2025, art. 2).

[7]Nos termos do art. 5º, §1º: *"En el orden jurisdiccional civil, con carácter general, para que sea admisible la demanda se considerará requisito de procedibilidad acudir previamente a algún medio adecuado de solución de controversias de los*

Sob perspectiva comparativa, esse dado revela-se decisivo. Com efeito, a Espanha não institui propriamente um regime de mediação obrigatória em sentido estrito, mas um modelo geral de consensualidade pré-processual institucionalizada mediante atividade negocial prévia obrigatória. Nesse contexto, diferentemente da solução italiana, estruturada em torno da mediação como instituto específico e incidente sobre matérias legalmente delimitadas, o legislador espanhol adota técnica regulatória mais expansiva.

Assim, a consensualidade deixa de operar como mecanismo setorial e passa a integrar, em termos gerais, a própria arquitetura de ingresso no processo civil. Como observa Barona Vilar (2025), a reforma espanhola atribui aos MASC papel central na construção de uma justiça civil mais sustentável, embora tal movimento deva ser analisado com cautela diante do risco de formalização excessiva da atividade negocial prévia.

O segundo elemento central refere-se ao âmbito de incidência da exigência. Nesse contexto, o art.5º estabelece, como regra geral, a necessidade de atividade negocial prévia obrigatória nos processos declarativos previstos no Livro II e nos processos especiais do Livro IV da *Ley de Enjuiciamiento Civil*, ressalvadas as hipóteses expressamente excluídas. Entre essas exceções, incluem-se, por exemplo, a tutela civil de direitos fundamentais, as medidas urgentes relativas a crianças, a tutela possessória sumária, o apoio judicial a pessoas com deficiência e o juízo cambiário. Ademais, dispensa-se a tentativa negocial prévia nas demandas executivas, nas medidas cautelares antecedentes, nas diligências preliminares e, em regra, nos expedientes de jurisdição voluntária, bem como em determinados procedimentos europeus específicos.

No plano das garantias procedimentais, a disciplina legal preserva formalmente um núcleo mínimo de autonomia privada[8]. O art.4º admite acordos totais ou parciais desde que compatíveis com a lei, a boa-fé e a ordem pública; o art.7º prevê a interrupção da prescrição e a suspensão da caducidade com a abertura da negociação; e o art.13º disciplina a força vinculante do acordo, condicionando, em regra, sua eficácia executiva à formalização por escritura pública, homologação judicial ou outro meio previsto em lei. Além disso, no caso da mediação, o requisito considera-se satisfeito com a certificação de comparecimento ou com o início do procedimento de boa-fé, ainda que posteriormente interrompido, o que confirma que a compulsoriedade recai sobre o acesso à etapa inicial, e não sobre a permanência obrigatória até a obtenção de acordo (Soleto Muñoz, 2022; Barona Vilar, 2025).

---

previstos en el artículo 2.Para entender cumplido este requisito habrá de existir una identidad entre el objeto de la negociación y el objeto del litigio, aun cuando las pretensiones que pudieran ejercitarse, en su caso, en vía judicial sobre dicho objeto pudieran variar." (*Ley Orgánica* 1/2025, art. 5).

[8]O art. 4º da *Ley Orgánica* n.º 1/2025 consagra o princípio da autonomia privada no desenvolvimento dos meios adequados de solução de controvérsias (*medios adecuados de solución de controvérsias* - MASC), estabelecendo que as partes são livres para negociar ou transigir sobre seus direitos e interesses, desde que o acordo não seja contrário à lei, à boa-fé ou à ordem pública, admitindo-se ainda a celebração de acordos totais ou parciais. No caso de acordo parcial, permanece possível o acesso à jurisdição quanto aos pontos controvertidos (*Ley Orgánica* 1/2025, art. 4).

É precisamente nesse ponto que o modelo espanhol assume maior densidade teórica. Nesse sentido, a generalização dos MASC admite leitura sob dois vieses normativos concorrentes. De um lado, pode ser compreendida como técnica de pluralização do acesso à justiça, ao institucionalizar múltiplas vias de tratamento do conflito e relativizar a centralidade do monopólio adjudicatório em favor de uma racionalidade mais cooperativa. Nessa linha, aproxima-se da concepção de sistema de justiça plural formulada por Cappelletti e Garth (1988), segundo a qual o acesso à justiça não se esgota no ingresso em juízo, mas abrange o acesso a mecanismos idôneos de resolução de disputas, estruturados de modo funcionalmente compatível com a diversidade das controvérsias civis.

Por outro lado, o modelo pode igualmente operar como nova barreira procedimental, pois transforma a tentativa negocial em condição formal de admissibilidade da demanda e acrescenta ao itinerário processual um ônus prévio que pode retardar ou burocratizar o acesso à jurisdição. Nesse sentido, parte da doutrina processual espanhola adverte que a institucionalização de etapas negociais obrigatórias pode tensionar o direito à tutela judicial efetiva, especialmente quando tais mecanismos deixam de operar como requisitos formais de acesso ao processo (Díez-Picazo; De La Oliva Santos; Vegas Torres, 2019).

Em síntese, a inovação espanhola projeta os MASC para o centro da estrutura processual civil, ampliando as possibilidades institucionais de composição dos conflitos, mas também impondo um ônus prévio ao exercício da ação. Por isso, sua compatibilidade com o acesso à justiça dependerá menos da proclamação abstrata da consensualidade e mais do modo como o requisito for concretamente estruturado e aplicado, especialmente quanto à proporcionalidade, à boa-fé, à flexibilidade procedimental e à preservação do controle jurisdicional posterior.

Essa ambivalência constitui o núcleo crítico da experiência espanhola. A amplitude do regime pode favorecer soluções consensuais mais adequadas e reduzir litigiosidade desnecessária, como sustenta parte da doutrina espanhola. Contudo, esse mesmo desenho normativo suscita a objeção de que a consensualidade, ao ser convertida em requisito geral de procedibilidade, corre o risco de perder densidade substancial e transformar-se em mera etapa formal de acesso ao processo. Nessa hipótese, o que se apresenta como diversificação dos mecanismos de tutela pode funcionar, na prática, como filtro adicional de acesso à jurisdição, sobretudo quando a atividade negocial prévia assume caráter excessivamente formalizado[9].

A crítica torna-se ainda mais relevante em razão de três fatores. O primeiro é o risco de cumprimento meramente estratégico do requisito, quando as partes participam da atividade negocial

[9]Sobre os riscos de excessiva formalização da atividade negocial prévia, Silvia Barona Vilar (2025) observa que a crescente institucionalização dos *medios adecuados de solución de controversias* no sistema espanhol deve ser analisada com cautela, pois a sua conversão em requisito generalizado de procedibilidade pode comprometer a flexibilidade que originalmente caracterizava esses instrumentos e favorecer sua transformação em mera etapa processual preliminar ao acesso à jurisdição.

apenas para demonstrar o exaurimento da etapa obrigatória e viabilizar o posterior ingresso em juízo (García Villaluenga, 2012). O segundo refere-se às assimetrias materiais entre os litigantes, já que a negociação pressupõe níveis mínimos de informação, capacidade de avaliação de riscos e recursos para atuação estratégica, condições que nem sempre estão igualmente distribuídas (Welsh, 2017). O terceiro diz respeito ao perigo de formalização excessiva dos MASC, que pode esvaziar sua flexibilidade original e reconduzi-los à lógica de um novo ônus processual (Barona Vilar, 2025).

Por isso, a questão central suscitada pelo modelo espanhol não consiste apenas em saber se a lei ampliou o repertório dos mecanismos consensuais, mas em determinar sob que condições essa ampliação permanece compatível com o acesso efetivo à justiça. Como observa Carrie Menkel-Meadow (2013), a institucionalização de procedimentos consensuais tende a produzir arranjos híbridos nos quais eficiência institucional e participação das partes coexistem em tensão permanente. Nesse contexto, a legitimidade do modelo dependerá menos da proclamação abstrata da consensualidade como valor e mais das condições concretas de sua implementação, especialmente quanto à preservação da informação adequada, da boa-fé, da liberdade de saída e do equilíbrio procedimental.

Em síntese, no contexto das reformas recentes da justiça civil europeia, a reforma espanhola configura uma das manifestações mais abrangentes da consensualidade institucionalizada. Seu elemento distintivo consiste não na imposição da mediação obrigatória em sentido estrito, mas na conversão da atividade negocial prévia obrigatória em requisito geral de procedibilidade da ação civil. Por conseguinte, a experiência espanhola assume posição central no debate contemporâneo, na medida em que evidencia, com especial nitidez, a tensão estrutural entre a pluralização dos mecanismos de tratamento do conflito e o risco de que a consensualidade se converta em obstáculo procedimental adicional ao acesso à jurisdição.

Por isso, o regime jurídico espanhol não deve ser descrito, em sentido técnico, como simples hipótese de mediação obrigatória, mas como modelo geral de consensualidade pré-processual institucionalizada, no qual a mediação figura apenas como uma entre várias vias possíveis de cumprimento do requisito legal.

3.3 Convergências e diferenças entre os modelos italiano e espanhol

A comparação demonstra que, embora a literatura frequentemente recorra à expressão "mediação obrigatória", essa categoria não descreve com precisão todos os arranjos normativos examinados, especialmente no caso espanhol, sendo mais adequada a noção de consensualidade pré-processual institucionalizada.

A análise comparativa das experiências italiana e espanhola evidencia simultaneamente uma convergência estrutural e uma distinção relevante quanto à intensidade e à forma de intervenção

estatal sobre o acesso à justiça. Essa convergência manifesta-se na incorporação, por ambos os ordenamentos, de uma etapa prévia de consensualidade no percurso institucional de tratamento do conflito, preservando-se, em princípio, a possibilidade de posterior acesso à jurisdição. Desse modo, a iniciativa consensual deixa de configurar mera faculdade privada e passa a assumir função processualmente relevante para a admissibilidade ou o regular desenvolvimento da demanda.

Não obstante, a distinção entre os modelos revela-se relevante. O sistema italiano estrutura-se em torno da mediação enquanto instituto específico e apresenta incidência setorial, restrita a matérias expressamente delimitadas em lei. Nesse contexto, a intervenção legislativa concentra-se na instituição de um dever processual circunscrito, consistente na participação das partes na sessão inicial de mediação. Por conseguinte, configura-se um regime de mediação obrigatória mitigada, direcionado a um procedimento particular e que preserva margem mais ampla de autonomia das partes quanto à utilização de outros meios consensuais fora das hipóteses legalmente previstas.

Por sua vez, o modelo espanhol evidencia um nível mais abrangente de intervenção estatal na configuração do acesso à justiça civil. Em lugar de vincular a obrigatoriedade a um instituto específico, o legislador institui um requisito geral de procedibilidade fundamentado nos Meios Adequados de Solução de Controvérsias (MASC). Assim, a exigência não se associa a um procedimento determinado, mas à comprovação de atividade negocial prévia obrigatória apta à resolução do litígio. Nesse contexto, a mediação configura apenas uma das modalidades possíveis de cumprimento do requisito legal, ao lado de outras formas de negociação assistida ou de tentativa direta de composição (Barona Vilar, 2025).

À luz dessas premissas, a distinção não se limita à técnica normativa, mas alcança a própria configuração institucional das condições de acesso à justiça. Enquanto o ordenamento italiano institui um mecanismo delimitado de mediação obrigatória mitigada, o sistema espanhol promove reestruturação mais abrangente do regime de admissibilidade da demanda civil, ao condicionar o acesso jurisdicional à demonstração de prévia atividade negocial, realizada por meio de mediação, conciliação, negociação direta entre as partes, negociação assistida por advogados ou outros meios adequados de solução de controvérsias previstos na legislação espanhola.

Sob essa perspectiva, a análise comparativa contribui para delimitar com maior precisão a hipótese do artigo. No contexto europeu, não se observa a consolidação de um modelo uniforme de mediação obrigatória, mas a formação de uma pluralidade de arranjos institucionais híbridos nos quais a consensualidade passa a integrar, em distintos níveis e modalidades, a estrutura da justiça civil. Desse modo, a categoria analítica mais adequada não se reduz à noção de mediação obrigatória, mas à de consensualidade pré-processual institucionalizada, da qual a mediação obrigatória mitigada representa apenas uma dentre as possíveis configurações normativas.

4 Discussão: eficiência institucional e qualidade procedimental

No debate acadêmico sobre a transformação contemporânea da justiça civil europeia, a difusão dos meios consensuais e, em especial, da mediação e de outros mecanismos de consensualidade pré-processual é frequentemente justificada pela busca de maior eficiência institucional. Nesse contexto, diversos ordenamentos passaram a incorporar mecanismos consensuais como instrumentos integrados às políticas de gestão da litigiosidade.

Nesse contexto, os mecanismos consensuais pré-processuais têm sido concebidos como instrumento de racionalização do funcionamento do sistema de justiça, na medida em que incentivam a resolução consensual de determinadas controvérsias. Desse modo, ao favorecer soluções potencialmente mais céleres e menos onerosas, contribui para a redução do volume de demandas judiciais e para a alocação mais eficiente dos recursos jurisdicionais em litígios que efetivamente exigem decisão adjudicatória.

À luz do paradoxo da consensualidade institucionalizada anteriormente identificado, a difusão dos mecanismos consensuais pré-processuais pode ser compreendida sob perspectivas concorrentes. Por um lado, tais instrumentos tendem a ampliar a eficiência do sistema e favorecer soluções mais adequadas à natureza das controvérsias; por outro, quando mobilizados predominantemente sob racionalidade gerencial, podem reduzir o potencial participativo da mediação e alterar a forma de acesso à jurisdição.

Ademais, os mecanismos consensuais, especialmente a mediação, podem contribuir para o aprimoramento qualitativo das soluções em conflitos que envolvem relações continuadas, como disputas comerciais, contratuais ou familiares. Nesses contextos, a construção negociada de acordos tende a favorecer a preservação de vínculos sociais e econômicos, na medida em que permite incorporar interesses e necessidades frequentemente alheios ao alcance das decisões judiciais tradicionais.

Sob tal perspectiva, a promoção da consensualidade pré-processual institucionalizada insere-se em estratégia mais ampla de modernização da justiça civil. Ao integrar mecanismos consensuais ao funcionamento do sistema judicial, os ordenamentos buscam desenvolver arranjos institucionais mais flexíveis e ajustados à diversidade das controvérsias. Assim, a mediação deixa de figurar apenas como alternativa ao processo judicial e passa a desempenhar função complementar na ampliação da capacidade institucional de resposta do sistema de justiça.

Todavia, a associação entre consensualidade pré-processual institucionalizada e eficiência institucional suscita críticas relevantes. Parte da literatura observa que, quando mobilizada como instrumento de gestão judicial, ela pode deslocar seu foco da dimensão participativa para objetivos predominantemente gerenciais. Nessa hipótese, existe o risco de sua instrumentalização como técnica

de contenção estatística da litigiosidade, sem a garantia de condições adequadas para o desenvolvimento efetivo do diálogo entre as partes (Welsh, 2017).

Por conseguinte, o êxito institucional desses modelos híbridos de consensualidade pré-processual institucionalizada não deve ser aferido exclusivamente por indicadores quantitativos, como a redução do número de processos ou o volume de acordos celebrados. Em termos normativos, mostra-se mais adequado avaliar a qualidade procedimental da participação produzida pelo mecanismo, isto é, em que medida o procedimento assegura condições efetivas de diálogo, compreensão recíproca e tomada informada de decisões acerca do conflito.

4.1 Autonomia e participação

Não obstante as vantagens institucionais frequentemente atribuídas aos procedimentos consensuais, a adoção de modelos de consensualidade pré-processual institucionalizada tem suscitado debates normativos relevantes, sobretudo no que se refere à relação entre obrigatoriedade procedimental e autonomia das partes. Tradicionalmente, no âmbito do direito civil, a autonomia foi concebida a partir de uma lógica predominantemente contratual, isto é, como liberdade prévia de escolha exercida pelos indivíduos na celebração de acordos e na disposição de seus interesses[10].

Nesse sentido, os procedimentos consensuais foram inicialmente associados a essa ideia de voluntariedade originária, fundada na livre decisão das partes de iniciar um processo de negociação para a construção conjunta de uma solução para o conflito. À primeira vista, portanto, a exigência legal de etapa consensual pré-processual como condição de acesso ao processo judicial parece tensionar essa concepção clássica de autonomia.

Todavia, tal tensão pode ser examinada de forma mais nuançada quando se observa a estrutura procedimental de diversos ordenamentos europeus. Em muitos desses sistemas, a obrigatoriedade incide apenas sobre o ingresso inicial no procedimento consensual, sem impor a continuidade da negociação. Assim, embora as partes sejam convocadas a participar de uma etapa consensual preliminar, permanecem livres para decidir posteriormente se desejam prosseguir ou não com o processo.

Nessa configuração, a voluntariedade não desaparece, mas assume contornos distintos. Em vez de se manifestar exclusivamente como decisão prévia de acesso ao procedimento, ela tende a emergir no interior da própria dinâmica do procedimento consensual, à medida que os participantes avaliam, com base nas informações disponíveis e na interação promovida pelo terceiro facilitador do diálogo, a viabilidade de uma solução negociada. Assim, a autonomia deixa de ser compreendida apenas como autonomia prévia de matriz contratual e passa a ser frequentemente discutida em termos

[10]Sobre a concepção clássica de autonomia privada no direito civil, entendida como liberdade de autodeterminação dos sujeitos na conformação e disposição dos seus interesses jurídicos. Cf. MOTA PINTO, Carlos Alberto da; MONTEIRO, António Pinto; PINTO, Paulo Mota. Teoria Geral do Direito Civil. 5. ed. Coimbra: Gestlegal, 2020, p.102 ss.

de autonomia relacional, isto é, como capacidade deliberativa que se desenvolve no contexto do próprio procedimento e das interações entre os envolvidos[11]. Sob essa perspectiva, os mecanismos consensuais institucionalizados tendem a enfatizar a importância de preservar condições procedimentais que permitam o exercício contínuo dessa autonomia relacional ao longo de todo o processo. Não por acaso, diferentes legislações nacionais que disciplinam os procedimentos consensuais consagram expressamente a autonomia e a voluntariedade das partes como princípios estruturantes do procedimento, reconhecendo que a legitimidade do mecanismo depende da possibilidade de os participantes decidirem, de maneira informada, se desejam iniciar, prosseguir ou encerrar a negociação.

Ainda assim, a coexistência entre obrigatoriedade inicial e voluntariedade procedimental permanece objeto de debate na literatura. Parte da discussão consiste precisamente em examinar em que medida a introdução de etapas obrigatórias de atividade negocial prévia pode coexistir com a preservação de um espaço efetivo de decisão das partes no interior do procedimento. Nesse sentido, a análise tende menos a afirmar soluções definitivas e mais a explorar criticamente como os arranjos institucionais procuram compatibilizar objetivos de gestão do sistema de justiça com a manutenção das condições que permitem o exercício significativo da autonomia nos procedimentos consensuais.

4.2 O modelo híbrido europeu

A análise comparativa das experiências italiana e espanhola, bem como das tendências regulatórias observadas no contexto europeu, indica a emergência de um modelo híbrido de institucionalização da consensualidade pré-processual institucionalizada, caracterizado pela articulação entre obrigatoriedade limitada de acesso ao procedimento e preservação da voluntariedade quanto à continuidade da negociação.

Por meio dessa configuração normativa, os sistemas jurídicos procuram equilibrar dois objetivos potencialmente tensionados. De um lado, busca-se incentivar a utilização efetiva dos mecanismos consensuais e fomentar uma cultura jurídica orientada à resolução consensual de controvérsias; de outro, preserva-se a possibilidade de recurso ao processo judicial quando a negociação não se mostra adequada ou produtiva.

Nesse arranjo normativo, a obrigatoriedade não implica imposição de acordos nem supressão da autonomia das partes, restringindo-se à exigência de um primeiro contato institucional com o procedimento. Assim, procura-se assegurar que os litigantes tenham a oportunidade de conhecer e experimentar o mecanismo consensual antes da judicialização do conflito.

[11]Dados divulgados pelo Ministério da Justiça italiano indicam que a taxa de acordos em mediação aumenta significativamente quando todas as partes comparecem à sessão inicial e optam por prosseguir com o procedimento. Esse resultado sugere que a efetividade da mediação tende a depender menos da mera imposição formal de uma etapa pré-processual e mais da participação efetiva dos envolvidos no processo de negociação. Cf. *Ministero della Giustizia*, 2025.

Ao mesmo tempo, a continuidade do procedimento consensual permanece condicionada à disposição efetiva das partes para negociar. Desse modo, a voluntariedade não é eliminada, mas reorganizada no interior da própria estrutura procedimental, passando a operar sob garantias voltadas à igualdade de participação, à transparência do procedimento e à consideração de eventuais situações de vulnerabilidade.

Sob tal perspectiva, o modelo híbrido europeu revela uma tentativa de conciliar valores normativos centrais no debate contemporâneo sobre acesso à justiça. Ao articular eficiência institucional, estímulo à consensualidade e preservação da autonomia das partes, esse arranjo busca responder, simultaneamente, às demandas por maior funcionalidade do sistema judicial e por procedimentos mais participativos e sensíveis à complexidade dos conflitos sociais.

Conclusão

A análise comparativa desenvolvida neste artigo indica que os modelos examinados não instituem, em sentido uniforme, uma obrigatoriedade plena de um mecanismo consensual específico, mas formas de consensualidade pré-processual institucionalizada, nas quais a imposição normativa recai sobre o ingresso em uma etapa inicial de tratamento consensual do conflito, sem suprimir o posterior acesso à jurisdição. Nessa perspectiva, as experiências italianas e espanholas revelam arranjos institucionais híbridos voltados à articulação entre racionalidade adjudicatória e racionalidade consensual no âmbito da justiça civil.

Entretanto, a comparação evidencia diferenças relevantes quanto à técnica normativa e ao alcance regulatório. Enquanto o ordenamento italiano organiza a obrigatoriedade mitigada em torno da mediação como instituto específico, mediante a exigência de participação em sessão inicial em matérias legalmente delimitadas, o modelo espanhol adota solução mais abrangente, fundada na atividade negocial prévia obrigatória por meio dos MASC como requisito de procedibilidade no processo civil. Trata-se, portanto, de formulações distintas de uma mesma tendência de reorganização do acesso à justiça mediante a institucionalização de etapas consensuais prévias.

Nesse enquadramento analítico, constata-se que a categoria de mediação obrigatória revela-se conceitualmente insuficiente para descrever, com precisão dogmática, os arranjos normativos atualmente em consolidação no espaço jurídico europeu. Mais adequada se apresenta a noção de modelo híbrido de composição prévia institucionalizada, apta a abranger mecanismos nos quais a compulsoriedade normativa incide exclusivamente sobre o acesso a uma etapa procedimental preliminar de tratamento consensual do conflito, ao passo que a continuidade da negociação e a eventual formalização de acordo permanecem juridicamente subordinadas à manifestação de vontade das partes.

Desse entendimento decorre implicação normativa relevante. A legitimidade desses arranjos

institucionais depende menos da presença abstrata de compulsoriedade e mais da conformação jurídica do procedimento. Nesse sentido, garantias relativas à adequada informação das partes, à liberdade de retirada do procedimento, à imparcialidade do terceiro facilitador e à preservação do acesso ulterior à jurisdição constituem elementos decisivos para evitar que a etapa consensual institucionalizada comprometa o acesso efetivo à jurisdição.

À luz dessas observações, os casos analisados sugerem a consolidação, no contexto europeu, menos de um modelo uniforme de "mediação obrigatória" do que um movimento de institucionalização de etapas prévias de consensualidade do conflito. A legitimidade jurídico-política desses modelos, contudo, depende de sua capacidade de compatibilizar eficiência institucional, qualidade procedimental e proteção efetiva do direito de acesso à justiça.

Referências bibliográficas

BARONA VILAR, Silvia. **Los ¿nuevos? MASC para una justicia sostenible, entre el entusiasmo y la cautela**. Ed. La Ley. Mediación y Arbitraje, Madrid, n. 22, 2025, p.1-30.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, (trad.) Ellen Gracie Northfleet, 1988, p.1-68

DE PALO, Giuseppe. **Mediating mediation itself**: the easy opt-out model settles the perennial dispute between voluntary and mandatory mediation. Cardozo Journal of Conflict Resolution, New York, v. 22, n. 3, 2021, p. 543-568.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ; Ignacio; OLIVA SANTOS, Andrés de la; VEGAS TORRES, Jaime. **Curso de derecho procesal civil I:** parte general. 4. ed. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2019.

ESPANHA. **Ley Orgánica 1/2025**, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2025.

ITÁLIA. **Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28***,* Roma, 2010. Disponível em: https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2010-03-04;28. Acesso em: 17 mar. 2026.

ITÁLIA. Ministero della Giustizia. Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa. **Mediazione civile e commerciale**. Roma: Ministero della Giustizia, 2025. Disponível em: https://datiestatistiche.giustizia.it/it/anno_giudiziario.page . Acesso em: 16 out. 2025.

ITÁLIA. **Decreto-Legge 21 giugno 2013, n. 69**. Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia (cd. "Decreto del Fare"). Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 144, 21 jun. 2013.

ITÁLIA. **Sentenza n. 272/2012 della Corte Costituzionale italiana**.
Corte Costituzionale, Roma, 12 dez. 2012.Disponível em: https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2012/272. Acesso em: 17 fev. 2026.

ITÁLIA. **Decreto Legislativo n. 149/2022,** de 10 de out. de 2022.
Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, riforma del processo civile - Riforma Cartabia, Roma, 2022. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/10/17/22G00158/sg.

Acesso em: 17 fev. 2026.

LIND, E. Allan; TYLER, Tom R. **The Social Psychology of Procedural Justice**. New York: Plenum Press, 1988, p. 83-110.

MENKEL-MEADOW, Carrie. **Dispute resolution**: beyond the adversarial model. 2. ed. New York: Aspen Publishers, 2013.

RISKIN, Leonard L. **Understanding mediators' orientations, strategies, and techniques**: a grid for the perplexed. Harvard Negotiation Law Review, Cambridge, v. 1, 1996, p. 7-51.

ROGEL VIDE, Carlos. Ley de Mediación en asuntos civiles y mercantiles.In: GARCÍA VILLALUENGA, Leticia (Org.). Colección de mediación y resolución de conflictos. **Mediación en asuntos civiles y mercantiles comentarios a la ley 5/2012**. Madrid: Editorial Reus, 2012, p.9-14.

SANDER, Frank E. A. **Varieties of dispute processing**. Federal Rules Decisions, St. Paul, v. 70, 1976, p. 111-134.

SOLETO MUÑOZ, Helena. **Mediación y métodos adecuados de solución de conflictos**. Madrid: Marcial Pons, 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2008/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 21 de maio de 2008, relativa a certos aspectos da mediação em matéria civil e comercial. Jornal Oficial da União Europeia, L 136, 24 maio 2008.

UNIÃO EUROPEIA / COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Verde sobre os modos alternativos de resolução de litígios em matéria civil e comercial**. Bruxelas, 2002. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu. Acesso em: 19 set 2025.

WELSH, Nancy A. **Making deals in court-connected mediation**: what's justice got to do with it? Washington University Law, Rev. Trimestral de direito da Universidade de Washington, v. 79, n. 3, 2001, p. 787-861.

WELSH, Nancy A. **Mandatory Mediation and Its Variations.** In: Investor-State disputes: Prevention and alternatives to arbitration II – Conference commentary by experts. SSRN, 2011, p. 108-113.

WELSH, Nancy A. **Do you believe in magic?** Self-determination and procedural justice meet inequality in court-connected mediation. SMU Law Review, v. 70, 2017, p. 721-762.