

REVISTA ACADÊMICA

Volume 2



Sobre nós

Fundado em 2019, CAJU Saracura (Centro de Assistência Jurídica - FGV) é uma iniciativa dos alunos do curso de Direito da FGV São Paulo que oferece assistência jurídica gratuita para a população vulnerável. O objetivo principal da entidade é a democratização do acesso à Justice por meio do oferecimento de auxílio aos assistidos para conhecer seus direitos e defendê-lo.

O serviço oferecido pelo CAJU prioriza os residentes da região da Bela Vista e do Bixiga, mas está disponível para toda a cidade de São Paulo. A atuação nos casos é feita pelos membros do CAJU em parceria com orientadores, advogados formados e especializados.

Autores

Ana Carolina Santos; Davi Rosenthal; Maria Eduarda de S. Alves; Maria Fenanda Espirito Santo da Silva; Jose Rafael Berenstein (organização) e Maria Cecília de Araujo Asperti (comitê editorial)

UMA BREVE NOTA DO ORGANIZADOR

É com muita satisfação que publicamos o segundo volume da Revista Acadêmica do CAJU. O primeiro volume (2024) se deu em função da celebração dos 5 anos da entidade, a iniciativa foi o pontapé inicial para o CAJU atuar em uma frente acadêmica. Com isso, surge a oportunidade de abordarmos temas recorrentes e queridos à nossa atuação, sendo um espaço para fortalecer a discussão dessas temáticas.

A revista é um modo de celebrar esse incrível projeto e as inúmeras vidas impactadas e radicalmente transformadas pelo mesmo. Esse universo não se restringe apenas aos nossos assistidos, mas também aos membros, orientadores e a todo ecossistema no qual estamos inseridos.

A transformação promovida pelo CAJU é diária, e é difícil de sintetizar as diversas mudanças pelas quais o aluno passa nesse período. Mas, se fosse arriscar, diria que, após o turbilhão de emoções o qual cada um atravessa na entidade, saímos com um olhar mais humanizado e atento ao nosso redor, às nossas comunidades, bairros, cidade e país. Essa bagagem transpassa o tempo de atuação direta no CAJU.

Nesse sentido, os autores desta edição ousaram enfrentar importantes problemas não por meio de petições iniciais, contestações, réplicas e incontáveis recursos... dessa vez, o meio foi a pesquisa. A publicação desses artigos fortalecem a recente atuação do CAJU no campo doutrinário, também relevante para a prática jurídica.

Agradeço a todos que participaram dessa empreitada e espero que essa nova frente de atuação tenha contribuído para o fortalecimento desse olhar humanizado, que, por meio de uma nova forma de contato com essas temáticas, passa a nos acompanhar de maneira permanente.

—Jose Rafael Berenstein

SUMÁRIO

Problemas quanto à prova para a concessão dos direitos à gratuidade de justiça	1
Imigração e barreiras jurídicas ao acesso de imigrantes e refugiados ao sistema de justiça e serviços públicos	11
Quando o endividamento é a regra: um estudo sobre a mediação judicial enquanto solução para o drama do superendividamento brasileiro	18

PROBLEMAS QUANTO À PROVA PARA A CONCESSÃO DOS DIREITOS À GRATUIDADE DE JUSTIÇA

Autores: Davi Rosenthal e Maria Eduarda de S. Alves.

Resumo

O presente artigo se propôs a demonstrar que, com base na legislação atual e também na realidade dos jurisdicionados, a atual postura do Judiciário é incompatível com aquilo que deveria ser quanto à concessão da gratuidade de Justiça. Demonstrou-se, assim, que o sistema de presunção relativa da autodeclaração de hipossuficiência, e que a lógica processual estabelecida no CPC, somados ao fato de que a prova necessária para a comprovação da situação econômica é negativa, estabelecem o direito ao possível usufruidor da gratuidade de não ter seu pedido da concessão negado automaticamente, sem justificativa ou, ainda, que seja exigida prova apenas a fim de evitar possíveis fraudes. Tal mudança de postura é essencial aos que buscam o acesso à Justiça e não têm os recursos suficientes para arcar com os custos de demandar.

Abstract

This article aims to demonstrate that, based on current legislation and the reality of litigants, the Judiciary's current stance regarding the granting of legal aid is incompatible with its intended purpose. It is shown that the system of relative presumption of the self-declaration of economic insufficiency, combined with the procedural logic established in the Code of Civil Procedure (CPC) and the fact that the evidence required to prove one's economic status is negative, establishes the right of potential beneficiaries not to have their requests automatically denied, without justification or, yet, based solely on demands for proof intended to prevent potential fraud. This shift in stance is essential for those seeking access to justice who lack the sufficient resources to bear the costs of litigation.

I. Contextualização do problema

O acesso à justiça, assegurado pela Constituição, só alcança sua plenitude quando efetivamente acessível a todos, inclusive àqueles em situação de vulnerabilidade econômica. Sendo assim, no início dos anos 80, a gratuidade da Justiça no Brasil - direito à dispensa de despesas, exercível em relação jurídica processual, enquanto perdurar a hipossuficiência (MIRANDA, 1987, p. 641-642) - é reafirmada enquanto como mecanismo indispensável para concretizar o princípio da inafastabilidade da jurisdição, permitindo que a insuficiência de recursos não se converta em barreira para a defesa de direitos fundamentais.

Nesse contexto, inseridas no movimento de desburocratização do Estado, as Leis nº 7.115/1983 e nº 7.510/1986 trouxeram mudanças significativas (ESTEVES; SILVA, 2018, p. 47-57). Esta última, ao modificar a redação do art. 4º da Lei nº 1.060/1950, instituiu a “presunção de pobreza”, ainda que não de maneira *ipsis litteris*, já que dizia “necessitado”, como critério para a concessão da justiça gratuita. A partir de então, bastava a simples declaração do interessado de que não possuía condições de arcar com as custas e os honorários sem comprometer o sustento próprio ou de sua família, sem necessidade de apresentação de prova documental exaustiva. Foi uma verdadeira virada de chave, capaz de romper com práticas burocráticas e reforçar a ideia de que o acesso à justiça não pode ser condicionado a barreiras financeiras, embora o dispositivo tenha sido modificado pelo NCP.

Dados recentes levantados pelo Insper para o subgrupo de gratuidade no Grupo de Trabalho do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2023, demonstram a dimensão do tema no cenário contemporâneo (INSPIER/CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023, p. 37-39). Entre 2021 e 2022, constatou-se que a Justiça Gratuita está presente em mais da metade dos casos em determinadas matérias processuais, como Direito de Família e Direito envolvendo acidentes de trabalho, nas quais a desigualdade econômica entre as partes costuma ser mais acentuada. Revelou-se também uma disparidade relevante entre as competências: em algumas, mais de 60% dos processos apresentam pedidos de gratuidade, a exemplo de causas relativas a acidentes de trabalho e a Fazenda Pública Federal, enquanto em outros a proporção não ultrapassa 10%, a exemplo de causas envolvendo execuções criminais e conflitos empresariais.

Essa realidade evidencia que a gratuidade não é um instituto periférico, mas um elemento estrutural do processo civil contemporâneo, tão intrínseco à prática forense quanto os prazos, as citações e as sentenças. Nessa toada, o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) buscou dar maior densidade normativa ao tema, disciplinando-o nos arts. 98 a 102. Nesse íterim, os benefícios deveriam ser concedidos a todos que alegam a insuficiência de recursos para arcar com as custas, despesas processuais e honorários advocatícios, salvo quando presentes nos autos elementos fáticos que contrariem a lógica de veracidade de tal afirmação. Isso implica a maior facilidade de se obter os benefícios, e, conseqüentemente, uma lógica legislativa para ampliar o acesso à Justiça. Não subsiste mais a lógica de necessidade ou de pobreza, tal como antes.

No entanto, a distância entre o texto legal e a aplicação prática ainda persiste, já que muitos magistrados exigem provas documentais adicionais ou aplicam critérios distintos segundo suas convicções pessoais. É nesse espaço de contradição entre a norma e a prática que surgem os principais problemas quanto à prova para a concessão dos direitos da gratuidade de Justiça

II. Problemas na apreciação da concessão da gratuidade de Justiça

Entendida a lógica detrás da concessão dos benefícios da gratuidade de Justiça, cabe a exposição do motivo para haver uma presunção relativa da alegada insuficiência para pessoas naturais, consagrada nos parágrafos 2º e 3º do art. 99 do CPC/2015. Afinal, embora raramente essa determinação processual seja adotada pelos magistrados, é consagrada no texto da lei e possui uma razão de existir.

Em primeira análise, é fato de que a legislação não estabeleceu critérios objetivos para a aferição da hipossuficiência quando optou, no caput art. 98 do CPC/2015, por conceder os benefícios às pessoas com “insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios”. Consuetudinariamente, foi adotado um critério de renda mensal do núcleo familiar inferior a três salários-mínimos, muito em virtude dos moldes de triagem da defensoria pública do Estado, a qual exige que seus assistidos tenham a referida condição financeira (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2025). Entretanto, a jurisprudência dos tribunais superiores já salientou que, não comprovada a possibilidade de se arcar com as despesas processuais, não prevalece a adoção de um critério objetivo para o indeferimento dos benefícios da Justiça gratuita. Nessa toada, tal entendimento obteve qualificação ainda maior com o recente julgado, datado de 17/09/2025, do tema de recursos repetitivos 1.178 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), o qual afastou a possibilidade de indeferimento imediato da gratuidade de Justiça com base em critérios objetivos, mas apenas de forma subsidiária.

Dessa maneira, a escolha do legislador por adotar critérios casuísticos para a avaliação da hipossuficiência reconheceu as dificuldades presentes quanto à prova da situação de vulnerabilidade, malgrado a adoção subsidiária dos critérios objetivos, conforme supracitado. Tal dificuldade, inclusive, já foi percebida como problemática na doutrina brasileira, já que, nas palavras de Tartuce e Coelho, a prova de hipossuficiência é - “prova negativa, ou seja, demanda que se prove que não se tem recursos financeiros para arcar com despesas processuais e verbas sucumbenciais, o que é tarefa bastante árdua, senão, em alguns casos, impossível” (TARTUCE; COELHO, 2019, p. 17).

Ou seja, a partir do momento em que a presunção não é adotada pelo juízo do caso concreto, o acesso à Justiça por parte de um possível beneficiário está comprometido. Mais ainda, porque a não adoção da presunção implica, quase que automaticamente, a determinação da produção de provas, fato que se torna o segundo problema para quem necessita dos benefícios - uma instrução probatória durante a própria fase postulatória no processo, o qual determinará a possibilidade de se ingressar com a demanda. Isso, pois a impossibilidade de arcar com as custas processuais significa que, caso os direitos não sejam concedidos, não haveria recursos suficientes para possibilitar o ingresso com a demanda (TJDFT, 2021). Ademais, exige-se a produção de provas em momento do processo que não é oportuno para tanto, antecedendo a tramitação integral da parte postulatória. Afinal, a gratuidade de Justiça não implica a desobrigação de arcar com as custas, mas apenas a sua suspensão pelo tempo em que a hipossuficiência permanece, de modo que nada impede sua cobrança ulterior (BRASIL, 2015, art. 98, § 3º)

Contudo, se a compreensão de que critérios objetivos para a comprovação da hipossuficiência não podem ser adotados já é vinculante aos tribunais, e a própria lei estabelece um regime de presunções relativas, caberia a dúvida do motivo para tratarmos os problemas envolvendo a concessão dos benefícios da Justiça gratuita. Este seria, desse modo, a prática dos tribunais, os quais comumente indeferem os benefícios sem abertura ao devido contraditório, ou mesmo ignoram o sistema de presunções, prejudicando aqueles que mais necessitam.

Na pesquisa realizada pelo Insper para o subgrupo de gratuidade no Grupo de Trabalho do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2023, já mencionada anteriormente, constatou-se que 41,55% dos processos pesquisados dentro da amostragem relativa à gratuidade de Justiça não contou com fundamentação para a (não) concessão dos benefícios, apenas um indicativo do tamanho da problemática envolvendo a posição dos magistrados frente ao problema (INSPER/ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023, p. 69). A ampla prática de não fundamentar as decisões, além de desconsiderar o direito ao contraditório, vai contra a exigência constitucional da necessidade de serem fundamentadas as decisões, estabelecida em seu art. 93, IX. Assim, trata-se a gratuidade de Justiça como uma não questão, de tal forma que nem mesmo o seu indeferimento é considerado como conteúdo decisório, ao passo que habitualmente não é fundamentado.

III. A prova negativa e outros regimes de avaliação de hipossuficiência

A dificuldade de efetivar a presunção de insuficiência nos tribunais evidencia, na prática, o desafio que é para pessoas hipossuficientes produzir a prova negativa de sua incapacidade financeira, ou seja, a demonstração de que não possuem recursos financeiros para arcar com as custas processuais e honorários advocatícios. Diferentemente de provas afirmativas, em que se comprova a existência de um fato, a prova negativa demanda demonstrar a ausência de recursos ou condições, o que, por sua própria natureza, se apresenta como tarefa extremamente complexa.

Essa dificuldade se agrava quando se considera que indivíduos com poucos recursos frequentemente apresentam irregularidades documentais ou fiscais decorrentes justamente da sua condição socioeconômica. Documentos incompletos, rendimentos informais ou ausência de registros formais não podem ser interpretados como prova de má-fé ou fraude, mas muitas vezes são utilizados como fundamento para indeferimento dos pedidos de gratuidade. A exigência de comprovação rigorosa desconsidera a realidade social desses requerentes, impondo um ônus probatório que, na prática, inviabiliza o acesso à Justiça. Assim, a própria presunção legal de insuficiência, quando ignorada ou subestimada pelos magistrados, mostra-se essencial para proteger aqueles que, de fato, não possuem meios de custear a demanda.

Em comparação com outros ordenamentos, observa-se que, embora países como Alemanha e França adotem mecanismos estruturados para a concessão da assistência jurídica, esses modelos não se mostram adequados ao contexto brasileiro. Na Alemanha, a concessão de assistência jurídica, conhecida como Prozesskostenhilfe, baseia-se na análise da situação financeira do requerente, considerando renda, bens e despesas, podendo o beneficiário ser solicitado a reembolsar o valor recebido caso sua situação melhore nos anos seguintes (HANDBOOK GERMANY, 2025). Além disso, pessoas com pouca ou nenhuma renda podem solicitar um Beratungshilfeschein, ou “certificado de auxílio financeiro para aconselhamento jurídico”, antes de buscar orientação de um advogado. Esse certificado é emitido pelo tribunal local competente, e permite que o beneficiário receba aconselhamento jurídico sem arcar imediatamente com os custos (HANDBOOK GERMANY, 2025). Entretanto, trata-se de um procedimento burocrático e tecnicamente exigente, que, se aplicado ao Brasil, representaria um retrocesso, pois reproduziria obstáculos semelhantes aos enfrentados nas décadas de 1950 e 1960, quando o acesso à Justiça dependia de extensa comprovação documental.

Na França, a aide juridictionnelle é concedida a partir da avaliação da renda líquida, do número de dependentes e do valor dos bens, podendo ser total ou parcial conforme a análise da situação financeira do requerente (OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, 2015). Ainda, o acesso à aide juridictionnelle pode ser previamente avaliado por meio de um simulador online disponível pelo site do Ministério da Justiça (MINISTÈRE DE LA JUSTICE, 2025).

Esse mecanismo oferece transparência e previsibilidade ao processo, permitindo que os cidadãos tenham uma noção inicial de seus direitos antes de ingressar formalmente com um pedido. Ocorre que, apesar de ser um paradigma interessante sob o ponto de vista organizacional, assim como o modelo alemão, o acesso de dá igualmente excludente diante da informalidade e da desigualdade que caracterizam a realidade social brasileira, não contemplando as vicissitudes de se comprovar a renda.

Dessa forma, embora os exemplos estrangeiros ofereçam paradigmas de sistematização, eles evidenciam que a adoção de critérios objetivos ou de um controle documental rigoroso não necessariamente amplia o acesso à Justiça. Ao contrário, em contextos de forte desigualdade socioeconômica e informalidade como o brasileiro, tais mecanismos tenderiam a reforçar barreiras estruturais já existentes. Assim, a efetividade da justiça gratuita no Brasil depende menos da importação de modelos externos e mais do fortalecimento do dever de fundamentação e da presunção legal de insuficiência, com sua aplicação coerente pelos tribunais e adequada à realidade dos jurisdicionados.

IV. O (in)cabimento de momento probatório durante a postulação no processo

Além dos dilemas enfrentados quanto à dificuldade na produção de prova negativa, cabe reconhecer que a natureza da prova, no processo civil, é tema de controvérsia. Como abordado por Luiz Rodrigues Wambier, esta poderia ser vista, por alguns, como um instrumento processual típico, enquanto outros a consideram apenas como meio, processual ou material, para demonstrar a verdade (WAMBIER et al., 2016, p. 1115–1116). De toda forma, é um instrumento utilizado pelo processo civil para a averiguação da idoneidade dos fatos alegados, o que, na hipótese aqui discutida, tem função de coibir abusos do acesso à Justiça e dirimir questões controvertidas quanto à narrativa das partes.

Nesse ínterim, embora o art. 370 do CPC faculte ao juiz a determinação da produção de provas necessárias ao julgamento do processo, o art. 374, Inc. IV, delimita tal entendimento ao inferir não serem necessárias as provas para os fatos dotados de presunção de veracidade legal. Assim sendo, a determinação para a produção de provas cumpre uma lógica processual que é explicitamente estabelecida pelo código.

Para a produção antecipada de provas, a ação autônoma com caráter de jurisdição voluntária é fenômeno regulado em seção dentro do capítulo de provas, a qual é exclusivamente destinado a este fim - o artigo 381 do CPC estabelece três hipóteses em que a excepcionalidade é admissível: (i) fundado receio de que se venha tornar impossível ou muito difícil a verificação dos fatos na pendência da ação; (ii) caso a prova produzida possibilite a autocomposição ou outro meio adequado de solução de conflito; (iii) caso a prova produzida possa justificar ou evitar o ajuizamento da ação. Já para a produção de provas dentro do processo, cabe a aplicação do inciso VI do art. 139, que faculta ao juiz alterar a ordem de produção dos meios de prova, adequando-o às necessidades do conflito. Importante ressaltar que, embora não se confundam o procedimento para a produção antecipada e o momento probatório no decorrer do processo, a lógica trazida pelo código para a necessidade de antecipação de provas no procedimento autônomo ajuda a estabelecer os parâmetros que o legislador considera necessário para a alteração da ordem de produção dos meios de prova.

Nesse sentido, o Fórum Permanente dos Processualistas Civis, em seu enunciado 634, reiterou que, na pendência do processo, ocorrer a hipótese dos incisos I e II do art. 381 do CPC, segue-se o regramento próprio do meio de prova requerido, e não o procedimento dispostos nos art. 381-383 para a antecipação do momento de provas (FPPC, 2017). Ou seja, ainda que não exaustivamente, as duas primeiras hipóteses do art. 381 são reconhecidas como fundamento para a produção de provas em ordem diferente da usual no processo.

Contudo, ambas não são aplicáveis à concessão dos benefícios da gratuidade de Justiça. Quanto à primeira hipótese (i), porque já é pacificado que, verificada a condição de suficiência econômica para arcar com as custas, extingue-se a suspensão do dever de pagá-las, até 5 anos após o fim da tramitação em julgado (BRASIL, 2015, art. 98, § 3º) (TJSP, 2023). Já quanto à segunda, porque tem natureza secundária em relação à lide, de modo que não influi na possibilidade de haver autocomposição ou utilização de outro meio de solução para o conflito. Dessa forma, não há razão que justifique a determinação da produção de provas em momento inicial do processo, ainda mais quando inexistentes os elementos nos autos que contradigam a situação de hipossuficiência alegada.

A realidade dos tribunais, em sentido contrário, não tem adotado a mesma lógica probatória frente aos pedidos de concessão da gratuidade de Justiça, considerando o pedido de gratuidade desacompanhado de provas motivo suficiente para o indeferimento ou revogação do benefício. É o que se verifica, inclusive, em julgados de sede recursal, como no seguinte acórdão do TJ-MG:

"Consoante disposição do art. 99, §3º do CPC e do art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, a declaração de hipossuficiência tem presunção relativa de veracidade, de forma que é imprescindível à concessão do benefício a sua comprovação por meio documental. - Inexistindo conjunto probatório idôneo acerca da condição de hipossuficiência de recursos da parte recorrente é incabível a concessão do benefício da gratuidade judiciária" (TJMG, 2023).

Sendo assim, vemos que há uma discrepância entre a lógica processual estabelecida pelo CPC e a prática dos tribunais quanto à prova nesse sentido. Evidenciar tal prática é crucial para coibir decisões que atentem aos princípios processuais e gerem prejuízo aos possíveis beneficiários da gratuidade, e o dever de fundamentação da decisão que determina a comprovação da situação econômica deve ser observado.

V. Eventuais abusos e prejuízos frente à necessidade dos hipossuficientes

Como supracitado, o modelo de autodeclaração de hipossuficiência adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro tem permitido a ocorrência de abusos que comprometem a efetividade e a finalidade da gratuidade da justiça. A discussão sobre tais abusos, contudo, não se restringe às condutas de partes que declaram falsamente sua condição econômica, mas abrange também a atuação de magistrados que, sob o pretexto de evitar fraudes, excedem os limites da razoabilidade ao exigir comprovações desnecessárias.

Em diversos tribunais, tem se tornado comum a exigência de uma quantidade desproporcional de documentos para a análise do pedido de justiça gratuita, como declarações de imposto de renda, extratos bancários, comprovantes de renda de familiares, contratos de trabalho e até faturas de consumo. Esse comportamento é ilustrado por decisões como a do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, que condicionam o

deferimento do benefício, já no ato da postulação, à apresentação de uma série de documentos e justificativas detalhadas sobre a alegada insuficiência de recursos, como declarações de imposto de renda, contracheques, contas de consumo de água e luz e comprovantes de residência (TJPE, [s.d].a).

Além disso, alguns magistrados têm recorrido a critérios não convencionais para o indeferimento da justiça gratuita, como o entendimento de que o simples fato de o autor não ter proposto a ação no Juizado Especial Cível, onde não há custas iniciais, seria indicativo de capacidade financeira para arcar com as despesas processuais (TJPE, [s.d].b). Em outros casos, a falta de resposta a despachos judiciais é interpretada como prova de falsidade na alegação de pobreza (TJCE, [s.d].), invertendo a presunção legal de veracidade da autodeclaração de hipossuficiência e impondo ao requerente um ônus probatório que a lei não exige.

Essas práticas acabam por subverter a finalidade da gratuidade da justiça, transformando um instrumento destinado a garantir o acesso à jurisdição em um procedimento burocrático e restritivo, incompatível com os princípios da boa-fé processual e da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

É inviável deduzir que a preocupação com eventuais abusos no sistema de gratuidades seria infundamentada. Afinal, segundo dados do CNJ, apenas em 2023 o déficit entre gastos e arrecadação do Judiciário superou os 64 bilhões de reais (CNJ, 2025), quase 0,6% do PIB de 10,9 trilhões de reais do mesmo ano (IBGE, 2024), o que demonstra o grande dispêndio do poder público para o financiamento do Judiciário.

No entanto, como já argumentado, o indeferimento do benefício de maneira atécnica e contrário à presunção relativa da alegação priva pessoas que de fato têm o direito de receber os benefícios em nome de evitar os eventuais abusos de declarações fraudulentas. Desse modo, cremos que, frente a um direito fundamental - o de acesso à Justiça - mais vale tolerar eventuais abusos do que restringir o direito de quem necessita.

Tal raciocínio já é notório em outras áreas do direito em que direitos fundamentais entram em conflito, especialmente no direito penal. A onda garantista que surge a partir da Constituição de 1988 defende justamente que é incabível punirmos alguém quando haja razoável dúvida que não foi cometido a conduta típica por aquela pessoa, como ressalta Dimitri Dimoulis:

“[...] na modernidade constitucional, o ordenamento jurídico opta por tratar como inocente o suspeito porque considera intolerável tratá-lo como culpado em caso de razoável dúvida.” (DIMOULIS, 2015, p. 57)

A lógica de considerar intolerável indeferir os benefícios a gratuidade de Justiça para quem de fato necessita também deve prevalecer. Ainda que não trate de um direito de liberdade do indivíduo, tem relação com a sua possibilidade de demandar suas pretensões da vida cotidiana em juízo, mecanismo essencial para a vida dos seres humanos e previsto pela Constituição Federal em seu art. 5º, XXXV.

Em contrapartida, o julgado já mencionado do STJ, do tema de recursos repetitivos 1.178, parece não concordar. Ao considerarem comuns e frequentes os casos de litigância predatória, permitindo ao magistrado que determine a emenda da inicial, demonstrando o direito de agir e da autenticidade da postulação, o tribunal superior abre margem para a impossibilidade de ingressar em juízo daqueles que realmente têm este direito, em nome de coibir eventuais abusos no sistema (STJ, 2025).

Por fim, o Judiciário já apresenta mecanismos para lidar com os abusos do sistema, sem comprometer o direito de acesso à Justiça. A falsa declaração de pobreza já foi conhecida pelos tribunais, especialmente na esfera trabalhista, como possível crime de falsidade ideológica, do art. 299 do CP (MENDONÇA; FIDELIS FERNANDES, 2025). Ou seja, existem meios para coibir o abuso, sem deixar permitir o ingresso em juízo, enquanto essa questão é verificada de modo incidental e não urgente, sem influenciar no andamento do processo.

VI. Conclusão

Discutimos que a concessão dos direitos à gratuidade de Justiça apresenta três principais desafios: a necessidade de se reconhecer que indivíduos que se encontrem em estado de hipossuficiência econômica possuem dificuldades em produzir prova negativa, ou mesmo que comumente têm irregularidades documentais; a aferição de que não possui respaldo legal e lógico dentro do processo civil a produção de provas em momento postulatório, destinado a justificar a concessão dos benefícios, mesmo quando ausentes elementos que contrariem a presunção de veracidade da alegação; a desconsideração do Judiciário que coibir incisivamente abusos do instituto da gratuidade implica a restrição do direito do acesso à Justiça de pessoas que de fato teriam o direito de desfrutá-lo.

Desse modo, reiteramos que a prática dos tribunais deve repensar a maneira como avalia o deferimento do direito à gratuidade de Justiça, de modo que contemple os direitos daqueles que necessitam desse instituto. Afinal, os argumentos relativos à dificuldade de prova, não cabimento em antecipá-las e dever de tolerar eventuais abusos são fundamentados naquilo que já é estabelecido pelo ordenamento atual, não sendo proposta de inovação legislativa, mas um chamado à realidade concreta dos problemas existentes na postura majoritária do Judiciário na contemporaneidade. Torna-se fundamental que a presunção relativa seja reiterada e aplicada, com a observância do dever de fundamentação para o indeferimento do pedido.

VI. Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 7 fev. 1950.

BRASIL. Lei nº 7.115, de 20 de outubro de 1983. Dispõe sobre o auxílio judiciário. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 out. 1983.

BRASIL. Lei nº 7.510, de 7 de julho de 1986. Dispõe sobre a assistência judiciária federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 jul. 1986.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Tema Repetitivo nº 1178. Processo STJ: temas repetitivos. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1178&cod_tema_final=1178. Acesso em: 27 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Painel de Despesas. Portal Justiça em Números. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-despesas/>. Acesso em: 27 set. 2025.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Quem pode ser atendido. Portal DPESP. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/atendimento/quem-pode-ser-atendido>. Acesso em: 27 set. 2025.

DIMOULIS, Dimitri. Direito penal constitucional: garantismo na perspectiva do pragmatismo jurídico-político. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. Princípios Institucionais da Defensoria Pública. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS (FPPC). Enunciado nº 634. Florianópolis, SC, 2017. Disponível em: <https://institutodc.com.br/wp-content/uploads/2017/06/FPPC-Carta-de-Florianopolis.pdf>. Acesso em: 27 set. 2025.

HANDBOOK GERMANY. Legal Aid. Disponível em: <https://handbookgermany.de/en/legal-aid>. Acesso em: 6 out. 2025.

INSPER / CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Gratuidade e Acesso à Justiça. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/11/pesq-gratuidade-insper.pdf>. Acesso em: 5 out. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). PIB cresce 2,9 % em 2023 e fecha o ano em R\$ 10,9 trilhões. Agência de Notícias – IBGE, 01 mar. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39303-pib-cresce-2-9-em-2023-e-fecha-o-ano-em-r-10-9-trilhoes>. Acesso em: 27 set. 2025.

MENDONÇA, Luiz Eduardo Amaral de; FIDELIS FERNANDES, Ana Luisa. Declaração de pobreza: não confunda ‘presunção de veracidade’ com ‘permissão para mentir’. Consultor Jurídico, São Paulo, 5 mar. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mar-05/declaracao-de-pobreza-nao-confunda-presuncao-de-veracidade-com-permissao-para-mentir/>. Acesso em: 30 out. 2025.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE. Simulateur – Aide juridictionnelle. Disponível em: <https://www.justice.fr/simulateurs/aide-juridictionnelle>. Acesso em: 6 out. 2025.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. Tomo V.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. Legal Aid in France. Fact sheet. Abril 2015. Disponível em: <https://www.justiceinitiative.org/publications/legal-aid-france>. Acesso em: 6 out. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Brasil). Corte Especial decide em repetitivo que juiz pode exigir documentos para coibir litigância abusiva. Brasília, DF, 20 mar. 2025. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2025/20032025-Corte-Especial-decide-em-repetitivo-que-juiz-pode-exigir-documentos-para-coibir-litigancia-abusiva.aspx>. Acesso em: 30 out. 2025.

TARTUCE, Fernanda; COELHO, Caio Sasaki G. Presunção de veracidade da afirmação de insuficiência de recursos e gratuidade processual. Civilistica. com, v. 8, n. 1, 2019.

TJCE. Processo n. 0006170-03.2019.8.06.0091. 1ª Vara Cível da Comarca de Iguatu. [s.d.] Disponível em: https://consultaprocessos.tjce.jus.br/scpu-web/pages/administracao/consultaProcessual.jsf?jsessionid=EwggqBySuyLWdXhoykqYdKN-tF15-1_Z5w1sVxq8s.tjcpp02. Acesso em: 6 out. 2025.

TJDFT. Acórdão 1356239, 07081156520218070000, Relator: ROBERTO FREITAS, Terceira Turma Cível, Data de julgamento: 14/7/2021, publicado no DJE: 27/7/2021.

TJMG - Agravo de Instrumento 2186843-36.2022.8.13.0000, Relator: Des.(a) Lílian Maciel, Data de Julgamento: 01/03/2023, 20ª Câmara Cível, Data de Publicação: 02/03/2023.

TJPE. Processo n. 0002903-31.2020.8.17.8223. 1º Juizado Especial Cível e das Relações de Consumo de Olinda. [s.d.]a Disponível em: <https://srv01.tjpe.jus.br/consultaprocessualunificada/processo/00029033120208178223>. Acesso em: 6 out. 2025.

TJPE. Processo n. 0000257-61.2020.8.17.3110. 2ª Vara Cível da Comarca de Pesqueira. [s.d.]b Disponível em: <https://srv01.tjpe.jus.br/consultaprocessualunificada/processo/>. Acesso em: 6 out. 2025.

TJSP. AC: 00041103920208260229 SP 0004110-39.2020.8.26.0229, Relator: Flora Maria Nesi Tossi Silva, Data de Julgamento: 07/02/2023, 13ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 07/02/2023

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim, JR. DIDIER, Fredie, TALAMINI, Eduardo, DANTAS Bruno. Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil. 3ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

IMIGRAÇÃO E BARREIRAS JURÍDICAS: O acesso de imigrantes e refugiados ao sistema de justiça e serviços públicos

Autora: Maria Fernanda Espirito Santo Da Silva

Resumo

O presente trabalho analisa as principais barreiras jurídicas e institucionais enfrentadas por imigrantes e refugiados no Brasil no acesso ao sistema de justiça e aos serviços públicos, com especial atenção ao contexto do estado de São Paulo. Parte-se do reconhecimento de que, embora o país disponha de um arcabouço normativo avançado fundamentado na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 13.445/2017, persiste um descompasso significativo entre a garantia formal de direitos e sua efetivação prática. Identificam-se como principais obstáculos as barreiras documentais, linguísticas, burocráticas e culturais, frequentemente agravadas por marcadores raciais, de gênero e de classe, que produzem situações de vulnerabilidade interseccional. O estudo também destaca o papel fundamental das organizações da sociedade civil, das assessorias jurídicas universitárias e das políticas públicas locais na mitigação dessas barreiras e na promoção de práticas de acolhimento e inclusão. Conclui-se que a efetivação do acesso à justiça para imigrantes e refugiados exige não apenas reformas normativas, mas uma transformação estrutural das práticas institucionais e da cultura jurídica, de modo a afirmar o direito como instrumento de emancipação, reconhecimento e cidadania universal.

Abstract

This study analyzes the main legal and institutional barriers faced by immigrants and refugees in Brazil in accessing the justice system and public services, with particular attention to the context of the state of São Paulo. It is based on the recognition that, although the country has an advanced normative framework grounded in the 1988 Federal Constitution and Law No. 13.445/2017, a significant gap persists between the formal recognition of rights and their effective implementation. The main obstacles identified include documentary, linguistic, bureaucratic, and cultural barriers, often intensified by racial, gender, and class markers, which generate situations of intersectional vulnerability. The study also highlights the fundamental role played by civil society organizations, university legal assistance programs, and local public policies in mitigating these barriers and promoting practices of reception and inclusion. It concludes that ensuring effective access to justice for immigrants and refugees requires not only normative reforms, but also a structural transformation of institutional practices and legal culture, in order to affirm law as an instrument of emancipation, recognition, and universal citizenship.

I. Introdução

A mobilidade humana é um fenômeno tão antigo quanto a própria civilização. No entanto, nas últimas décadas, a intensificação dos fluxos migratórios provocada por crises políticas, econômicas, ambientais e humanitárias tem imposto novos desafios aos Estados contemporâneos. O Brasil, signatário de diversos tratados internacionais de direitos humanos, apresenta-se formalmente como país acolhedor, mas a realidade vivida por imigrantes e refugiados revela uma distância significativa entre o arcabouço normativo e sua concretização.

A Constituição Federal de 1988, ao erigir a dignidade da pessoa humana como fundamento da República (art. 1º, III) e assegurar a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (art. 5º, caput), criou um marco jurídico abrangente para a proteção de migrantes. Complementarmente, a Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração) consolidou os princípios de não discriminação, acolhimento humanitário e igualdade de tratamento, substituindo o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), de perfil securitário e excludente. Essa substituição marcou a transição de um paradigma de controle para um paradigma de direitos, reconhecendo o migrante como sujeito e não como ameaça.

Segundo Deisy Ventura (2012, p. 45), “o novo marco normativo rompe com a lógica da segurança nacional e aproxima o Brasil das diretrizes internacionais de direitos humanos”, ao reafirmar que a migração deve ser compreendida como fenômeno social, e não como infração. Ainda assim, as práticas institucionais brasileiras permanecem permeadas por burocracias e preconceitos que dificultam o acesso efetivo à justiça e aos serviços públicos.

Assim, o presente artigo tem como objetivo analisar as principais barreiras jurídicas e institucionais enfrentadas por imigrantes e refugiados no Brasil, com enfoque no estado de São Paulo, e examinar a forma como os núcleos universitários e as políticas públicas locais vêm respondendo a essa demanda. Busca-se compreender como o direito pode exercer uma função emancipatória, contribuindo para a inclusão e o fortalecimento da cidadania universal. A relevância da pesquisa reside em dois aspectos: de um lado, a urgência de se compreender o direito migratório como campo de concretização dos direitos humanos; de outro, a necessidade de aproximar a formação jurídica da realidade social, conforme preconiza Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 18), ao afirmar que “não há justiça social global sem justiça cognitiva”. Assim, o desafio posto aos operadores do direito é pensar o acesso à justiça não apenas como meio processual, mas como instrumento de reconhecimento e pertencimento.

II. Contextualização e problema de pesquisa

A migração, na visão de Hannah Arendt (1951, p. 296), revela a dimensão política da condição humana: “o direito à cidadania é o direito a ter direitos”. Essa formulação permanece atual no contexto brasileiro, no qual milhares de pessoas em mobilidade permanecem invisíveis aos olhos do Estado, muitas vezes sem documentação, sem acesso à saúde, educação ou à assistência jurídica. A Lei de Migração reafirma a universalidade dos direitos humanos ao dispor, em seu art. 4º, que ao migrante serão garantidos, em igualdade com os nacionais, os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos. Todavia, a efetividade desse dispositivo ainda esbarra na estrutura fragmentada do Estado brasileiro e na ausência de políticas integradas de atendimento.

O estudo do acesso à justiça, inaugurado por Cappelletti e Garth (1988), aponta que o verdadeiro desafio

contemporâneo não é apenas garantir assistência jurídica gratuita, mas assegurar que todos possam compreender e usufruir de seus direitos. No caso dos migrantes, essa lacuna é ampliada pela barreira linguística, pela ausência de intérpretes e pela falta de servidores capacitados para lidar com a diversidade cultural. Como observa Flávia Piovesan (2017, p. 41), “a igualdade formal, sem igualdade material, converte-se em uma forma de exclusão silenciosa”. A mera existência de leis protetivas não é suficiente: é preciso que as instituições públicas atuem de forma proativa para remover as barreiras que impedem a concretização dos direitos humanos. A partir dessa base teórica, o presente trabalho investiga o papel do Estado brasileiro na promoção de um acesso efetivo à justiça com atenção às iniciativas desenvolvidas na cidade de São Paulo, que representam experiências de atendimento intercultural e jurídico inovadoras.

III. Imigrantes e o acesso ao sistema de justiça

A realidade dos migrantes em São Paulo evidencia um paradoxo: embora o Brasil disponha de uma das legislações migratórias mais avançadas da América Latina, a aplicação concreta dessas normas encontra entraves estruturais. As barreiras podem ser classificadas em três dimensões: documentais, linguísticas e institucionais. A falta de documentação civil é o primeiro obstáculo. Sem CPF, registro nacional migratório (RNM) ou carteira de trabalho, o imigrante não consegue acesso a serviços essenciais, como saúde, educação e assistência social. Essa exclusão documental cria um círculo vicioso: a ausência de documentos impede o acesso a direitos, e a ausência de direitos impede a regularização documental.

Em decisões recentes, como a ACO 3.113/AC (Plenário, 2020), o Supremo Tribunal Federal reforçou a centralidade dos direitos humanos na interpretação do regime jurídico aplicável a migrantes, ao reconhecer que o acesso à justiça constitui dimensão indispensável da igualdade material. O STF enfatiza que a jurisdição não pode reproduzir exclusões estruturais já vivenciadas por pessoas migrantes no plano social e administrativo, devendo atuar como espaço de acolhimento institucional e de concretização de direitos. Ao dialogar explicitamente com normas constitucionais e internacionais de proteção aos direitos humanos, o Tribunal reafirma que o Poder Judiciário tem papel ativo na remoção de obstáculos formais ou burocráticos que impeçam imigrantes de buscar proteção jurídica. Dessa forma, evidenciando uma jurisprudência que compreende a migração não como questão meramente securitária ou administrativa, mas como fenômeno humano que demanda respostas estatais orientadas pela dignidade, pelo acesso à justiça e pela universalidade dos direitos fundamentais, consolidando o STF como ator central na garantia desses direitos no contexto migratório.

Em sentido convergente, o tribunal, no RE 1.499.396 AgR/SC (Segunda Turma, 2025), adotou uma leitura constitucionalmente orientada do direito migratório ao reconhecer que a condição migratória não pode funcionar como barreira ao exercício de direitos fundamentais, especialmente quando estão em jogo situações de vulnerabilidade agravada. Ao admitir o ingresso de crianças haitianas no território nacional sem a exigência de visto, para fins de reunião familiar, o Tribunal fundamenta sua decisão nos princípios da dignidade da pessoa humana, da proteção integral e da prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente, em consonância com tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Esse entendimento reafirma a legitimidade da atuação judicial para suprir omissões administrativas que inviabilizem a fruição de direitos por pessoas migrantes. Ao afastar uma leitura excessivamente formalista das normas migratórias, o STF consolidou a compreensão de que imigrantes, independentemente de sua situação documental, são sujeitos de direitos e podem recorrer ao Judiciário para obter tutela efetiva contra violações estatais.

Essas decisões, quando analisadas em conjunto, demonstram a consolidação de um entendimento constitucional ampliado, em que o conceito de cidadania transcende o pertencimento nacional. Conforme ensina Celso Lafer (2003, p. 67), “a cidadania moderna é um estatuto de pertencimento, mas também um espaço de luta pela inclusão de novos sujeitos de direitos”. No caso dos migrantes, essa luta assume contornos de urgência ética e jurídica. A doutrina brasileira tem avançado na análise do direito migratório sob a ótica dos direitos humanos. Flávia Piovesan (2017) defende que o Estado Democrático de Direito somente se realiza plenamente quando os direitos humanos são internalizados como princípios estruturantes das políticas públicas. Segundo a autora, “a migração deve ser tratada como expressão da liberdade e não como ameaça à soberania” (PIOVESAN, 2017, p. 54). Ingo Wolfgang Sarlet (2008) reforça que a dignidade humana não é um direito entre outros, mas “a base ontológica que confere unidade ao sistema constitucional”.

Diante desse panorama, as decisões analisadas revelam-se fundamentais para a consolidação de um modelo de justiça constitucional sensível às dinâmicas migratórias e comprometido com a efetividade dos direitos humanos ao reconhecer que a condição migratória não pode operar como fator de exclusão do sistema de proteção jurídica, entretanto, o que se observa na realidade é incoerente com as normas estabelecidas. Os migrantes enfrentam, ainda, barreiras linguísticas que comprometem o exercício de direitos. Muitos não dominam o português e não encontram intérpretes em delegacias, hospitais ou tribunais, o estudo de Delamuta et al. (2020) sobre a experiência de atendimento à saúde de imigrantes bengaleses no Paraná evidencia que a barreira linguística opera como um obstáculo significativo ao acesso efetivo a serviços públicos, afetando não apenas a comunicação entre usuários e profissionais, mas também a compreensão mútua das necessidades de saúde e direitos básicos. Os resultados mostram que o idioma dos imigrantes afeta a forma de atendimento dos trabalhadores, levando à aplicação de protocolos que não respondem às necessidades específicas dessa população e à omissão de ações essenciais de cuidado (DELAMUTA et al., 2020).

Em outro caso, a análise do HC 1063079 evidencia novamente como a barreira linguística pode comprometer o pleno exercício das garantias processuais penais por imigrantes no Brasil. Conforme narrado nos autos, o paciente, estrangeiro e sem domínio da língua portuguesa, foi submetido a interrogatório sem o auxílio adequado de intérprete, tendo sido utilizado, inclusive, o Google Tradutor como meio improvisado de comunicação. Tal prática revela-se incompatível com as garantias do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, especialmente à luz do art. 193 do Código de Processo Penal, que assegura ao acusado que não compreenda a língua nacional o direito a intérprete, e da Resolução 405/2021 do CNJ que convoca juízes a garantirem o acesso à intérpretes e assistência jurídica aos imigrantes, independente da sua situação migratória ou documental. Casos como o analisado demonstram que a omissão estatal compromete o devido processo legal e tende a reproduzir desigualdades estruturais e a limitar o acesso substantivo à justiça, evidenciando que a superação dessas barreiras exige não apenas reformas normativas, mas uma transformação profunda das práticas institucionais.

Outro ponto relevante é o enfrentamento do racismo institucional. A vulnerabilidade dos migrantes é intensificada por marcadores raciais e de gênero, como já advertia Kimberlé Crenshaw (1989) em sua teoria da interseccionalidade. No Brasil, migrantes africanos e latino-americanos, em especial mulheres negras, enfrentam obstáculos múltiplos, da exploração laboral à violência simbólica. A análise do aumento da migração de haitianos a partir de 2010 no Brasil evidenciou um processo marcado por violação de direitos e insuficiência de proteção por parte das instituições estatais brasileiras, particularmente no que se refere ao controle e acolhimento desses migrantes. Diante da ausência de políticas públicas robustas para regularizar e integrar essa população, a atuação da Polícia Federal e do Estado brasileiro se pautou, em muitos momentos, por medidas burocráticas e restritivas, como a exigência de visto humanitário condicionado ao patrocínio por entidades da sociedade civil e a imposição de barreiras documentais que dificultam o ingresso e a reunificação familiar de haitianos (Silva, 2017). A própria dinâmica de atuação institucional, essencialmente voltada para o controle migratório e delegação de responsabilidades para atores não estatais, tem reproduzido formas de exclusão que afastam os imigrantes dos direitos garantidos na Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), tais como

acesso à documentação, à proteção social e à assistência jurídica.

Assim, políticas públicas voltadas à migração precisam incorporar uma perspectiva interseccional, sob pena de reproduzirem as mesmas desigualdades que pretendem combater. Essas ações materializam o que Alexandre de Moraes (2019) denomina de “igualdade substancial”, que exige tratar os desiguais na medida de sua desigualdade para alcançar a justiça. Trata-se de um modelo de cidadania inclusiva e dinâmica, capaz de reconhecer a pluralidade das experiências humanas.

A análise das barreiras jurídicas e institucionais que impedem o acesso de imigrantes e refugiados ao sistema de justiça brasileiro revela um fenômeno complexo, em que o reconhecimento formal dos direitos ainda não se traduz em efetividade prática. O país possui uma das legislações mais avançadas da América Latina em matéria migratória, mas essa estrutura normativa permanece, em grande medida, desconectada das condições reais de implementação. Nesse cenário de omissão e insuficiência institucional, as organizações da sociedade civil, incluindo ONGs, movimentos sociais e outras organizações, emergem como agentes fundamentais na proteção dos direitos dos migrantes haitianos, uma vez que na ausência de políticas públicas eficazes, essas redes assumiram um papel central na gestão da migração, facilitando a mobilidade interna, o acolhimento no território nacional e a interlocução com instituições estatais e judiciárias para assegurar direitos básicos (SILVA, 2017).

Na prática, a proteção e garantia dos direitos previstos aos imigrantes se concretizam por meio de políticas públicas interinstitucionais, que atuam como os principais centros de acolhimento dos migrantes. A atuação de organizações não governamentais, movimentos sociais, iniciativas da sociedade civil organizada, assessorias jurídicas universitárias e projetos vinculados a instituições religiosas desempenha papel central na inclusão e no acolhimento de imigrantes e refugiados no Brasil, especialmente diante das limitações estruturais e institucionais do Estado. Esses atores frequentemente assumem funções que vão além da assistência jurídica, oferecendo apoio imediato em situações de vulnerabilidade extrema, como acolhimento emergencial, acesso à alimentação, moradia provisória e orientação básica sobre direitos e deveres no país de destino. Em contextos marcados por burocracias excludentes, morosidade administrativa e ausência de políticas públicas eficazes, essas iniciativas tornam-se espaços concretos de efetivação da dignidade da pessoa humana, garantindo que imigrantes e refugiados não permaneçam à margem das redes de proteção social.

A doutrina contemporânea reforça essa visão. Para Flávia Piovesan (2017), o Estado Democrático de Direito só se legitima quando é capaz de assegurar que todos os sujeitos, sejam reconhecidos como iguais em dignidade e direitos. Nessa perspectiva, o direito à migração integra o núcleo essencial dos direitos humanos e deve ser protegido não como exceção, mas como regra. Ingo Wolfgang Sarlet (2008, p. 63) aprofunda essa compreensão ao afirmar que a dignidade humana é “um valor-fonte, que irradia efeitos sobre todo o sistema jurídico e impõe ao Estado a obrigação de proteger os mais vulneráveis”. Em consonância, José Joaquim Gomes Canotilho (2003, p. 1147) defende que os direitos fundamentais possuem eficácia horizontal, o que significa que também os particulares, empresas, instituições e indivíduos, devem respeitar a dignidade e os direitos de migrantes e refugiados. Essa dimensão horizontal é essencial para combater práticas de exploração laboral e discriminação estrutural.

A reflexão de Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 39) sobre o acesso à justiça é especialmente pertinente: “a exclusão jurídica é uma forma de exclusão social, e o sistema de justiça pode ser tanto instrumento de opressão quanto de libertação”. No caso dos migrantes, a justiça emancipatória se concretiza quando os mecanismos jurídicos deixam de ser ferramentas de controle e passam a ser instrumentos de integração e reconhecimento. Em síntese, a efetivação do acesso à justiça de migrantes e refugiados no Brasil demanda mais do que reformas legislativas, exige uma transformação cultural e institucional. O direito deve deixar de ser instrumento de controle e se afirmar como linguagem de emancipação. Essa transformação depende da atuação integrada entre Estado, universidades e sociedade civil, e da compreensão de que os direitos humanos

não se esgotam na letra da lei, mas se realizam na prática cotidiana da solidariedade.

Em São Paulo, destaca-se a atuação do Centro de Referência e Atendimento ao Imigrante (CRAI-SP), vinculado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, que oferece acolhimento social, orientação jurídica e cursos de capacitação profissional em parceria com a Defensoria Pública e o Ministério Público do Trabalho. Ademais, o CRAI-SP compila e fornece dados sobre a situação da população imigrante, essencial para a apresentação de políticas públicas direcionadas a esse grupo. A presença do CRAI-SP, do Núcleo de Cidadania e Migrações da Defensoria Pública do Estado, e das assessorias jurídicas universitárias demonstra que o diálogo interinstitucional e a educação jurídica engajada são caminhos viáveis para superar a distância entre norma e realidade. Entretanto, a expansão dessas boas práticas exige vontade política, recursos financeiros e formação humanizada dos profissionais do direito.

O Brasil, ao se apresentar como país de acolhimento, tem a oportunidade histórica de consolidar um modelo de cidadania universal e de reafirmar seu compromisso com o direito internacional dos direitos humanos. Mas isso somente será possível se o sistema de justiça deixar de ser um espaço de privilégio nacional e se tornar um instrumento de hospitalidade jurídica, aberto a todos que aqui buscam dignidade e vida. Em última análise, a garantia de acesso à justiça para migrantes e refugiados é o espelho da própria democracia brasileira. Ela expressa a medida de nossa humanidade e o alcance concreto do princípio constitucional que nos define: o de que todos são iguais perante a lei independentemente de fronteiras, nacionalidades ou documentos.

IV. Considerações finais

A análise das barreiras jurídicas e institucionais enfrentadas por imigrantes e refugiados no Brasil evidencia um descompasso persistente entre o reconhecimento formal de direitos e sua efetivação concreta. Embora a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Migração tenham consolidado um paradigma normativo orientado pela dignidade da pessoa humana, pela igualdade e pela não discriminação, a realidade cotidiana ainda é marcada por entraves documentais, linguísticos, burocráticos e culturais que limitam o acesso pleno à justiça e aos serviços públicos. Como demonstrado ao longo da pesquisa, tais obstáculos não apenas fragilizam a cidadania de pessoas em situação de mobilidade, mas também revelam as contradições de um sistema que, ao invés de acolher, frequentemente reproduz práticas de exclusão institucionalizadas.

Nesse contexto, a atuação do Poder Judiciário, das organizações da sociedade civil, das universidades e de políticas públicas locais revela-se fundamental para a construção de uma justiça mais sensível às dinâmicas migratórias e às múltiplas vulnerabilidades que atravessam essa população. A experiência analisada demonstra que o acesso à justiça não pode ser compreendido apenas como abertura formal das portas do sistema jurídico, mas como um processo que exige escuta intercultural, práticas institucionais humanizadas e compromisso ético com a inclusão. Assim, o direito assume seu potencial emancipatório quando se converte em instrumento de reconhecimento e pertencimento, e não de controle ou segregação.

Por fim, garantir o acesso efetivo à justiça para imigrantes e refugiados significa reafirmar o próprio sentido democrático do Estado brasileiro. A forma como uma sociedade trata aqueles que chegam em situação de vulnerabilidade é indicativa do grau de maturidade de seu compromisso com os direitos humanos. Superar as barreiras aqui analisadas demanda não apenas reformas normativas, mas uma transformação estrutural nas práticas institucionais e na cultura jurídica, capaz de consolidar uma cidadania verdadeiramente universal, fundada na dignidade humana e na solidariedade.

V. Referências Bibliográficas

ACNUR. Guia de proteção a refugiados no Brasil. Brasília: ACNUR, 2022.

ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária nº 3.113. Relator: Min. Marco Aurélio. Diário da Justiça eletrônico, Brasília, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental nº 1.499.396. Relator: Min. Nunes Marques. Diário da Justiça eletrônico, Brasília, 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus nº 1063079. Relator: Herman Benjamin. Brasília, DF, 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex. University of Chicago Legal Forum, Chicago, v. 1989, n. 1, p. 139–167, 1989.

CRESCO, Diego. Migrantes no Brasil: cidadania negada. Revista Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, n. 18, p. 131–148, 2013.

DELAMUTA, K. G. M. et al. Experiências de atendimento à saúde de imigrantes bengaleses entre trabalhadores da atenção primária à saúde no Paraná, Brasil. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 8, e00087019, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csp/2020.v36n8/e00087019/pt/>. Acesso em: 21 dez. 2025.

MBEMBE, Achille. Crítica da razão negra. Lisboa: Antígona, 2014.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma revolução democrática da justiça. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

VENTURA, Deisy. Direito e migrações. São Paulo: LTr, 2012.

QUANDO O ENDIVIDAMENTO É A REGRA: Um estudo sobre a mediação judicial enquanto solução para o drama do superendividamento brasileiro

Autora: Ana Carolina Santos

Resumo

O presente artigo analisa o superendividamento enquanto um problema estrutural da sociedade brasileira e discute a mediação judicial como resposta institucional do poder público à questão. Para realização dessa análise, o artigo apoia-se em dados que demonstram a existência de mais de 15,1 milhões de “endividados de risco” (cerca de 7% da população) e adota o conceito legal de superendividamento da Lei nº 14.181/2021, associado à impossibilidade de pagar dívidas de consumo sem comprometer o mínimo existencial. A partir dessas informações, o artigo sustenta que, além das altas taxas de juros, a oferta agressiva de crédito e o fenômeno da bancarização intensificam as vulnerabilidades do consumidor no setor bancário (técnica, socioeconômica e informacional).

Em um eixo paralelo, o trabalho se dedica a descrever o Programa Estadual do TJSP (Cejuscon, 2024), em parceria com o Procon, adicionando um relato empírico para análise da efetividade do programa enquanto solução ao superendividamento. Por fim, conclui-se que o programa é uma ferramenta para ampliar o acesso à justiça, porém sem políticas públicas de base (regulação de juros e crédito), é insuficiente para combater as raízes do superendividamento.

Abstract

This article examines over-indebtedness as a structural problem in Brazilian society and discusses judicial mediation as an institutional response by public authorities to the issue. For this analysis, the article draws on data indicating the existence of more than 15.1 million “at-risk indebted” individuals (about 7% of the population) and adopts the legal concept of over-indebtedness set forth in Law No. 14,181/2021, associated with the inability to pay consumer debts without compromising the minimum subsistence threshold. Based on this information, the article argues that, in addition to high interest rates, the aggressive offering of credit and the phenomenon of financial inclusion through banking (“bancarização”) intensify consumers’ vulnerabilities in the banking sector (technical, socioeconomic, and informational).

In a parallel strand, the paper describes the São Paulo State Court of Justice (TJSP) State Program (Cejuscon, 2024), in partnership with Procon, adding an empirical account to assess the program’s effectiveness as a solution to over-indebtedness. Finally, it concludes that the program is a tool to expand access to justice; however, without foundational public policies (regulation of interest rates and credit), it is insufficient to address the root causes of over-indebtedness.

I. Introdução à problemática do superendividamento brasileiro

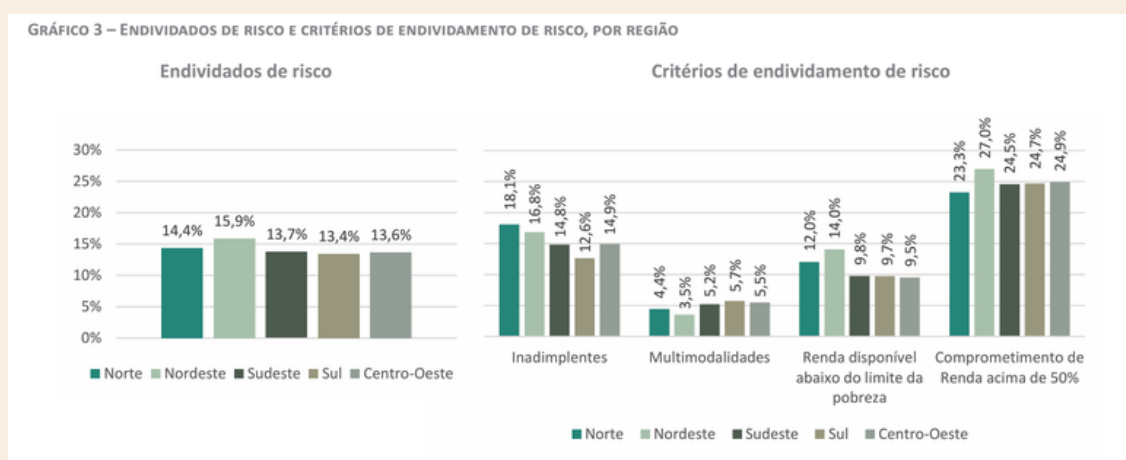
De acordo com a pesquisa sobre Saúde Financeira realizada pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban), em março de 2023, havia 15,1 milhões de endividados de risco no Brasil (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2023). Na prática, o dado revela um cenário alarmante: aproximadamente 7% da população brasileira está em risco de superendividamento. O referido conceito foi recentemente definido pela Lei Nº 14.181/2021 como a impossibilidade da pessoa natural de quitar suas dívidas de consumo sem o comprometimento do mínimo existencial à sua sobrevivência.

Art. 54-A § 1º Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação. (BRASIL, 2021)

Os critérios analisados pelo Banco Central para categorização de um endividado de risco são (i) a inadimplência - atraso superior a noventa dias no pagamento de alguma parcela de crédito, (ii) o comprometimento da renda - valor destinado ao pagamento das dívidas é superior a 50% da renda mensal, (iii) a multimodalidade - o indivíduo está exposto, simultaneamente, a modalidades de crédito de alto custo, como cheque especial, crédito pessoal sem consignação e crédito rotativo, (iv) renda disponível - a renda que resta após o pagamento das dívidas está abaixo da linha de pobreza estabelecida pelo Banco Mundial (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2023).

O gráfico abaixo demonstra a manifestação desses critérios em diferentes regiões do país e sua relativa frequência. Nota-se que o Sudeste é líder na categoria da multimodalidade e é também a terceira região com o maior percentual de endividados de risco. Ainda assim, os dados apresentam uniformidade entre regiões, com pouca variação entre os indicativos. Essa constatação deve-se em grande parte à política econômica unificada à nível nacional, e demonstra-se relevante na medida que possibilita que iniciativas de combate ao superendividamento, aplicadas e bem-sucedidas em estados específicos da Federação, sejam ampliadas para outras regiões.

Figura 1 – Endividados de risco e critérios de endividamento de risco, por região



Fonte: Banco Central do Brasil. Endividamento de risco no Brasil: atualização, impacto no Sistema Financeiro Nacional e qualificação dos indicadores. Brasília: Banco Central do Brasil, 2023. (Série Cidadania Financeira: estudos sobre educação, proteção e inclusão).

Entretanto, previamente à discussão e elaboração de possíveis soluções, é necessário compreender as origens do problema. As raízes do superendividamento residem, dentre outros fatores, na estruturação histórica da política econômica brasileira e na organização do Sistema Financeiro Nacional. Segundo a projeção de Jason Vieira, economista chefe da consultoria financeira MoneYou, a taxa de juros real do Brasil irá chegar a 9,51% nos próximos 12 meses (MONEYOU; LEV INTELLIGENCE, 2025), situando-se entre as maiores do mundo entre os países analisados no estudo - em geral, aqueles que não vivem graves crises econômicas com taxas de juros de exceção. Não obstante, as elevadas taxas de juros brasileiras são tão somente parte da questão - a problemática fundante esteja talvez em algo ainda mais profundo: a oferta agressiva de crédito.

Em entrevista concedida em 2010, a renomada economista Maria da Conceição Tavares conceituou a problemática do endividamento por excesso de tomada de crédito como uma questão majoritariamente de classe média alta, levando em consideração a análise de perfil do tomador de empréstimo realizada pelas instituições financeiras. Nesse sentido, Tavares avalia que a política de disponibilização de crédito pela Caixa Econômica no início dos anos 2000 foi essencial para o aumento do poder de consumo das classes baixas, de forma a possibilitar a compra de bens móveis duráveis e a consequente melhora na qualidade de vida.

Quem toma crédito num banco, com cheque especial, cartão de crédito, essas coisas todas, é a classe média alta. O povo não pode usar cartão de crédito, cheque especial, não tem dinheiro para isso. Por isso é que a bancarização dos pobres, feita pela Caixa Econômica, e que não requer renda declarada, nem nada disso, foi um passo importante. **O crédito popular, no governo Lula, ajudou a melhorar o consumo dos mais pobres.** Mas não tocou no dos ricos. Agora, pelo lado do consumo, ela (a taxa de juros) afeta basicamente as classes altas, de renda alta, embora assalariadas. (...) Agora, insisto, **do ponto de vista distributivo, não me preocupa porque pobre não usa esses juros de que você está falando.** Mas prejudica a pequena e média empresa, então, você tem de fazer taxas de juros diferenciadas. (TAVARES, 2009, p. 20) - grifos próprios

De fato, o acesso à crédito para a população de baixa renda abriu portas para o aquecimento da economia e a possibilidade de uma vida mais digna por intermédio do consumo. Contudo, desde o início do milênio, nota-se uma gradual excessividade na oferta de crédito disponibilizada, não só em termos quantitativos, mas também qualitativos, devido à forma como esses empréstimos são propagandeados pelas instituições financeiras.

Propagandas e estratégias de marketing invasivas que prometem soluções rápidas para dificuldades financeiras, na realidade, omitem informações relevantes sobre juros e encargos. Empréstimos sem garantia, porém taxas de juros mais altas, que dificultam ou até mesmo impossibilitam o pagamento. De repente, a dívida parece interminável, e novamente, as propagandas e os próprios aplicativos bancários apresentam uma suposta saída para o problema: estimulam a contratação sucessiva de novos empréstimos. Dessa forma, o problema discutido não é meramente a oferta do crédito, mas a qualidade desses empréstimos concedidos à população pobre, que são extremamente desvantajosos, porém propagandeados como “incríveis oportunidades”.

A questão torna-se exponencialmente mais grave com o avanço da bancarização: movimento crescente de facilitação de acesso à serviços financeiros decorrente do surgimento de múltiplas fintechs e bancos digitais, que oferecem cartões de crédito sem anuidades e contas correntes com movimentações livres de tarifas. Segundo a CNN Brasil (2023), em 2022, 82% da população brasileira tinha conta corrente ou acesso bancário formal. Fato é que o acesso à bancos no Brasil foi facilitado, o que popularmente denomina-se como bancarização, altera radicalmente o cenário desenhado por Tavares em 2010.

Na atualidade, a população brasileira, dos mais pobres aos mais ricos, têm acesso à crédito, fato esse que, por si só, não seria problemático. O que está posto em questão é que a “democratização” das instituições

financeiras não veio acompanhada da democratização do conhecimento financeiro, e sim de uma oferta agressiva de crédito, cujo resultado é o agravamento da situação econômica de diversas famílias de baixa renda. A política de juros atual drena a renda das classes médias e baixas e concentra-a nas mãos das elites financeiras em um movimento de intensificação da desigualdade social brasileira. Por isso, entende-se que hoje a política de juros do país é também, ou talvez principalmente, uma questão distributiva. Observar a intersecção entre a oferta agressiva de crédito e as taxas de juros abusivas é essencial para compreensão do superendividamento brasileiro.

A essa altura, já há de se ter compreendido que o (super)endividamento brasileiro é muito mais que uma agonia individual: é um problema estrutural. Nesse sentido, seus efeitos geram graves impactos para o núcleo familiar, afetando desde o desenvolvimento de crianças e adolescentes até a saúde pública de adultos envolvidos. Isso porque o superendividamento exclui o sujeito da sociedade, situando-o como um “indivíduo de segunda classe”, impossibilitado de exercer a plena cidadania. Os estudos de Faria, Lemos e Souza (2022) demonstram que existe uma estreita relação entre transtornos mentais como depressão, ansiedade, burnout, e dificuldades financeiras. Uma resposta organizada do poder público ao crescente superendividamento é também uma iniciativa de combate à desigualdade social e as mais diversas camadas de marginalização que a atravessam.

As formas de enfrentar a questão são diversas. Assim, em atenção à problemática e a urgência de regulamentação, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo efetivou uma iniciativa para combater o superendividamento por meio da facilitação do acesso a conciliações judiciais. O presente artigo discute a efetividade dessa medida. Em que nível o judiciário pode atuar no superendividamento brasileiro? Os Tribunais são capazes de solucionar o problema ou servem unicamente como agentes mitigadores?

II. A vulnerabilidade do consumidor de serviços bancários

A medida adotada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo encontra fundamento na presunção legal de vulnerabilidade do consumidor, e necessidade de proteção especial a esses sujeitos. A referida vulnerabilidade é presumida pelo ordenamento, tanto na Constituição Federal quanto no Código de Defesa do Consumidor, e pode se manifestar de múltiplas e diversas formas.

No setor bancário, o consumidor frequentemente sofre com a vulnerabilidade técnica, diante da falta de conhecimento específico sobre o objeto (crédito) adquirido, vulnerabilidade socioeconômica, observada quando os bancos se utilizam da essencialidade do serviço por eles prestado para adquirir poder de barganha frente os usuários, e a vulnerabilidade informacional, marcada pelo monopólio das informações concentrado na mão de partícipes do sistema bancário (MARQUES; MIRAGEM, 2014). Parte das vulnerabilidades mencionadas existem porque uma parcela relevante da sociedade não compreende a complexidade por trás dos serviços bancários. Nesse sentido, é válida uma breve digressão acerca da lógica de funcionamento dos serviços financeiros.

É verdade que hoje existe crédito disponível para população de baixa renda. Entretanto, todo e qualquer crédito bancário só é liberado mediante uma análise de perfil e definição de risco, o chamado score de crédito. Por essa razão, os empréstimos tomados por pessoas pobres são empréstimos enquadrados com risco de inadimplência superior aos tomados por pessoas ricas, por isso, as taxas de juros do empréstimo serão maiores a fim de compensar o risco tomado. Em outras palavras, bancos e fintechs precificam o crédito conforme o perfil do cliente. Assim, quanto maior o risco médio do grupo, maior o spread bancário.

As garantias variam de acordo com o seu grau de liquidez, a facilidade de precificação, o custo de execução, a segurança jurídica na execução e o risco de depreciação, entre outros fatores. Espera-se assim que o valor recuperado e, conseqüentemente, o custo do crédito estejam diretamente relacionados às características e à qualidade da garantia apresentada. Em outras palavras, o montante que a instituição perde no caso de uma dívida não paga depende muito do valor e da qualidade da garantia vinculada ao empréstimo. Esses fatores afetam o risco da operação e, portanto, a taxa de juros cobrada pela instituição. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019)- grifos próprios

A lógica demonstrada no relatório de 2019 do BACEN pode ser percebida com muita clareza a partir de dados concretos. Segundo apuração da Fundação Procon-SP (2025), a taxa de juros média para empréstimos pessoais, em agosto de 2025, foi de 8,08% ao mês, número que representa uma baixa em relação ao mês anterior, porém, ainda assim, acumulado no ano representa uma taxa de aproximadamente 153%. Ou seja, em um ano, o valor emprestado dobra e ainda cresce metade. Em contrapartida, a taxa de juros para empréstimos com garantia chega a ter juros duas a três vezes menores que as sem garantias, conforme observado na Figura 2. A modalidade de crédito com garantia é claramente mais vantajosa, porém é acessível à uma menor parcela da população, tendo em vista que exige um maior patrimônio, com bens de valor para financiamento do empréstimo.

Figura 2 – Taxas de juros por grupos distintos de operações de crédito

Tabela 1 – Taxas de juros por grupos distintos de operações de crédito¹	
Grupo de operações de crédito	Taxa (% a.a.)²
Modalidades Rotativas	271,0
Crédito pessoal não consignado <u>sem garantia</u>	111,2
Crédito pessoal não consignado <u>com garantia</u>	30,5
Consignado	27,4
Veículos	24,1
Imobiliário	9,3

1/ As taxas de modalidades rotativas, consignado, veículos e imobiliário foram extraídas do Sistema Gerenciador de Séries Temporais. As demais foram extraídas do Sistema de Informações de Crédito (SCR) e se referem apenas a operações prefixadas.

2/ Médias mensais do período compreendido entre jan/16 e dez/18.

Fonte: Banco Central do Brasil. *Garantias e diferenças nas taxas de juros de crédito*. Estudo Especial nº 43/2019. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Divulgado originalmente como boxe do *Relatório de Economia Bancária* (2018). Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE043_Garantias_e_diferencas_nas_taxas_de_juros_de_credito.pdf. Acesso em: 1 out. 2025.

De fato, quanto mais seguro o crédito, mais “barato” é tomá-lo, contudo, a avaliação da segurança decorre em grande medida do poder econômico. Nessa lógica, o funcionamento do sistema bancário acaba por reproduzir a desigualdade social, na medida em que as pessoas com menor patrimônio são aquelas que precisam pagar mais para ter acesso a mesma quantia de crédito. Compreender que essa é a forma por meio da qual os bancos lucram colabora para uma tomada de decisão mais consciente e adequada em relação a como, onde e quando realizar um empréstimo. Ainda assim, esse conhecimento e/ou educação financeira não é suficiente para mitigar as vulnerabilidades dos usuários, pois enquanto consumidores, sempre terão um menor acesso à informação quando comparado aos fornecedores. Sem contar que bancos e serviços financeiros não são as únicas instituições frente às quais é possível contrair dívidas. Pelo contrário, qualquer endividamento decorrente de relações de consumo está sujeito a mesma proteção do Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Isso porque, o CDC atribui ao consumidor uma posição diferenciada, criando um microsistema protetivo e impondo limites à autonomia da vontade. Diversas são as tentativas legislativas de aumentar a efetividade

prática da proteção positivada em lei. Foi por isso que em 2021, por meio da Lei nº 14.181/2021, o legislador ampliou a proteção dos consumidores por meio do Programa de Prevenção e Tratamento do Superendividamento.

§ 2º As dívidas referidas no § 1º deste artigo englobam quaisquer compromissos financeiros assumidos decorrentes de relação de consumo, inclusive operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada. (BRASIL, 2021)

Nesse sentido, pode-se concluir que o programa busca operar em duas esferas, a da Prevenção do superendividamento e a do Tratamento do superendividamento. O grau de efetividade dessas é diverso e para melhor analisá-lo, passa-se a uma seção exclusiva sobre a mediação para superendividamento.

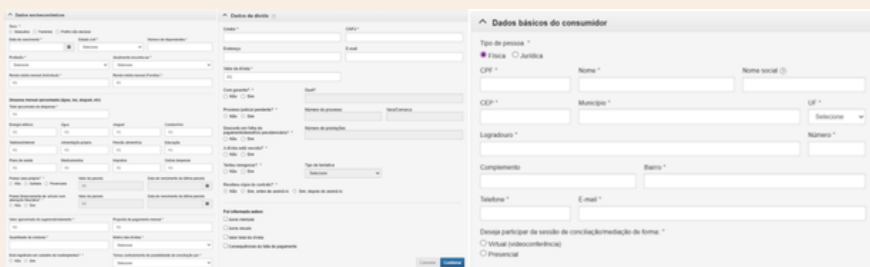
III. Mediação para superendividamento, a solução do CEJUSCON

Apesar da Lei do Superendividamento ser de 2021, é somente no ano de 2024 que surge o Programa Estadual de Combate ao Superendividamento, organizado pelo Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania em Matéria Consumerista (Cejuscon). Por meio da integração de esforços entre o Poder Judiciário e o Procon, busca-se efetivar a mediação e conciliação, de forma a não apenas renegociar dívidas de consumo, mas também educar financeiramente os cidadãos, estimular o crédito responsável por parte dos fornecedores e reduzir a judicialização de conflitos consumeristas.

O atendimento é direcionado a pessoas físicas maiores de 18 anos, de boa-fé, que tenham contraído dívidas de consumo e que, por consequência, não consigam quitá-las sem comprometer o mínimo existencial, conforme definição da Lei nº 14.181/2021. Estão excluídas as dívidas com garantia real, os financiamentos imobiliários e rurais, as obrigações tributárias, pensões alimentícias e aluguéis.

O procedimento inicia-se com o cadastro do consumidor no sistema eletrônico do Tribunal (e-SAJ), onde deve listar suas dívidas, apresentar os documentos, comprovar sua renda e informar sobre sua dívida, conforme as imagens abaixo. Depois disso, o cidadão deve aguardar o processamento de seu pedido. Caso aceito, será designada uma audiência de conciliação.

Figura 3 – Formulário eletrônico de solicitação de mediação para superendividamento



Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Manual de Tratamento do Superendividamento: programa de conciliação e mediação para solução de conflitos entre devedores e credores. 1. ed. São Paulo: TJSP, 2024. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Manual-Superindivividamento.pdf>. Acesso em: 6 out. 2025.

Na audiência, caso haja acordo, o documento é encaminhado ao juiz coordenador do Cejuscon para homologação, adquirindo força de título executivo. Caso o acordo seja parcial, o consumidor pode optar por continuar as tratativas com os demais credores. Quando não há conciliação, o caso é remetido para audiência coletiva no Cejuscon, podendo resultar em novo acordo ou no encaminhamento para processo judicial de superendividamento, com plano de pagamento compulsório, nos termos do art. 104-B da Lei nº 14.181/2021. O programa ainda prevê sanções aos credores ausentes, como a suspensão da exigibilidade da dívida e interrupção dos encargos de mora.

A metodologia do programa é pautada pela educação financeira, reabilitação social e reinserção econômica do devedor, assegurando-lhe tratamento digno e preservação do mínimo existencial. A coordenação do projeto é da Desembargadora Sílvia Rocha, com elaboração da Juíza Mônica Di Stasi, sob a supervisão do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemec/TJSP). Assim, o manual busca consolidar-se como um instrumento prático de efetivação da Lei do Superendividamento.

Para uma compreensão mais aprofundada das soluções propostas pelo tribunal, deve-se analisar o cenário das conciliações, no qual é sempre válido lembrar a disparidade posicional entre o poder do credor e do devedor. Segundo dados do Banco Central do Brasil, no estudo *Endividamento de risco no Brasil: atualização, impacto no Sistema Financeiro Nacional e qualificação dos indicadores* (2023), o perfil etnográfico da população endividada de risco é composto majoritariamente por grupos estruturalmente vulneráveis. Esses dados refletem que, enquanto indivíduos hipossuficientes enfrentam dificuldades materiais e educacionais, suas dívidas se estabelecem frente a grandes instituições financeiras e companhias de crédito, cujo poder de barganha é incontestavelmente superior ao dos endividados.

Essa relação assimétrica é abordada na teoria de Marc Galanter (1974), que identifica o “Participante Eventual (PE)” e o “Jogador Habitual (JH)”. Na prática, o JH, aquele que atua repetidamente no sistema judicial, com estrutura e recursos, estará sempre em vantagem sobre o PE, que é vulnerável, inexperiente e desprovido de meios para litigar em igualdade. Assim, o “jogo” tende a ocorrer nos termos dos grandes litigantes habituais. Frente a esse cenário, uma das formas encontradas para democratizar o Judiciário e torná-lo mais acessível à população hipossuficiente foi a criação dos Juizados Especiais Cíveis, voltados a pequenas causas, que dispensam a representação obrigatória por advogado e reduzem a burocracia processual. Essa simplificação do litígio torna o acesso mais viável para cidadãos comuns.

Em certa medida, pode-se afirmar que o projeto de combate ao superendividamento, previsto pela Lei nº 14.181/2021, opera de forma semelhante. Apesar de sua pouca divulgação, o portal eletrônico do consumidor superendividado, disponibilizado pelo Banco Central e pelos Procons estaduais, tem se mostrado altamente efetivo ao simplificar o pedido de mediação e facilitar a negociação direta entre credores e devedores. Logicamente, não é possível equiparar a pessoa física a posição de uma instituição financeira ou a qualquer outro grande fornecedor, ainda assim, o programa prevê a concessão de uma tutela ao consumidor. O Tribunal atua para facilitar a mediação e oferece apoio institucional ao consumidor, pessoa física de boa-fé. O Manual de Tratamento de Superendividamento (TJSP, 2024) demonstra o passo a passo para realização do pedido, que é razoavelmente intuitivo.

IV. Experiência empírica com o programa

A partir da experiência empírica com o programa foi possível realizar algumas observações pontuais de seu funcionamento, que podem significar padrões de atuação do judiciário ou exclusivamente situações pontuais.

A mediação realizada buscava um acordo para quitar uma dívida estudantil que foi contraída devido ao inadimplemento de seis mensalidades referentes a um curso de graduação. Conforme demonstrado pela tabela abaixo, o valor final da dívida totaliza aproximadamente R\$ 35.000, entretanto, o valor devido com correção monetária representa somente cerca de R\$ 17.000. Em outras palavras, 50% do montante em débito é composto por juros. Nesse sentido, vale ainda notar que estamos tratando exclusivamente de juros de mora, aplicado como 1% no caso relatado. Em cenários de inadimplência frente às instituições financeiras, a dívida tende a ser composta por um percentual ainda maior de juros, devido a inclusão do spread bancário, anteriormente explicado, nas taxas mensais.

Figura 4 – Planilha de dívida de consumo

Data de Vencimento	Valor Principal	Índice TJSP final (dez/2025)	Índice TJSP inicial	Valor corrigido monetariamente	Multa aplicada	Valor da multa	Juros aplicável (1% a.m)	Valor do juros	Valor final da dívida
08/07/2017	R\$ 1.880,00	8,288638	5,447323	R\$ 2.860,61	2%	R\$ 57,21	101%	R\$ 2.889,21	Valor corrigido monetariamente + Valor da multa + Valor do juros
08/08/2017	R\$ 1.880,00		5,437517	R\$ 2.865,76		R\$ 57,32	100%	R\$ 2.865,76	
08/09/2017	R\$ 1.880,00		5,456548	R\$ 2.855,77		R\$ 57,12	99%	R\$ 2.827,21	
08/10/2017	R\$ 1.880,00		5,46255	R\$ 2.852,63		R\$ 57,05	98%	R\$ 2.795,58	
08/11/2017	R\$ 1.880,00		5,481122	R\$ 2.842,97		R\$ 56,86	97%	R\$ 2.757,68	
08/12/2017	R\$ 1.880,00		5,498661	R\$ 2.833,90		R\$ 56,68	96%	R\$ 2.720,54	
	R\$ 11.280,00			R\$ 17.111,63		R\$ 342,23		R\$ 16.855,98	R\$ 34.309,85

Após a realização do pedido de mediação, foi necessário aguardar mais de quatro meses até que uma audiência fosse agendada. Após o agendamento da audiência, ainda seria necessário aguardar mais 5 meses até a data. Durante esse período de 9 meses, a situação econômica do devedor foi radicalmente alterada. Após perder seu emprego devido ao agravamento de crises de depressão, não era mais possível adimplir à proposta de pagamento que havia realizado em um primeiro momento. Ao contrário, encontrava-se incapaz de contribuir para a quitação da dívida com qualquer montante que representasse uma possibilidade de acordo. Diante disto, solicitou-se que a audiência fosse adiada para um momento em que o devedor estivesse em melhores condições.

Surpreendentemente, o pedido foi deferido. Em realidade, a situação do superendividamento é tão grave, que existem poucos caminhos a serem seguidos. Um indivíduo sem qualquer fonte de renda fixa, sem patrimônio, sem rede de apoio, e uma dívida de R\$ 35.000, que cresce dia após dia. A demora do judiciário para responder ao pedido agravou a situação, entretanto, ao mesmo tempo, o deferimento do pedido de redesignação da audiência assemelha-se quase ao reconhecimento de que não existem mais formas de constranger o devedor ao pagamento. Não existem bens a serem penhorados. Não existe salário para submeter a um acordo. O trabalho afasta-se da esfera jurídica e torna-se social. Como podemos auxiliar essa pessoa a ter acesso as medicações para seu tratamento de depressão? Como podemos ajudar essa pessoa a ter perspectiva de empregabilidade? Como reinserir essa pessoa na sociedade? Para que só então, possamos pensar em pagamento de dívidas.

Segundo definição da Associação Brasileira Das Entidades Dos Mercados Financeiro E De Capitais (s.d.), o Sistema Financeiro Nacional é composto por agentes superavitários e agentes deficitários: tomadores de crédito e credores que se complementam em uma relação dialética. Fato é que o sistema jurídico das relações privadas se organiza em torno de quem deve e de quem recebe, e nesse contexto, a falência não favorece nenhuma das partes. Na realidade, o vínculo obrigacional é “necessariamente, dinâmico, ou seja, configura-se

no tempo” (CORRÊA, 2013). Essa noção “permite entender a relação obrigacional como processo que se desenrola no tempo” (CORRÊA, 2013), e sendo isso verdade, a obrigação é por natureza mutável, sendo somente lógico que exista a possibilidade de repactuá-la a luz de novas condições.

É mais benéfico buscar a repactuação das dívidas e o acordo à luz das novas condições das partes, do que esgotar à parte devedora a sua total exaustão, não só financeira, mas também pessoal. O poder público deve solidariedade ao superendividado para que esse não esteja fadado ao total esgotamento de seus meios. O que foi pode ser observado foi que, apesar dos problemas expostos, a mediação oferecida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo se mostrou, nessa experiência única, de fato, solidária. O judiciário tutelou os direitos da parte vulnerável, dando força para que um novo patamar de negociação fosse alcançado frente à empresa credora. Não é possível generalizar a experiência de uma única mediação como um padrão de atuação do judiciário, mas é possível afirmar que em um cenário de desilusão e total descrença em uma possível quitação da dívida, o auxílio oferecido pelo CEJUSCOM foi crucial para que houvesse esperança na resolução do débito.

V. CONCLUSÃO

A solução encontrada por meio do Programa de Tratamento do Superendividamento entrega resultados práticos e facilita o acesso da população à justiça. Entretanto, seus impactos parecem ainda limitar-se ao tratamento jurídico adequado das demandas relacionadas ao superendividamento. Para efetivo combate ao superendividamento, o trabalho de base, voltado a regulamentação das taxas de juros e oferta de crédito, emerge como meio mais adequado. Sendo esse tipo de iniciativa papel do legislativo, inclusive por meio de implementação de políticas públicas. Apesar das limitações, parece justo afirmar que o Programa tem impactos positivos e poderia ser expandido para outras regiões do país com eficácia, dada a uniformidade da política econômica nacional.

Contudo, alguns problemas podem ser apontados. Ainda que novo, o Programa já se encontra sobrecarregado, e as solicitações de conciliação enfrentam longos períodos de espera somente para que a designação de uma data de audiência seja ordenada. Para as dívidas que já estão em execução, a questão de demora revela-se mais perigosa, haja vista que o bloqueio das contas pessoas impossibilita a vivência digna dos endividados. Outro problema do Programa é a dependência de recursos tecnológicos, fator que obsta a democratização da solução. O pedido de conciliação somente pode ser realizado de forma online, e esse fator pode impedir que muitas pessoas o acessem. Em contrapartida, a opção assíncrona é também útil para a população com mobilidade reduzida ou sem condições de arcar com custos de locomoção.

Por último, é preciso ressaltar que o Programa de Tratamento do Superendividamento representa uma das iniciativas mais concretas no avanço do acesso à justiça e da proteção ao consumidor nos últimos anos. Ele materializa a ideia de um Judiciário voltado à cidadania e à reabilitação social do devedor. Todavia, para alcançar sua plena efetividade, o programa deve ser acompanhado de políticas públicas integradas, que envolvam o legislativo, o sistema financeiro e a sociedade civil em torno de um novo pacto de responsabilidade financeira e justiça social para combate do superendividamento. Afinal, enquanto a raiz do problema não for atacada, por meio da criação de uma política econômica justa e igualitária, os sistemas de tratamento estarão inerentemente afogados.

V. Referências Bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS (ANBIMA). Sistema financeiro nacional e participantes do mercado. Material de estudos da certificação CPA-10

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Endividamento de risco no Brasil: atualização, impacto no Sistema Financeiro Nacional e qualificação dos indicadores. Brasília: Banco Central do Brasil, 2023. (Série Cidadania Financeira: estudos sobre educação, proteção e inclusão).

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Garantias e diferenças nas taxas de juros de crédito. Estudo Especial nº 43/2019. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Divulgado originalmente como boxe do Relatório de Economia Bancária (2018). Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE043_Garantias_e_diferencas_nas_taxas_de_juros_de_credito.pdf. Acesso em: 1 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021. Altera o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto do Idoso para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 jul. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14181.htm. Acesso em: 6 out. 2025.

CORRÊA, André. A dívida, essa novela contínua. In: MARTINS-COSTA, Judith (coord.). Narração e normatividade: ensaios de direito e literatura. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2013.

CNN BRASIL. 82% da população brasileira tem conta bancária ou acesso a serviços financeiros, aponta pesquisa. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br>. Acesso em: 6 out. 2025.

FARIA, Rodrigo; LEMOS, Rafael; SOUZA, Ana. Transtornos mentais e dificuldades financeiras: uma abordagem sobre depressão, ansiedade e burnout. Revista de Saúde Pública e Economia, v. 5, n. 2, 2022.

GALANTER, Marc. Why the “Haves” Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. Law and Society Review, v. 9, n. 1, p. 95–160, 1974.

MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PROCON-SP. Taxa de juros do empréstimo pessoal apresenta leve redução em agosto, aponta pesquisa do Procon-SP. São Paulo, 12 ago. 2025. Disponível em: <https://www.procon.sp.gov.br/taxa-de-juros-do-emprestimo-pessoal-apresenta-leve-reducao-em-agosto-aponta-pesquisa-do-procon-sp/>. Acesso em: 6 out. 2025.

TAVARES, Maria da Conceição. Entrevista sobre o endividamento e a política de crédito popular no Brasil. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 2010.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Manual de Tratamento do Superendividamento: programa de conciliação e mediação para solução de conflitos entre devedores e credores. 1. ed. São Paulo: TJSP, 2024. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Manual-Superindividamento.pdf>. Acesso em: 6 out. 2025.

VIEIRA, Jason. Estudo econômico aponta que taxa de juros real no Brasil deve chegar a 9,51% nos próximos 12 meses. MoneYou Consultoria Financeira, São Paulo, 2023.

