

Intervenção estatal na família: limites de atuação e caminhos de adequação dos litígios familiares envolvendo crianças e adolescentes

Caio Henrique Martins de SOUZA*

Rafael Barros Bernardes da SILVEIRA**

Daniela Batista LEITE***

RESUMO: Este artigo propõe uma nova compreensão sobre a intervenção estatal nas dinâmicas familiares, com ênfase na formulação de soluções adequadas para conflitos que envolvam crianças e adolescentes. Analisa-se a inserção do Estado no âmbito familiar, com especial atenção à atuação do Poder Judiciário na alocação desses processos, seus impactos e desafios. O texto também explora o potencial dos Conselhos Tutelares como instâncias integradas ao movimento do sistema de justiça multiportas, aptas a contribuir para a extrajudicialização de conflitos e para a política de “desjudicialização” promovida pelo Conselho Nacional de Justiça. Discute-se, ainda, a complexidade dos conflitos familiares, tanto para as partes envolvidas quanto para os profissionais que atuam na área, destacando-se os fatores que mantêm o protagonismo do Conselho Tutelar. Argumenta-se se essa instituição pode constituir um importante instrumento estratégico para políticas públicas voltadas ao apaziguamento dos conflitos familiares, à promoção da autonomia familiar e ao fortalecimento de uma cultura de conciliação e redução de litigiosidade.

PALAVRAS-CHAVE: Intervenção estatal na família; conflitos familiares; justiça multiportas.

SUMÁRIO: 1. Introdução; – 2. Diversidade na atuação estatal sobre o tema da família e seus limites; – 3. Intervenção estatal legítima e adequada no conflito familiar envolvendo crianças e adolescentes; – 4. Convergências e caminhos para solução adequada de conflitos dessa natureza; – 5. Considerações finais; – Referências.

TITLE: *State Intervention in the Family: Limits of Action and Ways of Adapting Family Disputes Involving Children and Adolescents*

ABSTRACT: *This article proposes a new understanding of state intervention in family dynamics, with an emphasis on formulating appropriate solutions for conflicts involving children and adolescents. It analyzes the state's insertion in the family sphere, with special attention to the role of the Judiciary in allocating these processes, its impacts, and challenges. The text also explores the potential of Guardianship Councils as entities integrated into the multi-door justice system movement, capable of contributing to the extrajudicial resolution of conflicts and to the “dejudicialization” policy promoted by the National Justice Council. It also discusses the complexity of family conflicts, both for the parties involved and for the professionals working in the field, highlighting the factors that maintain the prominence of the Guardianship Council. It is argued whether this institution can constitute an important strategic tool for public policies aimed at pacifying family conflicts, promoting family autonomy, and strengthening a culture of reconciliation and reducing litigation.*

* Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Mogi das Cruzes – UMC, especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Escola Paulista de Direito – EPD. Advogado. Presidente da Comissão de Processo Civil da 55ª Subseção da OAB em Suzano/SP.

** Doutora em Ciências pela Universidade Federal de São Paulo. Bacharel e Licenciada em Ciências Biológicas pela Universidade de Mogi das Cruzes – UMC, Licenciada em Pedagogia pela UMC, Mestre em Biotecnologia pela UMC e Doutora em Ciências, com ênfase em Ginecologia, pela Escola Paulista de Medicina da Universidade Federal de São Paulo – EPM-UNIFESP.

*** Doutor em Direito Penal pela Universidade Federal de Minas Gerais/UFGM. Mestre em Direito Penal pela Universidade Federal de Minas Gerais/UFGM. Bacharel em Direito pela Universidade de Minas Gerais/UFGM. Professor na Graduação em Direito na Universidade de Mogi das Cruzes. Professor no Mestrado em Políticas Públicas na Universidade de Mogi das Cruzes.

KEYWORDS: *State intervention in the family; family disputes; multi-door justice (ADR – alternative dispute resolution).*

CONTENTS: *1. Introduction; – 2. Diversity in state action on the topic of family and its limits; – 3. Legitimate and appropriate state intervention in family conflicts involving children and adolescents; – 4. Convergences and paths for adequate resolution of conflicts of this nature; – 5. Final considerations; – References.*

1. Introdução

A atuação estatal é diversificada, pelo exercício dos poderes da República. Diante da violação de leis, em sentido amplo, é comum recorrer ao Poder Judiciário como via para o restabelecimento da ordem jurídica e concretização dos direitos individuais ou coletivos. A teoria da separação dos poderes, consolidada no século XIX, emerge como resposta a necessidade de limitar o poder absoluto,¹ propondo uma divisão funcional do Estado orientada à eficiência, à contenção de abusos e à garantia das liberdades.

O poder, nesse contexto, é uno e indivisível, ainda que suas funções estejam distribuídas entre diferentes esferas estatais, compondo, em conjunto, a unidade do Estado. No caso brasileiro, a Constituição Federal estabelece objetivos fundamentais, entre os quais se destaca a promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de preconceito ou discriminação (CF, art. 2º, IV). Essa diretriz confere legitimidade à intervenção estatal em diversas dimensões da vida social, inclusive no âmbito das relações familiares, sempre que necessário para assegurar direitos fundamentais. Pode-se concluir que o Estado Brasileiro é orientado por valores constitucionais (ou valores fundamentais) que devem ser realizados em sua atuação. A Constituição Federal, nesse sentido, configura-se como a expressão *axiológica*² do Estado, servindo de fundamento e parâmetro para a formulação e a implementação de políticas públicas, bem como para a interpretação e aplicação do direito.

A doutrina civilista já reconheceu que, no que tange à família, a Constituição Federal conferiu novos contornos a essa instituição, deixando de concebê-la sob uma perspectiva meramente patrimonial ou voltada para a procriação. Passou-se, assim, a adotar uma concepção eudemonista, na qual a principal função da família é a promoção da felicidade de seus membros.³ Essa compreensão está em consonância com os valores constitucionais anteriormente mencionados, especialmente o objetivo fundamental do Estado brasileiro de promover o bem para todos.

¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 213.

² REALE, Miguel. *Lições preliminares do direito*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 65.

³ MENEZES, Joyceane Bezerra de; DE CICCIO, Maria Cristina; BODIN DE MORAES, Maria Celina. Constituição da República de 1988: elementos para uma teoria constitucional da família. *Civilistica.com*, a. 13, n. 3, 2024, p. 4.

Supera-se, nesse contexto, a visão patrimonialista do direito civil, segundo a qual o ordenamento da lei destinava-se prioritariamente, a regulamentação de interesses econômicos. A nova proposta de reorientação do direito material civil, oriunda do movimento de *constitucionalização do direito*, tem promovido as relações familiares contemporâneas. Abandona-se, assim, a concepção herdada do direito romano, centrada na patrimonialização da família e a figura do *pater potestas* (poder patriarcal), para dar lugar a fundamentos como liberdade, justiça e solidariedade, em consonância com a centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana.⁴

Tais transformações não decorreram apenas do advento de constituições de perfil mais social, sobretudo no contexto pós-guerra, mas também refletiram profundas mudanças impulsionadas por movimentos sociais, como aqueles voltados à emancipação da mulher, à revisão dos papéis tradicionalmente atribuídos a cada gênero, ao reconhecimento de outras entidades familiares e a consagração da igualdade entre os filhos, independente da natureza dos vínculos de filiação.⁵

É nesse contexto atual, marcado por avanços normativos e sociais na concepção da família, que a atividade estatal deveria se desenvolver. No entanto, observa-se uma crescente retórica conservadora que busca restaurar padrões tradicionais, com o resgate da estrutura familiar patriarcal e a revalorização do papel do homem como figura central da autoridade doméstica, muitas vezes sob forte influência religiosa. Um exemplo ilustrativo dessa tendência pode ser identificado no recente discurso do presidente dos Estados Unidos da América, Donald Trump, ao afirmar que o tratamento governamental das questões de gênero será baseado em uma lógica binária. Em suas palavras:

Esta semana, também porei fim à política governamental de tentar incorporar socialmente a raça e o gênero em todos os aspectos da vida pública e privada. Vamos forjar sociedade que não enxergará duas cores e será baseada no mérito. Será política oficial dos EUA que existam apenas dois gêneros, masculino e feminino.⁶

No Brasil, observa-se um movimento análogo, especialmente durante a última gestão do Poder Executivo federal (2019-2022), que instrumentalizou o tema da família como

⁴ LOBO, Paulo. *Direito civil: famílias*. São Paulo Saraiva, 2015, p. 32.

⁵ MENEZES, Joyceane Bezerra de; DE CICCIO, Maria Cristina; BODIN DE MORAES, Maria Celina. Constituição da República de 1988: elementos para uma teoria constitucional da família. *Civilistica.com*, a. 13, n. 3, 2024, p. 4.

⁶ REDAÇÃO G1. “Agora só existem dois gêneros: masculino e feminino”, diz Trump em discurso de posse. *G1*, 20 jan. 2025.

plataforma política,⁷ instituindo o observatório da família para atuação neste tema específico⁸ pautando-se em uma perspectiva religiosa e desconsiderando os avanços normativos e sociais anteriormente consolidados.⁹ Esse movimento é particularmente relevante para o presente estudo, pois revela que uma das esferas de atuação estatal, o Poder Executivo, também pode assumir um papel ativo na intervenção sobre a estrutura e os valores familiares, seja de forma promotora de direitos, seja como vetor de retrocessos.

Se, por um lado, incumbe ao Estado a proteção da família, por outro, impõe-se o respeito à liberdade individual, vedando-se qualquer interferência indevida na comunhão de vida estabelecida entre seus membros (Código Civil, art. 1.513). Nesse contexto, o presente estudo propõe analisar a atuação estatal nas situações de conflito familiar que envolvam crianças e adolescentes, com especial atenção à forma como se opera a repartição de competências entre os diferentes poderes do Estado. Pretende-se ainda discutir os limites dessa atuação e verificar se há caminhos mais adequados que privilegiem soluções mais legítimas e condizentes com a dignidade das pessoas envolvidas.

2. Diversidade na atuação estatal sobre o tema da família e seus limites

Os objetivos constitucionais previstos no art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil indicam que é dever do Estado, em sentido amplo, promover formas e meios adequados para a concretização do direito escrito na realidade social.

Nesse contexto, os conflitos familiares que envolvem criança e adolescente devem ser compreendidos a partir de uma perspectiva ampliada, que transcenda o viés individualista das partes diretamente envolvidas, reconhecendo-se seu impacto coletivo e a necessidade de atuação estatal articulada e eficaz. Nesse aspecto, o art. 226 da Constituição Federal dispõe que a família constitui a base da sociedade e, por isso, merece especial proteção do Estado. Considerando-se que o Estado representa um poder uno e indivisível,¹⁰ impõe-se que essa proteção seja observada em todas as esferas de atuação estatal, independentemente da função exercida — seja ela legislativa, executiva ou jurisdicional —, refletindo o compromisso constitucional com a centralidade da família na ordem social.

⁷ MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. Governo Federal. Prêmio Boas Práticas em Políticas Familiares Municipais'. Portal Governo Federal – gov.br. Brasília. 30 jun. 2020.

⁸ SECRETARIA NACIONAL DA FAMÍLIA DO MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. 'Observatório Nacional da Família'. Portal Governo Federal – gov.br. Brasília. 25 out. 2021.

⁹ PUPO, Amanda. "Bolsonaro: família é homem e mulher porque está na Constituição e na Bíblia". *Portal UOL*, 10 ago. 2019.

¹⁰ DALLARI, op. cit., p. 213.

A família deve ser compreendida à luz dos avanços promovidos pela Constituição Federal, que reconhece a existência de múltiplas configurações familiares, rompendo com modelos tradicionais excludentes. Além do texto constitucional, essa compreensão plural é reforçada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que tem reconhecido, em diversas ocasiões, a legitimidade de diferentes arranjos familiares, sempre em consonância com os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da liberdade. Essa movimentação pode ser observada ao longo dos anos, dentre outras, nas seguintes decisões: reconhecimento da união homoafetiva em 2011 na ADI 4277,¹¹ multiparentalidade biológica e socioafetiva, em 2016, definido no Tema 622 do STF,¹² reconhecimento de direitos sucessórios iguais ao do casamento na união estável em 2017.¹³

A Constituição Federal reconheceu que a família não se restringe àquela formada pelo casamento, estendendo sua proteção às famílias constituídas por união estável e àquelas organizadas sob a forma monoparental, conforme estabelecem os §§ 3º e 4º do artigo 226. Essa ampliação conceitual foi aprofundada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente após a reforma introduzida pela Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009, ao incorporar expressamente os conceitos de família natural, família ampliada e família substituta, ampliando o espectro jurídico e social das estruturas familiares legitimadas pelo ordenamento.¹⁴

No contexto de reconhecimento de diversas configurações familiares, o Supremo Tribunal Federal desempenhou papel fundamental ao reconhecer, em julgamento histórico, que a família também é formada por pessoas do mesmo sexo.¹⁵ Essa decisão teve grande repercussão e culminou, posteriormente, na edição da resolução nº 175 de 14 de maio de 2013 do Conselho Nacional de Justiça, que vinculando todos os cartórios do país, passou a reconhecer as uniões homoafetivas como entidades familiares, consolidando o entendimento jurídico sobre a pluralidade das formas familiares no Brasil.

Essa configuração normativa reflete a mudança gradual na sociedade ao longo do século XX.¹⁶ Diversos movimentos sociais desempenharam papel essencial no reconhecimento normativo de direitos que já eram percebidos pela sociedade, mas que ainda não estavam

¹¹ Supremo Tribunal Federal, Plenário. ADI 4277. Rel. Min. Ayres Britto, j. em 05.05.2011.

¹² Supremo Tribunal Federal, Plenário. RE 898060. Rel. Luiz Fux, j. em 21.09.2016.

¹³ Supremo Tribunal Federal, Plenário. RE 878694. Rel. Roberto Barroso, j. em 10.05.2017.

¹⁴ MADALENO, Rolf. *Manual de direito de família*. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 2.

¹⁵ Supremo Tribunal Federal, Plenário. ADI 4.277/2009 e ADPF 132/2008, votação unânime. Relatoria Min. Ayres Brito e Min. Ellen Gracie, j. 05.05.2011.

¹⁶ MENEZES, Joyceane Bezerra de; DE CICCIO, Maria Cristina; BODIN DE MORAES, Maria Celina. Constituição da República de 1988: elementos para uma teoria constitucional da família. *Civilistica.com*, a. 13, n. 3, 2024.

garantidos devido à visão tradicional da família e ao dirigismo estatal sobre a vida privada. Compreende-se a família como “*pluralizada, democrática, igualitária, hetero ou homoparental, biológica ou socioafetiva, construída com base na afetividade e de caráter instrumental*”.¹⁷

É com essa compreensão que Estado Brasileiro atualmente se consolida, de modo que as políticas públicas institucionais devem seguir essas diretrizes. Visões mais conservadoras de mundo foram superadas no plano legislativo, por meio da atuação do Poder Legislativo, reconhecidas no âmbito do Poder Judiciário e devem, agora ser efetivadas por meio de políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo, em consonância com os valores constitucionais anteriormente discutidos. Nesse contexto, a atuação estatal, embora diversificada, assume um caráter subsidiário, intervindo não para direcionar os caminhos da família, mas para garantir direitos fundamentais e preservar essa instituição essencial à sociedade e, por consequência, ao Estado.

Verifica-se a diversidade da atuação estatal nos conflitos familiares, com a participação de diversos atores. No âmbito da jurisdição, destacam-se advogados, juízes e promotores de justiça. No Executivo, a Municipalidade com seus Conselhos Municipais e políticas públicas direcionadas aos conflitos familiares, desempenha papel relevante. Já no Legislativo, a competência legislativa é concorrente sobre o tema da infância e juventude, conforme o artigo 24, inciso XV da CF/88, atribuindo a diversos entes federados a possibilidade de criação de leis neste tema.

Certamente, a jurisdição exerce um papel fundamental na concretização dos direitos humanos, pois, em última análise, é essa a instância institucional (Poder Judiciário) na qual o indivíduo pode buscar a reparação do seu direito violado ou a implementação de um direito previsto, mas não realizado. Embora existam formas de realização de direitos coletivos, em regra, a busca pela concretização desses direitos se dá de maneira individual, conforme prevê o Código de Processo Civil, em seu art. 2º: “*o processo começa por iniciativa da parte...*”. Isso gera a possibilidade de cada indivíduo utilizar o processo judicial para realizar, não rara as vezes, interesses pessoais, em vez de direitos consagrados.

O Ministério Público, por sua vez, atua tanto na eventual representação dos direitos individuais e indisponíveis (aqueles da criança e do adolescente) quanto como fiscal da ordem jurídica, conforme estipulado no art. 178, inciso II do Código de Processo Civil de

¹⁷ MADALENO, Rolf. *Manual de direito de família*. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 20.

2015). Em conformidade com o artigo 227 da CF/88, é dever do Estado e da sociedade assegurar a proteção integral da criança e do adolescente com prioridade absoluta. Nesse sentido, justifica-se a atuação do Ministério Público como um dos representantes da sociedade na defesa dos direitos individuais e indisponíveis.¹⁸

Outra instituição de atuação estatal de relevância, dada sua proximidade com o cidadão, é o Conselho Tutelar. Definido no Estatuto da Criança e do Adolescente, a partir do artigo 131, O Conselho Tutelar é um *órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento de direitos da criança e do adolescente definidos em lei*.

É nesta instituição que a relação entre a família, o Estado e a sociedade se entrelaçam, uma vez que os Conselheiros Tutelares são eleitos por meio de candidatura livre, sem intervenção político partidária, sendo necessários apenas três requisitos descritos no artigo 133 do Estatuto da Criança e do Adolescente: (i) reconhecida idoneidade moral; (ii) idade superior a 21 anos; (iii) residência no município.

Em um período mais rígido de nossa história, o Conselho Tutelar era visto como um órgão de punição ao “menor infrator”. Naquele tempo, vigorava o Código de Menores, instituído pela Lei nº 6.697, de 1979, que, entre outras disposições, disciplinava a aplicação de sanções a crianças e adolescentes que violassem normas jurídicas, bem como a responsabilização dos pais. Com a redemocratização de 1988 e o advento da nova Constituição Cidadã, tornou-se necessária a atualização e o redesenho de toda a estrutura voltada à família e à proteção da criança e do adolescente, surgindo, assim, o Estatuto da Criança e do Adolescente, que incorporou o princípio da proteção integral — inclusive contra violações praticadas pelo próprio Estado.

Nesse sentido, é um comando normativo que a família, a sociedade e o Estado atuem de forma conjunta para prevenir e combater qualquer violência contra crianças e adolescentes. Surge nesse contexto, a dúvida sobre se iniciativas voltadas a mediação e a resolução dos conflitos familiares que envolvam essas pessoas em desenvolvimento, também não sejam necessárias para promover o apaziguamento das tensões e assegurar um ambiente mais seguro e saudável.

¹⁸ ZANETI JR, Hermes; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. A intervenção do Ministério Público do trabalho nos processos jurisdicionais com interesse de crianças e Adolescentes. *Revista de Processo*, vol. 352. São Paulo: Revista dos Tribunais, jun./2024, p. 301-325.

Embora o Conselho Tutelar esteja inserido na estrutura administrativa municipal, sua autonomia de gestão é preservada. A legislação buscou, tanto quanto possível, afastar qualquer ingerência político-partidária, motivo pelo qual não há nomeação de conselheiros por parte do Prefeito ou por sua indicação. Essa configuração é interessante, na medida em que pode assegurar a independência funcional, sendo prerrogativa deste órgão desempenhar suas funções de forma livre das gestões partidárias, tanto que sua eleição não coincide com o calendário eleitoral do pleito municipal.¹⁹ Isso a difere do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, por estar próximo a gestão pública eleita.

No entanto, toda instituição voltada ao melhoramento e à realização de direitos da população infanto-juvenil é relevante e contribui para a realização dos valores anteriormente tratados. Aliás, o Estado Brasileiro criou o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente, conforme a lei 8.242 de 12 de outubro de 1991, instituição responsável por pensar as políticas públicas nesse âmbito, o que demonstra a intenção de uma governança em rede, que tem crescido na ciência política, pois permite uma participação diversa, sobretudo de atores distintos daqueles comuns de mercado e o Estado, fomentando a participação outros seguimentos sociais.²⁰

O Conselho Tutelar integra esse sistema e atua na ponta, diretamente com a população envolvida, dadas suas atribuições descritas pelo ECA.

3. Da intervenção legítima e adequada no conflito familiar envolvendo crianças e adolescentes

A partir do novo Código de Processo Civil de 2015 a atuação judicial em conflitos familiares envolvendo crianças e adolescentes ganhou novos contornos. Observa-se, em especial, uma fase obrigatória e específica no procedimento destinada a construir consensos entre as partes num processo contencioso.²¹ No entanto, a necessidade em si da jurisdição para a resolução do conflito já demonstra uma falha no modo como a sociedade enxerga a resolução dos conflitos. Deve-se lembrar que nem todo conflito de interesse deve ser dirimido pela jurisdição, mas somente aqueles que se tornaram um

¹⁹ DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildera Amorim. *Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado*. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2017, p. 247, comentário 642.

²⁰ ZANGRANDO, P.; GUIMARÃES, T. DE A.. A governança em rede do sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes. *Revista de Administração Pública*, vol. 59, n. 3, 2025, p. e2024-0407.

²¹ ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Michelle Ivair Cavalcanti de; BERDEAL, Francisco Martínez. A atribuição do ministério público nas ações de família. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, vol. 21, n. 3, 2020.

litígio. Na clássica lição de Carnelutti lide ou litígio *é um conflito de interesse qualificado por uma pretensão resistida*.²² Compreende-se, portanto que a resistência de uma das partes quanto ao interesse da outra é contínua, duradoura e imutável, a necessitar daí a imposição de uma decisão por um terceiro, cuja função está alocada no Estado-juiz, por meio da jurisdição.

Dito isso, ainda que a jurisdição seja o caminho institucionalmente previsto para a solução de conflitos familiares, sua atuação, mesmo quando culmina em uma decisão definitiva por parte do Estado-juiz, tende a pacificar apenas formalmente o litígio em questão — seja ele relativo à guarda, aos alimentos, ao divórcio, entre outros. Na prática, o conflito subjacente frequentemente persiste e pode desdobrar-se em novas disputas, gerando novas demandas judiciais. Tal realidade impõe à sociedade e ao próprio Estado a necessidade de promover formas complementares de resolução de conflitos, capazes de fomentar relações mais maduras e estáveis entre as partes, prevenindo o surgimento de novos embates ou, ao menos, permitindo que estes sejam enfrentados de maneira mais saudável.

Num primeiro momento, partindo de uma perspectiva individualista, o poder judiciário parece ser o meio adequado à solução destes conflitos. No entanto, a comunidade científica tem reconhecido²³ que os conflitos judiciais familiares conservam característica própria, pois não se limitam a discussões patrimoniais ou meramente financeiras, ampliando-se para relações interpessoais das mais íntimas, já que familiares, tratando-se de outros problemas dos quais a legislação — objetiva e abstrata que é —, não dá conta de propor caminhos de solução. Nessa perspectiva, apenas as relações humanas e a mediação interdisciplinar do conflito parecem poder viabilizar, senão sua solução definitiva, ao menos uma maior conscientização das partes e redução do estado de beligerância.

Já é pacífico, entre os estudiosos que atuam na área, que um conflito familiar pode ter início em um tema - como mencionado anteriormente — e, com o tempo, desdobrar-se em outras questões, a ponto de tornarem-se inócuas eventuais tentativas de conciliação ou, até mesmo, não ser possível a composição.²⁴ E o desafio de manejar tais processos não se limita às dificuldades das partes. Os advogados(as) também devem manter um cuidado especial no exercício de sua atividade, considerando que estas relações

²² *Apud* HUMBERTO, Theodoro Júnior. *Curso de direito processual civil*, vol. I. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 104 e 105.

²³ SANTOS, Romualdo Baptista dos; NOMURA-SANTIAGO, Maria Carolina. A responsabilidade civil das partes e dos advogados por danos nos litígios de família. *Civilistica.com*, a. 11, n. 3, 2022.

²⁴ *Ibidem*, p. 2.

conflituosas estão imersas em vínculos de afetividade.²⁵ Não são raros os casos em que se imputa à outra parte a prática de crimes ou se utilizam de expressões de cunho difamatório, com o intuito de atingir a honra, mesmo quando não há respaldo probatório suficiente. Nessas situações, o advogado(a) deve resguardar-se por meio de autorizações expressas do cliente quanto ao uso de acusações ou termos contundentes, de modo a evitar eventuais responsabilizações. Ao mesmo tempo, espera-se que atue como agente de apaziguamento, contribuindo para a construção de um ambiente mais propício à resolução do conflito de forma ética e responsável.

Embora a principal finalidade do advogado ou da advogada seja a defesa dos interesses de seu cliente — o que, muitas vezes, implica externar aquilo que a parte gostaria de dizer, salvo quando a técnica jurídica recomenda outra abordagem —, é fundamental buscar uma atuação menos belicosa e mais objetiva possível. Nesse ponto, evidencia-se uma das grandes dificuldades na solução de conflitos familiares pela via judicial. A objetificação do processo judicial familiar revela-se praticamente inviável, já que a lógica que rege a solução dos litígios, conforme estabelece o Código de Processo Civil, pressupõe a existência de um vencedor, como se verifica, por exemplo, em seu art. 85, que diz “*a sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor*”, o que nem sempre se coaduna com a complexidade e a natureza relacional desses conflitos.

A reforma processual realizada em 2015 buscou, de certa forma, oferecer outros caminhos à tradicional forma de resolução de conflitos baseada apenas na decisão do juiz. O novo Código de Processo Civil passou a valorizar mais as soluções construídas pelas próprias partes. Um exemplo disso está no artigo 694, que orienta a realização de todos os esforços possíveis para que as partes cheguem a um acordo. Além disso, já nas normas fundamentais do processo, o artigo 3º, em seus parágrafos 2º e 3º, estabelece que o Estado deve, sempre que possível, promover a solução consensual dos conflitos. Também impõe aos juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público o dever de incentivar métodos alternativos de resolução, como a mediação e a conciliação.

Apesar da boa intenção do legislador em atribuir um novo enfoque à condução dos processos, especialmente ao incentivar a busca por acordos, é preciso reconhecer, à luz do que já foi exposto, que o litígio ainda é a base que justifica a existência do processo judicial. Por isso, a conciliação nem sempre será eficaz, já que o simples fato de haver um processo indica que o conflito não pôde ser resolvido por meio de diálogo direto entre as partes, e que, portanto, a intervenção de um terceiro tornou-se necessária.

²⁵ *Ibidem*, p. 14-15.

Tanto é verdade que o próprio Código de Processo Civil prevê a alteração de procedimento, conforme o art. 139, inciso VI, que permite a dilação de prazos para a audiência de conciliação, pois no início do processo há previsão da fase postulatória, aquela em que as partes ainda irão pôr em juízo suas razões. Após estabelecida a fase de saneamento, se tem o esclarecimento do litígio, possibilitando que as partes estejam mais tendentes a um acordo.

Por isso, políticas públicas advindas do próprio judiciário fomentam alternativas de “desjudicialização” dos conflitos, em vez de simplesmente ampliar o quadro de pessoal. Um exemplo disso é a meta nº 9 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que visa reduzir o número de processos judiciais. De acordo com o CNJ, “desjudicializar” significa reverter a judicialização excessiva por meio da prevenção, identificando a origem do problema e encontrando soluções pacíficas através de técnicas de conciliação e mediação, com a participação de atores do sistema de justiça.²⁶

Interessante notar que a meta do CNJ conceitua o termo “desjudicialização” vinculando-o a “soluções pacíficas”, o que implica o reconhecimento de que o processo judicial é, por sua natureza, conflituoso, como está sendo exposto. Vale destacar que, antes mesmo da introdução do artigo 3º no Código de Processo Civil, o próprio CNJ já havia publicado a Resolução 125/2010, que instituiu a *política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário*.²⁷ A esse movimento deu-se o nome de “Justiça Multiportas”, que compreende a aplicação de formas de solução do conflito alternativas ao litígio tradicional, que possam se mostrar mais adequadas ao tipo de conflito.

Trata-se de um movimento global, também conhecido pela sigla *ADR – Alternative Dispute Resolution*. A resolução mencionada, no entanto, opta pelo uso do termo “adequado”, em vez de “alternativo”, reconhecendo que, para cada tipo de controvérsia, existe uma solução “adequada”. Para alguns casos, pode ser indicada a conciliação; para outros a mediação, arbitragem ou negociação direta.²⁸

A lei de introdução às normas do direito brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942) estabelece no artigo 26 que uma espécie de cláusula geral de consensualidade.²⁹ Os

²⁶ MELO, Jeferson. “Plano de ação vão fomentar a desjudicialização nos tribunais”. *Agência CNJ de Notícias*, 19 jun. 2020.

²⁷ Resolução nº 125 de 29/11/2010 do CNJ.

²⁸ CUNHA, Leonardo Carneiro da. Justiça multiportas: mediação, conciliação e arbitragem no Brasil. *Revista ANNEP de Direito Processual*, vol. 1, n. 1, 2020, p. 141.

²⁹ *Ibidem*, p. 148.

métodos alternativos conhecidos no Brasil são a arbitragem, criada pela Lei 9.307/1996, que prevê em seu artigo primeiro a possibilidade de as pessoas capazes instituírem árbitros para dirimirem seus litígios; a mediação, que consiste na intervenção de um terceiro que apenas auxilia as partes a acordarem sobre seu conflito, e a conciliação, cuja intervenção do terceiro é mais ativa na propositura de soluções do conflito.

Estes dois últimos métodos, constam da política pública do CNJ, através da Resolução 125 de 2010. O novo Código de Processo Civil de 2015, estabeleceu em seu artigo 3º o sistema integrado de *resolução de disputa*³⁰ que compreende, na nova compreensão processualista a partir da Resolução do CNJ mencionada, mecanismos de solução adequada dos conflitos.

Percebe-se, com clareza, que essas políticas influenciaram diversas mudanças legislativas, das quais emergiu também o uso do termo “extrajudicialização”, que expressa a mesma ideia central: aliviar a sobrecarga do Poder Judiciário. Há inúmeros exemplos dessa tendência no próprio Código de Processo Civil, como a possibilidade de divórcio consensual realizado extrajudicialmente, a dissolução da união estável por escritura pública (art. 733), o inventário extrajudicial (art. 610, §1º) e a usucapião extrajudicial (art. 1.071). Esta última, inclusive, promove alteração na Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73), ampliando o alcance da desjudicialização de procedimentos.

Importante pontuar, que o movimento de extrajudicialização não se limita aos processos de jurisdição voluntária, que são aqueles que pressupõe a ausência de conflito, meramente burocráticos, mas também aos processos que possuem conflitos, como é o caso da usucapião extrajudicial, em que se tem verdadeiro procedimento administrativo perante o Cartório de Registros. Mais recentemente, inclui-se nisso o marco legal das garantias (Lei nº 14.711/2023) que institui procedimento extrajudicial de execução da garantia, notificando o devedor, sem a intervenção e necessidade do judiciário, cuja natureza é evidentemente conflituosa.

Nem mesmo o âmbito penal está alheio a esse movimento. Um exemplo disso é o conceito da Justiça Restaurativa, que propõe o abandono da lógica punitiva centrada no castigo do infrator, substituindo-a por práticas que buscam a reparação dos danos causados. Nessa perspectiva, promove-se a negociação entre as partes envolvidas, conferindo à vítima e à comunidade um papel mais ativo no processo. Os agentes públicos passam a atuar como facilitadores, exercendo suas funções legais a partir dos acordos construídos,

³⁰ *Ibidem*, p. 158.

o que representa um afastamento do modelo retributivo tradicional, que concentra sua atenção exclusivamente no acusado.³¹

Cita-se, a título de exemplo, a introdução ao sistema penal do Acordo de não Persecução Penal, acordos de leniência, acordos de colaboração, entre outros mecanismos já existentes que visam ou a exclusão da necessidade de um processo penal ou sua facilitação, como é o caso da Suspensão Condicional do Processo e composição dos danos civis. Desse modo, observa-se que a intervenção estatal nos conflitos pode ocorrer tanto por meio do Poder Judiciário quanto por órgãos públicos incumbidos de regular situações conflituosas ou de atuar como mediadores. No contexto dos conflitos familiares, essa possibilidade também deve ser considerada, como se abordará a seguir.

Há de se considerar, outrossim, que aplicação dos institutos da justiça multiportas aos conflitos familiares encontra barreiras de natureza jurídica e sistêmica. Mecanismos como a arbitragem e a via extrajudicial notarial, embora eficazes para litígios patrimoniais, possuem requisitos de admissibilidade — como a plena disponibilidade dos direitos e a capacidade civil das partes — que muitas vezes não se coadunam com a complexidade das demandas que envolvem direitos indisponíveis de crianças e adolescentes. Observa-se, portanto, uma lacuna teórica no sistema: enquanto a 'porta' judicial se encontra congestionada e a 'porta' privada (arbitragem/cartório) possui limitações legais para atuar na proteção de vulneráveis, o sistema carece de uma instância intermediária de natureza pública e administrativa apta a processar tais conflitos.

É diante de tal cenário que este estudo formula sua hipótese central, a partir da análise jurídica dos diplomas legais, a fim de permitir a partir de um fato observado — a insuficiência dos atuais métodos em enfrentar a litigiosidade familiar — para inferir a existência de uma variável explicativa subutilizada no desenho institucional brasileiro. Essa análise sugere que a solução não reside na criação de novos órgãos, mas na reinterpretação funcional das instituições já existentes no Sistema de Garantia de Direitos.

Nessa perspectiva, a hipótese que se constrói é a de que o Conselho Tutelar, por sua natureza de órgão permanente, autônomo e não jurisdicional (art. 131 do ECA), ocupa a posição ideal para preencher essa lacuna. Diferentemente das instâncias privadas, o Conselho possui a legitimidade estatal necessária para tutelar direitos indisponíveis,

³¹ GIMENEZ, Charlise Paula Colet; SPENGLER, Fabiana Marion. A justiça restaurativa como instrumento de fortalecimento da cultura de paz: uma nova perspectiva para a execução das medidas socioeducativas no Brasil. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, vol. 8, n. 1, 2018, p. 246.

configurando-se, em tese, como a “porta” adequada — e pública — que o sistema de justiça multiportas ainda não integrou plenamente em sua dinâmica de fluxos.

4. Convergências e caminhos para solução adequada de conflitos dessa natureza

No contexto familiar, especialmente em conflitos que envolvam crianças e adolescentes, o Conselho Tutelar assume papel central, por ser a instituição pública responsável pela proteção e garantia dos direitos dessas pessoas em desenvolvimento, conforme o próprio texto da lei indica (Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 6º, parte final). Nesse contexto de “desjudicialização”, com a introdução da ideia de justiça multiportas e de métodos extrajudiciais de resolução de conflitos, justifica-se também a adoção de novos modos de processamento dos conflitos familiares. Isso se deve ao fato, como já exposto, de que este conflito conserva peculiaridade, tendo em vista que seu vínculo jurídico de existência é a afetividade.

De início, é possível ver que o Conselho Tutelar (CT) é instituição permanente, autônoma e conserva uma função não jurisdicional, conforme se depreende do artigo 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Logo, não se trata de atribuir ao CT qualquer função jurisdicional, ante sua clara inconstitucionalidade.

O art. 136, inciso II do ECA prevê como atribuição do Conselho Tutelar aplicar as medidas descritas no art. 129, dos incisos I ao VII, os quais englobam: I - encaminhamento a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família; II - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; III - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; IV - encaminhamento a cursos ou programas de orientação; V - obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar; VI - obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado; VII - advertência, de modo que conflitos que necessitem de medidas descritas nos incisos VIII, IX, X, tais como a perda da guarda, destituição de tutela e suspensão ou destituição do poder familiar são necessariamente processadas pelo judiciário, em razão de serem atribuições jurisdicionais.

O CT é formado por representantes eleitos que ostentam uma característica peculiar: a de maior proximidade com seu eleitor. O artigo 132 do mesmo Estatuto prevê que em cada Município deve haver, no mínimo, um Conselho Tutelar, podendo cada Município

ter mais de um, conforme a necessidade local. E é isso que se observa em várias cidades do Brasil, uma certa regionalização do Município, a fim de se dar conta do atendimento integral, o que leva a proximidade do eleitor ser ainda maior, quando comparado ao do vereador.

Dessa forma, há maior legitimidade no processo de representação e uma vinculação mais sólida do cidadão com os Conselheiros Tutelares. Outro aspecto que reforça sua relevância é o fato de que o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) prevê integração dos Conselhos Tutelares com o Poder Judiciário, permitindo concluir que essa instituição integra o sistema de justiça, na medida em que atua como órgão de apoio à reinvidicação de direitos.³²

Destaca-se a relevância da relação cotidiana e constante entre os CTs e as escolas, já que as crianças e adolescentes estão a maior parte do tempo no ambiente escolar. Como consequência disso, muitas vezes, as escolas são os primeiros ambientes a perceberem os efeitos dos conflitos familiares na vida das crianças. Por exemplo, em casos de disputas pela guarda, um dos genitores que detém a guarda unilateral acaba por privar o acesso de genitor que não a detém, o que gera a demanda deste se informar diretamente na escola. Nesses contextos, a criança frequentemente manifesta no ambiente escolar os desdobramentos desses problemas familiares. Os CTs, nesse sentido, não devem ser vistos como órgãos punitivos, como foram concebidos anteriormente, mas sim como agentes proativos e parceiros das escolas, atuando para compreender a origem dos conflitos, suas causas e servir como espaço de mediação e intermediação. Isso porque, já se revelou em alguns lugares que o CT age como um “pronto-socorro”, local aonde as famílias vão para resolução de variados problemas, inclusive daqueles que não são de sua competência.³³

O Conselho Tutelar parece ser um local adequado para o acolhimento desses conflitos, dada sua proximidade com a comunidade e o conhecimento frequente do histórico singular de cada família e da estrutura que a compõe. Além disso, considerando que a eleição dos Conselheiros Tutelares ocorre em data distinta das eleições municipais e que não há exigência de vinculação partidária para candidatura, como já mencionado anteriormente, é possível afirmar que essas instituições não sofrem, ou ao menos não

³² NASCIMENTO, Maria Livia do; SCHEINVAR, Estela. De como as práticas do conselho tutelar vêm se tornando jurisdicionais. *Aletheia*, n. 25, 2007, p. 160.

³³ PASE, Hamerson Luiz; CUNHA, Gabriele Padilha; BORGES, Márcia Leite; PATELLA, Ana Paula Dupuy. O Conselho Tutelar e as políticas públicas para crianças e adolescente. *Cad. EBAPE.BR*, vol. 18, n. 4, out.-dez./2020, p. 8.

deveriam sofrer, influência de programas de governo, preservando assim sua independência funcional. Já se observou nesse sentido que os Conselheiros eleitos, na verdade, utilizam-se desse cargo para ser uma espécie de *trampolim* para a carreira política³⁴, evidenciando que o espaço em si do CT não é politizado, mas permite ao indivíduo se promover à política institucional.

Um estudo já demonstrou que, se por um lado a eleição direta pela sociedade é fator positivo, também aqui a população sofre os mesmos problemas do sistema representativo proporcional, na qual muitos eleitos não possuem a devida capacidade para desempenho do cargo ou não são compromissados ou usam da posição como um trampolim-político para a vereança.³⁵

Do ponto de vista estritamente normativo, o próprio ECA, ao tratar da prevenção de violação dos direitos da criança e do adolescente estabeleceu, após as mudanças dadas pela Lei nº 13.010 de 2014, mecanismos para a promoção de campanhas educativas permanentes voltadas a divulgação dos cuidados e direitos, visando a prevenção de qualquer forma de violência. Destaca-se, nesse contexto, o inciso IV do artigo 70-A que dispõe sobre “*o apoio e incentivo às práticas de resolução pacífica de conflitos que envolvam violência contra a criança e o adolescente*”. Assim, nota-se que o legislador reconhece a possibilidade e a importância de o Estado criar mecanismos alternativos para a solução de conflitos, com vistas a garantir proteção integral da criança e do adolescente. É fato que tais alterações visaram a proteção contra a violência, independentemente da sua forma ou origem. E nisso se inclui, no sistema de proteção à criança e ao adolescente, lidar-se com situações diversas, como violências de direitos advindos de conflitos judiciais familiares.

Prosseguindo no ECA, em sua Parte Especial, Título I, que trata da Política de Atendimento, também se vê a previsão no art. 88, inciso III da diretriz de política de atendimento consubstanciada na criação e manutenção de programas específicos, além de, em seu inciso VI, prever a integração com todos os órgãos de sistema de justiça, Judiciário, Ministério Público, Segurança Pública, Conselho Tutelar etc.

³⁴ SANTOS, Antônio Nacílio Sousa dos. Conselho Tutelar e política eleitora: a formação da carreira política partidária a partir da função de conselheiro tutelar. *Research, Society and Development*, vol. 11, n. 1, 2022, p. 8.

³⁵ PASE, Hamerson Luiz; CUNHA, Gabriele Padilha; BORGES, Márcia Leite; PATELLA, Ana Paula Dupuy. O Conselho Tutelar e as políticas públicas para crianças e adolescente. *Cad. EBAPE.BR*, vol. 18, n. 4, out.-dez./2020, p. 9.

Portanto, do ponto de vista legal, não há impedimentos para criação de políticas e programas específicos voltados ao enfrentamento dos conflitos judiciais familiares que envolvam criança e adolescente perante os Conselhos Tutelares, que podem ser feitas a partir de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais de todos os entes federados, conforme previsão do art. 86 do ECA, ao passo que essa lei possibilitou a participação de outros atores, abrindo-se espaço para a criação da desjudicialização dos conflitos, do sistema de justiça multiportas e da extrajudicialização. Consta igualmente no art. 87, inciso VI do ECA que podem ser criados políticas e programas que visem resguardar o convívio familiar. Veja-se, por exemplo, que conflitos de guarda causam algum afastamento familiar.

Ademais, o Conselho Tutelar, enquanto instituição municipal já consolidada e atuante no cotidiano, possui potencial para se tornar um espaço efetivo de resolução de conflitos. O momento e a forma dessa atuação podem ser definidos tanto em âmbito nacional como local, visto que a competência legislativa nesse campo é concorrente entre a União e os Estados, conforme o artigo 24, inciso XV da Constituição Federal. A previsão da concorrência legislativa demonstra que o propósito da Constituição é dar aos Estados o poder de regular seu próprio interesse local, resguardando a União nacionalizar aquilo que é essencial e transborda a esse interesse local.³⁶ No mesmo sentido o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente pode debater formas de acolhimento deste conflito, com vistas a criar políticas públicas de auxílio na resolução, utilizando o Conselho Tutelar como ponte desta rede de garantias de direitos.

Ressalta-se que uma intervenção excessiva ou desnecessária no âmbito familiar é indesejada, como apontado no início deste artigo, sendo superada uma visão ideológica para a de garantia de direitos. O ordenamento jurídico brasileiro adota o princípio da autonomia familiar, buscando a menor interferência possível do Estado³⁷. O objetivo é que o Estado atue como mediador dessa autonomia, auxiliando as partes a tomarem decisões informadas, especialmente quando lhes faltam elementos essenciais para isso.

Não há autonomia privada quando não se tem conhecimento dos próprios direitos. Conforme define Ana Amorim³⁸, a autonomia familiar consiste na possibilidade de os

³⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 924.

³⁷ D'ALBUQUERQUE, Teli Rocha Lins. Novas perspectivas em direito de família e o princípio da autonomia privada: um estudo à luz da eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas. *Rev. Fac. Dir. da UFU*, vol. 43, n. 2, 2016.

³⁸ AMORIM, Ana Mônica Anselmo de. A (des)necessária intervenção do Estado na autonomia familiar. *Civilistica.com*, a. 10, n. 2, 2021.

indivíduos escolherem a forma da família, a liberdade de ter ou não filhos e decidir sobre sua educação. Compartilha-se a ideia de que é retrógrado um Estado que imponha, com base em ideologia própria, como devem se dar as relações familiares.

É fundamental não retroceder neste ponto, pois aquilo que parece consolidado pode sofrer variações e fragilidades conforme os interesses políticos dominantes, como exemplifica o Projeto de Lei 580/07, em tramitação no Congresso, que visa proibir uniões homoafetivas. Ao contrário de uma ação intervencionista que molde a forma e o modo da família, o que se busca é justamente o oposto: o Estado deve atuar como agente de garantia dos direitos e da autonomia privada, assegurando que cada cidadão possa exercer plenamente seus direitos.

Nesse sentido, vislumbra-se a possibilidade de os Conselhos Tutelares atuarem como instituições estatais aptas a execução de políticas de conscientização voltadas a gestão de conflitos familiares. Inicialmente, é fundamental que essas políticas incluam o esclarecimento dos direitos das crianças e dos adolescentes, bem como possíveis riscos decorrentes da instrumentalização dessas pessoas em desenvolvimento como forma de ataque em disputas judiciais. A partir dessa compreensão, devem-se estabelecer caminhos para a resolução pacífica dos conflitos, evidenciando as vantagens de soluções consensuais obtidas por meio da conciliação ou da mediação.

É possível cogitar uma redução significativa da belicosidade que, embora recorrente, não deve ser naturalizada no âmbito familiar – espaço por excelência da realização da dignidade da pessoa humana.³⁹ No mesmo sentido, vislumbra-se a hipótese de redução de processos, com a implementação de políticas de redução de conflitos familiares. Recomenda-se por isso, que sejam feitos estudos e pesquisas para verificação de como estes conflitos são atualmente geridos nos âmbitos extrajudiciais, após políticas de desjudicialização.

A política implementada pelo CNJ para desjudicialização de conflitos tem como pano de fundo uma sobrecarga de processos judiciais. Segundo dados do relatório Justiça em Números⁴⁰, em um recorte que contempla os principais casos envolvendo crianças e adolescentes — como fixação de guarda, alteração de guarda e ações de alimentos —, observa-se que, entre 2020 e 2024, manteve-se uma média extremamente elevada de

³⁹ TEPEDINO, Gustavo. A disciplina civil-constitucional das relações familiares. In: BARRETO, Vicente (Coord.). *A nova família: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 56.

⁴⁰ Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em Números*. 2024.

processos. No caso da fixação de guarda, os números crescem ano a ano e se aproximam da marca de um milhão de ações. Já as ações relativas à guarda e aos alimentos mantêm-se, individualmente, na casa de meio milhão de processos. Trata-se, portanto, de um panorama expressivo, ainda que represente apenas uma fração do volume total enfrentado pelo Judiciário, que abrange, também, litígios empresariais, contratuais, indenizatórios, tributários, entre outros.

Além disso, constitui fator relevante o fato de que, em muitas cidades brasileiras, os fóruns judiciais não contam com varas especializadas em família e sucessões, o que agrava a situação, pois um mesmo magistrado, não raras vezes, é responsável por julgar demandas de naturezas diversas, sem a especialização que determinados casos exigem. O próprio CNJ recomendou desde 2006 a implementação de varas familiares e de sucessões em todos os tribunais do país⁴¹ após reinvidicação da sociedade civil organizada, através do Instituto Brasileiro de Direito de Família.⁴²

Por outro lado, os Conselhos Tutelares, criados com a finalidade específica de zelar pela proteção integral da criança e do adolescente, estão inseridos diretamente no contexto familiar e presentes em todos os municípios brasileiros, o que os torna instituições estratégicas para o acolhimento e encaminhamento de conflitos que envolvam esse público.

5. Considerações finais

Conclui-se que o Conselho Tutelar, em razão de sua natureza plural e de suas raízes na comunidade local, revela-se como uma instituição integrante da rede de garantias de direitos da criança e do adolescente, se inserindo como parte para a execução de eventuais políticas de extrajudicialização de conflitos familiares. Suas características apresentam, ao menos no campo normativo, um local adequado para promover maior efetividade e resolutividade no cotidiano das famílias envolvidas. Embora se reconheçam os desafios inerentes à eventual implementação de reformas legislativas, no cenário atual é plenamente viável fortalecer o papel dos Conselhos Tutelares, atribuindo-lhes funções mais amplas na mediação e prevenção de conflitos familiares, sobretudo aqueles que repercutem diretamente sobre os direitos das crianças e adolescentes.

⁴¹ Recomendação nº 5 de 04/07/2006.

⁴² ANUNCIACÃO, Débora. “Brasil ainda enfrenta escassez de varas especializadas em Direito de Família e das Sucessões, 16 anos após recomendação do CNJ”. *Assessoria de Comunicação IBDFAM*. 19 jan. 2022.

Nessa perspectiva, os Conselhos Tutelares podem servir como instrumento estatal apto a fortalecer a autonomia familiar e a dialogar com o movimento contemporâneo de extrajudicialização e desjudicialização dos conflitos, funcionando como mais um mecanismo dentro do sistema de justiça multiportas. Observou-se, ao longo desta análise, que os conflitos de natureza familiar que envolvem crianças e adolescentes apresentam características peculiares, distintas dos litígios convencionais, frequentemente limitados à esfera patrimonial. Tais disputas transcendem o interesse financeiro, alcançando aspectos afetivos, educativos e estruturais da convivência familiar, o que exige soluções mais sensíveis e integradas.

A afetividade, enquanto vínculo jurídico fundamental das relações familiares, exige um tratamento mais cuidadoso no manejo dos conflitos que dela decorrem. A negligência quanto a essa dimensão pode comprometer a efetividade das soluções propostas, gerando desdobramentos sucessivos e prolongando, ou até agravando, a situação conflituosa.

Diante da crescente judicialização das disputas familiares, observou-se novas políticas públicas promovidas pelo Poder Judiciário para uma redução do acervo de processos, para atingir uma pacificação dos conflitos, além daquela concebida tradicionalmente, em que há um vencedor. Tal movimentação foi acompanhada na alteração da principal lei que rege os conflitos judiciais, o Código de Processo Civil, que incluir nas demandas familiares uma fase obrigatória de conciliação.

Nesse contexto, acredita-se que os Conselhos Tutelares possam atuar como instância adequada de acolhimento desses conflitos, exercendo uma função mediadora, capaz de orientar as partes para uma tomada de decisão mais consciente, reduzir a hostilidade e preservar os interesses da criança e do adolescente, garantindo-lhes um ambiente familiar mais saudável.

Referências

AMORIM, Ana Mônica Anselmo de. A (des)necessária intervenção do Estado na autonomia familiar. *Civilistica.com*, a. 10, n. 2, 2021.

ANUNCIAÇÃO, Débora. “Brasil ainda enfrenta escassez de varas especializadas em Direito de Família e das Sucessões, 16 anos após recomendação do CNJ”. *Assessoria de Comunicação IBDFAM*. 19 jan. 2022.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. Justiça multiportas: mediação, conciliação e arbitragem no Brasil. *Revista ANNEP de Direito Processual*, vol. 1, n. 1, 2020.

D'ALBUQUERQUE, Telia Rocha Lins. Novas perspectivas em direito de família e o princípio da autonomia privada: um estudo à luz da eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas. *Rev. Fac. Dir. da UFU*, vol. 43, n. 2, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2016.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildera Amorim. *Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado*. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2017.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet; SPENGLER, Fabiana Marion. A justiça restaurativa como instrumento de fortalecimento da cultura de paz: uma nova perspectiva para a execução das medidas socioeducativas no Brasil. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, vol. 8, n. 1, 2018.

HUMBERTO, Theodoro Júnior. *Curso de direito processual civil*, vol. I. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

LOBO, Paulo. *Direito civil: famílias*. São Paulo Saraiva, 2015.

MADALENO, Rolf. *Manual de direito de família*. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MELO, Jeferson. “Plano de ação vão fomentar a desjudicialização nos tribunais”. *Agência CNJ de Notícias*, 19 jun. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MENEZES, Joyceane Bezerra de; DE CICCO, Maria Cristina; BODIN DE MORAES, Maria Celina. Constituição da República de 1988: elementos para uma teoria constitucional da família. *Civilistica.com*, a. 13, n. 3, 2024.

NASCIMENTO, Maria Livia do; SCHEINVAR, Estela. De como as práticas do conselho tutelar vêm se tornando jurisdicionais. *Aletheia*, n. 25, 2007.

PASE, Hamerson Luiz; CUNHA, Gabriele Padilha; BORGES, Márcia Leite; PATELLA, Ana Paula Dupuy. O Conselho Tutelar e as políticas públicas para crianças e adolescente. *Cad. EBAPE.BR*, vol. 18, n. 4, out.-dez./2020.

PUPO, Amanda. “Bolsonaro: família é homem e mulher porque está na Constituição e na Bíblia”. *Portal UOL*, 10 ago. 2019.

REALE, Miguel. *Lições preliminares do direito*. São Paulo: Saraiva, 2016.

SANTOS, Antônio Nacílio Sousa dos. Conselho Tutelar e política eleitora: a formação da carreira política partidária a partir da função de conselheiro tutelar. *Research, Society and Development*, vol. 11, n. 1, 2022.

SANTOS, Romualdo Baptista dos; NOMURA-SANTIAGO, Maria Carolina. A responsabilidade civil das partes e dos advogados por danos nos litígios de família. *Civilistica.com*, a. 11, n. 3, 2022.

TEPEDINO, Gustavo. A disciplina civil-constitucional das relações familiares. In: BARRETO, Vicente (Coord.). *A nova família: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

ZANETI JR, Hermes; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. A intervenção do Ministério Público do trabalho nos processos jurisdicionais com interesse de crianças e Adolescentes. *Revista de Processo*, vol. 352. São Paulo: Revista dos Tribunais, jun./2024.

ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Michelle Ivair Cavalcanti de; BERDEAL, Francisco Martínez. A atribuição do ministério público nas ações de família. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, vol. 21, n. 3, 2020.

ZANGRANDO, P.; GUIMARÃES, T. DE A.. A governança em rede do sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes. *Revista de Administração Pública*, vol. 59, n. 3, 2025.

Como citar:

SOUZA, Caio Henrique Martins de; SILVEIRA, Rafael Barros Bernardes da; LEITE, Daniela Batista. Intervenção estatal na família: limites de atuação e caminhos de adequação dos litígios familiares envolvendo crianças e adolescentes. **Civilistica.com**, a. 15, n. 2, 2026. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc>. Data de acesso.



civilistica.com

Recebido em:

20.1.2026

Aprovado em:

18.8.2026