

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE BRASÍLIA – EDB
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA,
POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL**

LUCIANA YUKI FUGISHITA SORRENTINO

JUSTIÇA ALÉM DO PROCESSO

A Política Judiciária de Tratamento de Conflitos de Interesses e a mudança
paradigmática necessária à sua consolidação

Brasília, DF
2018

LUCIANA YUKI FUGISHITA SORRENTINO

JUSTIÇA ALÉM DO PROCESSO

A Política Judiciária de Tratamento de Conflitos de Interesses e a mudança paradigmática necessária à sua consolidação

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação no Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública – Políticas Públicas e Gestão Governamental da Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientação: Professor Doutor Fernando B. Meneguim

Brasília, DF
2018

Luciana Yuki Fugishita Sorrentino

JUSTIÇA ALÉM DO PROCESSO

A Política Judiciária de Tratamento de Conflitos de Interesses e a mudança paradigmática necessária à sua consolidação

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação no Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública – Políticas Públicas e Gestão Governamental da Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovada em 06 de novembro de 2018.

Banca Examinadora:

Professor Doutor Fernando B. Meneguim
IDP

Professora Doutora Flávia Santinoni Vera
IDP

Professor Doutor Roberto Freitas Filho
UniCEUB

**À GIULIA, LUZ DA MINHA EXISTÊNCIA.
COM A ESPERANÇA DE QUE, SE ESTA FOR
REALMENTE A SUA ESCOLHA, VOCÊ ENCONTRE
UMA MAGISTRATURA MAIS SENSÍVEL À REALIDADE
SOCIAL E À MISSÃO DE PROMOVER A JUSTIÇA.**

AGRADECIMENTOS

Meus especiais agradecimentos aos meus incentivadores de hoje e de sempre, meus pais, Hideko e Hideki, ao meu marido Thiago e à minha filha Giulia. Sem o amor, a compreensão e o apoio da família, nada seria possível!

Ao professor orientador, Dr. Fernando B. Meneguim, sempre disponível nos momentos de dúvida e insegurança.

À professora, Dra. Flávia Vera, pelo incentivo e amizade que se formou ao longo da elaboração deste trabalho.

Ao Des. Waldir Leôncio Jr., que acreditou nas minhas idéias e ideais, e, me permitiu desenvolver o trabalho e o amor pela política judiciária autocompositiva na coordenação do CEJUSC/BSB e do NUPEMEC.

Ao Des. J.J. Costa Carvalho e à Des. Ana Maria Duarte Amarante Brito, que me permitiram dar continuidade ao trabalho inicialmente desenvolvido e vê-lo frutificar.

Às minhas amigas-irmãs, magistradas, que, assim como eu, acreditam no poder transformador da conciliação, do diálogo e da cooperação: Rachel Adjuto, Caroline Lima, Camille Javarine, Gláucia Rizzo, Monize Marques, Natália Gondim e Gláucia Foley. Com vocês ao meu lado, sou mais forte para enfrentar os desafios da nossa batalha.

Às amigas, que o trabalho na conciliação me trouxe de presente, Talitha Selvati, Amanda Rego, Abadia Caetano, Wildice Lima e Fabíola Orlando. A companhia de vocês torna o caminho mais suave.

Aos servidores, servidoras, estagiários e voluntários que trabalham ou já trabalharam na Segunda Vice-Presidência, no NUPEMEC e nos CEJUSCs, por compartilharem sua força e dedicação à causa e à crença de que, através do diálogo, podemos resolver nossos conflitos de forma muito mais adequada.

***“EM VERDADE, O AMOR CONSTITUI, NO IMO DA
CONSCIÊNCIA DE LEGISLADORES E INTÉRPRETES,
A MATRIZ SILENCIOSA, O SUBMERSO MANANCIAL,
A INSPIRAÇÃO GERADORA DA DISCIPLINA DA
CONVIVÊNCIA. É A ORIGEM MAIS PURA DA
LEGISLAÇÃO: A CAUSA DE SUAS CAUSAS. É A
FONTE NATURAL DO DIREITO”.***

GOFFREDO TELLES JÚNIOR

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de fazer um contraponto entre a crise da prestação jurisdicional, especialmente com foco no tempo, no custo do processo e na satisfação do usuário e a implantação da Política Judiciária de Tratamento de Conflitos de Interesses, criada pela Resolução 125/2010 do CNJ, que elege a mediação e a conciliação (métodos autocompositivos), como ferramentas oficiais de solução de conflitos que ocupam o mesmo patamar de importância do processo judicial tradicional, formalizando, dessa forma, o sistema multiportas. Assim, revela-se uma nova face do Judiciário, mais humanizada e preocupada com a efetividade das soluções que oferece aos seus jurisdicionados e lhes possibilita a oportunidade de, através do diálogo, construir, por si mesmos, soluções para os seus conflitos.

Através da pesquisa, constatou-se que a Política Judiciária de Tratamento de Conflitos de Interesses depende da mudança paradigmática que tem se operado, progressivamente, em que, tanto operadores do direito quanto a sociedade, conseguem enxergar os efeitos positivos da retomada do diálogo e do empoderamento promovidos pelos métodos autocompositivos. Embora não se trate da única solução para a crise da prestação jurisdicional, a especialização do atendimento em mediação e conciliação, no âmbito do Poder Judiciário, através da criação e instalação de CEJUSCs, consiste em uma ferramenta que não pode ser ignorada no momento de planejar e gerir a prestação jurisdicional, pois possibilita reduzir o tempo e o custo processual, e, por consequência, provoca o incremento da satisfação do usuário com o serviço prestado.

Palavras-chaves: Mediação. Conciliação. Política Judiciária de Tratamento de Conflitos de Interesses. Gestão de processos. Audiência de conciliação. Centros Judiciários de Solução de Conflitos e de Cidadania – CEJUSCs. Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação – NUPEMEC. Resolução 125/2010 do CNJ. Crise do Judiciário. Morosidade.

ABSTRACT

Statistics suggest the Judiciary handles its caseload inefficiently, when adjudication is its main method of solving conflicts. Usually the Judiciary fails in tackling the crux of the litigation (the interests and the social conflict) and ends up tangled in merely ritualistic questions.

In this scenario, this work aims to contrapose the crisis in adjudication, the time and cost of litigation, in one side, and the development of the Judiciary Policy of Tackling the Conflict of Interests, created by Resolução 125/2010 from CNJ, wich choose self-composition, specially mediation and conciliation, as oficial tools of solving conflicts.

Therefore, we are able to reveal a new facet of the Judiciary, more humane and concerned with the effectiveness of the solutions presented to the population. Also, it allows them to build themselves the solutions to their conflicts. It is not only a way to reduce the bottlenecked caseload, but to increase the quality of the management of services rendered, with the focus in the user satisfaction.

Keywords: mediation, conciliation, Judiciary Policy, caseload management, pretrial hearing, Citizenship and Conflict Resolution Judiciary Centers – CEJUSC, Permanent Nucleus for Mediation and Conciliation – NUPEMEC. Resolução 125/2010 from CNJ. Judiciary Crisis. Morosity.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Setores dos 100 maiores litigantes	22
Tabela 2- Assuntos mais demandados na Justiça Estadual em 2017	23
Tabela 3 - Atuação dos CEJUSCs e dos Juizados Especiais Cíveis	70
Tabela 4 - Atuação dos CEJUSCs e das Varas Cíveis	70

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Motivos para não ter buscado a solução do conflito.....	25
Gráfico 2- Dimensões negativas do Poder Judiciário	26
Gráfico 3- Evolução do ICJBrasil entre os anos de 2012 e 2017	28
Gráfico 4- Reclamações registradas na ouvidoria do CNJ	54
Gráfico 5- Celeridade Processual - 2ª instância - TJDFT	55
Gráfico 6 - Despesas anuais - casos novos e casos pendentes.....	59
Gráfico 7- Casos novos não criminais	60
Gráfico 8 - Produtividade dos CEJUSCs.....	73
Gráfico 9 - Satisfação geral dos usuários dos CEJUSCs/TJDFT	76
Gráfico 10 - Melhoria na imagem do Judiciário por ano	77
Gráfico 11 - Sentiu que participou da solução?	78
Gráfico 12 - A tentativa de acordo foi válida?.....	79
Gráfico 13 - Economia processual estimada.....	80

LISTA DE SIGLAS

CNJ	Conselho Nacional de Justiça
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania
NUPEMEC	Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação
CPC	Código de Processo Civil
CF	Constituição Federal
MJ/SRJ	Ministério da Justiça/ Secretaria de Reforma do Judiciário
MEC	Ministério da Educação e Cultura
SEPG/TJDFT	Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica do TJDFT
ICJBrasil/FGV	Índice de Confiança na Justiça Brasileira
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
CNE	Conselho Nacional de Educação
PUC/RS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
FGV	Fundação Getúlio Vargas
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. A PRESTAÇÃO JURISDICIONAL EM CRISE	20
3. MUDAR É PRECISO: COMO GERIR CONFLITOS EM UM CENÁRIO DE CRISE E ESCASSEZ?	30
3.1. A autocomposição no Brasil antes da Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos	30
3.2. A Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos de Interesse	33
3.3. A mudança paradigmática necessária para tratar os conflitos de forma adequada: do litígio ao diálogo	37
4. POR QUE VALE A PENA CONCILIAR SOB A PERSPECTIVA DE TEMPO E DE CUSTO DO PROCESSO?	51
4.1. A morosidade como obstáculo à efetivação de direitos	51
4.2. O custo do processo	57
5. COMO FORTALECER A POLÍTICA JUDICIÁRIA?	64
6. A POLÍTICA JUDICIÁRIA NA PRÁTICA: A EXPERIÊNCIA DO TJDFT ..	69
6.1. A estruturação do serviço de conciliação e as dificuldades enfrentadas sob a perspectiva administrativa	69
6.2. Resultados obtidos	72
6.3. O usuário gosta da experiência de conciliar?	74
7. UMA PROPOSTA DE REORGANIZAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS AO PODER JUDICIÁRIO	81
CONCLUSÕES	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	93

1. INTRODUÇÃO

Mercador de esperança é o que se propõe ao juiz brasileiro. Apto a se envolver num projeto ambicioso – quiçá utópico! – de devolver à parte a esperança de uma decisão justa em tempo oportuno

José Renato Nalini

Em uma sala de audiência, uma juíza toma o depoimento pessoal de *Mirtes*, que, pela terceira vez, ajuizou uma ação de indenização por danos morais contra sua vizinha *Vera*, em razão de desentendimentos decorrentes do descarte de lixo que culminaram em ofensas pessoais de todo tipo. Durante a narrativa dos fatos por *Mirtes*, a magistrada reflete silenciosamente sobre a **melhor** sentença a ser proferida, afinal o diálogo é inexistente e qualquer que seja o resultado jurídico (procedência ou improcedência) a paz está longe de reinar entre aquelas pessoas.

A condutora do processo tem um lampejo sobre a justiça ideal naquele caso concreto e do seu ideal pessoal de justiça, mas é rapidamente interrompida pelo barulho das pessoas que aguardam a próxima audiência já impacientes¹.

Durante cada minuto em que o ato processual se estendeu e pelos tantos outros que compõem os dias, os meses e os anos são ajuizadas **34** novas demandas de natureza não criminal em toda a Justiça Estadual. Conflitos como o de *Mirtes e Vera* são convertidos em números e somam-se ao estoque de **52.471.327** processos em andamento de mesma natureza².

Eis a força motriz deste trabalho, a inquietação de quem vivenciou a angústia de carregar o dever de aplicar a justiça e testemunhou a falta de efetividade de muitas de suas decisões, seja porque o direito limita a resolução integral do conflito, seja porque é impossível considerar todas as nuances individuais de cada processo que chegava para a prolação da sentença.

A angústia também se revela com a percepção de que, **de** certa forma, a ritualística processual e o formalismo façam com que se esmaieça a sensibilidade e até a humanidade do julgador, que, no meio de pilhas de processos e

¹ A experiência foi vivida pela autora no exercício da judicatura em Juizado Especial Cível da Justiça do DF. Os nomes são fictícios.

² Dados extraídos do relatório Justiça em Números – 2017 do Conselho Nacional de Justiça.

sucessivos requerimentos, deixa de enxergar as pessoas e os seus dramas³, no entanto,

[...] captar o outro é importante na medida em que possamos descobrir nossa honestidade, conosco e com os outros. E vê-lo para além de suas imagens, de seus simulacros, de suas representações, de seus comportamentos artificiais, fabricados para agradar, ou para ter êxito. (WARAT & MEZZARROBA, 2004, p. 143).

Passado algum tempo, o ato técnico de sentenciar se transforma em atividade mecânica, limitada pelas informações contidas nos autos e alicerçada nas leis. No dia-a-dia dos julgadores, sentenciar um processo é apenas substituí-lo por outro ou outros tantos, e, dessa forma, a prestação jurisdicional estará sempre sobrecarregada e impossibilitada de responder na velocidade e com a qualidade esperada pela sociedade.

Mas, como nas palavras de Érico Veríssimo (*O tempo e o vento*), “quando os ventos de mudança sopram, umas pessoas levantam barreiras, outras constroem moinhos de vento”, uma nova face da justiça teve a chance de se mostrar por meio da Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos de Interesses criada pela Resolução nº 125/2010 do CNJ.

É claro que a mudança do olhar não acontece de forma imediata. No entanto, conhecer, conversar e, sobretudo, escutar as pessoas envolvidas em um conflito que passaram pela experiência autocompositiva representa o grande diferencial entre a atuação jurisdicional voltada à drástica redução de processos e a atuação jurisdicional voltada para as pessoas e a resolução definitiva dos seus conflitos.

A satisfação e a gratidão externadas pelas pessoas que solucionaram os seus conflitos de uma forma única e personalizada traz de volta o tão almejado

³ “No entanto, imersos em um sistema de produção de decisões normativamente cego e acrítico, que não estimula a criatividade nem a liberdade de atuação, e atrelado a lugares-comuns inquestionados, muitos juízes não conseguem enxergar além das pilhas de livros e códigos que tomam conta de seus gabinetes. Não visualizam as pessoas por trás das partes. Não percebem que, além do mundo dos autos, existe o mundo da vida. Não compreendem que as alterações legislativas nem sempre refletem as mudanças e transformações das instituições e dos valores sociais. Sob o escudo das pretensas 'imparcialidade' e 'neutralidade axiológica' que se exigem do julgador como pressupostos da concretização da Igualdade e da Justiça, refugiam-se, como se tentassem amenizar a árdua (e quase sobre-humana) tarefa que é decidir sobre o destino e a vida das pessoas”. (SENA, 2011, p. 93).

desejo de concretização da justiça. E a certeza do dever cumprido com a missão de pacificação, intrínseca ao exercício da jurisdição, não depende de quantos processos sentenciados, mas de quantos conflitos realmente foram pacificados. Como salienta Nalini (2012, p. 73),

[a] missão de resolver problemas humanos não precisa, obrigatoriamente, passar por um labirinto burocrático, nem ostentar linguagem ininteligível, se os homens continuam a ser os mesmos, sofrendo pelas mesmas causas e vibrando com as emoções idênticas às dos primitivos ocupantes deste Planeta.

Com a diretriz de resolver conflitos da forma mais adequada, seja quais forem os meios empregados, é que se chega ao cenário da crise da prestação jurisdicional, materializado pelo imenso acervo que aguarda julgamento e efetivação de direitos, e também pela insatisfação do usuário que reclama da morosidade e do alto custo do acesso ao Poder Judiciário. Tudo isso resvala na deterioração da imagem institucional e nos baixos índices de confiança da população.

Por sua complexidade, as causas da crise jurisdicional não podem ser listadas em um trabalho acadêmico, mas não se pode deixar de registrar o predomínio do perfil litigioso tanto entre os operadores do direito quanto entre a população, que perfaz um cenário de guerra jurídica permanente ao mesmo tempo que demonstra o perfil passivo da sociedade, que aguarda do Estado-Juiz a solução do seu conflito.

A predominância da visão de conflito de viés negativo exige uma mudança de perspectiva, pois, como salienta Moore os “conflitos podem conduzir a mudanças produtivas e positivas, ou ao crescimento ou à destruição e degradação dos relacionamentos”, sendo certo que a “mediação é um processo que pode dar uma importante contribuição para a resolução pacífica de disputas”. (1998, p. 321).

Com efeito, durante séculos, incutiu-se na sociedade a ideia de monopólio estatal da resolução de conflitos por meio do processo, de caráter eminentemente competitivo em que a vitória de uma das partes implica, necessariamente, a derrota da outra. Nessa trilha, o conflito, representado nas petições, apoia-se em

disposições legais, na doutrina e jurisprudência e, por vezes, perde a humanidade, transformando-se em mais um número a ser somado ao dos demais processos, cujos jurisdicionados aguardam impacientemente por uma solução definitiva.

A perda da capacidade de dialogar e ouvir o outro com empatia, combinada com a opção de terceirizar a solução do conflito pelo Estado, que administra mal os recursos humanos e materiais destinados à prestação jurisdicional, tem gerado efeitos devastadores ao longo do tempo. O serviço é prestado de forma lenta, cara, de difícil compreensão ao jurisdicionado e sem foco na sua satisfação.

Em um cenário de escassez é preciso repensar e reorganizar os recursos disponíveis. Não se trata de realizar uma reforma que coloque abaixo todo o sistema atual, mas sim de adequá-lo às necessidades contemporâneas que exigem respostas rápidas e efetivas aos fluídos conflitos que se multiplicam cotidianamente.

O Judiciário precisa se aperfeiçoar no papel de grande gestor de conflitos, e cabe aos seus representantes direcionar a cada conflito a ferramenta mais adequada à sua solução. Como um médico que não pode receitar um antibiótico potente ao paciente que tem gripe, o magistrado não deve prescrever aos conflitantes um árduo, custoso e demorado processo para resolver questão singela ou cuja solução jurídica não lhes trará qualquer pacificação.

A otimização no direcionamento de recursos não tem por escopo somente a redução do acervo processual. Ainda que este seja um reflexo importante da organização da prestação jurisdicional, há que se enxergar além. Há que se ter como foco a satisfação do jurisdicionado e o seu empoderamento para o diálogo e a construção de soluções criativas e específicas para os seus conflitos ao longo de toda a vida.

Diante das limitações orçamentárias impostas aos poderes públicos, especialmente pela Emenda Constitucional nº 95/2016, a proposta não depende do aporte de recursos financeiros novos. Sua grande vantagem consiste no direcionamento de recursos já existentes para a criação, manutenção e fortalecimento do chamado sistema multiportas, por meio do qual, não há prevalência absoluta de um método de solução de conflitos sobre outro.

No presente trabalho, abordam-se especificamente a mediação e a conciliação, métodos adequados de solução de conflitos que compõem o sistema

processual, após a institucionalização definitiva pelo Novo Código de Processo Civil da Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos de Interesses desenhada pelo Conselho Nacional de Justiça.

Nessa trilha, no Capítulo I, traça-se um panorama da crise da prestação jurisdicional, além dos principais fatores que contribuíram e contribuem para o seu agravamento. Aborda-se a situação paradoxal que inunda o sistema judicial, pois, enquanto alguns atores o utilizam e o manejam de forma predatória para impedir ou postergar a efetivação de direitos, outros deixam de buscar solução para os seus conflitos pelos mais diversos motivos (litigiosidade contida).

Ao investigar as causas da litigiosidade contida com dados colhidos em pesquisas realizadas pelo IBGE e pelo CNJ, elegem-se, para fins deste estudo, duas causas relacionadas diretamente à prestação do serviço, ou seja, o custo e o tempo do processo ante a possibilidade de sua otimização mediante atos de gestão e priorização na destinação dos recursos orçamentários do Judiciário e outra relacionada à avaliação realizada pelos seus usuários, qual seja, a falta de confiança institucional. Ao longo do trabalho (Capítulo IV), serão apontados resultados de pesquisas que demonstram como seria possível trabalhar a melhoria da imagem do Poder Judiciário por meio da aplicação do sistema multiportas.

No Capítulo II, abordam-se os principais marcos legais anteriores à implantação da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos, como, por exemplo, a Lei nº 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis). Também são feitas algumas ponderações sobre o insucesso do CPC/1973, que trouxe em seu bojo diversos dispositivos que prestigiavam a conciliação, mas que não tinham aplicação prática. Em seguida, são objeto de estudo os marcos legais que criaram e consolidaram a referida política judiciária, inclusive a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, o Novo Código de Processo Civil e a Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação).

Mas a mudança legislativa não esgota o problema da prestação jurisdicional em si. É preciso que o arcabouço legal tenha aplicação plena e efetiva para provocar a mudança cultural pretendida, motivo pelo qual, no mesmo capítulo, também são feitas algumas reflexões acerca da mudança paradigmática necessária para a desjudicialização e os seus efeitos positivos. Nesse sentido, são examinadas algumas reflexões sobre a aplicação plena do Art. 334 do Novo

CPC, que determina a realização de audiência de conciliação no início da tramitação do processo.

O desapego aos velhos paradigmas que permeiam os profissionais do direito: o perfil adversarial e não colaborativo; o excesso de formalismo; o foco na disputa e não nos interesses e o medo de perder o poder sobre a causa são fatores de suma importância para garantir o sucesso da política judiciária.

A seguir, no Capítulo III, são retomadas individualmente as causas da litigiosidade contida vinculadas diretamente à prestação jurisdicional: custo e tempo do processo. O objetivo é trazer à tona elementos concretos que demonstram a ineficiência de se tratar conflitos com diferentes graus de complexidade de modo uniformizado.

Isso porque há casos em que a autocomposição, que estimula a participação ativa dos envolvidos na construção de soluções, proporcionaria resoluções qualitativamente mais satisfatórias, uma vez admitida a possibilidade de transbordamento dos limites contidos na petição inicial e nos autos.

Além disso, não se pode ignorar o efeito preventivo e educativo dos métodos autocompositivos, porquanto o resgate do canal de diálogo das partes possibilitará que em conflitos futuros se busque primeiramente a mediação/conciliação extrajudicial, sem interferência do Estado. Esse é o grande passo de cidadania que se pretende seja dado pela sociedade.

No Capítulo IV, é trazida a conhecimento a experiência prática do TJDFR na implantação da Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos de Interesses. É possível acompanhar o progresso das atividades autocompositivas desde o ano de 2011 por meio de dados estatísticos relativos à quantidade de sessões de conciliação e mediação agendadas, realizadas e da quantidade de acordos.

E, como já salientado, considerando que a finalidade da política judiciária não está adstrita à redução da quantidade de processos, ressalta-se a importância primordial da satisfação do usuário como finalidade que deve ser perseguida na prestação do serviço jurisdicional. Assim, são apresentados dados relativos à Pesquisa de Satisfação do Usuário – PSU – aplicada pelo Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação – NUPEMEC/TJDFR – no biênio 2016-2017.

Com relação à faceta qualitativa dos serviços, a pesquisa indica que, ao contrário do que se poderia esperar, a satisfação do usuário não está diretamente relacionada à celebração do acordo, mas sim à experiência de ser acolhido e de ter um espaço de escuta e fala dentro do Poder Judiciário. Destaca-se, ainda, dado que revela que o serviço prestado pelos CEJUSCs auxiliou na mudança positiva da imagem institucional. Dessa forma, ainda que não se possa concluir que a mediação e a conciliação sejam a “tábua de salvação” para a crise do Judiciário, o que realmente não é, não se pode ignorar que se trata de ferramentas potentes para auxiliar na mudança de olhar dos órgãos gestores do serviço jurisdicional.

No Capítulo V, reflete-se acerca das perspectivas da política judiciária e do crescimento da aplicação dos métodos autocompositivos, especialmente em nível extrajudicial como resultado do empoderamento social e da compreensão de que, em alguns casos, a solução, construída pelos próprios envolvidos, guarda em si muito mais valor do que a decisão adjudicada do Estado.

Ao se trabalhar com o direcionamento dos conflitos para a ferramenta mais adequada à sua solução, sejam os métodos autocompositivos (extrajudiciais ou judiciais) ou a prestação jurisdicional tradicional, será possível ao Poder Judiciário debruçar-se sobre as contendas mais complexas e sobre aquelas em que é obrigatória a sua intervenção e, dessa forma, prestar um serviço com maior qualidade, atendendo aos reclamos da sociedade.

Hodiernamente, o Judiciário não pode se manter distante da sociedade e deixar de ouvir os reclamos por uma prestação jurisdicional mais célere e, sobretudo, mais efetiva. Mudar a organização secular da prestação jurisdicional não será tarefa fácil, mas o desafio está colocado e a estagnação não será aceita como resposta.

Há que se olhar por novas perspectivas.

Há que se ter força para mudar o rumo da crise.

Há que se retomar a humanidade da Justiça e a sua missão precípua de pacificação.

Há que insistir e renovar as esperanças em um Judiciário que caminhe, lado a lado, com os seus usuários e que se preocupe em ser algo mais do que uma linha de produção de decisões e sentenças.

2. A PRESTAÇÃO JURISDICIONAL EM CRISE

A Justiça não é efetiva. Falta efetividade, porque a prática jurídica caminha em descompasso com o progresso científico da doutrina e da legislação (Grinover, 2014). Ineficiente, porque incentivou sem planejamento estratégico a exclusividade para resolver conflitos e, assim, se distanciou das pessoas. Como resumem Spengler e Copelli (2014, p. 245, grifo nosso),

[...] **prevalece, portanto, a distância entre o direito**, que caracteriza o conflito como a oposição de interesses entre as partes, **e a realidade**, que já não encontra eco satisfatório de suas demandas no Sistema Judiciário, responsável por dizer o direito.

Eis o quadro da crise: congestionamento, morosidade, insatisfação do usuário e desconfiança do sistema. Se as pilhas de processos físicos desapareceram dos escritórios judiciais, isto não indica, necessariamente, que tenha havido redução do acervo ou solução definitiva dos conflitos, mas sim a sua substituição. O conflito que antes era materializado em papel e tinta agora está armazenado em uma “nuvem”, aguardando da mesma forma uma solução.

As vantagens do processo judicial eletrônico são inquestionáveis, pois vão desde a celeridade na prática de atos processuais (melhor produtividade) até a melhora na qualidade de trabalho, por possibilitarem a sua realização de qualquer lugar e, ainda, evitar o contato com a poeira acumulada nos autos, ao longo do tempo de tramitação da demanda.

A digitalização do processo representa, em certa medida, ampliação do acesso ao Judiciário, afinal, não é mais necessário praticar pessoalmente atos como o protocolo de petições, extração de cópias de peças processuais, realizar carga dos autos, desse modo, ao menos em tese, o acesso à justiça foi facilitado.

Mas, concomitantemente à festejada facilitação do acesso à justiça, não se pensou em medidas para, igualmente, alargar as portas de saída para o escoamento da crescente busca por soluções justas. Via de regra, o conflito só termina com a prolação da sentença, e o processo só está maduro a recebê-la depois da superação de diversas fases que têm por objetivo a sua instrução.

Enganaram-se os apostadores que enxergavam na mera incorporação da tecnologia à rotina processual a solução responsável por resolver a crise da

prestação jurisdicional. A dimensão numérica dos conflitos, em andamento no Poder Judiciário Nacional, e seu alto índice de congestionamento indicam que ainda há muito a ser feito, pois, segundo o Relatório Justiça em Números (CNJ, 2009-2018), quando se mensura a quantidade de conflitos não criminais, a Justiça Estadual encerrou o ano de 2017 com **52.471.327** processos pendentes e **17.706.101** processos novos distribuídos.

A taxa de congestionamento medida pelo CNJ reflete o percentual de processos que permaneceram pendentes sem decisão ao final de cada ano e os compara ao total de processos que foram ajuizados no mesmo período. O percentual de **74,5%** referente ao ano de 2017 significa que, de cada 10 ações ajuizadas na Justiça Estadual, pouco mais de 2 são resolvidas (decididas por sentença) no mesmo ano.

O congestionamento processual é agravado pelo déficit de magistrados e servidores que compõem o Poder Judiciário, pois a estrutura de recursos humanos não conseguiu acompanhar a crescente demanda por prestação jurisdicional. Segundo o mesmo relatório, no ano de 2017, na Justiça Estadual, estavam vagos **3.726** de **16.143** cargos de magistrados e **54.630** de **205.183** cargos de servidores públicos.

A ineficiência da prestação jurisdicional tem causas múltiplas que não se poderiam enumerar em um trabalho acadêmico, mas observa-se a convivência de situações paradoxais no mesmo ambiente. Ainda que seja crescente o número de casos encaminhados à Justiça todos os anos, há ainda uma grande massa de pessoas que não conseguem acessá-la ou optam por não fazê-lo, assim, então, é pertinente a ponderação de Sadek (2001, p. 40), no sentido de que

[...] a instituição seria muito procurada exatamente por aqueles que sabem tirar vantagens de sua utilização. E, tal como os dados indicam, estes têm se servido do Judiciário em uma quantidade extraordinária, provocando um crescimento significativo no número de processos entrados.

Com efeito, não se pode ignorar que existem aqueles que se beneficiam da lentidão da justiça para impedir a efetivação de um direito ou protelar o cumprimento de uma obrigação. “Isso significa que há um círculo vicioso na

morosidade, com um número grande das ações que enchem o judiciário, contribuindo para sua lentidão, estando lá apenas porque ele é lento.” (PINHEIRO, 2008, p. 27).

Expressivo número de demandas envolve grandes empresas e o Estado, conforme se depreende do relatório “100 maiores litigantes” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2012), o qual aponta o setor bancário como o que mais demanda a Justiça Estadual, seguido pelos setores públicos municipal, estadual e federal e os serviços de telefonia.

Tabela 1- Setores dos 100 maiores litigantes

Justiça Estadual	
Bancos	12,95%
Setor Público Municipal	9,25%
Setor Público Estadual	4,85%
Setor Público Federal	3,11%
Telefonia	2,38%
Seguros/Previdência	0,93%
Comércio	0,92%
Indústria	0,44%
Serviços	0,42%
Transporte	0,18%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça.

Em consonância com tal constatação, a maior parte das demandas concentra-se em discussões nas áreas de contratos, direito do consumidor⁴ e direito tributário (RELATÓRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS, 2018).

⁴ No mesmo sentido, a FGV na Pesquisa ICJBrasil – 2017 constatou que, excetuada a competência da Justiça do Trabalho, as questões de consumo são as que mais motivariam os entrevistados a buscar o Judiciário (total de 22%).
http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tabela 2- Assuntos mais demandados na Justiça Estadual em 2017

Direito Civil – Obrigações/Espécies de contratos	1.944.996 (3,83%)
Direito do Consumidor – Responsabilidade do Fornecedor/indenização por dano moral	1.760.905 (3,46%)
Direito Tributário – Dívida ativa	1.151.179 (2,27%)
Direito Civil – Responsabilidade Civil/Indenização por dano moral	1.001.889 (1,97%)
Direito Civil – Família/Alimentos	853.049 (1,68%)

Fonte: Conselho Nacional de Justiça.

Quando o objeto do litígio é direito do consumidor, não se pode ignorar que, em alguns casos, a ação judicial é ajuizada antes mesmo de se buscar a solução pela via administrativa, seja pelo serviço de atendimento ao consumidor oferecido pelo próprio fornecedor⁵, seja por intermédio do Procon ou da utilização de ferramentas virtuais de negociação como o *consumidor.gov* do Ministério da Justiça⁶ ou o Sistema de Mediação Digital do CNJ⁷.

O esgotamento de tais vias, embora não seja imperativo em nosso ordenamento, o fato é que todos os dias chegam ao Judiciário questões que poderiam ser resolvidas de forma extrajudicial, economizando tempo e dinheiro do Estado e dos envolvidos. Neste ponto, alguns incentivos à litigiosidade podem ser identificados no sistema, como a isenção de custas e honorários advocatícios na primeira instância dos juizados especiais cíveis e a dispensa do patrocínio de advogado em causas com valor inferior a 20 salários mínimos na Justiça Estadual. Dessa forma, ao sopesar as suas opções, o consumidor dá preferência ao sistema que lhe garantirá a prolação de uma decisão com força coercitiva em caso de insucesso na tentativa de obter um acordo.

⁵ “No que tange aos canais de resolução de conflitos de consumo dentro das empresas, a partir das entrevistas realizadas, prevalece a percepção de que o SAC não costuma ser eficaz na solução dos problemas do consumidor. Isso incita o consumidor a procurar outras maneiras de resolver o conflito, podendo ser o início de uma nova onda de judicialização de demandas”. (Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2012).

⁶ www.consumidor.gov.br

⁷ <http://www.cnj.jus.br/mediacaodigital/>

Considerando que o sistema de resolução de disputas incentiva a busca pela solução jurisdicional antes de outras ferramentas extrajudiciais, os grandes demandantes devem utilizar o sistema a seu favor e trabalhar em prol da desjudicialização das demandas, de modo não só a evitar os custos do processo judicial, mas também de resolver os conflitos de forma mais célere e eficiente.

A outra face da moeda para o **uso predatório do sistema** é que, embora os números de processos estabeleçam a proporção de 1 (um) processo por pessoa no Brasil, “muitos conflitos jamais encontram solução, o que se constitui em um problema crônico da sociedade”, em paralelo se constata a ocorrência do fenômeno denominado de **litigiosidade contida**, fenômeno esse que ocorre porque “muitas vezes não é compensatório valer-se do processo judicial (custoso, moroso e complicado), e porque outros meios eficazes não se apresentaram para suprir tal deficiência”. (CALMON FILHO, 2011, p. 44).

Um sinal desta **litigiosidade contida** ou reprimida pode ser encontrado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009, analisada pelo documento Panorama do Acesso à Justiça no Brasil – 2005 a 2009⁸, que, entrevistando 12 milhões de pessoas, constatou que quase um milhão delas se manteve inerte e não buscou solucionar o seu conflito.

Pondera Sadek (2010, p. 5) que muitos conflitos ficam à margem do Poder Judiciário pelos mais variados motivos: falta de informação, alto custo, descrédito, desalento, pois:

Quando ‘direitos’ não são entendidos como tais, ou quando são vistos como ‘favores’ não constituem pauta para reivindicações. Ou ainda, quando se sabe que, apesar de haver um direito, de nada adianta o recurso aos canais estatais, porque a apelação estará fadada a não provocar efeitos, configura-se uma situação na qual seria pouco ‘racional’ o apelo aos órgãos do sistema de justiça.

O desalento visto sob o viés da inércia do cidadão indica um espaço que deve ser preenchido tanto pelos poderes públicos quanto pela própria sociedade

⁸ Brasil. Conselho Nacional de Justiça.

Disponível

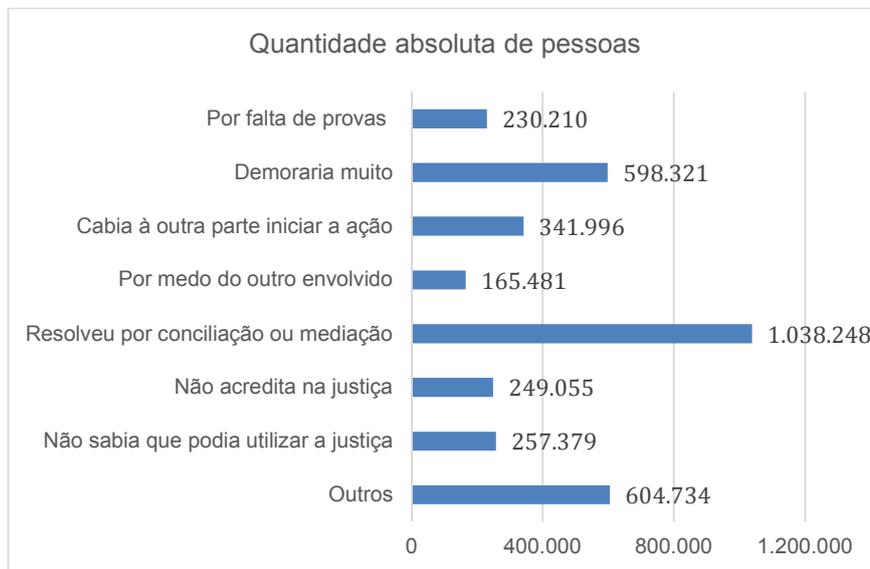
em:

http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/Publicacoes/relat_panorama_acesso_pnad2009.pdf Última verificação em 23 de outubro de 2018.

que deve expandir seus horizontes para além do processo e de sua formalidade intrínseca, possibilitando o desenvolvimento do sistema multiportas que “parte da noção de empoderamento e de que o cidadão deve ser o principal ator da solução de seu conflito”, e no qual se possibilita aos envolvidos “a chance de falar diretamente, de expor suas preocupações, objetivos e interesses, para que possa diretamente construir a solução de seu conflito”. (LESSA NETO, 2015, p. 430).

Ao aprofundar as investigações sobre as causas da litigiosidade contida, a mesma pesquisa revela que, dentre os motivos declarados por aqueles que não buscaram solução para o seu conflito, estavam as mais diversas situações, conforme gráfico abaixo.

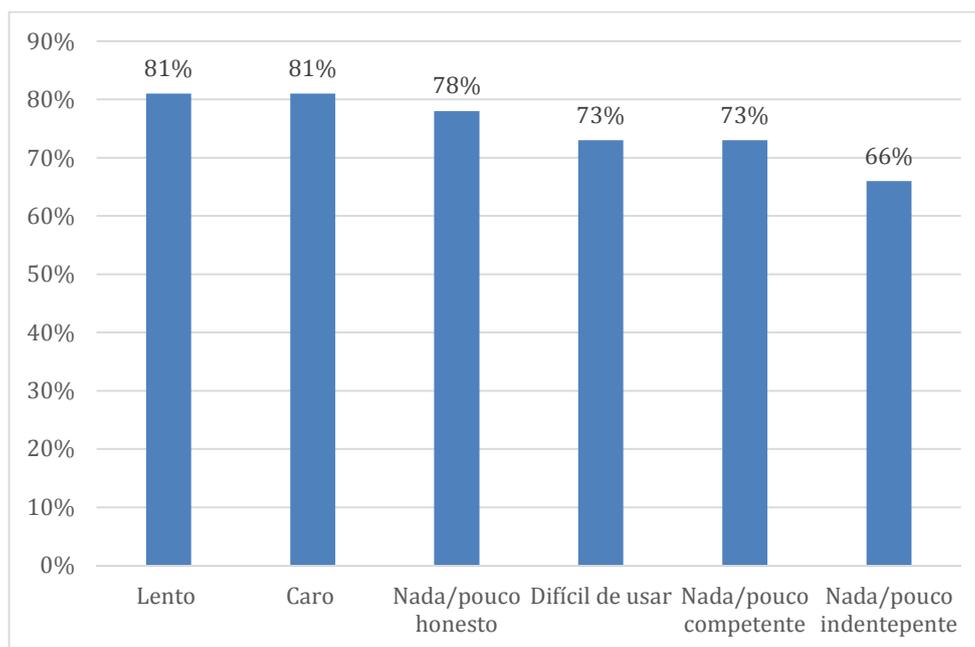
Gráfico 1- Motivos para não ter buscado a solução do conflito



Fonte: IBGE.

A fim de fortalecer a constatação, traz-se a lume pesquisa realizada pela FGV – ICJBrasil – 2017, que, ao questionar acerca das dimensões negativas do Judiciário, obteve alguns resultados coincidentes.

Gráfico 2- Dimensões negativas do Poder Judiciário



Fonte: Fundação Getúlio Vargas.

Considerando a pertinência à temática abordada no presente trabalho, opta-se por destacar, neste rol, a solução pela via da mediação e conciliação extrajudicial, as questões objetivamente relacionadas à própria prestação do serviço: tempo gasto e o alto custo, ante a possibilidade de sua otimização mediante atos de gestão e priorização na destinação de recursos a determinadas atividades e a falta de confiança no Judiciário para estudo da possibilidade de melhora na imagem institucional mediante aplicação do sistema multiportas.

Na pesquisa do IBGE, a busca pela mediação e conciliação extrajudicial é entendida como promissora, pois sinaliza uma progressiva mudança de paradigmas na solução de conflitos, conforme se verá ao longo do presente trabalho.

A limitação de recursos financeiros e a impossibilidade de crescimento estrutural impõem aos dirigentes dos tribunais a reorganização dos recursos disponíveis e a abertura de frentes de trabalho que possibilitem a filtragem das demandas que realmente dependem da ação do Estado-juiz.

Esclareça-se que a ideia de “filtro” de demandas não é antagônica ao acesso à justiça, pois este não se confunde com o acesso ao Judiciário ou ao ajuizamento de demanda, mas sim à solução definitiva do conflito, independentemente da forma por que foi obtida (judicial ou extrajudicial). O

acesso à solução justa não pode ser considerado um luxo disponível apenas àqueles que têm tempo e recursos financeiros para vencer as complexas barreiras processuais impostas pelo sistema e, enfim, se sagrarem vencedores na demanda judicial. Deve-se estar atento para a finalidade precípua de pacificação da jurisdição, independentemente dos meios utilizados para alcançá-la.

No decorrer do presente trabalho serão exploradas as possibilidades de melhoria das duas dimensões negativas relacionadas diretamente à prestação jurisdicional: o tempo e o custo do processo por meio da implantação dos métodos autocompositivos previstos na Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos.

A questão atinente à falta de confiança institucional fica demonstrada numericamente na pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, que mediu o Índice de Confiança na Justiça Brasileira – ICJBrasil. O indicador demonstrou que a confiança no Poder Judiciário é inferior ao das Forças Armadas, Igreja Católica, redes sociais, imprensa escrita, emissoras de televisão e grandes empresas⁹.

O nível de confiança no Poder Judiciário inferior ao de outras instituições públicas, especialmente das redes sociais e da imprensa¹⁰ é reflexo de anos de prestação jurisdicional aquém da expectativa da sociedade, o que impede a “realização de práticas pacificadoras destinadas ao estabelecimento de clima harmonioso entre os seus membros”, além de gerar desgaste à legitimidade do Estado, de suas instituições e de seu ordenamento jurídico. (DINAMARCO, 2009, p. 324).

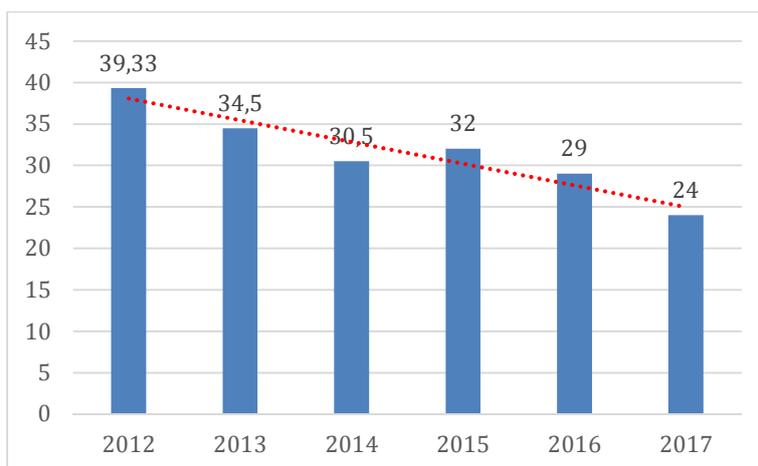
Ressalte-se que não se trata de situação pontual, em que a imagem institucional pudesse ter sido arranhada por algum acontecimento extraordinário. Os dados revelam que, nos últimos 5 anos, houve queda de quinze pontos

⁹ RELATÓRIO ICJ BRASIL 1º SEMESTRE/2017, p. 13. Disponível em http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf. Último acesso em 02 de abril de 2018.

¹⁰ “Tal condição – que demonstra com propriedade, sobretudo, uma crise de jurisdição, mas também de forma indelével uma crise do Estado – pode ser verificada dia a dia nas mais variadas plataformas de informação existentes. Do impresso ao televisivo, passando pelo rádio e pelos sítios eletrônicos voltados à notícia, sempre se está diante de fatos que, como que através dos para-raios da imprensa, nos lembram da lacuna – aqui denominada de crise – existente entre a realidade viva das ruas e os centros do poder do Estado, tão legítimos quanto ineficientes.” (SPENGLER & COPELLI, 2014, p. 244).

percentuais no Índice de Confiança na Justiça Brasileira – ICJBrasil, situação que deve ser vista com preocupação e, sobretudo, considerada para fins de planejamento e gestão dos serviços jurisdicionais para o futuro próximo, pois “a experiência de milênios mostra que a insatisfação é sempre um fator antissocial, independentemente de a pessoa ter ou não ter direito ao bem pretendido”. (CINTRA, 2009, p. 26).

Gráfico 3- Evolução do ICJBrasil entre os anos de 2012 e 2017



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da FGV.

O nível de confiança do cidadão em uma instituição é um indicativo da necessidade de reavaliação do planejamento de gestão do serviço. Acredita-se que, ao melhorar o tempo e o custo do processo, haverá, por reflexo, algum incremento dos índices de confiança no Poder Judiciário.

Em contraponto aos baixos índices de confiança no Poder Judiciário, no Capítulo VI, serão apresentados dados referentes à atividade autocompositiva do TJDF e sua contribuição para a melhoria da imagem institucional, que apresenta indícios empíricos de que a experiência diferenciada oferecida pelos CEJUS, Cs, em termos de solução de conflitos com acolhimento e escuta ativa, é mais importante do que a celebração do acordo em si.

Enxergar o problema, assumindo-o como seu, e planejar a sua solução são os desafios impostos àqueles que administram a prestação jurisdicional, visto que os tempos modernos exigem que se vá além das fórmulas tradicionais, pois apenas fazer **mais da mesma maneira**, significa aumentar a quantidade dos gastos com o Judiciário, o que

[...] conflitaria com a necessidade de se reduzir o déficit público e ao mesmo tempo aumentar a oferta de serviços de saúde, educação e segurança pública. Além disso, os expressivos aumentos de gastos com o judiciário a partir de 1988 sugerem que somente essa medida não resolveria o problema. (PINHEIRO, 2008, p. 41).

3. MUDAR É PRECISO: COMO GERIR CONFLITOS EM UM CENÁRIO DE CRISE E ESCASSEZ?

Quando as coisas instituídas falham, por culpa de fatores estranhos à nossa vontade, convém abrir os olhos às lições do passado para verificar se, acaso, com mais humildade, dentro de nossas forças e limites, não podem elas nos ensinar a vencer desafios do presente.

Galeno Lacerda

3.1. A autocomposição no Brasil antes da Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos

O estímulo à autocomposição encontra-se marcado em diversos diplomas normativos ao longo da história brasileira. Além das Ordenações Filipinas de 1603¹¹, destaca-se a Constituição do Império de 1824 que em seu artigo 161 determinava, como pré-requisito do ajuizamento de ação judicial, a tentativa de autocomposição¹².

Sem o objetivo de exaurir todos os diplomas normativos que trataram da conciliação, já no Século XX, destaca-se o artigo 125, do Código de Processo Civil de 1973, que após as reformas promovidas em 1994 e 1995 passou a prever, no inciso IV do Art. 125, o dever de o magistrado buscar a conciliação a qualquer tempo. Com a intenção de dar efetividade ao dispositivo, a norma processual fixou a obrigatoriedade de realização da audiência de conciliação na fase inicial das ações que tramitassem sob o rito sumário (Art. 277), e nas ações sob o rito ordinário na fase que sucede o saneamento (Art. 331, caput). Além disso, havia o dever de o magistrado renovar a tentativa de consenso no início da audiência de instrução e julgamento (Art. 448).

Entretanto, a intenção legislativa de promover a solução do conflito pela via consensual não obteve êxito pela falta de anteparo técnico na sua execução

¹¹ “E no começo da demanda dirá o Juiz a ambas as partes, que antes que façam despesas, e se sigam entre eles os ódios e dissensões, se devem concordar, e não gastar suas fazendas por seguirem suas vontades, porque o vencimento da causa sempre é duvidoso. E isto, que dissemos de reduzirem as partes à concórdia, não é de necessidade, mas somente de honestidade nos casos, em que o bem poderem fazer. Porém, isto não haverá lugar nos feitos crimes, quando os casos forem tais, que segundo as Ordenações a Justiça haja lugar.” (Ordenações Filipinas, Livro III, Título XX, parágrafo 1º)

¹² Art. 161. Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará Processo algum.

Isso porque, reduzidas a meros atos processuais que deveriam ser superados, as audiências de conciliação eram conduzidas conforme a boa vontade dos magistrados, de forma intuitiva e com escopo exclusivo de reduzir a quantidade de processos.

Watanabe (2005, p. 690) define outras dificuldades da imputação da obrigação de conduzir a conciliação ao magistrado sob a égide do CPC/1973:

Uma das causas do pouco êxito das atividades conciliatórias, no modelo hoje praticado no juízo comum, é a atribuição do trabalho de mediação ao magistrado que irá julgar a causa. Além da sobrecarga de trabalho, que o impede de dedicar tempo mais amplo às atividades mediadoras, o magistrado tem natural restrição, decorrente da função de julgador da causa, que o limita, pelo risco de prejulgamento, na formulação de ponderações e propostas de acordo para os litigantes. Ademais, as partes receiam que suas afirmativas sejam, eventualmente, interpretadas pelo juiz da causa como fraqueza de suas posições e pretensões, o que as bloqueia na formulação ou aceitação de propostas de acordo. Disso tudo resulta a pouca eficácia das tentativas de conciliação.

A inexistência de um espaço dialético para cultivo da conciliação como ferramenta de solução de conflitos fez com que os atores jurídicos e a sociedade dela se afastassem e a colocassem em um nível de “Justiça de Segunda Categoria”, cuja relevância era bem inferior à da decisão adjudicada no processo judicial.

No nível constitucional, o inciso XXXV do Art. 5º da Carta Magna trouxe em seu bojo a garantia de acesso material à justiça com a resolução adequada do conflito.

Nessa trilha histórica, ainda buscando espaço para os métodos autocompositivos, no ano de 1995 foi promulgada a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei 9.099/95), a qual surgiu como resultado da chamada terceira onda de acesso à justiça direcionada pela simplificação de procedimentos e exigências para discussão *sub judice* de causas de menor complexidade. Neste sentido, o artigo 2º do referido diploma legal estabelece: “O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação”.

Como já salientado no capítulo anterior, ao possibilitar o acionamento direto pela parte interessada, os juizados especiais cíveis atenderam a uma demanda reprimida daqueles que não recorriam ao Poder Judiciário em razão do baixo valor da sua causa, que não justificaria o custo financeiro e temporal de ingressar com demanda judicial pela via tradicional.

Entretanto, há dúvidas de que os juizados especiais estejam aliviando a pressão colocada sobre os juízos federais e estaduais. Os juizados especiais aparentemente estão atraindo processos que jamais chegariam ao judiciário caso eles não existissem. O fator decisivo que influencia a demanda pelos serviços desses juizados é menos a identidade do reclamante do que os valores em jogo, além da possibilidade de reduzir custos, considerando que o processo pode correr sem a participação de um advogado. (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 18).

Ainda em busca da modernização do Poder Judiciário, em 8 de dezembro de 2004, a Emenda Constitucional nº 45 acresceu o inciso LXXVIII ao artigo 5º da Constituição Federal e trouxe como garantia “a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Da referida norma, decorreu o **Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano**¹³, assinado pelos Chefes dos 3 Poderes em 15 de dezembro do mesmo ano, que dentre outras disposições ressalta a importância dos Juizados Especiais.

Aos 13 de abril de 2009, novamente os Chefes dos 3 Poderes se reuniram e assinaram o **II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo**¹⁴, que em sua alínea *d* estabelece como um dos compromissos para a melhoria da prestação jurisdicional o fortalecimento dos métodos autocompositivos.

O panorama legislativo favorável à autocomposição sempre existiu com maior ou menor grau de força, entretanto, sem que lhe tenha sido dedicada a estruturação e o estofamento técnicos necessários, o seu desenvolvimento ficou prejudicado e colocado à margem do sistema processual tradicional.

¹³ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=63995>.

¹⁴ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/outros/iipacto.htm.

3.2. A Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos de Interesse

A partir da premissa de que cabe ao Judiciário estabelecer a forma de tratamento dos conflitos no seu âmbito, e com o objetivo de melhorar a prestação jurisdicional e disseminar a cultura da pacificação social, foi desenhada pelo Conselho Nacional de Justiça a Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos de Interesses pela Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010¹⁵.

O referido normativo elege, como principal ferramenta para implantação da política judiciária, a utilização de métodos autocompositivos, especialmente os de mediação e de conciliação, para resolução dos conflitos que comportem transação, sobretudo aqueles de natureza cível e familiar.

Ao estabelecer parâmetros para a formação do mediador e do conciliador e ao impor aos tribunais que façam investimentos estruturais em unidades especializadas em métodos autocompositivos, o Conselho Nacional de Justiça busca suprir a carência anteriormente constatada, fortalecendo a solução dialogada no âmbito judicial. Dessa forma, a conciliação e a mediação deixam de ser práticas intuitivas de magistrados e servidores e passam a ser realizadas por profissionais devidamente habilitados. Tanto assim, que hoje já é possível consultar os profissionais que atendam aos requisitos mínimos no Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores¹⁶.

Assim, como a formação dos profissionais/facilitadores, a estruturação da política judiciária deve ser uniforme em todo o território nacional pela instalação de um Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação – NUPEMEC e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e de Cidadania – CEJUSCs em todas as Comarcas/Circunscrições Judiciárias.

Aos NUPEMECs, órgãos gestores da política judiciária em cada tribunal, cabem a instalação, fiscalização e coordenação dos CEJUSCs, a formação de mediadores e conciliadores habilitados e a articulação interinstitucional (Art. 7º da Resolução 125/2010 do CNJ).

¹⁵ Na mesma direção, o CNMP editou a Resolução 118, de 1/12/2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências.

¹⁶ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/ccmj/>

Aos CEJUSCs incumbem a execução das sessões de mediação e conciliação, bem como a prestação de outros serviços destinados à concretização da cidadania, por exemplo, oficinas de parentalidade, constelações familiares, oficinas de comunicação não-violenta, prevenção e tratamento do superendividamento (Art. 8º da Resolução 125/2010 do CNJ).

Desde o ano de 2010, todos os tribunais trabalham na instalação dos seus respectivos núcleos e, progressivamente, têm expandido a instalação dos CEJUSCs em suas comarcas/circunscrições Judiciárias. O Relatório Justiça em Números do CNJ indica que entre 2014 e 2017 houve um aumento de 171% de CEJUSCs instalados no âmbito da Justiça Estadual. Assim, o número de **362** unidades instaladas no ano de **2014** saltou para **982** no final do ano de **2017**.

Ao entrar no espaço de um CEJUSC, o jurisdicionado tem uma percepção diferente do ambiente frio e hostil dos fóruns e das salas de audiência¹⁷. O ambiente é acolhedor desde a recepção, as salas de conciliação são todas equipadas com mesas redondas que representam a clara intenção de demonstrar a inexistência de lados opostos e de facilitar a circulação das informações. Assim, com a ajuda do mediador ou do conciliador é possível às partes compreender que os seus interesses podem convergir em um acordo que seja bom para todos.

A expansão da política judiciária trouxe consigo um olhar diferenciado para o conflito, ao devolver o protagonismo da sua solução para os envolvidos pelo empoderamento e pelo estímulo ao diálogo. Dessa forma, os métodos autocompositivos proporcionam ao sistema judicial de solução de conflitos a completude necessária ao atingimento de seu escopo de pacificação social e às suas metas de celeridade e eficiência.

Em 16 de março de 2015, o Novo Código de Processo Civil consolidou a política judiciária e estabeleceu como uma de suas normas fundamentais a solução adequada dos conflitos (Art. 3º). O legislador pretendeu

[...] converter o processo em instrumento incluído no contexto social em que produzirá efeito o seu resultado. [...] Entendeu-se que a satisfação efetiva das partes pode dar-se de modo mais intenso se a solução é por

¹⁷ “O local escolhido para as negociações pode afetar, significativamente, a interação dos negociadores. Ao considerar onde se encontrarem, um mediador deve escolher, ou convencer as partes a escolherem, um local neutro onde nenhuma das partes tenha forte identificação emocional ou controle físico do espaço.” (MOORE, 1998, p. 135).

elas criada e não imposta pelo juiz. (Exposição de Motivos do CPC, 2015).

Isso porque, considerando os diferentes tipos e graus de um conflito, não se justifica a utilização uniforme de uma única ferramenta, o processo judicial tradicional, em razão do seu custo financeiro e temporal.

Dessa forma, a administração da Justiça deve considerar em seu planejamento um rol de ferramentas para solucionar os conflitos conforme o seu perfil e a sua complexidade. Saliente-se que não existe ferramenta alternativa, mas, sim, adequada¹⁸, pois, o “importante é atingir o mais apropriado grau de justiça. A sentença não é o objetivo do processo. A sua finalidade é a composição da lide”. (NALINI, 2012, pp. 83-84).

O diploma processual regulamenta as funções do mediador e do conciliador (Arts. 149 e 165 a 175 do Novo CPC) e, dessa forma, incentiva a sua profissionalização e a abertura do mercado de trabalho. Os conciliadores e mediadores são peças fundamentais na efetivação da política judiciária, ao atuarem de forma técnica e com observância dos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada (Art. 166 do CPC).

O Art. 165 do NCPD ratifica a importância dos CEJUSCs como um espaço diferenciado dentro dos tribunais destinado ao diálogo e à pacificação.

O Novo CPC torna regra a realização de audiência de conciliação na fase inicial do processo (Art. 334, *caput*). Observa-se, portanto, que a mediação e a conciliação não são mais a via alternativa, mas sim a primeira ferramenta a ser aplicada na marcha processual¹⁹. O ato somente será dispensado caso autor e réu manifestem-se no sentido da dispensa (parágrafo 5º, Art. 334 do CPC).

¹⁸ “Portanto, o prolapado acesso à justiça não induz um compromisso ou engajamento quanto ao exame do mérito da controvérsia, porque, ao contrário do direito de petição, que é genérico e incondicionado – CF, art. 5º, XXXIV – o direito de ação é específico e muito condicionado, de sorte que, faltando algum dos pressupostos positivos ou presente algum pressuposto negativo, não se forma validamente a relação jurídica processual, donde não poder ser dirimido o *meritum causae*.” (MANCUSO, 2014, p. 69).

¹⁹ “Nesses termos, no Novo CPC, verifica-se que a mediação e a conciliação, de técnicas alternativas, passam a compor um quadro de soluções integradas, de modo que, uma vez proposta a demanda, haveria a possibilidade de escolha da técnica mais adequada para o dimensionamento de cada conflito.” (THEODORO JÚNIOR, 2016, p. 274).

Agora que a inovação tão almejada em nosso sistema processual é uma realidade, resta o desafio de colocar o dispositivo em prática e não deixar que a sua disposição caia em desuso por comodismo dos operadores do direito como ocorreu com o Art. 331, do antigo CPC, porquanto é certo que a mera inovação legislativa não supre por si só as deficiências do sistema, tratando-se “apenas de medida que busca melhorar a complexa teia de fatores que culminam na morosidade da prestação jurisdicional”. (PORTO, 2012, pp. 42-43).

Antecipando a vigência do Novo CPC, no dia 11 de novembro de 2015, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP) e outras instituições privadas assinaram o Pacto da Mediação, no qual assumem o

[...] compromisso de adotar, interna e externamente, práticas afinadas com os métodos consensuais de solução de controvérsias, tais como a negociação, a conciliação e a mediação, quando apropriadas, com o objetivo de estabelecer e aprimorar constantemente processos de gestão e resolução de disputas, de maneira colaborativa, integrativa, eficiente e sustentável.

Ainda com a intenção de reforçar a política judiciária e possibilitar o pleno cumprimento da norma processual, nos anos de 2015 e 2016, o Conselho Nacional estabeleceu a meta 3 destinada ao fomento à instalação de CEJUSCs, à mediação e à conciliação²⁰.

Outro importante dispositivo legal que reforça a aplicação dos métodos autocompositivos no Brasil é a Lei 13.140, de 26 de junho de 2015, que regulamenta a mediação privada judicial e extrajudicial, estabelece os requisitos mínimos para o mediador judicial (Art. 11)²¹ e, ainda, possibilita a aplicação do método no âmbito da administração pública.

²⁰ Meta 3 do CNJ para o ano de 2015 no âmbito estadual: “Justiça Estadual: Impulsionar os trabalhos dos CEJUSCs e garantir aos Estados que já o possuem que, conforme previsto na Resolução 125/2010, homologuem acordos pré-processuais e conciliações em número superior à média das sentenças homologatórias nas unidades jurisdicionais correlatas. Aos que não o possuem, a meta é a implantação de número maior do que os já existentes.”

Meta 3 do CNJ para o ano de 2016 no âmbito estadual: “Aumentar os casos resolvidos por conciliação em relação ao ano anterior e aumentar o número de CEJUSCs.”

²¹ “Poderá atuar como mediador judicial a pessoa capaz, graduada há pelo menos dois anos em curso de ensino superior de instituição reconhecida pelo Ministério da Educação e que tenha obtido capacitação em escola ou instituição de formação de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM ou pelos tribunais,

Trata-se de um grande passo legislativo, no sentido de incentivar a própria administração pública (especialmente o Poder Executivo), a instalar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos com a finalidade de solucionar conflitos entre entes públicos e “avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público”. (Art. 32, II, da Lei 13.140/2015).

3.3. A mudança paradigmática necessária para tratar os conflitos de forma adequada: do litígio ao diálogo

O esgotamento do modelo heterocompositivo adotado para a prestação do serviço jurisdicional impõe o desafio de fazer mais com os recursos disponíveis, esta é a proposta da Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos de Interesses. Além disso, “o modelo de justiça verticalizada e competitiva da tutela jurisdicional ofertada por meio do Processo Civil, já não mais guarda aderência com as complexas relações sociais massificadas, carentes de respostas céleres e efetivas”. (GONÇALVES, 2016, 165-166).

A lógica adversarial²² intrínseca ao ritual processual incentiva a litigiosidade, por vezes, injustificada e ignora os custos sociais implicados, pois as externalidades negativas provocadas pela falta de diálogo vão desde a multiplicação de demandas judiciais adjacentes até a utilização do processo como instrumento de vingança pessoal.

O desvio da finalidade do processo faz com que o sistema judicial seja utilizado de forma inadequada e ineficiente, pois a aplicação generalizada e generalista da mesma fórmula de resolução de conflitos, a todos que reclamam pela intervenção estatal, ignora qualquer ideia de racionalização dos recursos disponíveis.

O sistema adversarial²³ que permeia o processo judicial se retroalimenta pela educação dos operadores do direito e pelo comodismo social à terceirização

observados os requisitos mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça”.

²² “Em suma, o modelo adversarial assume a forma de competição ou disputa, desenvolvendo-se como um conflito entre dois adversários diante de um órgão jurisdicional relativamente passivo, cuja principal função é decidir o caso.” (DIDIER JUNIOR, 2015, p. 121).

²³ “Logo, o Processo Civil é o combate entre os litigantes, uma vez que funciona como um duelo em que o fato fundamental é a destreza no manejo dos argumentos e das provas, até porque

absoluta da resolução de conflitos. A educação jurídica por séculos ensinou o manejo processual do conflito, desconsiderando a importância do conhecimento multidisciplinar para garantir a solução do problema de forma definitiva e satisfatória. Como destaca Nalini (2012, p. 16):

O jurista é fruto de uma formação superada. As Escolas de Direito instaladas no Brasil em 1827 eram cópia de Coimbra e o modelo havia sido implementado em Bolonha no ano 800. Desde então, poucas alterações ocorreram no ensino do direito. Existem inúmeros diagnósticos apontando a urgência de uma formação interdisciplinar e holística. Mas o discurso é suficiente a mudar a realidade. Existe necessidade de mais ação e protagonismo.

Os reflexos do ensino jurídico calcado no litígio se agravam quando se verifica que o Brasil é o país com a maior oferta de cursos de Direito no mundo. Ao total, no de 2016, o Conselho Nacional de Educação registrou a existência de **1.183** cursos de Direito que oferecem **1.723.710** vagas²⁴, enquanto, no mundo todo, a soma das faculdades de direito é de **1.100**. O número de advogados também é expressivo e alcança o número de **800 mil** profissionais registrados na OAB. A massa de formandos que chega ao mercado de trabalho todos os anos fomenta o sistema contencioso e forma um mercado de criação de teses jurídicas e incentivo à judicialização²⁵.

Sobre o tema, no ano de 1983, o Professor Derek Bok, então Presidente da Universidade de Harvard, concluiu:

Escolas de direito treinam seus alunos mais para o conflito do que para a arte mais gentil de reconciliação e acomodação [...] Na próxima geração, eu prevejo que na sociedade as maiores oportunidades residirão em aproveitar as inclinações humanas colaboração e

os jogadores são impulsionados pela recompensa do julgamento procedente do pedido, afinal, ninguém entra no jogo processual (ajuíza ou contesta uma ação) para perder ou cooperar.” (GONÇALVES, 2016, p. 176).

²⁴ Conselho Nacional de Educação (julho/2018).

²⁵ Atento às necessidades sociais, o Conselho Nacional de Educação/MEC discute a mudança das diretrizes curriculares do curso de graduação em Direito com a inclusão no perfil do graduando do **domínio dos métodos autocompositivos** (art. 3º) e dentre as competências cognitivas o desenvolvimento da **cultura do diálogo e o uso de meios consensuais de solução de conflitos** (Art. 4º, VI). (Conselho Nacional de Educação, 2018).

compromisso, em vez de agitar nossas propensões para a competição e rivalidade.

Nesse sistema de retroalimentação, o alto grau de litigiosidade não se limita aos operadores do direito, Mancuso (2009, p. 22-23) enfatiza que na sociedade brasileira há uma propensão a repassar às mãos do Estado a tarefa e a responsabilidade de dirimir os conflitos, em que o Judiciário é utilizado como um guichê universal de reclamações que recepciona toda sorte de pretensões, resistências, insatisfações e intolerâncias, ainda que de pequena monta ou sequer de nenhuma complexidade ou relevância.

Nessa lógica, há acomodação do sistema adversarial, pois se parte do pressuposto básico de similitude de acesso ao Judiciário e acesso à solução justa, e, assim sendo, a solução justa somente poderá ser alcançada mediante decisão proferida pelo magistrado togado. Isso implica reconhecer o exaurimento da capacidade de autogestão dos conflitos e de pensar na forma como poderiam ser construídas soluções permanentes mais eficientes.

O mecanismo predominantemente utilizado pelo nosso Judiciário é o da solução adjudicada dos conflitos, que se dá por meio de sentença do juiz. E a predominância desse critério vem gerando a chamada "cultura da sentença", que traz como consequência o aumento cada vez maior da quantidade de recursos, o que explica o congestionamento não somente das instâncias ordinárias, como também dos Tribunais Superiores e até mesmo da Suprema Corte. Mais do que isso, vem aumentando também a quantidade de execuções judiciais, que sabidamente é morosa e ineficaz, e constitui o calcanhar de Aquiles da Justiça. (WATANABE, 2011, p. 2).

Ajuizar uma demanda, por vezes, é uma declaração de guerra, na qual o mandado de citação representa o primeiro ato material. O réu, então citado, deve providenciar a contratação de profissionais habilitados para auxiliá-lo na formação do armamento de argumentos que comporão a sua peça de defesa.

A partir de então, as pessoas envolvidas no conflito deixam de ser protagonistas da sua história, pois a sistemática processual prestigia a interlocução técnica dos profissionais do direito de forma posicionada e adversarial, não proporcionando muitas oportunidades para o diálogo direto e

para a identificação dos reais interesses dos envolvidos em um conflito e, dessa forma, a “justiça, como ideal a ser perseguido, fica em segundo plano, e os conflitos processuais passam a ser tratados como questões pessoais”. (BACELLAR, 2011, p. 35).

O conflito, entendido como incompatibilidade de interesses, metas ou objetivos individuais, é comumente visto como algo negativo, destrutivo e guarda em si ideias como ataque e defesa, guerra e vingança. A postura dos “litigantes” é sempre combativa com a finalidade de obtenção de vantagens individuais²⁶.

A transmutação das pessoas em combatentes, de certa forma, despersonaliza a demanda e, entre pilhas de papéis, as pessoas envolvidas no conflito materializado nos autos dos processos perdem seus rostos e se transformam em números e dados estatísticos ao ingressar com uma ação judicial, “a tal ponto que, em alguns casos, a distribuição de justiça termina sendo um maltrato para com uma das partes”. (WARAT, 2004, p. 151).

Mas, mesmo diante de uma justiça que por vezes se mostra mecânica e fria, ao transformar a sua atividade em uma linha de produção de decisões e sentenças sem preocupação com a lide sociológica oculta atrás das petições, há um sopro de mudança no ar. O novo Código de Processo Civil trouxe como um dos seus princípios orientadores a **cooperação**, a fim de auxiliar na mudança de olhar das partes envolvidas em uma demanda, que podem passar de opositores/litigantes a agentes cooperadores na construção de uma solução dialogada. Como salienta Carneiro (2015, p. 71), “os participantes do processo não poderiam ter comportamento diverso, na medida em que a finalidade da jurisdição é a realização da justiça rápida e eficaz”.

O Art. 6º do CPC dispõe que: “Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”.

A interpretação do diploma processual indica que a cooperação dos sujeitos do processo tanto pode se dar com a finalidade de garantir a instrução do processo, de forma leal e adequada, fornecendo ao magistrado os elementos necessários para a prolação de sentença justa e efetiva, quanto pode se dar mediante aplicação dos métodos autocompositivos, no qual autor e réu, com o

²⁶ Sobre as faces do conflito, vide Manual de Mediação Judicial do Conselho Nacional de Justiça, p. 49-53.

auxílio do mediador ou conciliador construirão, de forma consensual a melhor solução para o seu caso concreto. A decisão tomada pelas próprias partes também é uma forma de cooperação, sendo irrefutáveis a justiça e a efetividade nela imbricada.

Nesse sentido, não se descarta no âmbito judicial, a aplicação da **teoria dos jogos**, que consiste na interação entre dois ou mais jogadores mediante combinação de estratégias, comportando atuação competitiva ou cooperativa, a depender dos incentivos legais e jurisprudenciais oferecidos,

[...] os litigantes – entendidos como jogadores – participarão ora como competidores ou cooperadores, segundo o modelo – jogo – de estabilização dos conflitos oferecido pelo Direito, em especial, pela análise do “ônus x bônus entre os custos imediatos do processo e o valor esperado com a demanda. (GONÇALVES, 2016, p. 165).

Isso pode ser reforçado pela pesquisa “Demandas Judiciais e a Morosidade da Justiça Civil”, realizado pela PUC/RS para o CNJ (2011, p. 37-38), que constata o seguinte:

[...] determinados jogos não cooperativos podem ser transformados em jogos de cooperação. Isto pode-se dar, conforme sustentado acima, por meio da implantação de regras que incentivem a adoção de melhores práticas, sendo assim, ao buscar a alteração dos padrões de litigiosidade brasileira, há de se pensar na alteração dos estímulos lançados pelas normas legais e pela jurisprudência frente aos interesses dos litigantes. Conclui-se, de acordo com o que foi visto até aqui, que a estrutura dos jogos pode ou não proporcionar a cooperação entre os agentes. Por outro lado, mesmo que a interação entre os agentes disponibilize a opção pela cooperação, o direito pode vir a influenciar as escolhas dos players, estimulando ou não a escolha pela cooperação entre os agentes.

A atuação cooperativa é o cerne dos métodos autocompositivos, especialmente da mediação e da conciliação, que se assemelham por contarem com profissionais capacitados que atuam como facilitadores do diálogo e auxiliam as partes na construção da solução adequada ao seu conflito.

Com efeito, diante da inevitabilidade dos conflitos, é preciso estar aberto à possibilidade de retirar deles alguns aprendizados e aspectos positivos, como por exemplo, a retomada de relações familiares; da comunicação; o desfazimento de mal-entendidos ou a reparação dos danos causados. Conforme salienta Calmon (2015, p. 19):

[...] o conflito não é um mal em si mesmo e são considerados como aspectos inevitáveis e recorrentes da vida. Têm funções individuais e sociais importantes, proporcionando aos homens o estímulo para promover as mudanças sociais e o desenvolvimento individual. O importante não é aprender a evitá-lo ou a suprimi-lo, atitude que poderia trazer consequências danosas. Ao contrário, diante do conflito, a atitude correta é encontrar uma forma que favoreça sua composição construtiva.

Durante a sessão de mediação ou conciliação, a flexibilidade dos métodos autocompositivos permite que o mediador/conciliador direcione o foco aos interesses dos envolvidos no conflito, de modo que eles convirjam e se engajem na construção conjunta da solução que lhes atenderá da forma mais adequada. Assim, não se pode negar que, em uma ação de alimentos, os genitores de uma criança possam ter questões jurídicas divergentes, como, por exemplo, o valor da pensão alimentícia, mas, ao menos em regra, os interesses de ambos convergem para o bem-estar do seu filho, afinal, o término da relação conjugal não extingue a relação parental. Ao enxergar esta convergência de interesses, as partes têm maior chance de celebrar um acordo.

Ainda que o CPC diferencie os dois métodos (mediação e conciliação) com a possibilidade de atuação mais diretiva do conciliador, especialmente no que tange à colocação de sugestões de soluções, no presente trabalho, optou-se pelo alinhamento ao entendimento contido no Manual de Mediação do CNJ, que reconhece a redução significativa da diferença entre mediação e da conciliação, pois em ambas são empregadas técnicas de negociação e comunicação não-violenta, e o objetivo a ser perseguido é a construção da solução pelas próprias partes sem a interferência de terceiro.

Assim, pode-se afirmar que ainda existe distinção em relação à mediação, todavia, a conciliação atualmente é (ou ao menos deveria ser) um processo consensual breve, envolvendo contextos conflituosos menos complexos, no qual as partes ou os interessados são auxiliados por um terceiro, neutro à disputa, ou por um painel de pessoas sem interesse na causa para ajudá-las, por meio de técnicas adequadas, a chegar a uma solução ou acordo. (CNJ, 2016, p. 22-23).

Dessa feita, o cerne da diferença repousa na complexidade do conflito, que, nos casos de conciliação, demandarão menos tempo de atendimento e a aplicação menos aprofundada das técnicas já mencionadas.

Tanto a mediação como a conciliação têm atuação prospectiva e valorizam a manutenção das relações²⁷, que só podem ser obtidas mediante condutas cooperativas. Esse processo de construção ou reconstrução dos canais de comunicação e do relacionamento preexistente pode perdurar por diversos encontros, ao contrário do ato processual realizado na sala de audiências do juízo que pode ser resumido na clássica pergunta: “Há proposta de acordo?”.

Mas, independentemente da realização do acordo durante a sessão de mediação ou na sala do juízo, mediante resposta positiva à pergunta, os resultados são diametralmente opostos: a solução consensual construída pelas partes de forma personalizada conta com dois elementos diferenciais, pois “espera-se que as partes tenham aprendido a lidar com seus conflitos de maneira positiva, dialógica e cooperativa, e que este aprendizado lhes seja útil em situações futuras” (Lara, 2017, p. 509) e, ainda, pode-se contar o seu engajamento no cumprimento, conforme lição de Moore (1998, p. 268)

[os] acordos negociados perduram não somente porque seus planos de implementação são efetivamente estruturados e satisfazem os interesses das partes, mas porque as partes estão psicológica e estruturalmente comprometidas com o acordo.

²⁷ Observe-se que mesmo em casos de menor complexidade envolvendo, por exemplo, relações de consumo, é possível vislumbrar a possibilidade de continuidade da relação cliente-fornecedor. Dessa feita, as grandes empresas já percebem a conciliação como uma oportunidade para resgatar seus clientes e melhorar a imagem da empresa (marketing positivo).

Já a solução adjudicada ou aquela que resultou de pressão pode gerar maior descontentamento com a situação, bem como provocar novos conflitos, inclusive decorrentes do seu inadimplemento.

Os métodos autocompositivos permitem, ainda, que se vá além do direito posto. Se, em regra, a discussão processual está limitada ao contido na petição inicial (Art. 319 do CPC), aos envolvidos no conflito é dada a oportunidade de inovar, a fim de obter a satisfação do seu interesse de forma plena²⁸. Cita-se, como exemplo, o caso em que uma pessoa transexual pedia danos morais em razão de ofensas causadas pelo empregado de uma lanchonete. O pedido formulado na inicial era de pagamento de indenização de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), mas, após uma sessão de conciliação, as partes firmaram acordo para conversão da indenização em palestra sobre respeito e igualdade de gênero²⁹ aos empregados da lanchonete.

O viés pedagógico da experiência com os métodos autocompositivos ultrapassa os limites da lide posta em juízo, pois ensina às pessoas um caminho promissor na resolução de novos conflitos. No caso supracitado, o magistrado responsável pelo julgamento da causa estaria adstrito a reconhecer ou não a ocorrência de danos morais e, se procedente o pedido, fixar o valor indenizatório. Esta providência, entretanto, não geraria o mesmo efeito da solução encontrada pelas partes, sem contar que a repercussão social do caso é uma externalidade positiva em termos de conscientização e combate ao preconceito. Assim, possibilita-se a prevenção de condutas similares com um raio de alcance muito maior.

Trata-se, nas palavras de Mancuso (2014, p. 117), da diferença entre

[...] dizer o Direito e a realização equânime e convincente da ordem jurídica e em sua integralidade, tarefa que ultrapassa os lindes da estrita crise jurídica para alcançar outros patamares, subjacentes ou

²⁸ “O mediador tem por objetivo permitir que as partes se escutem e compreendam a si mesmas e entre si, reconheçam, entendam e hierarquizem seus próprios interesses e necessidades, enunciem, junto com o mediador, opções que permitam chegar a um acordo justo, implementável e durável, mas tão flexível quanto seja necessário para preservar a possibilidade de futuros ajustes de suas cláusulas.”(CALMON, 2015, p. 116).

²⁹ Notícia disponível em: <http://www.tjdf.tjus.br/institucional/imprensa/noticias/2018/agosto/iniciativa-inedita-conquistada-em-conciliacao-e-tema-de-reportagem-da-tv-globo>

pressupostos, tais as repercussões no plano social, econômico e político.

Eis a mudança paradigmática que se faz necessária: enxergar que cada conflito poderá ser tratado de diversas formas, e, a depender de suas características individuais, os métodos autocompositivos serão mais recomendados por prestigiarem a proatividade dos envolvidos no conflito e lhes devolverem o poder de decidir da forma mais adequada à sua realidade. Haverá casos, entretanto, que somente a força coercitiva do Poder Judiciário, aplicada por métodos heterocompositivos, será capaz de coibir a conduta danosa.

Esse desapego ao processo e à solução adjudicada por um terceiro (juiz), exercício que deve ser praticado por todos, depende de uma percepção que tem sido despertada aos poucos como um verdadeiro exercício de cidadania e de efetivação de direitos de forma célere e mais eficiente (menos custos e maior satisfação do usuário com o resultado). Assim, o magistrado deve direcionar cada caso que chega a suas mãos à forma de solução mais adequada. O advogado deve oferecer aos seus clientes um leque de opções para buscar uma solução célere e economicamente vantajosa. E, enfim, os envolvidos no conflito devem perceber, como tendo o mesmo grau de importância, todas as opções que lhes são oferecidas para solucionar o seu caso.

A mudança paradigmática depende dos atores jurídicos e da sociedade. Com relação à magistratura, é importante destacar que, além da educação jurídica calcada no litígio, há outro fator, destacado por Watanabe (2005, p. 687), que reduz o seu entusiasmo pelos métodos autocompositivos:

Um outro fator que reduz o entusiasmo dos juízes pela conciliação é a percepção de que eles têm, e muitas vezes com razão, de que o seu merecimento será aferido pelos seus superiores, os magistrados de segundo grau que cuidam de suas promoções, fundamentalmente pelas boas sentenças por eles proferidas, não sendo consideradas nessas avaliações, senão excepcionalmente, as atividades conciliatórias, a condução diligente e correta dos processos, a sua dedicação à organização da comarca e sua participação em trabalhos comunitários. Disso tudo nasceu a chamada cultura da sentença, que se consolida assustadoramente. Por todas as razões acima citadas, os juízes preferem proferir sentença, ao invés de tentar conciliar as partes para

obter a solução amigável dos conflitos. Sentenciar é mais fácil e cômodo, para alguns juízes, do que pacificar os litigantes.

Conquanto seja promissora a proposta de restituição do poder decisório sobre os conflitos aos envolvidos mediante o auxílio de terceiro neutro (mediador ou conciliador), ainda há muita resistência na aceitação do sistema multiportas, seja por medo de perder o poder, seja por descrença na sua eficiência. A resistência pode ser vislumbrada, especialmente quando se volta o olhar para a aplicação do Art. 334 do CPC³⁰, dispositivo que materializa a autocomposição na fase inicial do processo de conhecimento.

Há pouco mais de 2 anos do início da vigência do Novo CPC, magistrados resistem à designação da audiência de conciliação sob os mais diversos argumentos e advogados não reconhecem a oportunidade de solucionar o conflito de forma célere e definitiva³¹.

Relegar a determinação legal de realização de audiência de conciliação na fase inicial do processo à mera formalidade processual significa ignorar a finalidade precípua da Justiça e do Direito: a pacificação. “Para tanto, é indispensável que os juízes resgatem a sensibilidade que perderam no mundo frio das normas e dos autos. É preciso que eles realmente ouçam e observem as pessoas, tentando perceber dentro destas as raízes do conflito.” (SENA, 2011, p. 127).

A dispensa da vigência do Art. 334 do NCPC, tanto em decisões de primeira instância como no segundo grau, tem como principais argumentos: a possibilidade de conciliação a qualquer tempo, inclusive de modo extrajudicial³², o prejuízo à celeridade do processo, a ausência de capacidade dos CEJUSCs para atendimento integral da demanda por conciliação e o baixo índice de acordo.

³⁰ Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.

³¹ Neste sentido, vide: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/08/juizes-ignoram-fase-de-conciliacao-e-descumprem-novo-codigo.html>

³² Neste sentido, vide: TJDFT, Acórdão n.1034687, 20160110414523APC, Relator: GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA 7ª TURMA CÍVEL, Data de Julgamento: 19/07/2017, Publicado no DJE: 02/08/2017. P.: 644-653; TJSP, (TJ-SP 10580223520178260100 SP 1058022-35.2017.8.26.0100, Relator: James Siano, Data de Julgamento: 24/01/2018, 5ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 24/01/2018.

A possibilidade de conciliação a qualquer tempo desconsidera o aspecto dinâmico do conflito e o seu crescimento em espiral. Para a teoria do conflito, "cada reação torna-se mais severa do que a ação que a precedeu e cria uma nova questão ou ponto de disputa". Assim, postergar a conciliação não representa a manutenção das mesmas chances de resolver o conflito de forma amigável, pois os embates processuais funcionam como verdadeiro combustível para a adoção de postura beligerante, de modo que "as suas causas originárias progressivamente tornam-se secundárias a partir do momento em que os envolvidos mostram-se mais preocupados em responder a uma ação que imediatamente antecedeu sua reação".³³ (CNJ, 2016, p. 56).

E, ainda não se pode desconsiderar que a imposição legal de tentativa de conciliação na fase inicial do processo seja uma opção em termos de política pública, na medida em que, depois de certo tempo de trâmite processual, resolver o conflito com um acordo torna-se menos interessante para os envolvidos, pois "os custos envolvidos, são naturalmente, mais avultados", como argumenta PATRÍCIO (2005, p. 101).³⁴ Além disso, há o desgaste psicológico e a crescente intenção de ganhar a qualquer custo.

No que se refere à violação ao princípio da duração razoável do processo (Art. 5º, LXXVIII da CF), é importante notar que este argumento parte da falsa premissa de que o esgotamento do rito preestabelecido pela lei para resolver o processo é suficiente para resolver o conflito. Desconsidera-se ou ignora-se a real necessidade dos jurisdicionados e a qualidade da resolução do conflito construída pelos próprios envolvidos, tanto por considerar todas as nuances do caso concreto quanto por gerar maior engajamento dos envolvidos no seu cumprimento.

³³ Ainda sobre a espiral do conflito: "O conflito apresentado ao Judiciário (lide processual) passa a evoluir em uma escalada crescente de agressões (escalada do conflito em espirais), de tal forma que, ao final, pouco ou nada restará do problema que o gerou. O que realmente interessava foi substituído por novos, maiores e mais arraigados diferentes conflitos e desentendimentos, agora incrementados de rancores, ódios e desconfianças que tornam muito mais difíceis de serem solucionados." (BACELLAR, 2011, p. 35).

³⁴ A recomendação não se aplica à totalidade dos conflitos, mas a opção da política judiciária justifica-se em razão da economia de recursos que é possível realizar quando o acordo fulmina o processo em sua fase inicial. Em sentido contrário, pesquisa realizada pela PUC/RS para o CNJ constatou que os juízes têm a percepção de que há tendência a celebrar acordos "próximo do final do processo antes que no seu início. Certamente está aí mais um indicativo de quanto um conhecimento mais detalhado de sua situação em face da disputa antes ou mesmo logo no início do processo poderiam servir para desafogar todo o sistema". (PUC/RS, março/2011, p. 8).

Na realidade, a resolução de um processo pela via da sentença é medida simples para magistrados bem treinados, basta a subsunção da norma ao caso concreto que ficou congelado no passado, sem considerar o presente e o futuro das relações que deram origem ao conflito³⁵. Em um futuro não muito distante, não será difícil que, em casos corriqueiros, a tarefa, quase automática, seja executada por inteligência artificial.

O trâmite processual tradicional extingue os feitos, mas deixa intocados os conflitos que lhe deram causa. Arquivam-se os autos, contabilizam-se os números e mantém-se viva a necessidade de solução efetiva, isso porque aplicar a “justiça não se resume a despachar petições iniciais, instruir processos e sentenciar”. (NALINI, 2012, p. 16).

Por seu turno, a mediação e a conciliação possibilitam enxergar o passado considerando o presente e o futuro e, principalmente, a continuidade da relação. Tal efeito prospectivo previne situações de tensão e ruptura (Grinover, 2008). No mesmo sentido, leciona Moore (1998, p. 30):

O mediador, por outro lado, trabalha para reconciliar os interesses competitivos dos dois adversários. A tarefa do mediador é ajudar as partes a examinar seus interesses e necessidades e a negociar uma troca de promessas e a definição de um relacionamento que venha a ser mutuamente satisfatório e possa corresponder aos padrões de justiça de ambos.

O suposto atraso na tramitação processual é raso, ao desconsiderar a fase recursal e a interminável fase de cumprimento de sentença, que converte o Poder Judiciário, literalmente, em agente de cobrança do credor. Tanto assim, que os processos em fase de cumprimento de sentença demoram em **média 3 anos e**

³⁵ “No litígio, os juízes decidem as formas do enunciado, pelas partes, atendendo às formas do pretendido e não às intenções dos anunciantes. Apresentar o conflito como litígio implica não levar em conta a necessidade de trabalhá-lo em seu devir temporal. Os magistrados operam sobre o conflito interditando-o ou congelando-o no tempo, eliminando a variável temporal para poder demarcar as controvérsias em um plano de abstração jurídica que permita controlar as variáveis com as quais organizam suas decisões. Os juristas, na lógica do litígio, intervêm subtraindo o tempo mediante um processo de antecipação idealizada do mesmo, sendo que produzem a antecipação do tempo para provocar o efeito de um controle normativo do futuro: simulam para dar a segurança que a lei pode controlar, a partir do presente, os conflitos no futuro. Produzem uma simulação de tempo que impede as partes em conflito de elaborar suas diferenças, ficando, então, subtraídas de sua temporalidade.” (WARAT & MEZZAROBBA (2004, p. 61).

10 meses na Justiça Estadual³⁶ para serem finalizados, conforme salientado anteriormente.

O argumento que ressalta a incapacidade de atendimento de todas as demandas pelos CEJUSCs atesta a falta de conhecimento do desenho completo da política pública. Com efeito, os centros judiciários são as unidades judiciais responsáveis pela execução das mediações e conciliações dentro dos tribunais, entretanto, a política judiciária não se esgota neles.

É preciso perceber que a aplicação das ferramentas autocompositivas não é exclusividade do Poder Judiciário, ao contrário, o principal objetivo da política judiciária é o empoderamento social especialmente para a busca das soluções dos conflitos de forma extrajudicial. Dessa forma, o sistema criado pela Resolução nº 125/2010 do CNJ, pelo Novo CPC e pela Lei 13.140/2015 (Lei de Mediação) permite a atuação de mediadores, conciliadores e câmaras privadas.

Há previsão expressa legal para encaminhamento de casos às câmaras privadas de mediação presenciais e *online*, consoante dispõe o Art. 168 do CPC, que possibilita às partes “escolher, de comum acordo, o conciliador, o mediador ou câmara privada de conciliação e de mediação”. Para facilitar a escolha do mediador, conciliador ou câmara privada, o Conselho Nacional de Justiça coloca, à disposição do público em geral, o Cadastro Nacional de Mediadores³⁷, que possibilita a consulta da listagem de profissionais habilitados em todo o país, e também oferece ferramenta de escolha randômica dos profissionais para nomeação pelo Juízo.

Se, na condução do processo, o magistrado não pode prescindir da contribuição dos auxiliares da justiça, como escrivães, peritos, depositários e tradutores, também não deve dispensar a valorosa contribuição dos conciliadores e mediadores judiciais, incluídos no mesmo rol pela lei processual civil (Artigos 165 a 175 do CPC).

A condução da mediação ou da conciliação por profissional capacitado é o diferencial da política judiciária, no entanto, não basta entender que, em muitos casos, o acordo seria a melhor solução, porquanto é preciso viabilizar a sua execução de forma técnica e não apenas contando com a colaboração de bons samaritanos.

³⁶ Dados do Relatório Justiça em Números, 2018, p. 35.

³⁷ Disponível em <http://www.cnj.jus.br/ccmj/>

A Resolução 125/2010 do CNJ traça as diretrizes para a formação de mediadores e conciliadores judiciais. São necessárias 40 horas de curso teórico e entre 60 e 100 horas de prática supervisionada antes de atuarem como facilitadores nas mediações e conciliações judiciais. A medida visa uniformizar a atuação dos profissionais e, embora não garanta a sua boa atuação, funciona como a garantia mínima de conhecimento das técnicas e da sua aplicação prática.

A política judiciária integra o sistema estatal de resolução de conflitos oficialmente, a partir do Novo CPC, e está à disposição da sociedade e dos operadores do direito para que dela se apropriem e façam o melhor uso possível de suas ferramentas, sob a nova perspectiva de valores e com abertura ao diálogo.

4. POR QUE VALE A PENA CONCILIAR SOB A PERSPECTIVA DE TEMPO E DE CUSTO DO PROCESSO?

4.1. A morosidade como obstáculo à efetivação de direitos

Omnia tempus habent!

(Tudo tem seu tempo!)

A demora da prestação jurisdicional é um dentre os aspectos que sobressaem quando o assunto é insatisfação dos usuários do serviço jurisdicional. Afinal, se no cotidiano conflitos surgem com a velocidade de um clique de *mouse*, como esperar que a sua solução será dada em tempo razoável, conforme garantia constitucional do inciso LXXVIII do Art. 5º da CF³⁸, e dos Arts. 4º e 139, II do CPC³⁹ sob a ótica dos envolvidos?

Sim, a duração razoável do processo deve ser aferida sob a ótica do jurisdicionado e não de quem a presta, pois sempre existirão justificativas para a morosidade: o grande acervo, a complexidade, a precedência de outros conflitos com preferência legal, a falta de estrutura e de servidores, dentre tantos outros. Enfim, a lista é extensa, mas o tempo corre contra o relógio e faz perecer os direitos e esmorecer aqueles que ansiosamente aguardavam por justiça. E, ao final de uma longa e demorada disputa judicial, o melhor trabalho técnico, ainda que carregue em seu cerne uma solução justa, se esmaece pela morosidade.

Nas palavras de Tucci (2002, p. 324, grifo nosso):

O pronunciamento judicial que cumpre com sua nobre missão de compor uma controvérsia intersubjetiva ou um conflito de alta relevância social (na esfera penal), no momento oportuno, proporciona às partes, aos interessados e aos operadores do direito grande satisfação. Mesmo aquele que sai derrotado não deve lamentar-se da pronta resposta do Judiciário, uma vez que, sob o prisma psicológico, **o possível e natural inconformismo é, sem dúvida, mais tênue quando a luta processual não se prolonga durante muito tempo.**

³⁸ CF, Art. 5º, LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

³⁹ Art. 4º – As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

A percepção de morosidade da prestação jurisdicional é generalizada tanto entre aqueles que deixam de buscar o Judiciário para solucionar o seu conflito, quanto aos jurisdicionados que aguardam soluções em demandas já ajuizadas.

Este dado é demonstrado, por pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça para aferir o grau de satisfação do jurisdicionado⁴⁰, na qual, ao se perguntar se “*o atendimento é rápido, sem filas ou espera excessiva*”, a grande maioria dos respondentes, 63,6%, assinalaram “nunca” ou “poucas vezes”.

Conforme afirma Grinover (2009, p. 32) “tudo toma tempo e o tempo é inimigo da efetividade da função pacificadora. A permanência de situações indefinidas constitui, como já foi dito, fator de angústia e infelicidade pessoal”. Assim, ao ser questionados sobre a conclusão dos processos no prazo previsto na forma da legislação, a esmagadora maioria dos usuários do sistema judiciário, 87%, também respondeu negativamente (poucas vezes ou nunca).

Sob a perspectiva específica dos empresários, a opinião converge com a pesquisa geral supracitada. Segundo levantamento realizado pelo IDESP (Pinheiro, 2000), 9 em cada 10 entrevistados que avaliaram a celeridade da prestação jurisdicional a consideraram ruim ou péssima.

A insatisfação do usuário do serviço jurisdicional, quanto à demora na tramitação do processo, concretiza-se em números, pois, segundo o Relatório Justiça em Números 2018 do CNJ, na Justiça Estadual, o tempo médio de duração do processo é de **3 anos e 7 meses**, na fase de conhecimento, e de **3 anos e 10 meses**, na fase de cumprimento de sentença. Assim, do ajuizamento da inicial ao recebimento do bem da vida pretendido, a média de espera é de **7 anos e 5 meses**, tempo que pode representar o perecimento do bem ou direito que se pretendia alcançar/proteger.

Ressalte-se, a demora não se atribui apenas à ineficiência ou a fatores externos. A marcha processual, por si só, para garantir o equilíbrio entre os contendores, segue uma ordem lógica que consome tempo e esforço das partes para atingir o seu objetivo primordial: a solução do conflito. Assim como um organismo vivo, o processo nasce, cresce e morre com o julgamento.

⁴⁰ Brasil. Conselho Nacional de Justiça. Pesquisa de satisfação e clima organizacional. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/gestao-planejamento-poder-judiciario/pesquisasatisfacao/usuarios_total_geral.pdf.

Além disso, como ressalta Theodoro Júnior (2005, p. 72), o tempo do processo não se limita apenas ao cumprimento dos prazos estabelecidos na lei, pois, quando as partes os descumprem, são aplicadas penalidades como a revelia e a preclusão temporal, por exemplo. Mas, para além dos prazos ritualísticos estabelecidos em lei, não se pode deixar de considerar as “etapas mortas”, assim entendidas como aquelas em que o processo aguarda alguma providência cartorária ou a decisão judicial, e que consomem mais tempo do que deveriam ou que se poderia esperar⁴¹.

Acerca do “tempo morto”, é importante destacar a pesquisa “*O impacto da gestão e do funcionamento dos cartórios judiciais sobre a morosidade da Justiça Brasileira*” (MJ/SRJ, 2011), que analisou cartórios judiciais das 4 capitais da Região Sudeste e constatou que, nas respectivas Justiças Estaduais, um processo pode aguardar por até **120 dias** para a publicação da intimação; até **180 dias** para prolação de decisão interlocutória, até **300 dias** para ser despachado e até **1.825** para prolação de sentença.

De fato, se as expectativas são frustradas pelas “etapas mortas” do trâmite processual, há real dificuldade em definir de modo objetivo qual seria o prazo razoável para a prestação jurisdicional, pois a simples soma dos prazos previstos na lei processual não reflete a realidade. Tanto assim que, na oportunidade em que foi instado a definir tal questão, o CNJ deixou de fazê-lo sob o argumento de que tal tarefa incumbiria exclusivamente ao legislador⁴², não obstante a questão

⁴¹ No mesmo sentido: “Essa demora indevida não se confunde com a duração razoável do processo, ou seja, não é a que resulta do tempo programado para que ele produza resultados, com a observância de prazos pré-fixados, necessários ao controle judicial do curso e da maturação do processo; é, isto sim, a demora perniciosa, o tempo inútil, a paralisação indevida e injustificada do trâmite processual, resultante de fatores e circunstâncias no mais das vezes exógenos, como deficiências na estrutura dos órgãos auxiliares do juiz e na capacitação de seus servidores, comportamento abusivo da parte ou de seu patrono, em suma, as mazelas por todos conhecidas e cuja análise imporia estudo que foge aos escopos deste tópico.” (MARCATO (2012, p. 89).

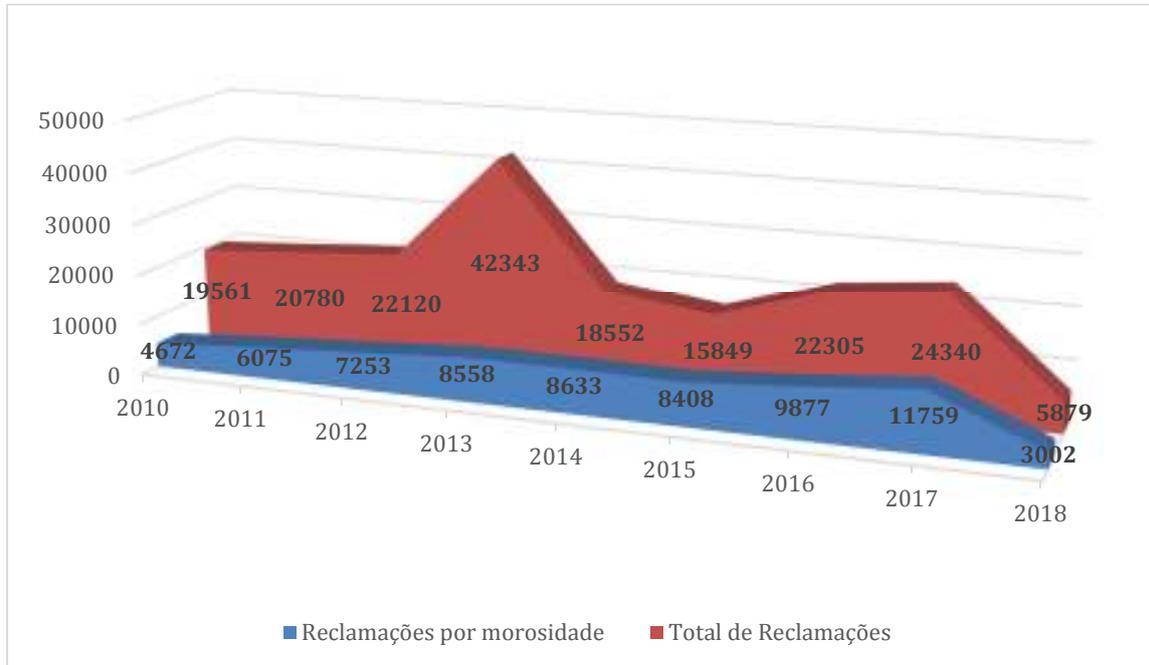
⁴² “Trata - se de Pedido de Providências (...) propõe a este Conselho Nacional de Justiça – CNJ alguns critérios para a definição do “prazo razoável para julgamento”, previsto no inciso LXXVIII do art. 5º da CF.

Em sua petição, afirma, em síntese, tratar-se da razoável duração do processo de direito fundamental dos cidadãos, condição que lhe impõe eficácia imediata, na exata conformidade do que dispõe o art. 5º, § 1º, da CF. Diz que esse direito fundamental não pode ser submetido a exame em cada caso concreto, o que inviabilizaria a verificação de seu cumprimento, e que deve haver prazos semelhantes para feitos similares em todas os juízos e tribunais brasileiros. (...)

Assim resumida a espécie, profiro a seguinte decisão.

atinente à morosidade da prestação jurisdicional seja a reclamação que praticamente lidera os registros da Ouvidora do órgão de controle (CNJ, 2010-2018) desde o ano de 2010⁴³, conforme se depreende do gráfico abaixo:

Gráfico 4- Reclamações registradas na ouvidoria do CNJ



Elaboração própria com dados do Conselho Nacional de Justiça.

Esclareça-se que o único ano em que a morosidade ocupou o segundo lugar das reclamações foi o de 2013, em razão de situação atípica provocada por processo envolvendo a empresa Ympactus Comercial Ltda. (TelexFree) que gerou mobilização e impacto na sociedade. Por tal motivo, também destoia da média, a quantidade total de reclamações registradas na ouvidora do CNJ.

Sob outro prisma, também se deve ter cautela ao argumentar que o Novo Código de Processo Civil imprime maior celeridade ao trâmite processual. Os

A pretensão deduzida no presente Pedido de não pode ser acolhida por este Conselho Nacional, órgão de caráter administrativo, que não possui legislativa, na exata conformidade do que prevê o art. 103-B, § 4º, da CF.

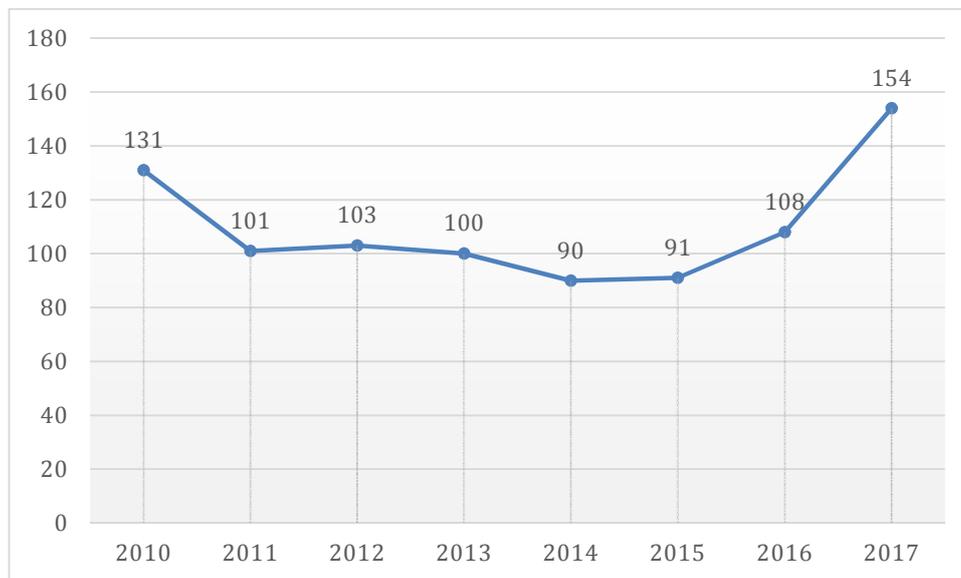
De fato, sem embargo da função reservada aos princípios jurídicos fundamentais no ordenamento jurídico, é fato que não cabe a este CNJ fixar, em ato normativo de caráter tipicamente legislativo, o exato significado de determinado princípio constitucional, espécie de norma jurídica cuja característica radica, precisamente, na sua tessitura aberta, na sua semântica genérica, passível de permanente (re)construção, de acordo com as necessidades ditadas pela dinâmica do convívio social.(...)”. (CNJ – PP – Pedido de Providências – Conselheiro – 234 – Rel. Douglas Alencar Rodrigues –17ª Sessão – j. 25/04/2006).

⁴³ Os dados referentes ao ano de 2018 correspondem ao primeiro trimestre.

princípios norteadores da legislação processual embora privilegiem a celeridade, a cooperação e a autocomposição, é preciso estar atento à sua aplicação prática, pois o amplo contraditório e a contagem dos prazos em dias úteis podem representar óbices à celeridade.

A título de exemplo, dados do TJDFT indicam o aumento expressivo no tempo de trâmite processual no segundo grau após o início da vigência do NCPC, conforme Gráfico a seguir:

Gráfico 5- Celeridade Processual - 2ª instância - TJDFT



Fonte: Elaboração própria com dados fornecidos pela SEPG/TJDFT.

Referido índice demonstra a quantidade de dias entre a distribuição do processo na fase recursal e o primeiro julgamento ou decisão monocrática que pôs fim ao processo. Entre o ano de 2015 (período imediatamente anterior ao início da vigência do Novo CPC) e o ano de 2017 houve um incremento de **69,23%** no tempo de tramitação dos feitos no segundo grau.

Do ponto de vista racional, não se afigura razoável que conflitos com graus de complexidade diversos, tratados dentro de um processo judicial, estejam na mesma fila para serem decididos pela via da sentença como determina o artigo 12 do Código de Processo Civil: “Os juízes e os tribunais atenderão, preferencialmente, à ordem cronológica de conclusão para proferir sentença ou acórdão.”

Embora tal regra comporte exceções, em um universo de milhões de processos, causas simples podem se perder pelos meandros dos procedimentos cartorários e aguardar um tempo indefinido pela sua solução. Tempo esse que corrói o próprio direito e as suas chances de ser efetivado. Tempo esse que retira do Judiciário a sua credibilidade e o distancia da sociedade.

Dessa feita, considerando que a legislação processual civil tem como uma de suas diretrizes o estímulo à autocomposição e impõe a realização obrigatória de audiência de conciliação/mediação na fase inicial da demanda, não se pode deixar de aplicar esta ferramenta que funcionará com dúplice função: filtro inicial para as demandas que devem ser deliberadas/assentes por decisão adjudicada e ação pedagógica para restabelecimento da comunicação direta entre as partes e a prevenção de futuros conflitos.

Fazendo uma análise pragmática, ao considerar os prazos processuais impostos pelo artigo 334 do CPC e a existência de um CEJUSC razoavelmente estruturado para atendimento da demanda cível, no TJDFT o prazo médio para realização da audiência inicial de conciliação é de 60 (sessenta) dias. A duração média do ato é de 40 minutos e o índice médio de conciliação é de 30,9%.

Assim, se ampliada a estrutura conciliatória com espaço físico e recursos humanos adequados, poder-se-ia trabalhar com a possibilidade de redução de aproximadamente 30% de toda a demanda cível ainda em sua fase inicial, gerando grande economia de recursos financeiros, pois tal percentual estaria isento das despesas com manutenção ao longo de mais de **3 anos e 5 meses**, se não houver necessidade de instauração da fase de cumprimento ou de até **7 anos e 3 meses**, se não houver cumprimento voluntário da sentença (já descontados os 60 dias despendidos para a realização da audiência de conciliação).

Conforme já salientado anteriormente, a tentativa de solução consensual do conflito conduzida por profissional capacitado é um direito das partes⁴⁴ em

⁴⁴ Neste sentido, destaca-se julgado do TJMG:

“EMENTA: PROCESSO CIVIL – AGRAVO DE INSTRUMENTO – CUMPRIMENTO DE SENTENÇA – INTERESSE DA PARTE EXECUTADA NA SOLUÇÃO AMIGÁVEL DA LIDE – NECESSIDADE DE DESIGNAÇÃO DE AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO – INTELIGÊNCIA DO ART. 139, V, DO NOVO CPC DE 2015. Considerando o disposto pelo art. 139, V, do CPC de 2015, e por competir ao magistrado, em qualquer tempo, tentar conciliar os interesses em litígio, tenho que **tal norma não é mera prerrogativa concedida ao juiz, mas sim imperativo de conduta a ele dirigida, mormente quando esse tipo de solução da lide é requerida por uma das partes**; como no caso dos autos; sendo que a audiência de conciliação deve ser dispensada

uma demanda, e o Poder Judiciário, enquanto Estado, deve garantir a sua efetividade (Art. 139, V do CPC), inclusive, sob pena de nulidade processual, por supressão de fase processual obrigatória.

4.2. O custo do processo

Caminham de mãos dadas a morosidade e o custo do processo, elementos de destaque na preocupação de universalidade de acesso à tutela jurisdicional.

A prestação jurisdicional não é um bem material cujo valor de mercado possa ser aferido através dos valores dos insumos empregados e da mão de obra contratada para a sua transformação. Valorar o serviço jurisdicional como caro ou barato depende, sobretudo, da sua efetividade e do cumprimento integral da sua função.

De modo geral, Grinover (2009, p. 32) salienta que o processo civil tem se mostrado caro, sendo perceptível que concorre para “estretar o canal de acesso à justiça”. Isso porque, ainda que o valor econômico da causa não seja de grande monta, o conflito gera um desarranjo na convivência social que precisa ser corrigido.

Segundo Vera (2018, p. 118), a tendência é que o sistema de resolução de conflitos (incluindo os diplomas normativos e os procedimentos de resolução de conflitos) se alinhe para reduzir os custos de transação,

[...] de forma a permitir que partes resolvam seus conflitos de forma descentralizada contribuindo para soluções contínuas com a eficiente internalização de responsabilidade entre as partes, garantia de respeito mútuo e a confiança necessária para um realinhamento da relação contratual mesmo que a solução final seja a quebra do contrato.

Afastado o caráter emocional que pode justificar o ajuizamento de uma ação judicial, sob o prisma econômico, o autor ponderará sobre a relação custo-benefício de buscar a solução do seu conflito no Poder Judiciário. Segundo Cooter e Ulen (2010), a decisão de ingressar em juízo somente será positiva se

somente quando a parte contrária manifesta expresso desinteresse na solução amigável.” (TJMG - Agravo de Instrumento 1.0223.09.278373-5/005, Relator(a): Des.(a) Otávio Portes , 16ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 22/03/2017, publicação da súmula em 31/03/2017) grifo nosso.

o valor reivindicado agregado aos custos de informação for superior aos custos de transação.

O custo esperado de recorrer ao judiciário (ou a outras formas de resolução de disputas) não depende apenas das taxas pagas à justiça, mas também das despesas incorridas durante o processo de litígio, da probabilidade de se vencer (probabilidade que pode ela própria depender do quanto é gasto) e de como os custos do litígio são distribuídos entre quem ganha e quem perde a causa. Custas Judiciais elevadas, advogados caros e um sistema judicial com problemas de corrupção tendem a encorajar as partes a usarem mecanismos alternativos de resolução de disputas ou simplesmente a não iniciarem um litígio. (PINHEIRO, 2008, p. 25).

Leciona Dinamarco (2009, p. 328) que, sob a perspectiva do jurisdicionado, se o investimento no processo for desproporcional ao proveito postulado e ao risco assumido, tal fato constituirá “freio inibitório ao exercício da ação e possivelmente será mais um fator de permanência de insatisfações”. Por outro lado, sob a perspectiva econômica, não se pode deixar de registrar que o excesso de intervenção judicial em áreas, como a de políticas públicas ou de contratos privados, pode gerar desequilíbrio no mercado, “alterando a alocação de benefícios e custos aos membros da sociedade”. (BUGARIN & MENEGUIN, 2016)

Conforme já salientado, institutos como os juizados especiais cíveis e a gratuidade de justiça servem como estímulo à judicialização, ao isentar o autor do custo administrativo inicial da demanda. Mas a outra face da moeda não pode ser ignorada, pois não basta que a jurisdição seja prestada, é necessário que ela tenha qualidade e que, principalmente, resolva o conflito de forma satisfatória.

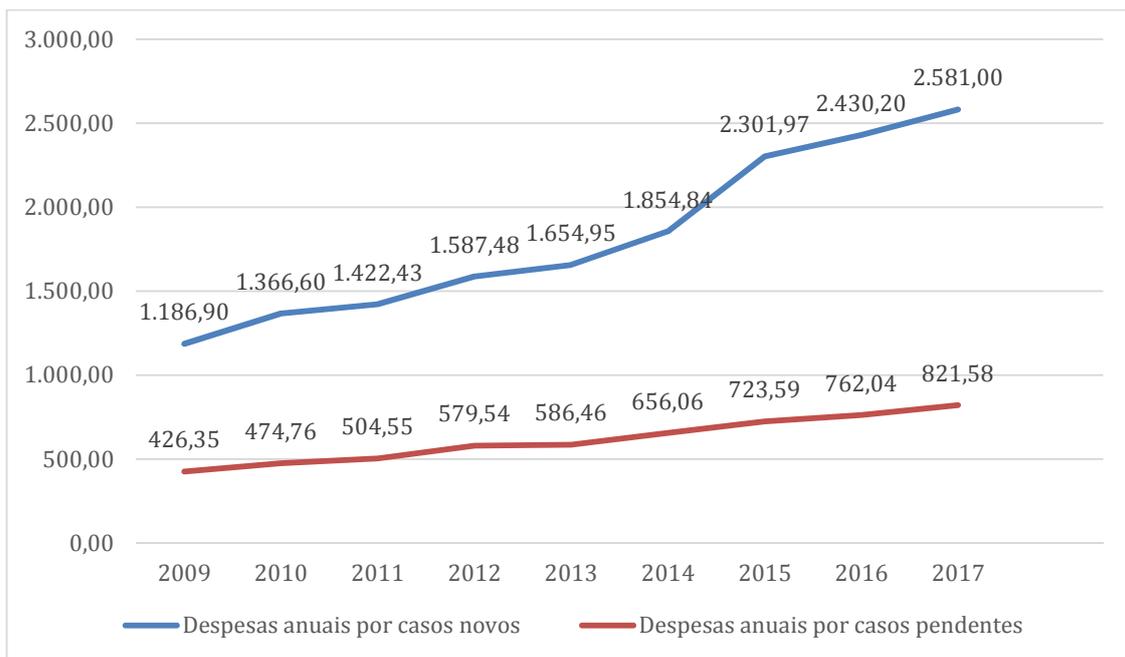
Conquanto o rito dos juizados especiais prestigie a celeridade e a informalidade, o serviço ainda não atende, a contento, às expectativas sociais, pois, no ano de 2017, a taxa de congestionamento médio nas unidades judiciais estaduais foi de **50,70%**⁴⁵, indicando que a cada 10 ações ajuizadas nos Juizados Especiais Estaduais apenas a metade foi resolvida (decididas por sentença) no mesmo ano.

⁴⁵ Dados do Relatório Justiça em Números, 2018, p. 37.

Deve-se refletir, ainda, que a demanda que tramita pelo juizado especial não tem custo para o autor, mas tem custo elevado para o Estado e, sobretudo, um **custo social** negativo que implica um incentivo ao ajuizamento de demandas frívolas ou aventureiras e à judicialização de causas corriqueiras, cuja solução poderia facilmente se dar por meio do diálogo ou de métodos autocompositivos extrajudiciais.

O crescimento do custo anual por processo na Justiça Estadual durante o período compreendido entre 2009 e 2017 encontra-se demonstrado no Relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça, que fixou, no ano de 2017, o custo anual por processo pendente em R\$ **821,58 (oitocentos e vinte e um reais e cinquenta e oito centavos)** e o custo anual por processo novo em R\$ **2.581,00 (dois mil e quinhentos e oitenta e um reais)**.⁴⁶

Gráfico 6 - Despesas anuais - casos novos e casos pendentes

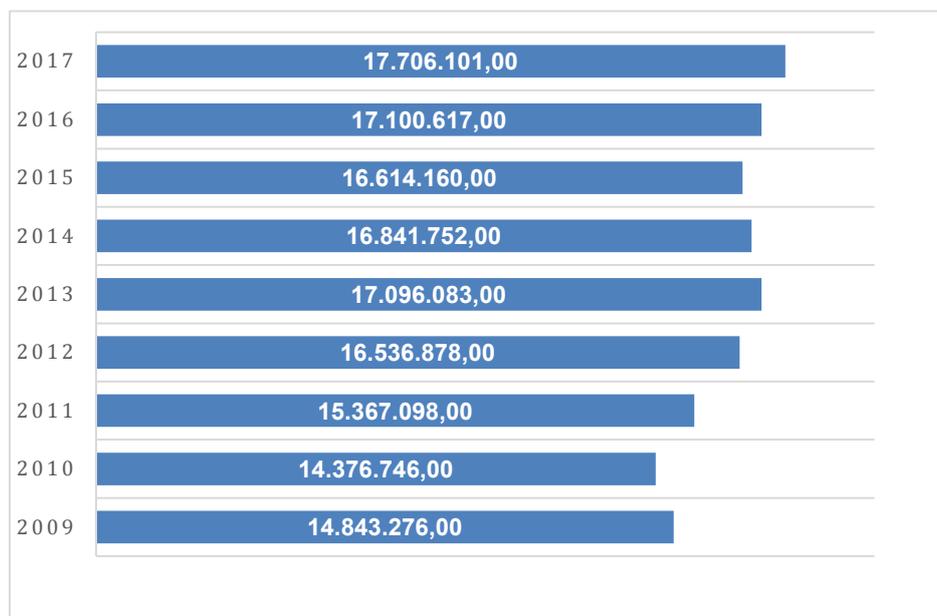


Fonte: Conselho Nacional de Justiça.

⁴⁶ Segundo o relatório Justiça em Números, o cálculo é realizado considerando as seguintes variáveis: quantidade de processos pendentes somada à quantidade de processos baixados; orçamento do Poder Judiciário com exclusão das despesas com pessoal inativo e com obras e construções; e quantidade de magistrados, servidores efetivos ou não com exclusão dos cedidos.

Quando se quantificam os casos novos de conhecimento de natureza não criminal apresentados a cada ano na Justiça Estadual, a tendência também é de crescimento, conforme se verifica no gráfico abaixo:

Gráfico 7- Casos novos não criminais



Fonte: Conselho Nacional de Justiça

Ao realizar o cálculo da correlação entre a quantidade de casos novos de conhecimento não criminal e as despesas por caso novo na Justiça Estadual, encontra-se o índice de **80,73%**, ou seja, caminham lado a lado – tem forte correlação – o aumento do custo individual do processo e o crescimento da quantidade de demandas novas ajuizadas a cada ano.

Tal conclusão contraria a busca pela melhoria da gestão de recursos públicos no âmbito judicial, pois durante o período analisado (2009 a 2017), o tratamento das ações judiciais novas de natureza cível exigiu cada vez mais recursos financeiros, embora isso não tenha se refletido na melhoria da prestação jurisdicional.

Conforme lição de Mancuso (2009, p. 9):

Embora hoje se vá gradualmente reconhecendo o anacronismo de qualquer ideia de “monopólio estatal” na distribuição da justiça, não há negar que ainda assim a cultura demandista ou judiciarista ainda grassa entre nós, fazendo com que o serviço judiciário estatal seja ainda muito procurado, num crescente e incessante aumento da demanda, a que se

tem tentado (equivocadamente) responder com o crescimento desmesurado do Judiciário, tudo ao final resultando na oferta de uma justiça de massa, prenhe de carências e deficiências diversas.

Ademais, com relação à tendência de crescimento do custo individual tanto do processo novo quanto do pendente, não se pode ignorar o complicador representado pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que estabeleceu limitações ao orçamento público do Poder Judiciário da União (Regime Fiscal). Assim, nos termos do Art. 107, § primeiro, inciso I do ADCT, o orçamento para o ano de 2017 foi o valor referente às despesas primárias do ano de 2016 acrescido de “restos a pagar e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2%”. E, pelo período de 20 anos, o orçamento será calculado da mesma forma, tomando como base de cálculo o exercício imediatamente anterior corrigido pelo IPCA.

Saliente-se que a doutrina refuta o crescimento estrutural do Poder Judiciário, por atacar a consequência e não a causa do problema, que basicamente consiste no alto grau de litigiosidade da sociedade brasileira.

Sem embargo, insiste-se, como antes dito, na (equivocada) política de crescimento físico do Judiciário, descurando-se das causas do aumento da demanda por justiça. Todavia a resposta adequada à crise numérica dos processos judiciais não está na desmesurada expansão do Judiciário – mais fóruns, mais juizes, mais servidores, informatização mais sofisticada –, mas, ao contrário, tal política com ênfase na quantidade, sobre não resolver o problema, acaba agravando-o, na medida em que trabalha sobre a consequência – o volume excessivo de processos – e não ataca a causa, que consiste na cultura demandista, em boa parte acarretada por uma leitura ufanista e irrealista do acesso à justiça e pelo corolário desestímulo aos meios auto e heterocompositivos. (MANCUSO, 2014, pp. 61–62).

Além da duvidosa eficiência do aumento estrutural, diante do óbice constitucional ao aumento do valor orçamentário do Poder Judiciário para melhor aparelhamento material e de recursos humanos, há que se ter como meta a gestão adequada dos recursos já existentes, de modo a maximizar a sua eficiência e equilibrar o sistema. E é neste ponto que entram os métodos

autocompositivos, por se tratar de ferramentas que abreviam a duração do conflito e, por consequência, reduzem os custos de manutenção do processo tanto para o jurisdicionado quanto para o Estado.

Uma das causas do excesso de litigância é que o autor leva em conta somente os custos próprios e não os custos da outra parte e do Estado. Dessa forma, não há ponderação entre os benefícios privados dos envolvidos no conflito e os benefícios sociais. Por benefícios sociais, entenda-se principalmente a prevenção da ocorrência de novas condutas danosas (lícitas ou ilícitas) e, no caso da aplicação dos métodos autocompositivos, colhe-se o empoderamento dos envolvidos para resolver o conflito diretamente sem a intervenção automática do Poder Judiciário.

Assim, diante de um conflito, não se pode perder de vista que o atingimento do benefício privado individual precisa ser equilibrado com o benefício social. Neste sentido, Patrício (2005, p. 49) defende que:

não parece afigurar-se como correto esperar que a atuação do Estado nesta matéria se baseie, apenas, na consideração dos ganhos que a vítima retira. E se não chega à mera equivalência entre os custos processuais globais privados e os benefícios privados que são retirados por aqueles que processam, tal significa que deve ser feita a ponderação dos benefícios sociais – apenas estes poderão, aliás, legitimar a intervenção estatal.

O equilíbrio entre o acesso ao Poder Judiciário e à solução justa está presente na maximização dos recursos aplicados para tanto, que consiste na escolha da melhor alternativa que as restrições permitirem (Cooter e Ulen, 2010), de modo a garantir maior eficiência ao serviço prestado.

Com a devida gestão e aplicação correta dos dispositivos legais, assim que o conflito surgir deverá passar por etapas para sua resolução, as quais evoluem a partir do diálogo direto entre os envolvidos (negociação) para a mediação/conciliação facilitada por terceiro (preferencialmente extrajudicial) e, se não houver consenso, para o ajuizamento de ação judicial. Nessas “esteiras” são filtrados os casos que podem ser resolvidos de forma mais célere e menos custosa.

Percebe-se visivelmente um esgotamento do atual modelo de jurisdição para solucionamento de conflitos. O atual modelo, ainda refém das diretrizes dadas pelo formato clássico, é calcado na lógica adversarial e de universalização do acesso à justiça, que desconsidera, no mais das vezes, o custo implicado e o fato de os recursos públicos serem finitos. O aparato judiciário, por óbvio, possui limites orçamentários e financeiros e se mostra, de há muito, incapaz para absorver todas as demandas que são propostas em juízo. O Judiciário vem crescentemente sendo objeto de vultosos investimentos com ampliação de previsão orçamentária de alocação de recursos, e mesmo assim seu crescimento é insuficiente para assimilar a contento a pressão de propositura de ações. (MARCELLINO, 2016, p. XI).

Com a otimização no direcionamento de recursos, a justiça poderá ser distribuída de forma menos distorcida e com muito mais qualidade. O crescimento do custo anual de manutenção de um processo para o Estado encontra limitações orçamentárias impostas constitucionalmente e exigirá a reorganização da gestão do serviço jurisdicional.

5. COMO FORTALECER A POLÍTICA JUDICIÁRIA?

A política judiciária somente se fortalece com o engajamento de todos os atores do sistema judiciário e da sociedade. A mudança paradigmática demanda muito mais esforços do que a mudança legislativa, pois sujeita-se à convergência dos mais diversos interesses.

Mancuso (2014, p. 43-44) identifica um erro de diagnóstico quando se atribui à legislação processual o lugar de principal causa da quantidade excessiva de processos, mas esta reside é na escassez de recursos materiais e humanos e na “cultura judiciarista, que resiste aos meios alternativos de solução de conflitos, tudo resultando no agravamento da crise numérica”.

Como leciona Santos (2011, p. 23-24):

Não basta mudar o direito substantivo e o direito processual, são necessárias outras mudanças. Está em causa a criação de uma outra cultura jurídica e judiciária. Uma outra formação de magistrados. Outras faculdades de direito. A exigência é enorme e requer, por isso, uma vontade política muito forte. Não faz sentido assacar a culpa toda ao sistema judiciário no caso de as reformas ficarem aquém desta exigência.

Mudar o foco do processo do mero litígio legal para os interesses pessoais e reais de cada um dos envolvidos configura-se numa verdadeira quebra de paradigmas: o advogado deve ter postura colaborativa; o magistrado deve abrir mão do poder de decidir e restituí-lo às partes e, por fim, os envolvidos no conflito devem adotar postura proativa, sem aguardar do Estado a ordem para lhes dizer o que fazer. Em resumo, a mudança depende da autorresponsabilização de todos os *stakeholders*.

O processo de inovação é um jogo em que todos os envolvidos na realização da justiça devem desempenhar o papel de peças-chave. Por que não procurar fazer as coisas de um modo novo? Por que não incorporar novidades que tendam a aperfeiçoar uma prestação que se desenvolve da mesma forma há séculos? O mundo está em contínua e crescente mutação. Se tudo se altera, se a única certeza é a incerteza,

por que não adotar outras estratégias para se obter um resultado melhor na solução das demandas? (NALINI, 2012, pp. 22–23).

(i) Os *tribunais* devem cumprir a determinação legal e considerar em seu planejamento estratégico o direcionamento de recursos para instalação e aparelhamento dos NUPEMECs e dos CEJUSCs, de modo que garanta atendimento humanizado e adequado à cultura do diálogo e da pacificação social.

(ii) Os *juízes de primeiro grau* devem perceber a mudança da concepção contemporânea de jurisdição que, segundo Mancuso (2014, pp. 65–66), deixa de centrar-se no poder dimensão estática para tornar-se “aderente à função (dimensão dinâmica) que o Estado Social de Direito deve desempenhar no sentido de promover a solução justa dos conflitos, num tempo razoável” e, ainda, devem conscientizar-se de que a participação em uma sessão de conciliação conduzida por profissional capacitado é um direito das partes envolvidas no conflito e, portanto, impõe-se a designação de audiências de conciliação/mediação, sempre que não houver dispensa expressa do ato por ambas as partes. (Art. 334 do CPC).

O juiz do século XXI precisa ensinar o Judiciário a assumir a proposta de uma inovação aberta, sem preconceitos e pronto a ousadias. São as pessoas que fazem a inovação acontecer e estas precisam ter removidos os bloqueios que as travam. Bloqueios do conservadorismo, de uma estrita visão da realidade de uma calcificação conceitual que impede o progresso. (NALINI, 2012, p. 23).

(iii) Os *advogados* devem ter conhecimento dos benefícios da autocomposição; requerer expressamente em suas peças processuais a prática do ato e adotar postura colaborativa à resolução do conflito, nos termos do disposto no inciso VI do parágrafo único do Art. 2º do Código de Ética e Disciplina da OAB, que impõe como dever ao profissional “estimular a conciliação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios”.

Destaca-se a fundamental importância do advogado no panorama autocompositivo, ao apontar para seus clientes o melhor caminho para solucionar o seu conflito; ao confiar segurança jurídica à negociação e ao colocar os interesses dos envolvidos no conflito sempre em primeiro plano.

Ademais, a abertura de um novo campo de atuação aos profissionais da advocacia com perfil colaborativo já vem sendo explorado com sucesso no Brasil, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos, onde a atuação especializada na autocomposição já alcançou os grandes escritórios.

Acerca dos honorários advocatícios, é importante ressaltar que o § 5º do Art. 48 do Código de Ética e Disciplina da OAB veda a redução dos valores contratados em razão da aplicação de solução por meio dos métodos autocompositivos⁴⁷. Nesse sentido, já se verifica que grandes litigantes empresariais remuneram os serviços advocatícios de forma diferenciada se o conflito for solucionado pela via da conciliação.

(iv) Os *envolvidos* no conflito devem estar dispostos a dialogar e construir a melhor solução para o caso concreto⁴⁸, adotando uma visão prospectiva do conflito, ou seja, visando a seus reflexos para o futuro. O empoderamento se consolida com o exercício diário de buscar o diálogo e enxergar opções que por vezes não caberiam em uma petição inicial. Com o objetivo de obter a pacificação da convivência social, é preciso carregar consigo resiliência e empatia, e desapegar-se do litígio pelo litígio, obtemperado pelo espírito de vingança e revanche.

A sociedade brasileira não pode ser convertida num grande tribunal. Nem todas as causas podem ser submetidas ao convencionalismo de uma decisão judicial, lenta e custosa, hermética e ininteligível para a população. O Judiciário há de ser reservado para as grandes questões. Tudo aquilo que a sociedade puder solucionar por si, sob influxo da noção de justiça nela disseminada pela atuação do principal dos operadores jurídicos – o juiz – será satisfatório. Há de se ressuscitar o princípio da subsidiariedade e ainda o da solidariedade, não se pretendendo multiplicar o número de juízes até o infinito. (NALINI, 2000, p. 100).

⁴⁷ § 5º É vedada, em qualquer hipótese, a diminuição dos honorários contratados em decorrência da solução do litígio por qualquer mecanismo adequado de solução extrajudicial.

⁴⁸ “As pessoas em conflito são, com frequência, relutantes em pedir a ajuda de uma terceira parte; têm medo de que o seu pedido de intervenção possa enfraquecer seu posto de negociação e prejudicar a possibilidade de um resultado satisfatório. (...)A relutância em parecer fraco ou fazer ofertas adicionais desencoraja uma solicitação de um mediador.” (MOORE (1998, p. 82).

(v) Os *grandes demandantes da iniciativa privada* devem adotar uma nova postura de gestão do acervo processual, ponderando o custo-benefício de conciliar com a maior brevidade possível (principalmente na via extrajudicial) e aproveitar o momento da conciliação para demonstrar seu interesse em resolver o conflito e resgatar o seu cliente.

Atualmente, já se verifica uma grande preocupação dos grandes demandantes no sentido de gerir os processos e os conflitos surgidos da sua atividade empresarial. Isso porque, a insatisfação do usuário do produto ou serviço que chega ao ponto de ajuizar uma ação judicial gera óbvio desgaste da sua imagem e quebra da confiança do mercado.

Nesse sentido, o Relatório do Banco Mundial "Brasil. Fazendo com que Justiça conte"(2004, p. 153) defende a utilização de "fóruns alternativos", que consistiriam em forçar as grandes corporações a aprimorarem a prestação de seus serviços e o atendimento aos seus clientes de modo que se reduzisse a judicialização dos seus conflitos, que serve, principalmente, aos seus próprios interesses, pois a sua delegação ao Judiciário desse tipo de conflito, que poderia ser resolvido extrajudicialmente, é um dos fatores que o tornam contraproducente.

(vi) A *Administração Pública*, maior demandante do Poder Judiciário, deve colocar em prática o disposto no artigo 32 da Lei 13.140/2015 e criar as Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública.

Acerca deste ponto, verificam-se algumas ações pontuais dos entes públicos no sentido de utilizar a mediação para resolver os seus conflitos de forma definitiva. Citam-se, como exemplo, os mutirões de ações de execução fiscal e mais, pontualmente, os do Distrito Federal; o acordo realizado, via mediação, no processo judicial de desocupação e revitalização da orla do Lago Paranoá e a reparação dos danos decorrentes da queda do viaduto do "Eixão Sul" no centro de Brasília, pela mediação pré-processual, finalizada em 12 de abril de 2018.

(vii) As *Instituições de Ensino Superior* devem tornar mais eclético o ensino jurídico e incluir em suas grades curriculares matérias atinentes aos métodos autocompositivos de solução de conflitos de modo que formem profissionais com perfil cooperativo e não meramente competitivo.

Isso porque a formação jurídica, via de regra, foca nos aspectos formais e dogmáticos sem se preocupar com a realidade social.

Conforme argumenta Bacellar (2011, p. 31):

No Brasil há um ensino jurídico moldado pelo sistema da contrição (dialética) que forma guerreiros, profissionais combativos e treinados para a guerra, para a batalha em torno de uma lide, onde duas forças opostas lutam entre si e só pode haver um vencedor. Todo caso tem dois lados polarizados. Quando uma ganha, necessariamente o outro tem de perder.

Somente com este envolvimento coletivo, a sociedade se sentirá empoderada para resolver os seus próprios conflitos a partir do diálogo e o Poder Judiciário poderá prestar serviço jurisdicional de excelência nos casos que lhe forem endereçados.

6. A POLÍTICA JUDICIÁRIA NA PRÁTICA: A EXPERIÊNCIA DO TJDF

6.1. A estruturação do serviço de conciliação e as dificuldades enfrentadas sob a perspectiva administrativa

A implantação da Política Judiciária de Tratamento de Conflitos iniciou-se no âmbito do TJDF no ano de 2011 com a criação do Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação – NUPEMEC e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e de Cidadania de Brasília, dos Juizados Especiais Cíveis de Brasília e de Taguatinga.

Desde então até o ano de 2017, foram criados 18 CEJUSCs que abrangem todas as circunscrições judiciárias do Distrito Federal, além de unidades especializadas em mediação de família, tratamento e prevenção do superendividamento e no atendimento às demandas do segundo grau. Atualmente aguardam instalação as unidades especializadas em execução fiscal e infância de juventude.

Embora os números impressionem com a integralidade do Distrito Federal atendido por CEJUSCs, o olhar mais apurado percebe que as unidades especializadas em mediação e conciliação não recebem a mesma atenção em termos de direcionamento de recursos humanos e materiais. Apenas a título de exemplo, cita-se que, no ano de 2016, nos 31 Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal, a média de servidores lotados era de **11**, enquanto nos 18 CEJUSCs a média caía para **4,89** com a força de trabalho completada com estagiários de nível superior, ou seja, mão de obra temporária, com extrema rotatividade, fator que obriga a constante capacitação técnica e gera instabilidade na qualidade da prestação do serviço.

Mesmo em condições precárias, pode-se dizer que aos poucos há crescente aceitação da utilização da ferramenta tanto pelos atores jurídicos quanto pela sociedade. Dados relativos ao ano de 2016 indicam que a atividade conciliatória tem migrado em peso das Varas para os CEJUSCs, conforme se verifica na comparação com os 31 Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal:

Tabela 3 - Atuação dos CEJUSCs e dos Juizados Especiais Cíveis

	CEJUSCs (18 unidades)		Juizados Especiais Cíveis (31 unidades)	
	Geral	Média	Geral	Média
Audiências Realizadas	36.519	2.435	31.159	1.005
Acordos Homologados	11.163	744	5.704	184

Nas causas de competência das Varas Cíveis, constata-se o mesmo movimento ao se comparar a produtividade do CEJUSC/BSB, especializado no atendimento cível (exceto juizados), e as 25 Varas Cíveis da Circunscrição Judiciária de Brasília:

Tabela 4 - Atuação dos CEJUSCs e das Varas Cíveis

	25 Varas Cíveis de Brasília		CEJUSC-BSB
	Geral	Média por unidade	
Audiências Realizadas	3.656	146	5.254
Acordos Homologados	4.509	180	1.411

Fonte: COSIST/TJDFT e NUPEMEC/TJDFT – Tabela 4

Todos os CEJUSCs do Distrito Federal atendem em sua capacidade máxima e, se houvesse mais recursos humanos, especialmente do quadro fixo de servidores, e recursos materiais disponíveis, haveria muita demanda por atender, especialmente no que tange às conciliações cíveis do Art. 334 do CPC e às mediações de família.

A mudança de olhar do ponto de vista da administração dos tribunais ainda é um passo que precisa ser dado. Como se tem dito, os métodos autocompositivos, há muito, não são apenas formas alternativas de resolver conflitos, são, sim, uma ferramenta cuja aplicação deve ser priorizada em alguns

casos, em razão do seu baixo custo e da celeridade que imprime à construção da solução do conflito.

A intenção não é excluir a atuação da jurisdição tradicional, pretende-se, entretanto, que a chamada justiça multiportas ofereça opções aos jurisdicionados para resolverem os seus conflitos de forma mais adequada e, para que isso aconteça, é preciso ter em mente que os serviços de mediação e conciliação não podem ser tratados como um serviço de segunda categoria ou um paliativo para reduzir a quantidade de processos.

O tratamento diferenciado no direcionamento de recursos humanos aos CEJUSCs também encontra óbice na Resolução nº 219, de 26 de abril de 2016, do CNJ, que, ao estabelecer critérios para a distribuição da força de trabalho nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo grau, incluiu os CEJUSCs entre as **áreas de apoio direto à atividade judicante**⁴⁹, assim considerados os setores com competência para impulsionar diretamente a tramitação do processo judicial.

Desse modo, os CEJUSCs, órgãos criados em cumprimento à Política Nacional de Tratamento de Conflitos de Interesses, estabelecida pela Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e pelo artigo 165 do Código de Processo Civil, passaram, oficialmente, a integrar uma categoria inferior na gestão institucional de recursos humanos, fator que dificulta a ampliação das atividades e a consolidação da mudança paradigmática pretendida com os normativos mencionados.

A priorização do primeiro grau de jurisdição é medida profícua no aprimoramento da prestação jurisdicional, entretanto, colocar os CEJUSCs em patamar abaixo das unidades judiciais tradicionais significa frear a expansão e a consolidação da Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos de Interesses.

Trata-se de estratégia de gestão judiciária, uma vez que existe um serviço que possibilita a resolução do conflito de forma rápida e com custos menores (ao

⁴⁹ “Art. 2º Para fins desta Resolução, consideram-se:

I – Áreas de **apoio direto à atividade judicante**: setores com competência para impulsionar diretamente a tramitação de processo judicial, tais como: unidades judiciárias de primeiro e de segundo grau, protocolo, distribuição, secretarias judiciárias, gabinetes, contadoria, centrais de mandados, **central de conciliação**, setores de admissibilidade de recursos, setores de processamento de autos, hastas públicas, precatórios, taquigrafia, estenotipia, perícia (contábil, médica, de serviço social e de psicologia), arquivo;” (g.n.)

economizar as atividades despendidas durante as várias fases processuais), então, por que não fortalecê-lo e ampliá-lo?

Como já foi dito, sabe-se da indisponibilidade da destinação de novos recursos à gestão judiciária, há, no entanto, um ponto a se refletir é que com a digitalização dos processos judiciais forçosamente dispensou a necessidade de servidores de tarefas como a distribuição, a atuação de processos, a juntada de petições, o atendimento de balcão, dentre outras, dessa forma, o redirecionamento de tais recursos humanos deveria considerar o serviço de mediação e conciliação como um de seus principais destinatários, de modo que aparelhasse os CEJUSCs com servidores públicos e garantisse maior estabilidade e qualidade à prestação do serviço.

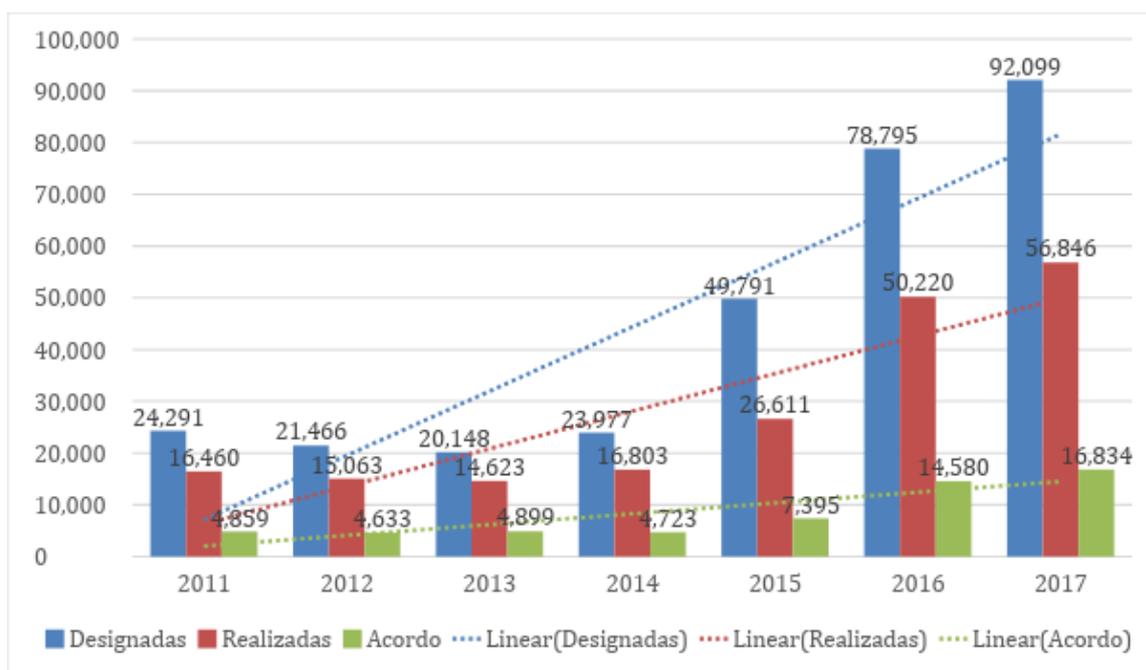
A grande valia do gestor está exatamente em identificar onde a alocação dos recursos humanos seria mais produtiva e agregaria maior valor ao serviço prestado. Neste passo, não há dúvida, a conciliação e a mediação são uma ótima opção, pois os usuários dos serviços se mostram satisfeitos ou muito satisfeitos em sua maioria, independentemente da celebração ou não do acordo. É o que se verá a seguir no item **c**, quando se tratará de alguns resultados obtidos na Pesquisa de Satisfação do Usuário – PSU aplicada pelo NUPEMEC.

6.2. Resultados obtidos

Ainda que se reforce que o objetivo principal da política judiciária não se limita à redução do acervo processual, não se pode, todavia, ignorar a importância de tal fator na avaliação das prioridades para direcionamento de recursos e investimentos pelo Poder Judiciário.

No âmbito de competência do TJDFT, pode-se verificar que desde o ano de implantação dos primeiros CEJUSCs até o ano de 2017, a produtividade se refletiu nos seguintes números:

Gráfico 8 - Produtividade dos CEJUSCs



Fonte: NUPEMEC/TJDFT

Diante dos quadros apresentados, verifica-se que houve incremento de mais de 70%⁵⁰ tanto em sessões de conciliação/mediação designadas quanto em realizadas e acordos celebrados. Ao longo de 7 anos foram extintos por sentença homologatória de acordo **57.923** conflitos, sem que se deixe de ressaltar que, ao menos em parte das **196.626** sessões realizadas, abriu-se a oportunidade de retomada do diálogo e futura solução consensual.

A possibilidade de acordo futuro, que à primeira vista pode parecer remota, é explicada pela teoria do conflito, indicando não raras vezes a necessidade de amadurecimento e reflexão das questões pelas partes envolvidas, a fim de que elas enxerguem com maior clareza os seus reais interesses e deixem de lado questões emocionais como a raiva, a mágoa e o espírito de vingança. Inclusive, é por isso que alguns atendimentos se desdobram em vários encontros.

Os números chamam a atenção. Mesmo com estrutura precária e calcada em mão de obra temporária (estagiários) e voluntária, possibilitou-se à sociedade do Distrito Federal uma a experiência diferenciada, a de dialogar em

⁵⁰ Com maior precisão, as audiências designadas aumentaram em 73,63%; as realizadas em 73,50% e os acordos em 71,13%.

ambiente neutro e adequado com o auxílio de um facilitador devidamente capacitado.

O índice de conciliação no patamar de 31,7% no ano de 2017, embora muito maior que a média nacional de 10,9%, conforme dados do Justiça em Números 2017, poderia ser melhorada com o aporte de mais servidores efetivos nos CEJUSCs, pois a atividade não estaria sujeita à alta rotatividade típica dos contratos de estágio e também haveria o diferencial de maior experiência pessoal e profissional do quadro permanente de servidores.

A disponibilização do amplo atendimento em mediação e conciliação é um passo importante da política judiciária e da estratégia de gestão judiciária, pois, enquanto for negada a experiência ao jurisdicionado, ele não considerará a possibilidade da solução dialogada para os futuros conflitos, assim este é um viés pedagógico e de cidadania que não pode ser ignorado.

6.3. O usuário gosta da experiência de conciliar?

Ao longo de sua implementação no TJDF, a Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos de Interesses tem sido monitorada por meio da realização de pesquisa de satisfação do usuário dos serviços dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e de Cidadania da Justiça do Distrito Federal. O objetivo da pesquisa é aferir a qualidade do serviço prestado e a sua contribuição para a mudança da imagem do Poder Judiciário, pois é preciso “administrar o sistema público de resolução de conflitos como se este fosse legitimado principalmente pela satisfação do jurisdicionado com a condução e com o resultado final de seu processo”. (CNJ, 2016, 43)

Isso porque, como já salientado, o objetivo primordial da política judiciária é proporcionar uma nova experiência em termos de empoderamento e cidadania, a fim de que a sociedade seja capaz de buscar por si só a solução do seu conflito por meio do diálogo. Soltar as amarras da decisão judicial é um ato que exige engajamento, proatividade e, principalmente, autoconfiança. Dessa forma, ao descobrir e incorporar a cultura da pacificação social, o cidadão se previne de novos litígios, porquanto já conhece outras ferramentas de solução de conflitos.

A pesquisa é aplicada pelo Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação/NUPEMEC e conta com formulários específicos para: (i) Partes; (ii) Advogados; (iii) Atuação do Preposto; e (iv) Comentários gerais.

Os dados são colhidos através de formulários impressos que são entregues pelos conciliadores/mediadores às partes no momento imediatamente posterior ao encerramento da sessão de conciliação/mediação, independentemente da celebração ou não de acordo. Logo, após, são depositadas em urna lacrada para evitar a identificação do respondente.

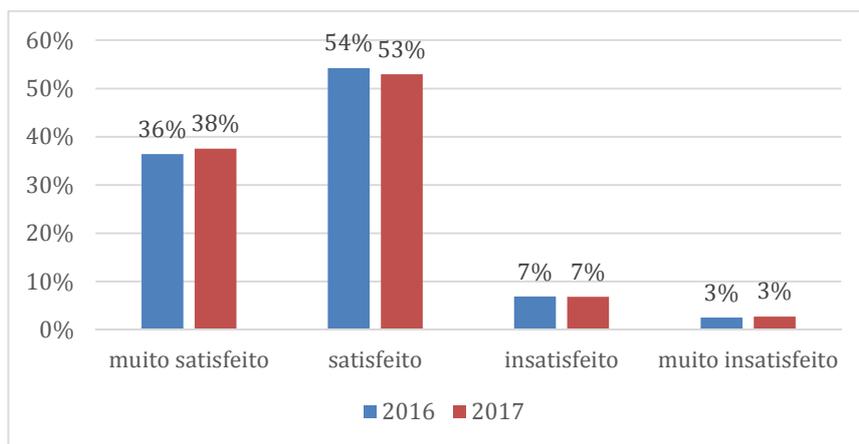
No biênio 2016-2017, foram obtidos 46.650 formulários válidos respondidos de forma voluntária pelos usuários em todos os CEJUSCs da Justiça do Distrito Federal. A amostra significativa reduz o risco de distorção da avaliação.

As questões buscam radiografar questões objetivas relacionadas com a economia de tempo e de recursos financeiros, e também a percepção sobre a participação na construção do acordo e da melhoria da imagem da instituição, além da qualidade da atuação dos facilitadores (mediadores e conciliadores).

Ademais da satisfação do jurisdicionado, busca-se também colher impressões sobre a atuação dos prepostos dos grandes demandantes, a fim de promover o aperfeiçoamento de seu desempenho em sala de audiência e, dessa forma, resgatar o cliente insatisfeito que foi obrigado a ajuizar ação judicial. Não são raras as vezes em que a demanda se soluciona com um pedido de desculpas sincero.

Alguns desavisados, ao pensarem na satisfação do usuário do serviço de mediação/conciliação judicial, podem atrelar os resultados à realização do acordo, entretanto a pesquisa realizada no TJDFT coloca por terra tal argumento, ao constatar que, no quesito satisfação geral do usuário, o percentual daqueles que se declararam satisfeitos ou muito satisfeitos com a sessão de conciliação/mediação realizada nos CEJUSCs supera os 90%.

Gráfico 9 - Satisfação geral dos usuários dos CEJUSCs/TJDFT



Fonte: NUPEMEC/TJDFT.

O índice de satisfação geral do usuário é muito superior ao índice de acordo, cuja média anual no ano de 2017 foi de 30,9% nos CEJUSCs do TJDFT. Este fato demonstra que a experiência do serviço prestado, de forma diferenciada e célere, é mais importante do que o resultado final.

Justifica-se tal resultado porque a mediação e a conciliação promovem desde o início o acolhimento do jurisdicionado, proporcionando-lhe um local seguro para ouvir e ser ouvido, protegido pela confidencialidade e com a intermediação de um profissional capacitado e imparcial.

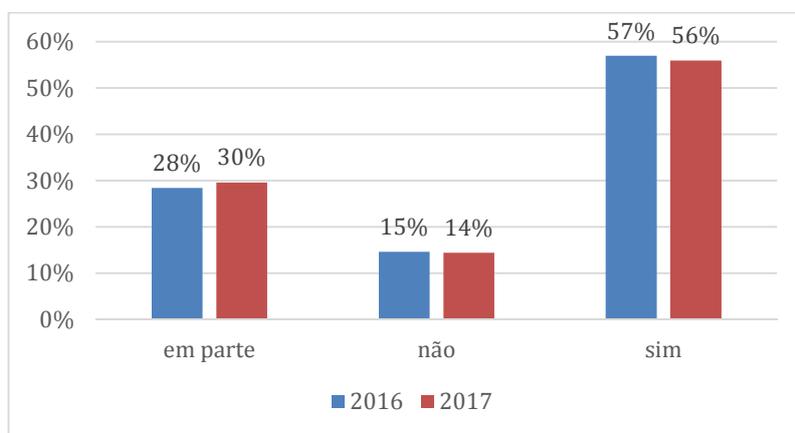
Assim, a mediação, portanto, não busca verdades estáticas; busca, isto sim, colocar os atores do conflito em contato, procurando resgatar a capacidade de alteridade de cada um para que, mesmo diante da diferença, possam reconhecer-se e, enfim, entender-se através do diálogo, possibilitando a recuperação da autonomia, da responsabilidade e da formação de um consenso nem induzido, nem imposto, mas racional e, enfim, voltado à paz, sempre admitindo o traço – tal como Hobbes – humano e inerente do conflito. (SPENGLER & COPELLI, 2014, p. 250).

O diálogo promovido durante a sessão de mediação/conciliação, não raras vezes, gera a reflexão sobre os reais interesses envolvidos na demanda e pode mudar a perspectiva temporal dos envolvidos no conflito, pois os processos autocompositivos são, como regra, “prospectivos uma vez que se preocupam com o futuro da relação em questão”, enquanto os processos heterocompositivos

são “retrospectivos na medida em que buscam examinar o passado da relação e verificar como compensar eventuais equívocos passados com reparações”. (CNJ, 2016, p. 30).

Ao voltar os olhos para a melhoria da imagem do Poder Judiciário através da aplicação da mediação e da conciliação, constata-se que mais de 86% dos usuários dos serviços (partes e advogados) responderam de forma positiva, ainda que parcialmente.

Gráfico 10 - Melhoria na imagem do Judiciário por ano



Fonte: NUPEMEC/TJDFT.

O poder de pacificação da mediação e da conciliação resulta não apenas na solução jurídica para o conflito, mas também leva “paz ao próprio espírito das pessoas”, pois as “soluções concordadas pelas partes mostram-se capazes de eliminar a situação conflituosa e desafogar as incertezas e angústias que caracterizam as insatisfações de efeito anti-social”, de modo que a conciliação é o “substituto generoso da Justiça”. (DINAMARCO, 2009, p. 333).

Trata-se de um grande ganho trazido pelo sistema multiportas, cujo foco é o protagonismo e o empoderamento dos envolvidos para a construção da melhor solução para o caso concreto. Uma solução personalizada e única que decorre do diálogo, da exposição de sentimentos e preocupações e da identificação de interesses comuns. A solução ideal que dificilmente seria alcançada pela sentença judicial padronizada e adstrita ao ordenamento jurídico.

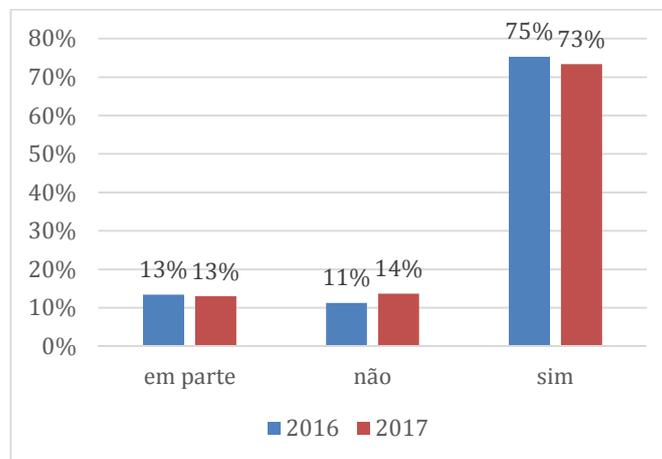
Dessa forma, com a aplicação de técnicas especiais, o facilitador (mediador/conciliador) conduz os envolvidos no conflito para a identificação de seus reais interesses, à margem da “guerra jurídica” instalada no processo após

trocas de petições com acusações e ofensas recíprocas, resultado claro da cultura do litígio. Neste sentido, leciona Bacellar (2011, p. 35):

Analisando apenas os limites da 'lide processual', na maioria das vezes não há satisfação dos verdadeiros interesses do jurisdicionado. Em outras palavras, pode-se dizer que somente a resolução integral do conflito (lide sociológica) conduz à pacificação social; não basta resolver a lide processual – aquilo que foi trazido pelos advogados ao processo – se os verdadeiros interesses que motivaram as partes a litigar não forem identificados e resolvidos. O Poder Judiciário, com sua estrutura atual e foco nos modelos adversariais com solução heterocompositiva, trata apenas superficialmente da conflituosidade social, dirimindo controvérsias, mas nem sempre resolvendo o conflito.

A postura participativa e o enfoque dialógico permitem que os jurisdicionados percebam a sua participação na solução do conflito, ainda que de forma parcial:

Gráfico 11 - Sentiu que participou da solução?

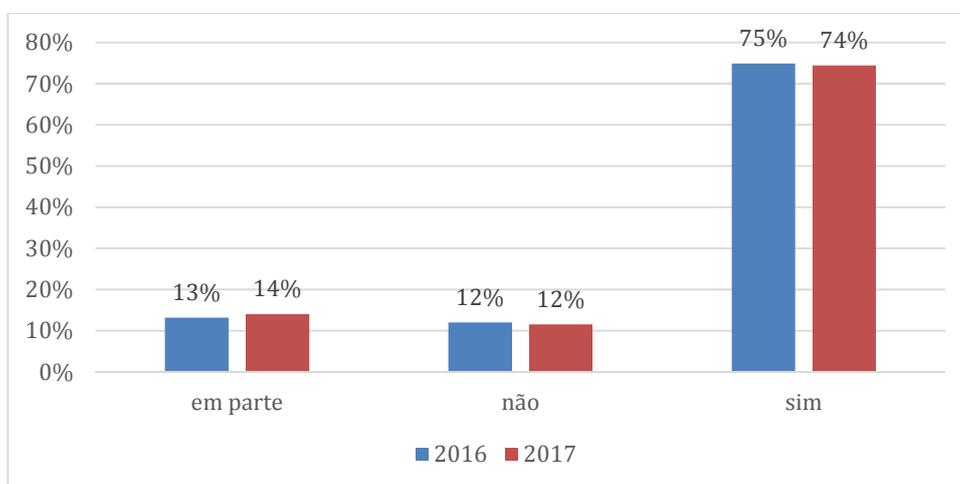


Fonte: NUPEMEC/TJDFT.

Se, nas palavras de Dinamarco (2009, p. 191), o mais elevado escopo social das atividades jurídicas do Estado é a eliminação de conflitos mediante critérios justos, quem melhor do que os próprios envolvidos para definir a justiça “mais justa” para o caso concreto? A participação ativa na construção da solução do conflito é a grande mudança paradigmática que se pretende obter com a política judiciária, na esteira do observado por Rhode:

[...] a maioria dos estudos existentes indica que a satisfação dos usuários com o devido processo legal depende fortemente da percepção de que o procedimento foi justo. Outra importante conclusão foi no sentido de que alguma participação do jurisdicionado na seleção dos processos a serem utilizados para dirimir suas questões aumenta significativamente essa percepção de justiça. Da mesma forma, a incorporação pelo Estado de mecanismos independentes e paralelos de resolução de disputas aumenta a percepção de confiabilidade (accountability) no sistema. (CNJ, 2016, p. 28).

Gráfico 12 - A tentativa de acordo foi válida?



Fonte: NUPEMEC/TJDFT.

A experiência positiva acerca da validade da tentativa de acordo é indício da retomada inicial do diálogo pelas partes e da compreensão do processo autocompositivo como ferramenta possível para a solução do conflito. Gradativamente, com a mudança cultural, aqueles que tiveram a experiência positiva nos CEJUSCs poderão considerar buscar a solução dialogada antes do ajuizamento de ação judicial.

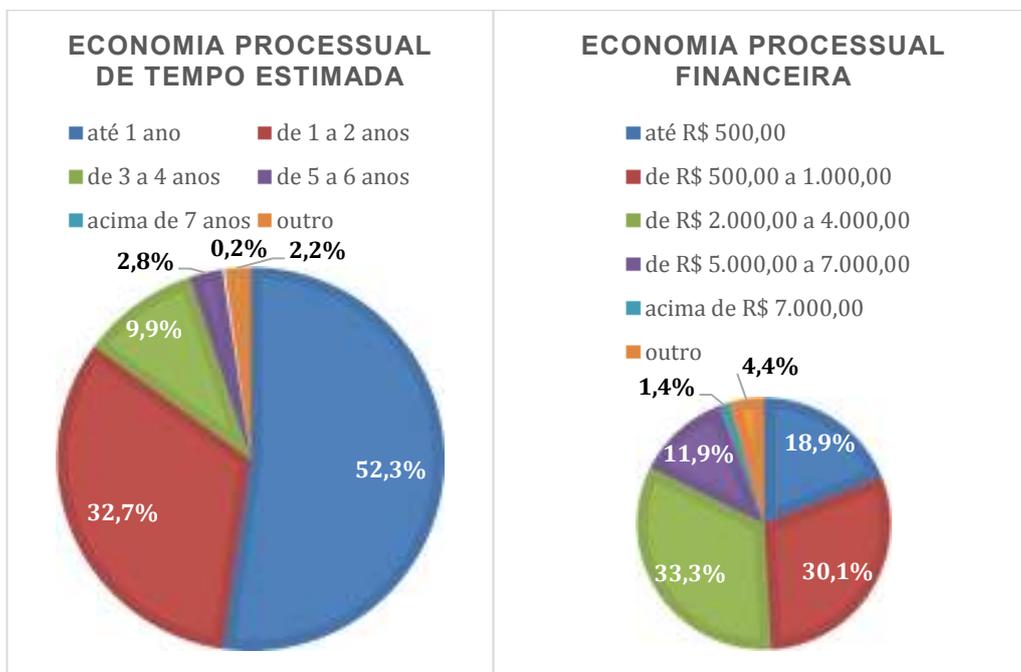
Conforme leciona Cabral (2013, p. 149):

Com efeito, os cidadãos e os empresários, todos, devem conhecer bem os meios de solução de conflitos, com as peculiaridades específicas de cada um, para que possam optar conscientemente, de acordo com seu real interesse, pois sem conhecimento não há se falar em liberdade de escolha. A valorização dos mecanismos alternativos de resolução de

conflitos exigiria a construção de uma política pública nacional de acesso à justiça e resolução de conflitos, com a realização de informação à população sobre esses temas e também com a oferta e o incentivo à resolução de conflitos por meios alternativos, colocando-se os tribunais em posição de retaguarda.

Além da percepção sobre a imagem institucional e o processo autocompositivo, também fazem-se perguntas sobre a percepção do usuário dos serviços dos CEJUSCs relacionadas com as principais dimensões negativas do Poder Judiciário: tempo e dinheiro. E, sob essa ótica, os usuários também responderam positivamente.

Gráfico 13 - Economia processual estimada



Fonte: NUPEMEC/TJDFT.

Os gráficos indicam que, independentemente da celebração do acordo, a grande maioria dos usuários estimou economizar tempo e recursos financeiros com a experiência nos CEJUSCs, fator que é forte indício do acerto no direcionamento da política judiciária para os métodos autocompositivos, não só para redução do acervo, mas também para melhoria da qualidade da prestação jurisdicional.

7. UMA PROPOSTA DE REORGANIZAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS AO PODER JUDICIÁRIO

A complexidade da crise da prestação jurisdicional não permite que se aponte solução individual para o seu saneamento. A Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos de Interesses, porém, pode ser de grande valia na gestão do serviço, e a vantagem é que a sua implementação independe do dispêndio de novos recursos orçamentários, mas sim da sua realocação. Como salientam Yeung e Azevedo (2012), é “possível melhorar os resultados de um tribunal sem se aumentar necessariamente a quantidade de recursos empregados”.

Há que se considerar, para a reformulação da prestação jurisdicional, o perfil dinâmico da sociedade e das relações sociais, que, se não são coincidentes com os de alguns anos atrás, estão ainda mais distantes do período em que foi gestada a ideia de monopólio da justiça pelo Estado. Assim, é possível que o processo judicial eletrônico tenha dispensado a atividade humana meramente mecânica em muitas etapas da prestação jurisdicional, por exemplo, a atividade de autuar e juntar petições ou a realização de carga dos autos físicos aos advogados. E, então, por que não aproveitar o potencial humano para algo maior que as máquinas não realizarão com tanto primor a curto e médio prazo, ou seja, mediar conflitos?

Esta ação voltada aos recursos humanos encontraria eco na insatisfação de muitos servidores da Justiça que não se sentem instigados a produzir mais, especialmente, em razão da reiteração da atividade e pela pouca possibilidade de produção intelectual, conforme aponta pesquisa realizada pela PUC/RS para o CNJ (2011, p. 183-184), que, ao analisar unidades judiciais com baixa produtividade, constatou que a desmotivação dos servidores reside na “falta de perspectiva em relação a suas carreiras. Os colaboradores não percebem que exista uma perspectiva de carreira para a sua atividade, e com isso encaram a atividade como apenas mais uma etapa entre um concurso e outro.” Em resumo, nas palavras de Lígia Zotini Mazurkiewicz, não se pode ignorar que **“todo trabalho que a máquina faz melhor que um humano é um trabalho desumano”**.

Assim, como amplamente debatido, não se trata apenas de aumentar a quantidade de pessoal ou seu salário. Trata-se de gerar engajamento, de plantar nos servidores o senso de pertencimento à instituição e, dessa forma, trabalhar com o objetivo focado em uma causa em que realmente acreditem fazer diferença. Estudo realizado por Yeung e Azevedo (2012, p. 660) indica que, no ano de 2010, “21 tribunais estaduais poderiam melhorar sua eficiência sem alterar a quantidade de *inputs*, ou seja, o número de magistrados e pessoal empregado”.

Se a proposta da política judiciária é exatamente humanizar o olhar para os conflitos dos jurisdicionados, também não seria razoável permitir essa transformação aos servidores públicos que hoje se dedicam a tarefas fadadas à substituição pela tecnologia? Não nos esqueçamos de que uma das tarefas da mediação é reativar e resgatar valores como solidariedade, cooperação, fraternidade, tolerância e respeito, e, essa ação não se direciona apenas às partes, pois o bom mediador deve desenvolvê-los em si antes de mais nada, para, então, estar preparado a realizar a mudança proposta nos outros.

Reconhecer e incentivar o desenvolvimento de talentos e potenciais é a tarefa que deve ser imposta ao administrador público, para extrair de seus colaboradores o melhor desempenho na construção conjunta do sistema de justiça e, desta forma, aproximar Judiciário e Sociedade na causa da pacificação.

De forma alguma, enxerga-se a possibilidade de redução da litigiosidade simplesmente porque se deixou de buscar a solução dos conflitos, qualquer que seja o motivo. O acesso à solução justa é uma conquista que não pode ser descartada, mas há que se enxergar sob outras perspectivas no futuro, privilegiando o diálogo e a empatia para uma convivência mais pacífica e saudável.

A solução justa da controvérsia tanto pode provir da jurisdição legal, monopólio do Estado, como pode realizar-se por outros instrumentos de composição de conflitos, embora todos busquem a realização da Justiça. Só a idolatria estatal, alimentada pela nociva ingenuidade científica ou pelo preconceito ideológico impermeável à razão, pode sustentar a crença de que o julgamento jurisdicional realizado pelo Estado seja sempre justo e de que somente esse julgamento seja apto à realização da Justiça no caso concreto. O risco da injustiça, contra o

qual se luta com todas as forças, contudo, sempre existe. (BENETI, 2014)

Assim, quando surge um conflito, em primeiro lugar, deve-se buscar o diálogo – a negociação entre os envolvidos no conflito. Esta habilidade deve ser desenvolvida ao longo do tempo com os exercícios de escuta ativa, identificação de interesses e de se colocar no lugar do outro.

Infrutífera a tentativa de negociação, passa-se para a tentativa de mediação ou conciliação sem a necessidade de ajuizamento de ação judicial. Esta etapa pode ser realizada tanto em câmaras privadas, cartórios extrajudiciais, centros comunitários ou nos CEJUSCs que já prestam este serviço em consonância com o direcionamento de desjudicialização contido na Resolução 125/2010 do CNJ.

A conciliação/mediação pré-processual é oferecida pelos CEJUSCs sem o pagamento de custas judiciais, na maior parte dos Estados brasileiros, e possibilita homologação do acordo por sentença, que lhe confere *status* de título executivo judicial (Art. 515, incisos II e III do CPC).

Enfim, esgotadas as tentativas de negociação e conciliação/mediação pré-processual sem êxito, passa-se à via jurisdicional tradicional, mediante ajuizamento de ação, que “só deve aparecer na impossibilidade de autossuperação do conflito pelos interessados, que deverão ter à disposição um modelo consensual que propicie a resolução pacífica e não adversarial da lide”. (Bacellar, 1999, p. 130).

Mas, ainda que superadas as tentativas extrajudiciais de autocomposição, no âmbito judicial, não se dispensará a realização de sessão de conciliação/mediação, na fase inicial do processo, tanto em razão da disposição legal (Art. 334 do CPC) que reflete a opção da política judiciária, quanto em razão do dever de dar oportunidade às partes nova chance de diálogo após o amadurecimento das questões e interesses envolvidos no conflito durante o *iter* extrajudicial.

A exceção se dá quando, “sob a perspectiva das partes, não há a intenção de resolver o conflito, ou se, ainda, a manutenção do conflito é uma estratégia de financiamento, o método adjudicatório é o indicado, pois ele compreende um

maior tempo de solução”. (LORENCINI, 2009, p. 619). Nesse caso não se pode olvidar a possibilidade de a conduta protelatória da parte estar eivada de má-fé,

Acerca do escalonamento dos métodos de solução de conflitos, (Cintra, 2008) idealizou uma pirâmide com 12 etapas ou degraus que partem da reflexão individual dos envolvidos nos conflitos (chamada de “a intimidade do cidadão”) e perpassam pelo auxílio familiar, negociação, conciliação extrajudicial, dentre outros, para então chegar-se à decisão colegiada proferida por tribunal de 2ª instância. No referido *iter*, apenas duas etapas contemplam a decisão adjudicada no 1º e 2º graus e, são consideradas, ainda, duas oportunidades de conciliação na via judicial, todas as demais funcionam no plano extrajudicial.

Nas palavras de Mancuso (2014, p. 45), a jurisdição deixaria de operar como oferta primária e passaria a funcionar como cláusula reserva, ou seja,

[...] oferta residual, para os casos que, ou não se afeiçoam à resolução pelos meios auto e heterocompositivos, em razão de singularidades da matéria ou das pessoas concernentes, ou, pela complexidade da crise jurídica, reclamam cognição judicial ampla e exauriente.

É de suma importância que a sociedade tenha conhecimento das possibilidades que estão à sua disposição para solucionar um conflito, afinal, “as pessoas somente podem tomar boas decisões se compreendem as opções que lhes são disponíveis”. (MANKIWI, 2007, p. 5).

E, ainda:

Para a mediação alcançar uma utilização ainda mais ampla como um meio de resolução voluntária de disputa, vários desenvolvimentos precisam ocorrer. Primeiro, o público precisa ser mais informado sobre a disponibilidade da mediação e de sua capacidade para lidar com problemas habituais de interesse. A mediação é atualmente pouco utilizada, não só devido a sua carência de aplicação, mas porque as pessoas envolvidas nas disputas não estão conscientes dos benefícios da mediação. A informação ao público sobre o processo deve-se tornar uma prioridade entre os mediadores e outras pessoas interessadas na resolução pacífica de disputas. (MOORE, 1998, p. 321).

O escalonamento dos métodos de resolução do conflito representam a otimização dos recursos públicos disponíveis e geraria externalidades positivas como: (i) As partes teriam a chance de construir soluções criativas para os seus conflitos, em uma verdadeira retomada do poder de dirigir sua vida; (ii) Os casos que permanecessem sem acordo seriam resolvidos com maior celeridade e qualidade, em razão da redução do acervo e, dessa melhoria geral do sistema judiciário; e (iii) economia de recursos do Estado e da sociedade com a manutenção de processos.

O Judiciário, desonerado das lides encaminhadas aos meios informais, pode esperar mais dos seus juízes, já que, presumivelmente, terão mais tempo para o estudo e deslinde dos casos efetivamente singulares e complexos; os jurisdicionados podem ter seus conflitos resolvidos de modo mais célere, a menor custo e com melhor qualidade; o Estado brasileiro, com uma Justiça de estrutura mais leve, vale dizer, menos dispendiosa, pode redirecionar os recursos assim poupados para outras áreas carentes de investimento público, especialmente no campo social. (MANCUSO, 2014, p. 77).

É preciso entender que, embora a política judiciária venha sendo encampada pelo Judiciário, a sua aplicação não é exclusiva. Após o incentivo inicial para retomada pela sociedade do poder de decidir seus conflitos, há perspectiva de que seja popularizada a solução autocompositiva extrajudicial e, dessa forma, deixe-se de utilizar o processo como escudo para resolver conflitos que poderiam ser resolvidos pela retomada do diálogo.

O movimento de desjudicialização já existia e tem se fortalecido ao longo do tempo. Empresas buscam melhorar os canais de comunicação com seus clientes e já entendem que postergar o cumprimento de uma obrigação pela via processual gera prejuízos materiais e imateriais, especialmente com relação à sua imagem no mercado consumidor. Senão, por que o consumidor escolheria contratar serviços de uma empresa que não respeita os seus clientes e que maneja o sistema judiciário para não cumprir suas obrigações?⁵¹

⁵¹ Nesse sentido, muitos tribunais oferecem aos grandes demandantes curso de capacitação em técnicas de negociação para os prepostos e advogados que os representam em audiência.

Além da iniciativa dos chamados grandes demandantes, multiplicam-se iniciativas como as plataformas *online* públicas e privadas de mediação, conciliação e negociação, possibilitando a solução do conflito de forma cômoda, sem sair de casa, com a utilização de *smartphones* e computadores.

A sociedade também se mobiliza em iniciativas como a Justiça Comunitária⁵², que capacita os membros da própria comunidade como verdadeiros agentes de cidadania para difundir educação sobre direitos e realizar mediações extrajudiciais. Ainda, como iniciativa social, verifica-se o aumento das câmaras privadas de mediação e a delegação da atividade aos notários e registradores⁵³.

A mudança paradigmática proposta traz como perspectiva o fortalecimento social para a resolução dos seus próprios conflitos, de forma que lhe possibilite criar e flexibilizar as disposições que regerão as suas relações privadas conforme as suas necessidades e expectativas. É um verdadeiro leque de oportunidades a se abrir, sem que se apresentem as amarras das regras processuais que limitam o provimento jurisdicional ao que está contido na petição inicial, afinal, “o que não está nos autos, não está no mundo!”

E, se em um futuro próximo, grande parte do trabalho jurídico e jurisdicional puder ser substituído pelas máquinas, será necessário destinar o capital humano àquilo que ele faz melhor, cuidar do outro.

⁵² Mais sobre o assunto em: http://www.tjdft.jus.br/institucional/2a-vice-presidencia/justica-comunitaria/arquivos/Cartilha_JusCom.pdf

⁵³ Provimento CNJ N° 67, de 26/03/2018.

CONCLUSÕES

Expansão é o fenômeno que presenciamos hoje, no bom e no mau sentido.

Expandem-se a economia, cada dia mais globalizada. Expandem-se as necessidades sociais. Expandem-se as relações jurídicas. Expandem-se os conflitos e a sua complexidade.

E, então, a pergunta: como responder aos conflitos de um mundo em constante expansão?

Ao contrário do sustentado por Galanter (2015, p. 45), a saída não é **racionar justiça**, por tratar-se de um recurso caro e escasso, mas, sim, **racionalizar a sua prestação** por meio da mudança paradigmática de que justiça só se faz por processo e por decisão adjudicada pelo Poder Judiciário, depois de uma longa e dolorosa batalha judicial.

No Capítulo II, após traçar um breve panorama da crise da prestação jurisdicional cujos números impressionantes de processos novos e em andamento não refletem, necessariamente, ampliação do acesso à Justiça em seu sentido mais importante, **acesso à solução justa** e, não mero acesso ao Judiciário.

Isso porque apesar do abarrotamento do sistema, muitas vezes utilizado de forma predatória, há uma **litigiosidade contida** que tem inúmeras causas, conforme denota estudo do IBGE (PNAD) e cujas principais causas coincidem com a visão daqueles que já são “consumidores da justiça”, nos termos aferidos pela FGV por meio da pesquisa que avaliou o ICJBrasil. Assim, sem se deixar de registrar que, diante da complexidade de tais causas, elegem-se, para fins de estudos, o tempo e o custo do processo por se tratarem de causas objetivas, que poderiam ser otimizadas mediante atos de reorganização dos recursos disponíveis, especialmente no redirecionamento à Política Judiciária de Tratamento de Conflitos de Interesses e à questão relativa à desconfiança institucional para que se verifique a possibilidade de melhoria da imagem institucional por meio da aplicação do sistema multiportas.

Em continuidade, no Capítulo III, sem intenção de exaurimento, elencam-se algumas tentativas do legislador de incentivar o diálogo como ferramenta de solução de conflitos civis ao longo da história, porém, como a mudança legislativa por si só não é capaz de mudar comportamentos, no CPC/1973, a conciliação

não foi capaz de se impor no rito processual civil, tendo sido reduzida à mera formalidade, quando não era expressamente dispensada por falta de utilidade. Nessa época faltou a visão de que era necessário estruturar o serviço e capacitar devidamente os mediadores/conciliadores. A exceção de mudança positiva foi a criação dos juizados especiais cíveis (Lei 9.099/95) que conseguiu materializar, ainda que em parte, a autocomposição e a informalidade na sua prática.

Assim, a experiência mostra que não basta a mudança legislativa, é necessário oferecer suporte material à iniciativa para que ela se concretize e produza os efeitos almejados.

O exemplo positivo dos juizados especiais cíveis e o exemplo negativo do CPC serviram perfeitamente à criação da Política Judiciária de Tratamento de Conflitos de Interesses pelo CNJ, por meio da Resolução nº 125/2010, a qual, em sua essência, determinou a todos os tribunais instalar os serviços de mediação e conciliação de forma profissional e organizada pelos NUPEMECs e pelos CEJUSCs.

Diante da obrigatoriedade da implementação da política autocompositiva, os tribunais passaram a se mobilizar e durante o período compreendido entre 2014 e 2017 houve um incremento de 171% na quantidade de CEJUSCs instalados em toda a Justiça Estadual.

A política judiciária recebida, com certa resistência pela comunidade jurídica e pela sociedade, consolidou-se com o advento do novo CPC em 2015, que em seu bojo determinou a realização obrigatória de audiência de mediação/conciliação na fase inicial do processo (Art. 334 do CPC).

Uma das premissas da política judiciária é de que a solução do conflito não se dá somente pela via do processo judicial e de que o acesso à solução justa independe do método que for utilizado. Assim, os métodos autocompositivos compõem o sistema multiportas com o mesmo *status* da prestação jurisdicional tradicional.

Considerando que o cenário legal é favorável à plenitude da política judiciária, resta o desafio de mudar o paradigma adversarial que permeia a processualística civil, que durante anos permaneceu engessada e distante da realidade, aceitando a imposição do Estado como “fiel da balança” em todos os conflitos, criando uma *vis* atrativa que refletiu em morosidade, alto custo e, sobretudo, insatisfação e desconfiança por parte do jurisdicionado.

O modelo adversarial instiga as partes envolvidas em um conflito a se transformarem em verdadeiros guerreiros, usando, cada um deles, as armas que estiverem à sua disposição. A comunicação é feita formalmente por “citações e intimações” e as petições somente podem ser formalizadas por advogados.

O processo rompe o diálogo e converte em questões jurídicas a lide sociológica que lhe deu origem. Afinal, não pode haver convergência de interesses quando sagrar-se vencedor implica, necessariamente, a derrota do outro (ganha-perde).

A mudança paradigmática proposta consiste em entender que não há sinonímia entre justiça e judiciário. A justiça, como ideal a ser perseguido na convivência social, não é um monopólio exclusivo do Estado, como o é a jurisdição (o dizer o direito e impor a sua aplicação) e, dessa forma, cabe a cada um de nós retomar o poder de autogerir a vida e os nossos problemas, utilizando ferramentas que não são novas, mas que, por algum tempo, permaneceram esquecidas.

No Capítulo IV, abordam-se as duas causas objetivas eleitas para fins deste estudo: o tempo e o custo do processo.

Sob o ponto de vista do tempo da prestação jurisdicional, que é a reclamação mais comum entre os usuários do sistema judicial, a conciliação e a mediação podem ajudar, na medida em que proporcionam a construção de soluções dialogadas em tempo exíguo e, também, porque, ao reduzir a quantidade de ações em tramitação, possibilitam a aceleração da decisão adjudicada.

O outro aspecto negativo da prestação jurisdicional – o custo do processo judicial – pode também ser melhorado com a política judiciária, pois a redução do tempo de tramitação do processo implica, necessariamente, a redução dos seus custos tanto para o Estado quanto para as partes.

A partir do escalonamento dos métodos de solução de conflitos, restariam para o Judiciário,

[...] em registro residual (o *last resort*, referido na experiência norte-americana), as controvérsias que, em razão de fatores tecnicamente consistentes (complexidade da matéria, peculiaridade das partes, inviabilidade de solução por outras formas ou esgotamento delas, ações

ditas necessárias), efetivamente exijam passagem judiciária. (MANCUSO, 2009, p. 17).

E então, no Capítulo V, traz-se o desafio do fortalecimento da política judiciária, que certamente deve se dar por meio do comprometimento de todos os *stakeholders*, especialmente dos magistrados de 1º grau, que devem garantir aos jurisdicionados o direito de participar de uma sessão de conciliação conduzida por profissional devidamente habilitado; dos advogados que devem aconselhar e estimular os seus clientes à utilização da autocomposição e à prevenção de litígios; e dos envolvidos no conflito que devem estar dispostos a dialogar e construir a melhor solução para o seu caso concreto, sempre com uma visão prospectiva.

Além disso, ressalta-se a importância dos tribunais, dos grandes demandantes, da Administração Pública e das instituições de ensino superior.

O trabalho avança, no Capítulo VI, para mostrar um estudo de caso, que consiste na implantação da política judiciária no âmbito do TJDFT e as dificuldades enfrentadas, em especial no que tange ao aporte de recursos humanos, pois as unidades destinadas à conciliação ocupam uma categoria inferior às unidades jurisdicionais tradicionais, nos termos da Resolução 219/2016 do CNJ. Mas, não obstante a estrutura precária dos CEJUSCs, os resultados indicam forte crescimento no atendimento de conflitos desde o ano de 2011, resultados esses, que poderiam ser incrementados com a mudança da visão de gestão de recursos.

Outro ponto importante, que precisa ser salientado, é que a Pesquisa de Satisfação dos Usuários dos CEJUSCs do TJDFT durante o biênio 2016-2017 indica que o jurisdicionado gosta da experiência de participar de sua sessão de conciliação, ainda que não se faça acordo. Isso porque, mais de **90%** dos usuários dos CEJUSCs declararam-se satisfeitos ou muito satisfeitos enquanto o índice de acordo foi de **30,9%**. Assim, a promoção do diálogo horizontal, facilitado por profissional habilitado, proporciona ao jurisdicionado um espaço de fala e escuta ativa que antes ele não encontrava no Poder Judiciário.

No mesmo sentido, em resposta à questão acerca da mudança positiva na imagem do Poder Judiciário, **86%** daqueles que tiveram a experiência autocompositiva responderam positivamente, ainda que em parte. Conquanto

não se ignore que esta não seja a única solução para a retomada da confiança institucional, o certo é que há forte indício de que ela pode contribuir também nesse aspecto.

No Capítulo VII, etapa final do trabalho, é formulada uma proposta de reorganização dos recursos disponíveis ao Poder Judiciário, sugere-se, portanto, considerando a digitalização dos processos e a extinção de diversas tarefas meramente mecânicas, que eram realizadas por servidores públicos concursados, o redirecionamento dessa força de trabalho para os CEJUSCs com dúplice função: melhorar a prestação jurisdicional, mediante o fortalecimento do sistema multiportas e, ainda, aproveitar o potencial humano para atividades que sejam realmente relevantes.

Em conclusão, diante da crise que assola a prestação jurisdicional, a única certeza é de que mudanças devem ser feitas.

O presente trabalho tem o objetivo de demonstrar que muitos passos foram dados nesse sentido, como, por exemplo, mudanças legislativas e a implementação progressiva da Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos de Interesses, que não têm como proposta excluir a prestação jurisdicional tradicional, mas sim, garantir ao “consumidor da justiça” que o seu conflito será resolvido por meio de ferramenta mais adequada, considerando o tempo, o custo e os efeitos futuros.

Há, entretanto, muito ainda a ser feito para que se atenda às expectativas legítimas dos jurisdicionados por uma solução célere e efetiva do seu conflito. Provavelmente, o óbice mais importante a ser superado seja a necessária mudança paradigmática proposta, porquanto, em uma sociedade em que desentendimentos banais se convertem em processos judiciais, repletos do espírito de revanche, incentivar o diálogo e a solução consensual é um grande desafio.

Não se duvide do efeito transformador que a mediação e a conciliação têm. Enxergar o outro e ter por ele empatia é apenas um deles, ponderar entre o potencial destrutivo e construtivo de um conflito é o outro, e, o mais importante, é retomar o poder de decidir sobre os seus conflitos e agir ativamente na sua prevenção.

Há que se desapegar, particularmente, da falsa sensação de poder que permeia a prática processual. O ato de julgar deve ser resguardado como última

ratio, pois o ato de substituir a vontade das partes sempre terá o potencial de gerar mais injustiça aos envolvidos do que se eles construíssem uma solução por si sós.

Para tanto, ao Juiz não basta conhecer o Direito, é preciso integrar a comunidade, sentir as suas dores e angústias e ter humildade para perceber as suas necessidades. Não se admite o encastelamento ou o isolamento social que outrora predominava em nossos ideários.

E, finalmente, aos meus colegas magistrados fica a reflexão de Nalini (2000, p. 57): ***“o juiz que só conhece Direito não só é um triste juiz, mas é um juiz triste. E alguém triste conseguirá tornar felizes os destinatários de sua missão?”***

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, André Gomma de. Desafios do Acesso à Justiça entre o Fortalecimento da Autocomposição como Política Pública Nacional. In: PELUSO, A. C.; RICHA, M. d. A.; GRINOVER, A. P. (Org.). **Conciliação e mediação: Estruturação da política judiciária nacional: CNJ**. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 11-29.

BACELLAR, Roberto Portugal. O Poder Judiciário e o Paradigma da Guerra na Solução dos Conflitos. In: PELUSO, A. C.; RICHA, M. d. A. (Org.). **Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional**: Antonio Cezar Peluso, Morgana de Almeida Richa, coordenadores; Ada Pellegrini Grinover [et al.]. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 31–37.

BACELLAR, Roberto Portugal. **A mediação no contexto dos modelos consensuais de conflitos**. Revista de Processo. v. 95, 1999, p. 122-134.

BISCH, Isabel da Cunha. **A razoável duração do processo nas experiências européia e brasileira**. Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul (PGE-RS), v. 33, n. 70, 2012. p. 47–78. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/110518>. Última verificação em 17 de abril de 2018.

BOK, Derek. **A Flawed System of Law Practice and Training**. In: Journal of Legal Education 33(4), 1983, p. 570–585. Disponível em https://www.jstor.org/stable/42897903?seq=1#page_scan_tab_contents. Última verificação em 23 de outubro de 2018.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. **Código de Processo Civil**, Brasília/DF, 1973.

BRASIL. **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988, Brasília/DF, 1988.

BRASIL. **Lei 9.099**, de 26 de setembro de 1995, Brasília/DF, 1995.

BRASIL. **Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano**, Brasília/DF, 2004.

BRASIL. **II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo**, Brasília/DF, 2009.

BRASIL. **Exposição de motivos do CPC**, Brasília/DF, 2015.

BRASIL. Lei 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**, Brasília/DF, 2015.

BRASIL. **Lei 13.140**, de 26 de junho de 2015, Brasília/DF, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Minuta de Parecer. Texto referência para a audiência pública sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em Direito**, julho de 2018. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=89661-texto-referencia-minuta-de-parecer-dcn-direito&category_slug=junho-2018-pdf&Itemid=30192>. Última verificação em 10/09/2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Minuta de Resolução. Texto referência para a audiência pública sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em Direito**, jul./2018. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=89671-texto-referencia-minuta-projeto-de-resolucao-dcn-direito&category_slug=junho-2018-pdf&Itemid=30192>. Última verificação em 10/09/2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **100 Maiores Litigantes**, 2012, 2. ed. Brasília. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf. Última verificação em 10/09/2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça e PUC/RS. **Demandas judiciais e morosidade da justiça civil.** Conselho Nacional de Justiça, 2011. Disponível em http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_pucrs_edital1_2009.pdf. Última verificação em 10/09/2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números.** Brasília, 2009-2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>. Última verificação em 1º maio 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de Mediação Judicial.** Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>. Última verificação em 23 de outubro de 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Panorama de Acesso à Justiça no Brasil: 2004-2009.** Brasília, 2009. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_panorama_acesso_pnad2009.pdf. Última verificação em 1º maio 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pesquisa de satisfação e clima organizacional (usuários), 2011.** Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/gestao-planejamento-poder-judiciario/pesquisasatisfacao/usuarios_total_geral.pdf. Última verificação em 1º de maio de 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatórios da Ouvidoria do CNJ, 2010-2018.** Disponível em <http://www.cnj.jus.br/ouvidoria-page/documentos>. Última verificação em 1º de maio de 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125**, de 29 de novembro de 2010, Brasília/DF, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 67**, de 26 de março de 2018.

BRASIL. Fundação Getúlio Vargas. **Índice de Confiança na Justiça Brasileira – ICJBrasil**, 2012 a 2017. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/publicacoes/icj-brasil>. Última verificação em 1º maio 2018.

BRASIL. Fundação Getúlio Vargas. **Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça**, 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. **O impacto da gestão e do funcionamento dos cartórios judiciais sobre a morosidade da Justiça brasileira: diagnóstico e possíveis soluções**, 2011. Disponível em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politicas-de-justica/backup/backup-fev-2018/cejus/publicacoes/publicacoes/funcionamento-dos-cartorios-judiciais-2011.pdf>. Última verificação em 23 de outubro de 2018.

BUGARIN, M. S. & MENEGUIN, F. B. Regulação Ótima e a Atuação do Judiciário: uma Aplicação de Teoria dos Jogos. **Economic Analysis of Law Review**, 6(1), p. 91–114. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/download/5528/6%20EALR%2091>, 2016. Última verificação em 23 de outubro de 2018.

CABRAL, Marcelo Malizia. **Os meios alternativos de resolução de conflitos: Instrumentos de ampliação do acesso à justiça**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2013. 176 p.

CALMON FILHO, Petronio. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.

CALMON FILHO, Petrônio. O conflito e os meios de sua solução. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil** 71, p. 36–51, 2011.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant; NORTHFLEET; Ellen Gracie. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 2002. 168 p.

CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. **Revista de Processo**, v. 19, n. 74, 1994, p. 82–97.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel; VIDIGAL, Luís Eulálio de Bueno. **Teoria geral do processo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CINTRA, Roberto Ferrari de Ulhôa. **A pirâmide da solução dos conflitos: uma contribuição da sociedade civil para a reforma do judiciário**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**, v. 1. 10. ed. rev. ampl. atual. Salvador: JusPodivm, 2015.

DINAMARCO, Candido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GALANTER, Marc. Acesso à Justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 2, n. 1, 2015, p. 37–49.

GONÇALVES, Jéssica. **Acesso à justiça e teoria dos jogos**: do jogo competitivo do processo civil ao "jogo" fraterno da mediação. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar e MOTA, Sérgio Ricardo Ferreira (Org.). **O Direito Revestido de Fraternidade. Estudos desenvolvidos no Programa de Pós-Graduação em direito da UFSC**, Florianópolis: Insular, 2016, p. 165-185.

KAFKA, Franz; CARONE, Modesto. **O processo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LARA, Mariana Alves. **Os novos rumos da mediação no Brasil**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, n. 111, 2016, p. 503-525.

LESSA NETO, João Luiz. **O novo CPC adotou o modelo multiportas!!! E agora?!**. Revista de Processo v. 40, n. 244, 2015, p. 427-441.

LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. A contribuição dos meios alternativos para a solução das controvérsias. In: SALLES, Carlos Alberto de (Ed.). **As grandes transformações do processo civil brasileiro** Homenagem ao Professor Kazuo Watanabe. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 599–626.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**: Nota introdutória. Revista dos Tribunais, v. 888, 2009, p. 9–36.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo estado de direito**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. 3. reimpressão da 1ª ed. de 2005. São Paulo: Thompson, 2007.

MARCATO, Antonio Carlos. **Algumas considerações sobre a crise da justiça**. Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil 77, 2012.

MOORE, Christopher W. **O Processo de mediação**: estratégias práticas para a resolução de conflitos. 2. ed. Alegre: Artmed, 1998.

MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. **Análise econômica do acesso à justiça**: a tragédia dos custos e a questão do acesso inautêntico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

NALINI, José Renato. **O juiz e o acesso à justiça**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

NALINI, José Renato. **Ética para um judiciário transformador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

PATRÍCIO, Miguel Carlos Teixeira. **Análise Económica da Litigância**. Coimbra: Almedina, 2005.

PINHEIRO, Armando Castelar. Direito e economia num mundo globalizado: cooperação ou confronto? In: Luciano Benetti Timm, Alexandre Bueno Cateb e Fatima Nancy Andrichi (Ed.): **Direito e economia**. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

PORTO, Sérgio Gilberto. **A humanização do processo civil contemporâneo, em face da mais valia constitucional no projeto de um novo CPC**. In: Revista Jurídica, v. 60, n. 418, 2012.

SADEK, Maria Tereza. **Acesso à justiça**. Série pesquisas, n. 23. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2001.

SADEK, Maria Tereza. **O sistema de justiça**. O sistema de justiça. São Paulo: IDESP, 2010.

F

SENA, Jaqueline. **A problemática do poder judiciário em tempos de crise da razão**: apontamentos para um novo paradigma do papel do magistrado. Revista da Ajuris, v. 38, n. 123, p. 92–128, 2011. Disponível em: <http://livepublish.iob.com.br/ntzajuris/lpext.dll/Infobase/6d53/6dd6/700e?f=templates&fn=document-frame.htm&2.0#JD_AJURIS123PG91>.

SPENGLER, Fabiana Marion; COPELLI, Giancarlo Montagner. **A Complexa Sociedade Líquida e as Alternativas ao Sistema Judiciário Frente à Ausência do Leviatã**, 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/seq/n69/10.pdf>. Última verificação em 23 de outubro de 2018.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Novo CPC. Lei 13.105, de 16.03.2015**: fundamentos e sistematização, 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: FORENSE, 2016.

TUCCI, José Rogério Cruz. **Garantia do processo sem dilações indevidas**: responsabilidade do Estado pela intempestividade da prestação jurisdicional. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 97, p. 323–345, 2002.

TUCCI, José Rogério Cruz. **Tempo e processo**: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Breves comentários ao novo código de processo civil**, 2. tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

WARAT, Luis Alberto; MEZZARROBA, Orides. **Surfando na pororoca: o ofício mediador**. Florianópolis: Boiteux, Coleção Warat, 2004.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide. **Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover**, São Paulo: DPJ Ed., 2005, p. 684-690.

WATANABE, Kazuo. **Mediação como política pública social e judiciária**. Revista do Advogado, v. 123, 2014, p. 35-39.

WATANABE, Kazuo. **Juizado especial de pequenas causas: filosofia e características básicas**. Revista dos Tribunais, n. 600, 1985. p. 273-277.

VERA, Flávia Santinoni. Análise Econômica do Direito da Mediação Contratos. In: João Grandino Rodas (Ed.): **Visão Multidisciplinar das Soluções de Conflitos no Brasil**. São Paulo: Editora Prismas, 2018. p. 113–141.

YEUNG, Luciana Luk-Tai; AZEVEDO, Paulo Furquim de. **Além dos "achismos" e das evidências anedóticas: medindo a eficiência dos tribunais brasileiros**. Economia Aplicada v. 16, n. 4, p. 644–663, 2012.