



**GABRIEL ANTONIO FREITAS**

**O EFEITO DAS POLÍTICAS EXTRAJUDICIAIS NO ÂMBITO DO  
TJDFT PARA MITIGAÇÃO DA JUDICIALIZAÇÃO.**

**A efetividade do Cejusc-Jec/BSB na solução de conflitos que  
envolvem danos morais.**

BRASÍLIA-DF

NOVEMBRO DE 2018

**GABRIEL ANTONIO FREITAS**

**O EFEITO DAS POLÍTICAS EXTRAJUDICIAIS NO ÂMBITO DO  
TJDFT PARA MITIGAÇÃO DA JUDICIALIZAÇÃO.**

**A efetividade do Cejusc-Jec/BSB na solução de conflitos que  
envolvem danos morais.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito à aprovação na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso II, no âmbito da graduação em Administração Pública da Escola de Administração de Brasília – EAB/IDP.

Orientador: Paulo Alexandre Batista de Castro

BRASÍLIA-DF

## RESUMO

Com o maior enfoque da defesa de direitos e garantias trazidos pela Constituição Federal de 1988, bem como a estruturação de medidas de assistência ao público em geral no que tange ao trâmite e resultados de disputas judiciais, observou-se um aumento na judicialização em todo o país, deixando o Poder Judiciário estruturalmente desamparado para tratar tal demanda. A solução encontrada, resolução de conflitos por meio de conciliação e mediação, embora já tenha sido implementada em diversos tribunais, também conta com seus entraves e dificuldades, inclusive no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Focando nesse Tribunal, o presente estudo busca compreender melhor a mecânica dessa atividade de desjudicialização, por meio da análise comparativa entre os processos que tramitam no “Procedimento Comum” e os que tramitam nos Juizados Especiais, com foco nas empresas que participam da chamada “Pauta Específica”, programa que estimula a realização de acordos diretamente entre as partes. De maneira geral, os dados coletados confirmam algumas vantagens da Pauta Específica, mas sugerem que a efetividade destas novas estratégias de desjudicialização podem não corresponder às expectativas do tribunal.

**Palavras-chave:** Desjudicialização, solução de conflitos, TJDFT.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	5
2. ACESSO À JUSTIÇA .....	6
3. CONGESTIONAMENTO DO JUDICIÁRIO .....	8
4. DESJUDICIALIZAÇÃO .....	13
5. CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO NO BRASIL .....	14
6. PROGRAMAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO DO TJDFT ESPECÍFICA .....	PAUTA 16
7. METODOLOGIA .....	18
8. ANÁLISE DOS DADOS .....	21
9. CONCLUSÕES .....	29
10. REFERÊNCIAS .....	30

## Introdução

Tornou-se bastante perceptível nas últimas décadas uma busca crescente por auxílio do Poder Judiciário na solução de litígios de diversas naturezas, por variados “tipos” de demandantes. Esse comportamento reflete uma mudança nos mecanismos de acesso à justiça como um todo e não é observado apenas no Brasil.

Tal situação ensejou a busca e implementação de inúmeras medidas de desjudicialização por todo o globo. Tendo em vista a solução do mesmo problema em esfera nacional, foram adotadas práticas já consolidadas e institucionalizadas internacionalmente, cuja utilização se dá predominantemente de maneira extrajudicial.

Nesse sentido, o presente estudo busca compreender a efetividade de políticas de solução de conflitos extrajudiciais no âmbito da justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), por meio da compreensão de conceitos basilares como acesso à justiça, desjudicialização e das medidas apresentadas em sua implementação. Assim, a pesquisa se pauta na análise de três objetivos específicos.

No tocante ao que se entende por uma justiça efetiva, trataremos a perspectiva do tempo que uma disputa judicial toma em trâmite, afetando inegavelmente fatores como recursos financeiros, tanto do usuário quanto do judiciário, tal como o congestionamento processual decorrente do crescente número de disputas judicializadas.

Analisaremos também, sob a ótica da produtividade, o quantitativo de disputas que chegaram a um resultado dentro de nossa amostra, pois não há o que se falar em efetividade sem que haja uma decisão do poder judiciário. Importância tal desse fator, que o torna um eixo da pesquisa em si, pois não apenas o quantitativo é determinante para a conclusão da pesquisa como também sua matéria.

Por fim, trataremos o alcance ou não dos usuários de suas demandas e necessidades defendidas no campo judicial. O recorte se deu de maneira a ter especial atenção à demanda do usuário perante grandes empresas de diferentes setores da economia. Especificamente, foram priorizados na análise as ações com pedido de reparação por dano moral impetradas no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), de maneira a comparar diferentes vias processuais.

## **Acesso à Justiça**

O acesso à justiça é um processo complexo, pois está sujeito à ação de inúmeras variáveis, como barreiras naturais, sociais e econômicas. A ampliação desse acesso pressupõe tanto o desenvolvimento do direito em si, em contraponto aos modelos burocráticos muitas vezes estáticos das instâncias, quanto à capacidade do direito e de seus representantes em compatibilizar suas estruturas com a demanda existente por serviços jurídicos. Qualquer descompasso entre esses elementos tem o potencial de provocar um problema, seja para o Judiciário, quando a estrutura burocrática não é adequada, quanto para o cidadão, no cenário em que a oferta de serviços não atende a sua necessidade.

Para melhor compreensão da problemática e da discussão aqui proposta, cabe observar o que entendemos neste trabalho por “acesso a justiça”.

“A expressão ‘acesso à justiça’ é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individualmente e justos” (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p.08).

Como se nota, há uma dualidade explícita de adversidades que torna o tema relevante para o Estado de Direito. De um lado a complexidade que acompanha o acesso à justiça em cada caso individual, do outro o aumento da reivindicação de direitos em escala global. Assim, o estudo procura explorar essas duas vertentes, por meio do resgate da discussão atual acerca das barreiras de acesso à justiça e, também, pela análise de alguns dos mecanismos e mudanças que fomentam a procura pelo Poder Judiciário.

Dentre as barreiras de acesso, uma das que gera maior intimidação ao cidadão que inicia uma disputa é o poder econômico (recursos financeiros à disposição) dos demandantes. Em parcela significativa dos casos, trata-se de alguém de baixo poder aquisitivo cujo impedimento se dá na incapacidade de arcar com as altas custas judiciais e advocatícias ou em não dispor do mesmo tipo de capacidade no que se refere a manter o processo por longos períodos, como costumeiramente é exigido pelo Poder Judiciário.

Convém destacar também o baixo conhecimento jurídico, mesmo de direitos básicos, que prevalece nas classes mais vulneráveis. Em países muito desiguais como o Brasil, onde a maior parte da população desfruta de condições educacionais deficientes, verifica-se com certa regularidade a existência de um sentimento de incapacidade no momento que antecede uma disputa, provocado muitas vezes pelo desconhecimento de seus direitos. Segundo Cappelletti (1988), esse é um aspecto relevante, pois

“na medida em que o conhecimento daquilo que está disponível constitui pré-requisito da solução do problema da necessidade jurídica não atendida, é preciso fazer muito mais para aumentar o grau de conhecimento do público a respeito dos meios disponíveis e de como utilizá-los” (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p.23).

Ademais, as barreias de acesso à justiça também se fortalecem com a incapacidade do próprio campo jurídico em tratar de assuntos como direitos difusos (tal qual o direito do consumidor), assim como também das partes interessadas em representarem e defenderem seus interesses no âmbito jurídico. Há nesses ramos específicos graves assimetrias informacionais a serem consideradas, as quais só foram consideradas no Brasil, por exemplo, após 1991, quando o Código de Defesa do Consumidor (CDC) instituiu o princípio da vulnerabilidade. Outra dificuldade que demorou a ser tratada pelo direito foi o reconhecimento dos chamados direitos de 3ª geração, ou indisponíveis, como o direito ao meio ambiente (NOVELINO, 2009).

“A concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos. O processo era visto como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais” (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p.23).

Direcionando o foco para os mecanismos e mudanças que fomentaram a busca pelo judiciário, podemos elencar medidas como assessorias/consultorias jurídicas acessíveis ou gratuitas (como as dispostas em centros acadêmicos e Defensorias Públicas, por exemplo). Como de conhecimento comum, essas instâncias abrem as portas não apenas para a representação dos menos favorecidos, como os desperta à possibilidade de lutar por seus direitos.

Há também, no caso brasileiro, a normatização recente de inúmeros direitos difusos, como o Plano Nacional de Consumo e Cidadania<sup>1</sup>, a normatização mais ativa por parte das agências reguladoras e o aumento do poder fiscalizatório do Estado, tornando-o mais atento à adequação de serviços e bens afetos aos direitos e garantias coletivos. Pelo lado do cidadão, no entanto, os maiores avanços relativos ao seu poder de ação decorrem ainda da Constituição Federal de 1988, sendo as inovações posteriores ainda bastante pontuais quando se considera a capacidade de difusão da informação e de ferramentas de resguardo de direitos.

### **Congestionamento do Judiciário**

Todos esses fatores mencionados configuram, por um lado, avanços na expansão do acesso à justiça. Por outro, o impacto dessas mudanças no funcionamento do Judiciário e na atuação dos diversos agentes do direito, como os advogados, por exemplo, trouxe um novo conjunto de desafios, em especial a questão do congestionamento do Poder Judiciário.

O que essa discussão do congestionamento traz à tona é a existência de um sistema de justiça ineficiente e sobrecarregado por uma quantidade massiva de demandas, que via de regra se estende para além do razoável. Os fatores que contribuem para essa ineficiência vão desde o supracitado fortalecimento constitucional dos direitos e garantias, passando pelas limitações técnico-administrativas do judiciário de lidar com matérias demasiado específicas, até os casos de simples ativismo judicial.

Desde a edição da Constituição Federal de 1988, particularmente no âmbito da jurisdicional constitucional, através do controle concreto ou abstrato de leis, tem sido comum a busca da sociedade pela efetivação dos direitos sociais. Através de uma visão do panorama geral das atividades desenvolvidas para esta efetivação é possível enxergar que os sindicatos, as organizações sociais não governamentais, além do próprio cidadão de maneira individual, depois de uma série de batalhas no âmbito político, passaram a procurar, através do ingresso de ações judiciais, um

---

<sup>1</sup> Dentre os objetivos do PLANDEC, dispostos no artigo 3º do Decreto nº 7.963/2013, destaca-se a prevenção e repressão de condutas que violem direitos do consumidor, tendo em vista a efetiva proteção e defesa dos consumidores em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. (Relatório PLANDEC, 2015, p.2.)

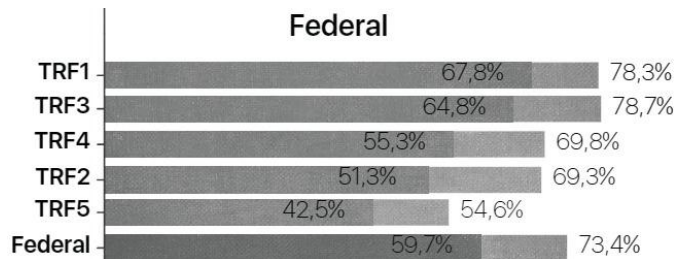


posicionamento do Poder Judiciário quanto à garantia e efetivação daqueles direitos. (ESTEVEZ, João Luiz Martins. 2006, p.1.)

Há também de se considerar o desenvolvimento social e tecnológico e seus efeitos nas relações entre cidadão e Judiciário, que podem ser facilmente representados em ao menos três fatores: “peso da opinião pública, fortemente influenciada pelos meios de comunicação; a judicialização das relações humanas e a politização dos juízes, o que normalmente denominamos de ativismo judicial.” (MORELLO, Augusto M. 2005, p.17.).

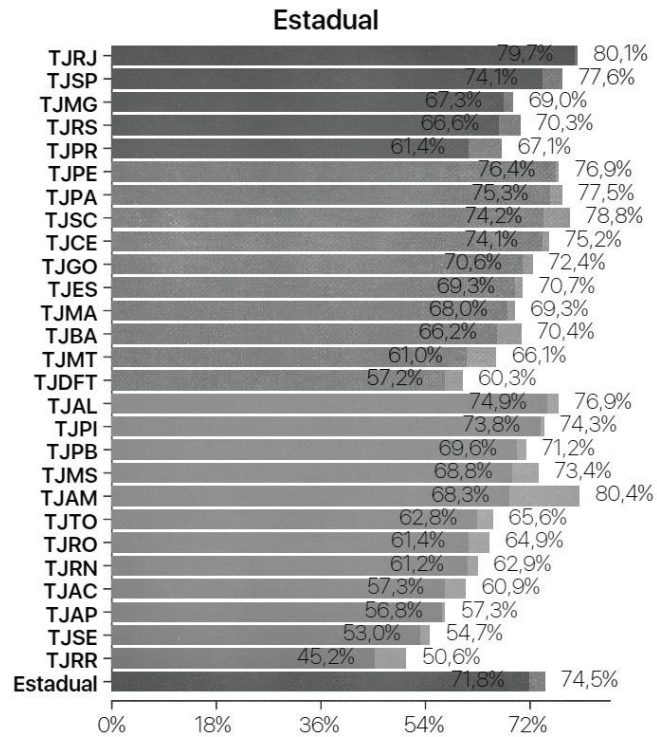
Para ilustrar melhor essa discussão empiricamente, convém tomar por base o relatório “Justiça em Números 2017”, do Conselho Nacional da Justiça (CNJ). Na Figura 1, a seguir, verifica-se a taxa de congestionamento total e líquida, da Justiça Federal, a qual atingiu o valor total de 73,4% em 2017.

Figura 01 - Taxa de congestionamento total e líquida da Justiça Federal, em 2017.



CNJ, Justiça em Números (2018).

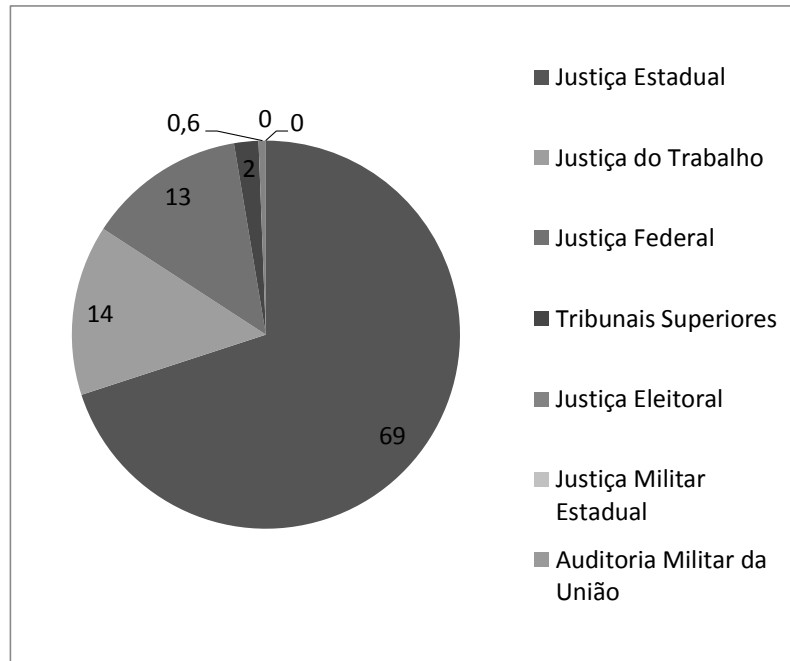
Figura 02 - Taxa de congestionamento total e líquido, por tribunal, em 2017.



CNJ, Justiça em Números (2018).

Relevante destacar também a quantidade de novos casos na justiça estadual, consumindo 69,4% do total, estando o TJDFR em um dos primeiros lugares, em quantidade, com 12.325 casos por 100.000 habitantes.

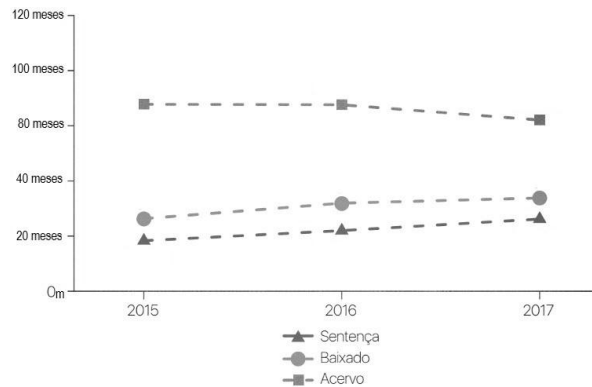
Figura 03: Casos novos, por ramo de justiça, em 2017.



CNJ, Justiça em Números (2018).

Outro fator bastante relevante no tocante à eficiência da justiça, bem como do reflexo de seu funcionamento perante os usuários, é o índice de tempo médio de duração e tramitação dos processos. A série histórica elenca o tempo médio que os processos na Justiça Federal levam para sentenciar, baixar (processo estagnado: acontece quando a causa acaba ou quando nenhuma das partes se movimenta no processo) ou o tempo que permanecem no acervo.

Figura 04: Série histórica do tempo médio de duração dos processos



CNJ, Justiça em Números (2018).

Nesse diapasão, para melhor compreender o impacto dessas informações sobre a efetivação de direitos, cabe explorarmos o conceito de razoável duração do processo.

A razoável duração do processo caracteriza-se como um princípio expresso no artigo 5º, inciso LXXVIII e posteriormente acrescido pela Emenda Constitucional nº 45 na Constituição Federal, cujo texto expressamente se preocupa em garantir celeridade ao trâmite em todo o âmbito judiciário nacional.

“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.” (Artigo 5º, inciso LXXVIII).

Tal princípio pode ser bem ilustrado através de três critérios adotados pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos, sendo eles:

- a) a complexidade do assunto;
- b) o comportamento dos litigantes e de seus procuradores ou da acusação e da defesa no processo penal;
- c) a atuação do órgão jurisdicional. (MAIA, José Neto, 2015, p.2.).

Havendo um quadro de tamanha litigância, ainda que amparado por normativos, o Poder Judiciário pode contar apenas com previsões negativas no que tange o cumprimento de suas atribuições alinhadas aos princípios de eficiência, efetividade e semelhantes. Assim, faz-se necessário um maior planejamento medidas de desjudicialização ou mitigação da litigância.

## Desjudicialização

A desjudicialização nada mais é que uma medida de descentralização de competências referentes a matérias judiciais específicas, permitindo que o exercício dos procedimentos e rotinas do judiciário ainda guarde relações administrativas e normativas, as quais o próprio judiciário se submete, de maneira a permitir que tais disputas corram de maneira “extrajudicial” (via de regra em fase pré-processual) desonerando as vias comuns de trâmite judicial.

“O termo desjudicialização diz respeito à propriedade de facultar às partes comporem seus conflitos fora da esfera judicial, desde que sejam juridicamente capazes e que tenham por objeto direitos disponíveis” (HELENA, Eber Zoehler Santa. O fenômeno da desjudicialização).

Dentre as modalidades de solução de conflito extrajudiciais mais comuns, encontram-se a conciliação e a mediação.

A conciliação é um processo célere em que as partes envolvidas em um conflito contam com o auxílio de um terceiro, facilitador da comunicação, o conciliador. Cabe ao conciliador estimular as partes para que elas mesmas gerem opções criativas que atendam suas necessidades mútuas. A conciliação é adotada nos casos em que as partes não possuem um relacionamento anterior ou nos casos de relação de consumo. Caso a sessão resulte em acordo, o termo será homologado por um juiz de direito.

“a conciliação, ao contrário do processo judicial, que declara uma parte vencedora e a outra vencida, faz com que não exista a insatisfação, indignação, de uma das partes, e assim oferece a restauração do relacionamento por meio da análise, mesmo das causas mais profundas do litígio”. (Cappelletti e Garth, 1988, p. 84).

A mediação se apresenta sob os mesmos modelos procedimentais. O mediador atua também como facilitador da comunicação prioritariamente nos casos em que há relação continuada entre as partes, vínculos anteriores como nos casos de família e vizinhança. Geralmente as sessões de mediação são mais prolongadas, já que os conflitos são mais densos e profundos, podem ser remarcadas em várias sessões, de acordo com o caso e a disponibilidade entre as partes.

“Mediação é a técnica privada de solução de conflitos que vem demonstrando, no mundo, sua grande eficiência nos conflitos interpessoais, pois com ela, são as próprias partes que acham as soluções. O mediador somente as ajuda a procura-las, introduzindo, com suas técnicas, os critérios e os raciocínios que lhes permitirão um entendimento melhor”. (VEZZULLA, Juan Carlos, 1998, p.15).

Há ainda, medidas possíveis de mitigação de conflitos que não perpassem o ciclo judicial comum, de modo a tratar a lide entre as partes em vias “informais”, como, por exemplo, a plataforma “Consumidor.gov.br”<sup>2</sup>, instituído pelo Decreto 8.573 de 2015.

## **Conciliação e Mediação no Brasil**

Em 2010 o Conselho Nacional da Justiça emitiu a Resolução nº 125 (Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010), que institui o seguinte:

“O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições constitucionais e regimentais,

CONSIDERANDO que compete ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como zelar pela observância do art. 37 da Constituição da República;

CONSIDERANDO que a eficiência operacional, o acesso ao sistema de Justiça e a responsabilidade social são objetivos estratégicos do Poder Judiciário, nos termos da Resolução/CNJ nº 70, de 18 de março de 2009;

CONSIDERANDO que o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa e a soluções efetivas;

CONSIDERANDO que, por isso, cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação;

“CONSIDERANDO a necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios” (Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010).

;

Com a instauração da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse, atribuiu-se aos órgãos do Poder Judiciário em território

---

<sup>2</sup> O sistema consiste em uma ferramenta de comunicação entre o consumidor e empresas participantes, não substituindo é claro os canais principais de resolução de conflitos como Procons, Juizados Especiais Cíveis e Defensoria Pública, por exemplo. O usuário procura pela empresa no site do programa e registra uma reclamação. A empresa por sua vez, que deve manter controle de seus chamados, é acionada a entrar em contato com o consumidor através do site ou mesmo outras vias de comunicação, e, no prazo determinado de 10 dias deve analisar e responder o chamado. Ainda é facultada ao consumidor, num prazo de 20 dias após a finalização do chamado, avaliar a empresa e o atendimento por ela prestado.

nacional a responsabilidade de disponibilizar mecanismos de solução de conflitos adequados à sua natureza e peculiaridade, como a mediação e a conciliação.

Para que houvesse a devida execução e funcionamento da política, ficou determinada a centralização das estruturas judiciárias vindouras, acompanhadas de diretrizes de treinamento e capacitação de servidores bem como conciliadores e mediadores. Essas medidas foram acompanhadas também de recomendações acerca do monitoramento e avaliação da política, em acordo às especificidades dos segmentos da Justiça em que se encontrassem, cabendo inclusive parcerias público-privadas para melhor abrangência e assertividade da política. Determinou-se também a criação de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Conflitos e, a eles subordinados, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, os quais figurariam responsáveis pela realização das audiências de conciliação e mediação. Estes, por sua vez, seriam conduzidas por conciliadores e mediadores.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, por exemplo, conta atualmente com uma estrutura de 21 (vinte e um) Centros Judiciários de Solução de Conflito, coordenados pelo Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação, visando o cumprimento de suas competências expressas através da Política Judiciária Nacional De Tratamento Adequado Dos Conflitos De Interesses, que visa “(...) estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e de garantir, com efetividade, o acesso à justiça e a responsabilização social (...)”. (TJDFT, Política Judiciária Nacional, p. 1).

No Distrito Federal a política foi implementada após a Resolução 5, de 18 de maio de 2011 (posteriormente revogada pela resolução 13 de 2012), centralizando, assim, a coordenação dos programas de mediação e conciliação para o Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação – NUPEMEC, cabendo à execução das políticas aos Centros Judiciários de Solução de Conflito - CEJUSC.

Cada Cejusc, em seu âmbito, possui um foco de atuação, como, por exemplo, o Cejusc-SUPER do Programa de Prevenção e Tratamento de Consumidores Superendividados, e o Cejusc-FAM, que possui uma estrutura específica para atender os casos relacionados à mediação de família. Essa separação visa dar maior cobertura aos conflitos com maior potencial de ingressarem no poder Judiciário.

Outro exemplo também bastante relevante é o programa Solução Direta, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, com enfoque nos usuários em situação de superendividamento. O projeto consiste em uma parceria entre o Tribunal e a ferramenta Consumidor.gov.br, sendo a mesma disponibilizada num link direto para acesso dentro da página do tribunal, evitando assim a dinâmica de repetição de processos do mesmo tipo tramitando e onerando o funcionamento célere da justiça no Estado.

A proposta tem dois objetivos principais: o primeiro, de resolução de conflitos, com vistas a evitar novos ajuizamentos. O segundo, de resgatar a ideia da pretensão resistida, de forma que a movimentação da custosa, demorada e conflagrada máquina judiciária só se dê depois de demonstrada uma tentativa prévia de solução. (CONJUR, 2014).

### **Programas de Desjudicialização do TJDFT – Pauta Específica**

No âmbito dos Juizados Especiais Cíveis, no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em consonância ao alto número de demandas consumeristas identificado, foi criada uma política cujos pilares são a conciliação como solução dos conflitos e parcerias público privadas para estruturação técnica e organizacional de um atendimento especializado e efetivo. Para tanto, a iniciativa necessitou também da criação de novas práticas, como o curso de preposto para os representantes das empresas, sob os moldes da conciliação e a criação de um âmbito favorável à resolução de conflitos dentro do centro.

A política consiste em um convênio entre o centro de conciliação e as empresas mais frequentemente demandadas, as quais se comprometem a indicar representantes para realização de curso de prepostos, conduzido e desenvolvido pelos especialistas do próprio centro, voltado às temáticas que envolvem o bom processo de conciliação, tal como representatividade e colaboratividade.

As empresas conveniadas dispõem de um servidor do tribunal de justiça exclusivo e especializado para gestão e suporte de seus processos e audiências. Além disso, para melhor organização e comodidade das partes, as audiências via de regra são realizadas em dias específicos e em salas exclusivas, buscando otimizar o aproveitamento do tempo disposto por ambos. Segundo o TJDFT, o nível de “parceria” entre o centro e as empresas conveniadas, assim como o alinhamento nas práticas,



permite também um grau elevado de *accountability* entre ambos, estimulando assim que o protocolo em primeiro momento seja percebido como uma cultura de pacificação entre as partes de um determinado processo.

Como práticas de controle e monitoramento, o Tribunal afirma não apenas acompanhar a eficiência da política, mas também a continuidade ou não de determinadas parcerias frente aos números recolhidos pelo monitoramento estatístico e pelas pesquisas de satisfação dos usuários.

Dentre as pesquisas de satisfação, existem quatro tipos disponíveis em todas as audiências, direcionadas a atores comumente presentes nas audiências de conciliação: (i) partes (do processo), (ii) advogados (em defesa das partes envolvidas), (iii) prepostos e (iv) conciliadores. Todos os formulários são dispostos com avaliações objetivas e subjetivas, disponibilizando também espaço para críticas a atuação de todos os envolvidos nas audiências. Já o controle estatístico, é composto por cinco informações basilares: (i) audiências Designadas (marcadas e com as partes devidamente intimadas), (ii) audiências Realizadas (independente de resultados e/ou ausências), (iii) Total de Acordos e (iv) Valor dos Acordos.

Tabela 01: Pauta específica anual – 2017

<b>Empresa</b>	<b>Audiências Designadas</b>	<b>Audiências Realizadas</b>	<b>% Audiências Realizadas</b>	<b>Total de Acordos</b>	<b>% Acordos</b>
AZUL	87	81	93%	29	36%
BB	628	597	95%	241	40%
CLARO S.A	747	704	94%	160	22%
TAM	683	652	95%	298	48%

Fonte: Base de Dados, Cejusc-Jec/BSB

Por fim, vale ressaltar também, como o TJDF ressignifica e divulga sua própria atuação no contexto da desjudicialização. De acordo com o tribunal, sua missão é:

*"Assessorar a prestação jurisdicional no âmbito da competência da Justiça do Distrito Federal, por meio de ações biopsicossociais, com vistas a favorecer decisões judiciais que garantam justiça e cidadania"* (TJDFT, 2018).

Essa definição centrada na cidadania nos permite inferir que os programas de desjudicialização promovidos pelos Juizados Especiais no TJDFT estimulam mais a autocomposição, do que o estrito cumprimento da lei. Isto é, o objetivo primordial não

é patrocinar uma visão específica de justiça ou uma interpretação específica da lei, mas sim o de empoderar as partes para favorecer a negociação de um acordo.

## **Metodologia**

Buscando compreender a efetividade das medidas de solução de conflito extrajudiciais no TJDF, nos debruçamos sobre três questões: (i) qual o tempo médio para que um processo seja sentenciado, (ii) qual a média de processos que alcança uma sentença e por fim (iii) quantos processos em média atendem à demanda do usuário.

Para tal análise, tomamos como base o maior Centro Judiciário de Solução de Conflitos do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (Cejusc) e utilizamos como recorte para a pesquisa as três empresas mais demandadas no programa de conciliação do tribunal, o programa “Pauta Específica”.

No tocante à escolha dos indivíduos integrantes da pesquisa, foi utilizada a base de dados estatísticos do próprio Cejusc, que trata exclusivamente os resultados das empresas participantes do programa supracitado, tomando por referência dados como: (i) Número de audiências designadas, (ii) Número de audiências realizadas e (iii) Total de acordos.

As empresas selecionadas representam individualmente três setores de serviços, o Banco do Brasil (sistema financeiro), a Tam Linhas Aéreas (setor de aviação comercial) e Claro (setor de telecomunicações). Em 2017, essas empresas foram responsáveis por 628 (seiscentos e vinte e oito), 747 (setecentos e quarenta e sete) e 683 (seiscentos e oitenta e três) audiências de conciliação, respectivamente, o correspondente a 54% das audiências do programa no mesmo ano.

Cabe destacar também que uma quarta empresa foi selecionada, para que fosse elaborado um comparativo ainda mais específico da efetividade de tal política. A empresa Azul Linhas Aéreas, afinal, chegou a participar do programa pauta específica, mas foi retirada posteriormente por não atender aos requisitos exigidos pelo tribunal. Assim, foi possível comparar os resultados dos processos referentes à Azul com os processos da Tam Linhas Aéreas, que permanece no programa.

Para busca dos dados necessários a essa pesquisa, foi utilizado o atual sistema de trâmite processual do Tribunal, o Processo Judicial Eletrônico (PJE) implantado em 2014. O PJE conta com um sistema de consulta pública de processos por inúmeras variáveis como, por exemplo, nome das partes, número do processo, CNPJ ou CPF e classes judiciais em que o processo foi distribuído para tramitar.

Nesse sentido, para melhor compreensão dos fatores desejados por esse trabalho, selecionamos duas classes judiciais para comparação de fatores como efetividade e celeridade, são elas: (i) Procedimento Comum e (ii) Procedimento do juizado especial cível. Tais classes refletem o escopo da pesquisa, permitindo assim maior especificidade na análise dos resultados.

Para a análise dos processos, foi construído um QIV (Quadro de indivíduos e variáveis) para elaboração de uma base estatística comparativa entre os dados encontrados nos dois tipos de procedimentos, composto de sete variáveis:

Tabela 02: Quadro de variáveis

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO
Autuação	Data em que o processo foi autuado (inserido no sistema).
Classe Judicial	Classe de tramitação em que o processo se encontra, dividida entre comum e juizado especial cível.
Sentença	Se o processo já dispunha de sentença no sistema (na data da coleta).
Data da Sentença	Data em que foi inserida a sentença no processo.
Tempo da Sentença	Tempo contado em dias entre a autuação do processo no sistema e a inserção de sua sentença, caso haja.
Danos Morais	Se houve na petição da parte (polo ativo) o pedido de indenização por danos morais.
Solução	Se a indenização por danos morais foi deferida ou não na sentença do processo, caso houvesse pedido.

Fonte: elaborado pelo autor.

Cabe enfatizar que a escolha da variável “danos morais” ocorreu em função de sua transversalidade, pois o pedido de indenização pode estar presente em diferentes setores de serviços e em diferentes tipos processuais.

Para a coleta dos dados, foram avaliados 614 (seiscentos e quatorze) processos ao todo, tendo o procedimento se organizado em 200 (duzentos) processos de cada uma das empresas principais do estudo, subdivididos em 100 (cem) processos da classe procedimento comum e 100 (cem) processos da classe procedimento do juizado especial cível.

Coletadas as informações de tais processos, eles foram classificados entre (i) os que na data da pesquisa dispunham de sentença, (ii) o quantitativo de dias entre sua autuação e a sentença já inserida no sistema, (iii) se houve o pedido de dano moral por parte do polo passivo no processo e, (iv) se na sentença, houve o deferimento ou não do pedido de danos morais.

Organizados e classificados tais dados, foi feita uma seleção usando o princípio da aleatoriedade para a delimitação do grupo amostral a ser utilizado na análise de sentença. Dentre os 200 (duzentos) processos levantados de cada empresa, foram sorteados 100 (cem), independente de sua classe judicial.

Foram percebidos nessa avaliação pequenos fatores destoantes em algumas das variáveis escolhidas. O primeiro e mais simples é que muitos dos processos pesquisados ainda na fase de composição do universo não dispunham de sentença em seu cadastro, uma taxa de 25,5% dos processos.

Em seguida, houve um comportamento semelhante em relação a variável “Danos Morais”, em que foi constatado que parcela considerável dos demandantes não solicitou indenização por danos morais, principalmente nos casos em que envolvem empresas aéreas. Assim, do montante de processos do universo, 21,6% não continha pedido de reparação por danos morais.

Por fim, houve também, no que tange a variável solução, que trata do deferimento ou não das solicitações de indenização por danos morais, casos em que o processo se encontrava em trâmite, muitas vezes ainda no início dos ritos judiciais ou situações em que o juiz encerrou o processo sem uma decisão. Esses casos representaram apenas 0,3% do universo.

Referente à comparação específica de empresas aéreas, cabe ressaltar que a empresa Azul linhas aéreas não figura dentre as participantes do programa Pauta Específica do Cejuscc-JEC, o que nos permite compará-la a outra empresa do setor aéreo participante do programa e avaliar qual procedimento se mostra mais efetivo.

Assim sendo, no caso específico do setor aéreo, será feita a comparação entre os resultados, principalmente no que tange a celeridade processual, de empresas que passam por ritos processuais semelhantes (TAM e AZUL), pois ambas estão nos juizados especiais cíveis, mas que não passam pelos mesmos procedimentos internos do tribunal, pois uma faz parte do programa Pauta Específica e a outra não.

Nos demais setores econômicos, serão analisados os processos do Banco do Brasil e da Claro S.A.

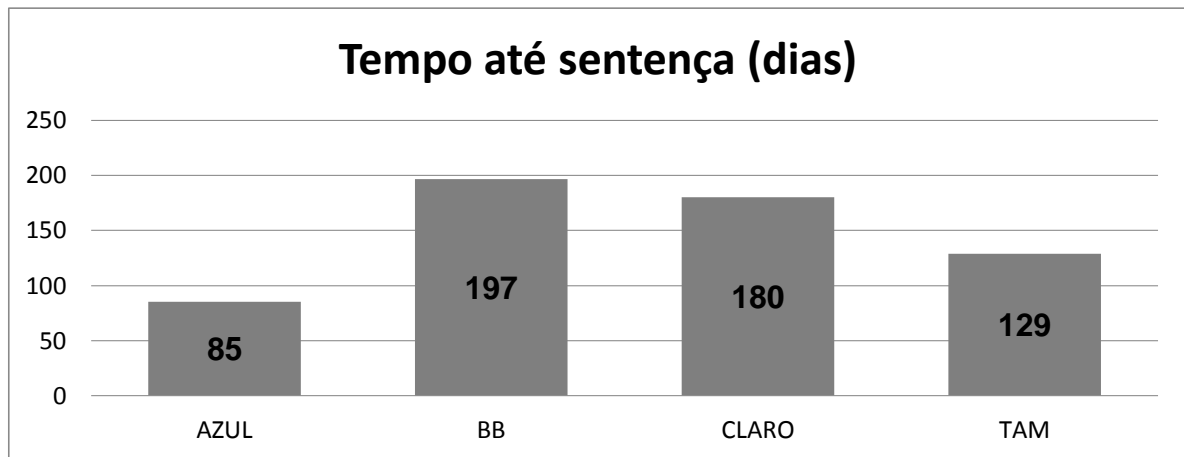
### **Análise dos Dados**

Como mencionado anteriormente, basearemos a análise em três questões centrais para que se componha um comparativo acerca da dinâmica entre os ritos das medidas de solução extrajudiciais de conflitos frente às vias comuns da justiça. São elas:

- tempo médio para que um processo seja sentenciado.
- média de processos que alcança uma sentença (no período de junho de 2015 a junho de 2018).
- quantos processos em média atendem à demanda do usuário.

Referindo se ao primeiro ponto, detectou-se que os processos das empresas analisadas levam em média 157 dias para alcançar uma sentença, sendo de maneira geral, consideravelmente destoante o valor entre a empresa que consome mais tempo e a que menos consome, ainda que não se situem dentro da mesma área do mercado de serviços.

Tabela 03: Tempo até sentença (dias)



Fonte: elaborado pelo autor.

Há que se considerar também, a diferença entre os ritos ou classes judiciais pelos quais as empresas passam, pois, os procedimentos do juizado especial cível devem ser mais céleres devido aos tipos de matéria que tal rito trata, a forma como se dão as audiências para resolução dos conflitos, assim como os programas nos quais as empresas elencadas estão inseridas.

Tabela 04: Tempo médio para sentença, por empresa e classe judicial.

Empresa	Tempo médio para sentença, por empresa e classe judicial	Diferença: Comum - JEC (dias)
<b>AZUL</b>		
Juizado Especial	85	85
<b>BB</b>		
Procedimento Comum	220	40
Juizado Especial	179	
<b>CLARO</b>		
Procedimento Comum	202	39
Juizado Especial	162	
<b>TAM</b>		
Procedimento Comum	161	61
Juizado Especial	100	

Fonte: elaborado pelo autor.

É notável que o efeito da diferença de ritos e procedimentos entre as classes judiciais gera um impacto considerável, pois, se tomarmos de exemplo os números

acima, fica evidente que no caso da empresa Tam Linhas aéreas, o procedimento comum tomou 61 (sessenta e um) dias a mais para alcançar a sentença do que o juizado especial. Enquanto na empresa Banco do Brasil o ganho de celeridade foi de 40 (quarenta) dias.

Deve-se considerar, para compreender esses números, que no procedimento de juizado especial cível, e especialmente no programa do Centro Judiciário de Solução de Conflitos dos Juizados Especiais Cíveis de Brasília, a pauta específica, há uma organização por agendamento das audiências das empresas participantes. Dessa forma, a proporção a diferença entre participantes e não participantes pode não ter sido maior em função do agendamento exigido pelo juizado especial cível. Já no procedimento comum, o processo inicia o trâmite normal assim que é autuado.

Outro ponto relevante para a análise, foi avaliar se há relação entre o tempo decorrido até a sentença e o deferimento ou não da demanda solicitada.

Tabela 05: Tempo médio para deferimento ou indeferimento, por classe judicial (dias).

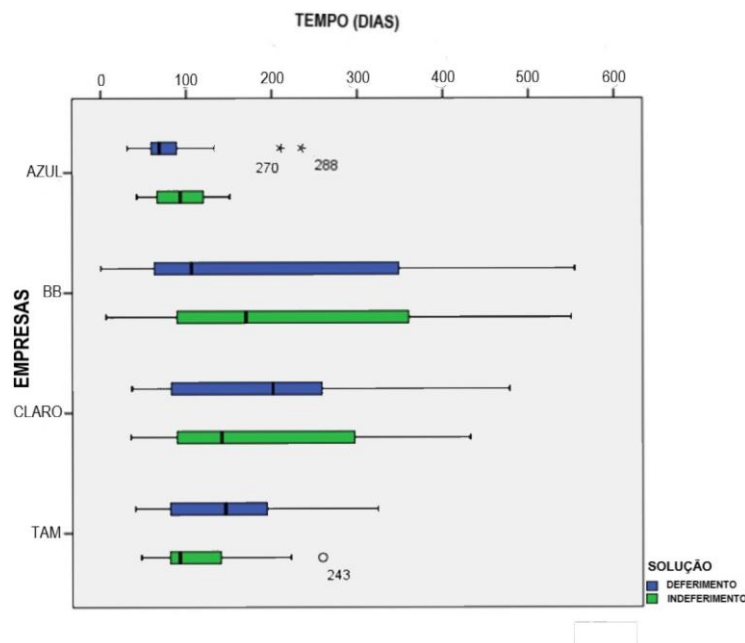
<b>Empresa</b>	<b>Tempo médio para deferimento, por classe judicial (dias)</b>	<b>Tempo médio para indeferimento, por classe judicial (dias)</b>
<b>AZUL</b>	<b>83</b>	<b>94</b>
Juizado Especial	83	94
<b>BB</b>	<b>174</b>	<b>221</b>
Procedimento Comum	214	276
Juizado Especial	142	166
<b>CLARO</b>	<b>194</b>	<b>187</b>
Procedimento Comum	239	193
Juizado Especial	163	178
<b>TAM</b>	<b>146</b>	<b>119</b>
Procedimento Comum	171	151
Juizado Especial	108	102

Fonte: elaborado pelo autor.

Como se nota na tabela, não há um padrão claro que sugira a existência de uma relação entre prazo decorrido e taxa de solução. Esse ponto, portanto, merece um maior aprofundamento em estudos futuro, sobretudo com amostras mais abrangentes.

De toda forma, para explorar uma pouco melhor esse ponto, podemos nos atentar ao diagrama abaixo, em que fica claro o comportamento similar entre os processos deferidos e indeferidos por empresa. Excetuando-se, os poucos casos de *outliers* presentes nas duas empresas de serviços de transporte aéreo, nenhum processo de outras empresas podem ser classificados como excessivamente “longos” ou excessivamente “céleres”.

Figura 5: Diagrama boxplot, tempo até deferimento ou indeferimento (dias).



Fonte: elaborado pelo autor.

Em vista desses dados, é notável também a perpetuação da celeridade advinda do programa pauta específica, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, pois se compararmos os outliers presentes nas duas empresas escolhidas para ilustrar a capacidade do referido programa, é encontrada uma diferença de 45 (quarenta e cinco) dias entre as soluções (independente do deferimento ou não). Corroborando tal maneira para o entendimento de que a diferença estrutural do programa para o trâmite usual dos juizados especiais cíveis é factualmente eficaz.

Relevante destacar também que se nos atentarmos apenas às taxas principais do demonstrativo acima, é evidente que no caso da empresa Azul Transportes Aéreos, seu tempo para solução se encontra, ainda que pouco, menor que as taxas



da outra empresa de transportes aéreos. Comportamento cuja explicação pode ser encontrada no fato de que a empresa Azul já participou do programa pauta específica, cujos termos para adesão envolvem o treinamento de seus representantes pelos especialistas do tribunal. Esse treinamento, portanto, pode ter ajudado a empresa Azul a manter o mesmo padrão de atendimento após sua saída do programa, otimizando seus processos nos juizados especiais cíveis.

No que tange a variável “pedido de indenização por dano moral”, as taxas são consideravelmente estáveis, na casa de 50% dos 350 (trezentos e cinquenta) processos do universo de análise. Porém, são bastante evidentes os valores maiores em procedimento de juizado especial. Na empresa Banco do Brasil, por exemplo, de 100 (cem) processos analisados, houve em 57% dos casos a solicitação de indenização por dano moral em procedimento de juizado especial, contra 43% em procedimento comum.

Tabela 06: Total de processos por classe judicial

<b>Empresa</b>	<b>Total por classe judicial</b>	<b>Pedidos de indenização por dano moral</b>	<b>% de pedidos de dano moral, por classe judicial.</b>
<b>AZUL</b>		50	
Juizado Especial	50		100
<b>BB</b>		100	
Procedimento Comum	43		43
Juizado Especial	57		57
<b>CLARO</b>		100	
Procedimento Comum	46		46
Juizado Especial	54		54
<b>TAM</b>		100	
Procedimento Comum	48		48
Juizado Especial	52		52

Fonte: elaborado pelo autor.

Os dados da tabela demonstram um comportamento claro: na maioria dos casos em que se inicia uma disputa judicial envolvendo empresas de serviços, os pedidos do demandante giram em torno de indenizações de cunho material (prestação

indevida, repetições de indébito, entre outros problemas). Para melhor exemplificar esse comportamento, podemos analisar a tabela a seguir.

Tabela 07: Taxa percentual de deferimento (dano moral), por classe judicial.

<b>Empresa</b>	<b>Taxa de deferimento, por classe judicial.</b>
<b>AZUL</b>	
Juizado Especial	29
<b>BB</b>	
Procedimento Comum	29
Juizado Especial	47
<b>CLARO</b>	
Procedimento Comum	27
Juizado Especial	29
<b>TAM</b>	
Procedimento Comum	12
Juizado Especial	40

Fonte: elaborado pelo autor.

Essa dinâmica, entretanto, não é inexplicável ou incoerente, pois, se considerado o foco da cultura de pacificação, a concessão de reparação material se faz necessária. Além disso, os pedidos de reparação nos juizados especiais estão sujeitos a um o teto de quarenta salários mínimos, o que pode prejudicar o atendimento de alguns pedidos de dano moral. De todo modo, a tabela 6 evidencia que a taxa de solução é maior no Juizados Especiais do que no procedimento comum, independentemente da empresa.

Considerando todo o universo, sem distinguir a classe judicial, observa-se que a proporção de processos com deferimento da demanda do usuário não é muito elevada, o que galrada coerência com a tabela anterior. Nesse ponto, deve-se levar em conta que a ferramenta extrajudicial da conciliação é baseada no princípio da autocomposição, gerando assim uma dinâmica nos conflitos onde muitas vezes a parte demandante abre mão da indenização para buscar um acordo mais rápido, que nem sempre envolvendo valores pecuniários.

Tabela 08: Taxa percentual de deferimento e solução

<b>Empresa</b>	<b>Deferido</b>	<b>Indeferido</b>	<b>Encerrado</b>	<b>Taxa de Solução</b>
BB	43	38	19	43
CLARO	56	32	12	56
TAM	62	24	14	62
<b>Total Geral</b>	<b>187</b>	<b>113</b>	<b>50</b>	

Fonte: elaborado pelo autor.

Ademais, os dados anteriores causam alguma dúvida se compararmos aos valores encontrados nos relatórios estatísticos do Cejusc-JEC de sua pauta específica, considerando as mesmas empresas. Como se nota na figura 6, abaixo, em apenas uma delas a taxa de acordo se destaca positivamente frente à taxa de deferimento do presente estudo.

Tabela 09: Taxas pauta específica 2017, Banco do Brasil, Claro e Tam.

<b>Empresa</b>	<b>Audiências Designadas</b>	<b>Audiências Realizadas</b>	<b>% Audiências Realizadas</b>	<b>Total de Acordos</b>	<b>% Acordos</b>
BB	628	597	95	241	40
CLARO S.A	747	704	94	160	22
TAM	683	652	95	298	48

Fonte: Base de Dados, Cejusc-Jec/BSB.

Por fim, ainda que se considere uma comparação entre empresas concorrentes no mercado de serviços (Tam e Azul), os dados coletados nesta pesquisa para os pedidos de dano moral demonstram uma maior efetividade do programa pauta específica, pois a taxa de deferimento da empresa TAM é 10p.p superior ao da empresa Azul.

Tabela 10: Taxa de deferimento e solução Azul x Tam

<b>Empresa</b>	<b>Deferido</b>	<b>Indeferido</b>	<b>Encerrado</b>	<b>Taxa de Solução</b>
AZUL	26	19	5	52%
TAM	62	24	14	62%

Fonte: elaborado pelo autor.

O dado mais “inesperado” da pesquisa, por fim, é a expressiva diferença no tempo gasto pelas empresas do setor aéreo até a sentença. Nesse ponto, a empresa AZUL, que não participa da pauta específica e, portanto, não conta com o conjunto de práticas que visam facilitar o fim da disputa, é significativamente mais célere do que a empresa TAM, participante do programa. Como o escopo desta pesquisa não nos permitiu adentrar nas práticas internas de cada empresa, seria oportuno que trabalhos futuros investissem em explorar qualitativamente como cada empresa trata seus processos, de modo a complementar os apontamentos aqui apresentados.

Tabela 11: Tempo médio para sentença Azul x Tam

<b>Empresa</b>	<b>Tempo médio para sentença, por empresa.</b>
AZUL	85
TAM	129

Fonte: elaborado pelo autor.

## **Conclusões**

De maneira geral, fica explicitado na pesquisa, que através da ótica da celeridade, as medidas e programas adotados no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito federal e territórios têm se feito efetivas em contraponto as vias judiciais comuns. Ainda que se tome para discussão apenas os procedimentos dos juizados especiais cíveis, é possível notar diferenças importantes na duração dos processos e nas taxas de atendimento.

Sob o conceito de desjudicialização ainda há de se considerar a capacidade desses modais em prestar os serviços judiciais com algum diferencial, o qual muitas vezes se faz decisivo ao usuário, principalmente da considerável parcela da população que não dispõe de recurso ou conhecimento suficiente para se manter na disputa em face de grandes empresas como as avaliadas.

Dessa forma, tais medidas, principalmente o programa de pauta específica, tem como princípio norteador não apenas a celeridade ou a efetividade, presentes em todas as atividades da Administração Pública, mas também um dos princípios do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a cidadania. Essa abordagem, confere à conciliação o tom de ferramenta de pacificação social e não de uma simples via extrajudicial de simplificação ou redução das rotinas e procedimentos.

Cabe a consideração, todavia, de alguns pontos de preocupação encontrados na pesquisa, como a dinâmica curiosa entre as empresas do mesmo setor de serviços, onde se encontram taxas de solução quase similares e em contraponto taxas de celeridade bastante discrepantes.

Para estudos posteriores, abordagens qualitativas ou que explorem outras bases de dados, como as demandas consumeristas, por exemplo, podem contribuir para uma análise mais completa sobre os diferentes instrumentos de judicialização existentes no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

## **REFERÊNCIAS**

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

DISTRITO FEDERAL. CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. . Justiça em Números 2017. Brasília: Conselho Nacional da Justiça, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2018.

DISTRITO FEDERAL. SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR. . Relatório Consumo e Saúde Suplementar. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/telefonica-e-saude-suplementar-sao-prioridade-em-reuniao-da-senacon-com-sistema-de-defesa-do-consumidor/relatorio-plandec-consumo-e-saude-suplementar.pdf/view>>. Acesso em: 24 out. 2018.

DISTRITO FEDERAL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. . IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS DE INTERESSES NO ÂMBITO DO TJDF. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/2a-vice-presidencia/nupemec/politica-judiciaria-nacional>>. Acesso em: 24 set. 2018.

ELENA, Eber Zoehler Santa. O fenômeno da desjudicialização. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 922, 11 jan.2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7818>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

MORELLO, Augusto M. El nuevo horizonte del derecho procesal, Santa Fé: Rubinzal-Culzoni, 2005, p.17.

NETO, José Maia. Os direitos e garantias fundamentais alcançados pela razoável duração do processo. Desjudicialização das relações jurídicas. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5477, 30 jun. 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/65429>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

NOVELINO, Marcelo. Direito Constitucional. São Paulo: Editora Método, 2009, 3 ed., 362/364.

REVISTA DE DIRETO Público. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, v. 1, n. 2, maio 2006. Disponível em:

<<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/11566>>. Acesso em: 22 set. 2018.

TENTATIVA DE ACORDOS TJ-RS ABRE CANAL ENTRE CONSUMIDOR E EMPRESAS PARA SOLUCIONAR CONFLITOS. Rio Grande do Sul: Consultor Jurídico, 30 out. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-out-30/tj-rs-abre-canal-entre-consumidor-empresas-evitar-processos>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

VEZZULLA, Juan Carlos. Teoria e Prática da Mediação. Paraná: Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil, Curitiba: PJ, 1998.