



.....

ACESSO À JUSTIÇA: ATUAÇÃO COOPERATIVA EM UM CENÁRIO DE MÚLTIPLAS PORTAS

.....

Gisele Luiza Soares Moura

SUMÁRIO: Introdução; 1. Contextualização: a crise do Poder Judiciário; 2. Acesso à justiça: sistema multiportas; 3. Sistema multiportas no Brasil: aspectos conceituais e normativos; 4. Direito administrativo concertado: consensualismo na administração pública; 5. Conclusão; Referências.



RESUMO: O objetivo deste artigo é analisar o acesso à justiça em um contexto mais amplo, sob a ótica do uso de métodos alternativos (adequados) de solução de conflitos, bem como a importância da atuação conjunta de diversos atores, como os entes públicos, na consolidação dos métodos autocompositivos, notadamente a conciliação e a mediação. Para melhor compreensão da questão em estudo, foi utilizado primordialmente o tratamento descritivo, mediante revisão da literatura e pesquisa documental. Ademais, para entender o contexto da autocomposição no Brasil, foram analisados os principais diplomas legais, os CEJUSCs existentes na justiça estadual, bem como o ambiente de parcerias, em especial com entes públicos, no qual as atividades autocompositivas ocorrem. Na esfera da administração pública, foram retratadas as iniciativas já existentes de solução administrativa de conflitos. As perspectivas são como peças de um quebra-cabeças que, juntas, permitem a visualização do cenário de forma mais ampla, mas a partir das peculiaridades individualmente observadas. Sob diferentes ângulos, a atuação dos entes públicos viabiliza e torna mais concreta a ampliação do uso de métodos extrajudiciais de solução de controvérsias.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso à justiça. Sistema multiportas. ADR (Solução Alternativa de Conflitos). Conciliação. Mediação. Direito administrativo concertado.



INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa o acesso à justiça, que abrange tanto a ótica da justiça estadual e das parcerias celebradas, sobretudo com entes públicos, quanto às iniciativas consensuais de resolução de conflitos na esfera administrativa.

Considerando que o conflito é inerente à vida em sociedade, é relevante pensar em outras formas de lidar com as desavenças, bem como sobre as vias possíveis para solucioná-las. Nesse sentido, existem métodos alternativos (adequados de solução de conflitos). Cumpre esclarecer que existem dois métodos para a solução de controvérsias, quais sejam, o autocompositivo e o heterocompositivo. A distinção entre tais modelos é fundada em como ocorre a decisão, se mediante consenso ou adjudicação. No método heterocompositivo, há intervenção de um terceiro imparcial que imporá a sua decisão às partes. É o que ocorre na justiça tradicional e na arbitragem, nas quais o julgamento compete ao juiz e ao árbitro, respectivamente. Por sua vez, nos métodos autocompositivos, os participantes são diretamente responsáveis pela solução do conflito, como na negociação, na mediação e na conciliação e, ainda que haja a colaboração de um terceiro, não caberá a ele decidir a questão suscitada. Nesse método, ao se proporcionar maior abertura para o diálogo, há valorização da cidadania e empoderamento dos cidadãos.

Para melhor compreensão do fenômeno em estudo, foi utilizado, primordialmente, o tratamento descritivo, mediante revisão da literatura e pesquisa documental, bem como a organização do texto em cinco seções. Na primeira seção, contextualiza-se a crise do Poder Judiciário. Na segunda, apresenta-se os aspectos conceituais do acesso à justiça em um cenário de múltiplas portas. Na terceira seção, por sua vez, retrata-se o cenário do sistema multiportas no Brasil, com abordagem do contexto normativo. Na quarta seção, apresenta-se o direito administrativo concertado e o ambiente de consensualismo na administração pública. Por fim, na quinta seção, são apresentadas algumas conclusões sobre o estudo realizado.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO: A CRISE DO PODER JUDICIÁRIO

O Poder Judiciário brasileiro experimenta um grau de litigiosidade significativo, pois, segundo dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), fechou o ano de 2019 com 77,1 milhões de processos em tramitação – demandas que aguardavam alguma solução definitiva (Brasil, 2020, p. 93). Ademais, “nos últimos oito anos (2011 – 2019), o volume processual cresceu em proporção às despesas” e, assim, as despesas totais do judiciário contabilizaram R\$ 100,2 bilhões em 2019, o que indica um acréscimo de 2,6% em relação ao ano anterior. Significa dizer que, em 2019, o custo pelo serviço jurisdicional representou, por habitante, o valor de R\$ 479,16 (R\$ 10,70 a mais do que 2018) e 1,5% do PIB nacional (Brasil, 2020, p.74).

Sobre a duração dos processos, o “tempo médio do acervo [processos pendentes de decisão] do Poder Judiciário foi de 5 anos e 2 meses em 2019 (Brasil, 2020, p. 187). Para “receber uma sentença, o processo leva, desde a data de ingresso, quase o triplo de tempo na fase de execução (4 anos e 3 meses) comparada à fase de conhecimento (1 ano e 7 meses)” (Brasil, 2020, p. 184), o que representa uma maior dificuldade para se concretizar a sentença proferida (fase de execução) do que para se obter uma decisão (fase de conhecimento). Nesse contexto, o excesso de demandas na justiça, combinado com um sistema extremamente moroso, revela a pouca capacidade dos órgãos de dar vazão ao grande estoque processual existente. Essa capacidade pode ser mensurada

a partir do número de novos casos em relação ao quantitativo finalizado no ano. Em 2019, tal índice foi de 68,5% – um indicativo do grau de dificuldade dos tribunais em lidar com o estoque de processos (Brasil, 2020, p. 112).

De acordo com o estudo realizado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), no âmbito do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), em novembro de 2010, sobre a percepção que o cidadão tem sobre o judiciário, restou constatada que a avaliação é abaixo da média e envolve questões que ultrapassam a simples discussão sobre produtividade, na medida em que “os entrevistados da pesquisa apresentam uma avaliação geral bastante crítica da justiça”. De zero a dez, a média foi de 4,55 (IPEA, 2010, p. 5).

Segundo Sadek (2014), a não sinalização da redução do número de novas demandas ajuizadas aliada ao quantitativo de ações em tramitação no país indicam um grau de litigiosidade sem precedentes nas democracias ocidentais (Sadek, 2014, p. 59-60). Esse cenário, combinado com o modelo tradicional de solução de conflitos, favorece a multiplicação de demandas e, conseqüentemente, o agigantamento do judiciário. Isso contribui para que a efetividade da tutela jurisdicional seja reduzida, bem como para o não atendimento das demandas no tempo e modo esperados. Não é demais ressaltar que o volume processual não indica, por si só, a universalização do acesso à justiça, uma vez que há grandes litigantes e, por isso, a concentração de processos em algumas pessoas jurídicas. E mais: a democratização do acesso à justiça representa mais do que apenas reduzir o volume de demandas em curso no judiciário e garantir a razoável duração dos processos (celeridade). O pano de fundo em questão é o pleno exercício da cidadania e o aumento do acesso aos direitos pelos cidadãos, por meio da construção de soluções igualitárias, justas e efetivas (Moura, 2020, p. 123).

Nesse sentido, segundo pesquisa da AMB, “O Uso da Justiça e o Litígio no Brasil”, realizada em 2015, o poder público municipal, estadual e federal foi responsável pela maior parte das ações iniciadas no 1º Grau de jurisdição em oito dos 11 Estados pesquisados. Restou apurado que a Fazenda, no polo ativo, representou 71% dos processos ajuizados no TJDFT, enquanto os municípios no TJRS corresponderam a 67%. De igual modo, no TJBA, o setor público (representado por três atores no polo ativo) foi responsável por 50% dos processos distribuídos no período de 2010 a 2013 (AMB, 2015, p. 18). Na mesma linha, o relatório “Supremo em ação”, de 2018, constatou que a União e o INSS foram os dois maiores litigantes tanto no pólo ativo quanto no passivo (Brasil, 2018,

p. 45). Verifica-se, portanto, a concentração de grande volume processual em alguns poucos litigantes, especialmente a Fazenda pública (entidades da administração direta e indireta de direito público), o que demonstra a não pulverização dos processos na sociedade como um todo.

Avritzer, Marona e Gomes (2014), ao analisarem os dados da Justiça comum, em especial as ações de execução fiscal, relacionados ao valor da causa, na comarca de Belo Horizonte, em 2009, constataram que, quando o poder público é o autor do processo, o maior volume de demandas ajuizadas é relacionado à execução de dívida ativa, com valor de até dez mil reais. Esse dado indica que “o baixo valor dessas ações revela a falta de razoabilidade dessa jurisdicionalização da cobrança da dívida ativa, pois muitas vezes o processo custa mais para o

Estado do que o crédito que irá receber ao final da ação” (Avritzer; Marona; Gomes, 2014, p. 187). Na contradição que envolve a “utilização de um recurso dispendioso que é o pro-

cesso jurisdicional para resolução de conflitos de baixo valor econômico, ou seja, mesmo em termos utilitários, o demandismo do Estado não se mostra adequado ao alcance do bem comum”. Portanto, resta constatado que o “baixo valor das ações em que o Estado se envolve pode ser um indicativo da necessidade de se utilizarem mecanismos não jurisdicionais para a resolução dos conflitos” (Avritzer; Marona; Gomes, 2014, p. 186).

Já ao analisarem as hipóteses em que Estado figura como réu, e o autor é uma pessoa física, foi verificado que, na maioria dos casos, os valores permanecem baixos e são relacionados a “reajustes de remuneração, proventos e pensão” e “servidores inativos” (Avritzer; Marona; Gomes, 2014, p. 187). Desse modo, o poder público ocupa uma posição de destaque na multiplicação do quantitativo de processos no judiciário, uma vez que, por intermédio dos sindicatos e associações de classe, diversos servidores que estão na mesma situação jurídica pleiteiam, perante a justiça, os direitos que lhes foram negados na esfera administrativa.

Ao final, os autores concluem que, nos processos em tramitação nas Varas da Fazenda Pública e de Feitos Tributários, “grande parte diz respeito ao indivíduo, o qual estaria buscando a efetividade dos seus direitos, mais especificamente de seu direito a uma vida digna, a uma remuneração ou aposentadoria, como servidor público ativo ou inativo”, ou seja, a possibilidade do “exercício dos demais direitos constitucionais, como o lazer, a educação, a moradia, a alimentação, a saúde etc.” (Avritzer; Marona; Gomes, 2014, p. 187). As demandas elencadas estão relacionadas a preceitos de cidadania, de forma que “a rígida separação e hierarquização entre o público e o privado são substituídas por uma relação menos vertical e menos arbitrária, centrada na supremacia dos direitos fundamentais do indivíduo, os quais devem ser objeto de proteção pelo próprio Estado” (Avritzer; Marona; Gomes, 2014, p. 189).

Diante desse excesso de processos em tramitação e do congestionamento existente, além da ausência de um sinal de inflexão, o modelo tradicional de solução de conflitos demonstra claros sinais de esgotamento, razão pela qual avulta-se a necessidade de construir novas alternativas.

2. ACESSO À JUSTIÇA: SISTEMA MULTIPORTAS

Ensina Boaventura Santos (1999) que o acesso à justiça é um direito primordial, garantidor da concretização dos demais direitos e fundamental para a construção de um Estado

Democrático. Nesse sentido, o “tema do acesso à justiça é aquele que mais diretamente equaciona as relações entre o processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade socioeconômica” (Boaventura Santos, 1999, p.146). Assim, tal acesso está vinculado à ideia de garantia do acesso equitativo à justiça e ao alcance de resultados justos nas esferas individual e coletiva (Cappelletti e Garth, 1998, p. 3).

Para Cappelletti e Garth (1988), a expressão “acesso à justiça” abrange uma “ruptura da crença tradicional na confiabilidade de nossas instituições jurídicas” embasada “no desejo de tornar efetivos – e não meramente simbólicos – os direitos do cidadão comum, o que exige reformas de mais amplo alcance e uma nova criatividade” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 3). Nesse sentido, o acesso à justiça não se limita ao Poder Judiciário e à representação em juízo e, portanto, não está circunscrito a uma decisão adjudicada (Marona, 2013, p. 352). Por óbvio, se o cidadão optar pela via estatal para o deslinde de um conflito, deve ser a ele garantido acesso às portas de

entrada e de saída, ou seja, condições de acessibilidade alinhadas à brevidade processual e ao banimento do tempo patológico, o que conduzirá a um ambiente mais favorável para a solução dos conflitos (Sadek, 2014, p. 57).

Para o contexto deste estudo, são especialmente relevantes a garantia de uma assistência judiciária que possibilite a todos o acesso efetivo à justiça, independentemente das características socioeconômicas, e a promoção de soluções diversas do modelo adversarial oferecido pela justiça tradicional. Nessa seara, é importante ressaltar o pioneirismo de Cappelletti e Garth (1988) quanto à identificação de algumas barreiras que impedem o acesso à justiça e, conseqüentemente, o pleno exercício da cidadania, especialmente dos indivíduos em situação de pobreza.

Obviamente, o pioneirismo não se encerrou na identificação dessas barreiras, mas avançou para a solução do problema. Desse modo, os autores elaboraram três propostas concretas para ultrapassar as dificuldades de acesso (três ondas renovatórias): a) primeira onda: assistência judiciária para a população vulnerável (barreira econômica); b) segunda onda: visão social do direito, com a defesa dos direitos coletivos e difusos (barreira organizacional); c) terceira onda: efetividade dos direitos mediante a reforma e a simplificação dos procedimentos, bem como a ampliação da percepção do acesso à justiça com a adoção de soluções extrajudiciais (barreira processual).

Por sua vez, Economides (1999) defende a complexidade do acesso efetivo à justiça, uma vez que o acionamento do judiciário abrange questões que ultrapassam discussões sobre o desconhecimento de direitos e condições socioeconômicas dos jurisdicionados. Segundo o autor, é importante ressaltar a existência de uma quarta onda, qual seja, a barreira de caráter psicológico que abarca “o medo que as pessoas sentem em relação aos advogados e ao sistema judiciário” (Economides, 1999, p. 66). Em linhas gerais, o que o autor propõe é um olhar focado na própria justiça, ou seja, na oferta, e não propriamente no acesso.

Diante da importância dos profissionais jurídicos para promoção do acesso à justiça e para a concretização dos direitos previstos na legislação, a formação acadêmica e a atuação profissional devem refletir o compromisso com a justiça e a responsabilidade social dos operadores do direito (Moura, 2020, p. 108). Nesse cenário, para além das mudanças de cunho normativo, são necessárias alterações de postura, de forma que seja possível contribuir para uma real transição entre uma justiça preponderantemente adversarial e beligerante para uma justiça consensual e pacificadora. Para tanto, é importante ressaltar instrumentos diversos dos tradicionais.

Os métodos chamados alternativos ou adequados de resolução de conflitos compreendem as hipóteses nas quais a decisão não é proferida pelo juiz (modelo da justiça tradicional), mas mediante a utilização de técnicas e métodos que abrangem a conciliação, a negociação, a mediação e a arbitragem para solucionar as demandas. O acrônimo ADR (*Alternative Dispute Resolution*) surgiu nos Estados Unidos e, com o mesmo sentido, foram adotados outros termos, como *Modes Alternatifs de Règlement des Conflits* (MARC), na França, e *Resoluciones Alternativas de Disputas* (RAD), na América Latina. No Brasil, a literatura utiliza ADR (Solução Alternativa de Conflitos) e, em menor incidência, Meios Alternativos de Resolução de Conflitos (MASC), Meios Extrajudiciais de Resolução de Controvérsias (MESC) e Resolução Adequada de Disputas (RAD).

Convém pontuar que o objetivo dos métodos de ADRs não é eliminar ou se opor ao judiciário, mas complementá-lo, por isso, o uso do termo “alternativo” é criticado por alguns

doutrinadores que defendem, em contraposição, o uso da palavra “adequado”. Considerando que o conflito é inerente à vida em sociedade e, por essa razão, sempre existirá, é relevante pensar em outras formas de lidar com as desavenças, bem como sobre as vias possíveis para solucioná-las. Conflitos envolvem um conjunto de questões e peculiaridades que devem ser avaliadas, para que sejam identificadas a melhor forma de tratamento, as ferramentas apropriadas e a porta de acesso à justiça mais adequada (Menkel-Meadow, 1999, p. 23).

Nesse sentido, Calvo Soler (2014) destacou a importância de se mapear o conflito, ou seja, de realizar um levantamento sistemático de informações do contexto e dos interesses em questão, uma vez que o maior conhecimento representa para o facilitador uma maior possibilidade de avaliar as linhas de soluções. Todavia, o objetivo primordial do mapeamento do conflito é prover maior compreensão do fenômeno em sua complexidade (questões controvertidas, sentimentos, reais interesses, etc.), mas também possibilita uma melhor atuação do facilitador e o direcionamento da questão para o método mais adequado de acesso à justiça. De toda forma, os mecanismos de ADRs estão em consonância com as ondas renovatórias expostas, notadamente a terceira onda de Cappelletti e Garth (1988), por buscarem mais flexibilidade, criatividade e simplicidade para a solução de conflitos.

3. SISTEMA MULTIPORTAS NO BRASIL: ASPECTOS CONCEITUAIS E NORMATIVOS

No Brasil, a partir da Constituição da República de 1988 e da Resolução 125, de 29 de outubro de 2010, do CNJ, consagrou-se, em 2015, um microsistema normativo responsável pelo fomento dos métodos adequados de solução de conflitos (com destaque para o Código de Processo Civil – Lei 13.105, de 16 de março de 2015, e para a Lei de Mediação – Lei 13.140, de 26 de junho de 2015). Tais normativas repercutem na justiça de modo geral, uma vez que contribuem para a entrega de uma tutela jurisdicional mais célere, independentemente dos valores financeiros e da complexidade das demandas. Contudo, é importante ressaltar a atuação dos Juizados Especiais, criados antes da promulgação das normativas de 2015, bem como dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), criados posteriormente. Ambos são exemplos atrelados à terceira onda identificada por Cappelletti e Garth (1988).

Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais – disciplinados pela Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995 – são competentes para atuar em demandas cíveis cujo valor não ultrapasse 40 salários mínimos (artigo 3º) e em contravenções e crimes cuja pena máxima prevista na lei não seja superior a dois anos, cumulada ou não com multa (artigo 61). Mais de 14 anos depois, por meio da Lei 12.153, de 22 de dezembro de 2009, foram regulamentados os Juizados Especiais da Fazenda Pública, com competência para atuação nas causas cíveis cujo valor não ultrapasse 60 salários mínimos e que sejam de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios (artigo 2º). De maneira geral, os Juizados Especiais foram constituídos sob a perspectiva da gratuidade em primeiro grau de jurisdição, da informalidade, da oralidade, da não obrigatoriedade de advogado e da utilização de métodos conciliatórios para a solução de conflitos e alicerçados na ampliação do acesso à justiça. É inerente a essas instituições a tentativa de conciliação prévia que, além de promover a redução do tempo processual, gera participação direta das partes envolvidas no deslinde da lide.

A criação desses órgãos está em congruência com a efetivação de uma justiça mais acessível, o que contribui para mitigar a barreira psicológica porventura existente entre o jurisdicionado e o judiciário. Ocorre que os Juizados Especiais têm competência definida por lei e, conforme exposto an-

teriormente, não abarcam qualquer causa suscitada pela parte. Dessa forma, urge a necessidade de se pensar sobre as formas e ferramentas disponíveis para a solução de controvérsias, bem como sobre alternativas que ultrapassem as esferas de atuação dos Juizados Especiais e do próprio Poder Judiciário.

Para tanto, o CNJ desempenhou um papel fundamental de fomento e aperfeiçoamento dos métodos consensuais de solução de conflitos, com destaque para a conciliação e a mediação, por meio da criação de uma política pública, consagrada na Resolução 125, de 29 de outubro de 2010 (e alterações posteriores). Trata-se de uma política pública permanente de tratamento adequado de conflitos de interesses, Política Judiciária Nacional, na qual o CNJ é o responsável pela regulamentação de âmbito geral e nacional, com a definição das diretrizes norteadoras.

A política contemplou múltiplos aspectos, como o desenvolvimento de uma estrutura judiciária, com a criação de órgãos para viabilizar e uniformizar o uso dos métodos consensuais nos diversos tribunais; a fixação de diretrizes para a capacitação (módulos teórico e prático) e treinamento contínuo dos facilitadores, com indicação de conteúdo programático mínimo, carga horária e exigência de estágio para certificação; e o estímulo à consolidação de parcerias com instituições públicas e privadas para a formação dos facilitadores e para a realização de mediação e conciliação.

A Política Judiciária Nacional tem como meta a busca pelo engajamento, tanto dos profissionais do direito quanto dos cidadãos, na promoção de iniciativas consensuais, mediante a transição da cultura do litígio para a cultura da pacificação, por meio da interlocução com diversos atores, como advogados (via OAB); estudantes (com inclusão de disciplinas na grade curricular); procuradores; defensores públicos; membros do Ministério Público e instituições diversas, como as agências reguladoras e os grandes litigantes públicos e privados. Concretamente, a política de conciliação foi iniciada pelo CNJ em 2006 com o “Movimento pela Conciliação” e a promoção das “Semanas Nacionais pela Conciliação”.

Na seara estadual, coube aos tribunais a capacitação e o treinamento dos facilitadores, bem como a criação e a disponibilização da infraestrutura necessária para a implementação dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) e das unidades de execução da política, que são os CEJUSCs. Ao NUPEMEC, compete o desenvolvimento e a implementação da política no tribunal (planejar, aperfeiçoar e implementar as ações necessárias para tal mister); a instalação dos CEJUSCs e a regulamentação da remuneração dos facilitadores, se for o caso, uma vez que é admitido o trabalho voluntário, entre outros (artigo 7º, Resolução 125/2010, CNJ). Já a criação dos CEJUSCs é inspirada no Tribunal Multiportas (*Multidoor Courthouse*), criado nos Estados Unidos, na década de 70, para oferecer ao cidadão outros métodos de solução de conflitos além do modelo tradicional.

O CEJUSC é uma unidade do Poder Judiciário direcionada para a solução consensual de conflitos, o atendimento e a orientação do cidadão. O atendimento é realizado tanto para demandas processuais (ou incidentais) quanto para as pré-processuais (quando não existe processo judicial em tramitação), de forma que “cada unidade dos centros deverá obrigatoriamente abranger setor de solução de conflitos pré-processual, de solução de conflitos processual e de cidadania” (artigo 10, Resolução 125/2010, CNJ).

A Resolução 125/2010 do CNJ determinou a criação de CEJUSCs pelos tribunais no prazo de quatro meses, para as comarcas de maior movimento forense, e de 12 meses, para as

demais. Ou seja, em 2010, começaria o processo de criação dos Centros. Contudo, a Resolução 125 do CNJ foi alterada em 2020 e passou a remeter ao prazo de entrada em vigor do CPC, 16 de março de 2016 (artigo 165, CPC). Ademais, a primeira publicação do “Justiça em números” do CNJ, que aborda a temática da conciliação, é de 2015. Com isso, a implementação dos Centros foi realizada de forma gradual pelos tribunais.

O CPC, de 2015, incorporou a visão trazida pela Resolução 125/2010 do CNJ e consolidou, na legislação pátria, uma mudança paradigmática mediante a inclusão da solução consensual de conflitos como núcleo central do processo civil. A alteração ideológica do sistema processual pode ser verificada na previsão de que o Estado, e não apenas os particulares, promoverão, sempre que possível, a solução de conflitos pela via autocompositiva (artigo 3º, § 2º, CPC), e até mesmo quando se compara quantas menções expressas foram feitas aos termos conciliação e mediação no CPC de 2015 e no anterior, de 1973. No CPC de 2015, o termo conciliação aparece 37 vezes, enquanto, no anterior, constam originalmente três menções e, após alterações legislativas a partir de 1994, dez vezes; já o termo mediação aparece 38 vezes, todavia, no CPC anterior, não há menção ao termo.

Ademais, as modificações implementadas abrangeram um novo desenho estrutural e procedimental do Poder Judiciário, no qual a lógica da condução do processo pelo juiz foi alterada, pois, antes da solução adjudicada mediante sentença, devem ser oferecidos outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial, a mediação e a conciliação (artigo 308 do CPC). Assim, após a distribuição do processo, o primeiro passo será a designação de audiência de conciliação ou de mediação e, apenas após a realização desta, na hipótese de não ser consolidado um acordo, terá início a contagem de prazo para apresentação de contestação (defesa da parte ré). Isso significa uma pausa na litigiosidade para buscar uma solução consensual, possibilitar uma melhor compreensão do conflito e a produção das peças processuais em sintonia com a realidade (adequação dos pedidos e defesas realizadas pelos advogados).

A conciliação e a mediação perpassam pelo uso de ferramentas específicas para a resolução de conflitos de forma consensual, em que a decisão não é imposta por um terceiro (juiz ou árbitro, como ocorre na heterocomposição), o que diminui as chances de não cumprimento, com redução do tempo investido em relação a uma decisão proferida pelo juiz (processo de execução). Os métodos consensuais prezam pela informalidade, oralidade, flexibilidade, simplicidade e pela disseminação da comunicação como uma importante ferramenta para a solução de controvérsias pelos próprios envolvidos, que assumem o protagonismo da tomada de decisão. Ademais, enquanto o processo judicial está adstrito às questões técnico-jurídicas, os métodos autocompositivos alcançam assuntos periféricos e sistêmicos, de modo a compreender o fenômeno de forma ampla e possibilitar o desenlace de um conflito, não apenas de uma demanda processual específica. Isso repercute no judiciário, tanto na redução do ajuizamento de novas ações quanto na solução das demandas em curso.

À luz do artigo 165 do CPC, a conciliação é preferível nos casos em que não existe vínculo precedente entre os envolvidos, ou seja, quando o contato é pontual, e as questões são objetivas e superficiais. A conciliação também é mais breve, o que significa um menor número de encontros para as tratativas, uma vez que as audiências são focadas na construção do acordo e tratam apenas de questões jurídicas (solução da desavença específica que foi suscitada). Ademais, o conciliador poderá realizar sugestões e propostas voltadas para solucionar a questão.

A mediação, por sua vez, é indicada para as hipóteses multidimensionais e complexas nas quais preexistia vínculo entre os participantes (relações continuadas no tempo ou perenes). O método é focado na melhoria ou no restabelecimento da comunicação, de forma a identificar os reais interesses dos envolvidos por meio do levantamento de elementos subjetivos que interferem na situação objetiva em questão. Por essa razão, são trabalhadas questões sociais e jurídicas para a pacificação do conflito, o que acarreta, em muitos casos, a necessidade de mais de uma sessão (com possibilidade de sessões individuais e conjuntas para o mapeamento das narrativas) e maior flexibilidade no número total de encontros. Nesse processo, o mediador não apresenta soluções, mas auxilia e viabiliza que os envolvidos compreendam o conflito e identifiquem, por si mesmos, as opções possíveis que gerem benefícios mútuos (colaborativa ou ganha-ganha). Por serem autores da decisão, fala-se em protagonismo e em empoderamento dos envolvidos, que não terceirizam o papel de decidir, com observância para o caráter preventivo e pedagógico do método.

Por sua vez, a Lei de Mediação (Lei 13.140/2015) estabeleceu os princípios e os pressupostos da mediação de forma ampla (judicial e, especialmente, extrajudicial) e contém dispositivos que são, de forma geral, congruentes com o CPC. A normatização desse procedimento foi um passo importante para a divulgação do método e contribuiu para a consolidação da política pública de tratamento adequado de conflitos de interesses no cenário nacional. A partir das normativas, paulatinamente, sobrevieram alterações em diplomas legais a fim de permitir expressamente o uso de conciliação e mediação, tanto na esfera privada como pública. Nesse sentido, pode ser citada a inclusão da possibilidade de extinção do contrato de forma consensual (artigo 138) e a resolução de conflitos via conciliação, mediação e arbitragem (artigos 151 e seguintes) na Lei 14.133, de 1º de abril 2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Outros exemplos relevantes são: a) acordo de leniência previsto nos artigos 16 e 17 da Lei 12.846, de 1º de agosto 2013 – Lei Anticorrupção; b) permissão para celebrar acordo (transação) nas ações de improbidade administrativa, alteração realizada no artigo 17, § 1º, da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA); c) modificações na normativa de desapropriação e inclusão da possibilidade de “opção pela mediação ou pela via arbitral para a definição dos valores de indenização” nas desapropriações por utilidade pública, artigo 10-B, Decreto-Lei 3.365, de 21 de junho de 1941 – Lei de Desapropriação; d) acréscimo da possibilidade de mediação e conciliação pré-processual e processual nos casos de recuperação judicial, artigo 20-B da Lei 11.101, de 9 de fevereiro de 2005 – Lei de Recuperação Judicial e Falência.

Em que pese o uso de métodos autocompositivos ser alvo da mencionada política pública e marco central do CPC, ao recomendar expressamente que os órgãos do Poder Judiciário disponibilizem outras formas de soluções de conflitos antes da decisão judicial, o percentual de conciliação ainda é baixo e apresentou queda. Segundo o CNJ, em 2019, o índice de conciliação “aponta para redução pelo terceiro ano consecutivo”. Tal índice é obtido pela relação entre o percentual de sentenças e decisões homologatórias (acordos homologados pelos magistrados) e o total de decisões judiciais terminativas proferidas (Brasil, 2020, p.171). Assim, em 2015, o índice total de acordo foi de 11,1%; em 2016, de 13,6%; em 2017, 13,5%; em 2018, 12,7%; e, em 2019, 12,5% (Brasil, 2020, p.172). Então, repisa-se: mais do que alterações de cunho normativos, é preciso uma mudança cultural dos operadores do direito e da sociedade.

Nesse cenário, é salutar a atuação de outras instituições, notadamente dos entes públicos, para viabilizar a resolução administrativa de conflitos e a consolidação de um ambiente de consen-

sualismo no qual coexistem diferentes frentes de atuação extrajudiciais – mediante parceria com o Judiciário, como ocorre nas câmaras privadas, ou por meio de iniciativas apartadas. No último caso, é possível citar algumas ações importantes do Poder Executivo, como as plataformas Consumidor.Gov e e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão. A plataforma e-SIC é vinculada à Controladoria-Geral da União (CGU) e está disponível para encaminhamento de pedidos de acesso à informação de órgãos e entidades do Executivo Federal. Já a plataforma Consumidor.Gov, criada em junho de 2014, é gerida pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon). O sistema permite que o consumidor registre a sua reclamação apenas contra as empresas que já estão previamente cadastradas. Em abril de 2020, a plataforma contava com um montante de 1.949.525 usuários e 682 empresas de diversos segmentos cadastrados.

Nessa modalidade de negociação via plataforma virtual, a empresa reclamada tem 10 (dez) dias para analisar a demanda e respondê-la, e o consumidor, por sua vez, deve analisar, comentar e classificar a resposta oferecida pela empresa em até 20 (vinte) dias. Se não houver acordo, o consumidor pode indicar se a demanda foi “resolvida” ou “não resolvida”, informar o seu grau de satisfação e, se for a sua vontade, recorrer a outro método para solucionar o conflito (ADR ou Poder Judiciário). Em abril de 2020, o sistema somava 2.658.506 reclamações finalizadas. O maior volume de reclamações está concentrado na região Sudeste, com 49% do total; seguido das regiões Sul, com 20,7%; Nordeste, com 16,4%; Centro-Oeste, com 10,3%, e Norte, com 3,6%. O *link* para o Consumidor.Gov é indicado em diversos portais de tribunais de justiça, além de outras organizações públicas. As agências reguladoras, por exemplo, utilizam plataformas virtuais para efetivar a negociação entre os participantes (o sistema também é utilizado para obtenção de dados importantes para subsidiar o desempenho das atividades de regulação, fiscalização e punição) e a tentativa de acordo (Guerra e Salinas, 2020, p.16).

Sobre o assunto, Guerra e Salinas (2020) constataram que as autarquias utilizam plataformas com características e grau de interação entre as partes distintos. A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) adotou plataforma própria, já a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) promove o redirecionamento das reclamações para o sistema Consumidor.Gov que, por sua vez, agrega um maior grau de interação do que a ferramenta utilizada pela ANS. Tais plataformas são iniciativas importantes que contribuem para o desenvolvimento e concretização dos meios alternativos de solução de conflitos.

No que se refere às parcerias celebradas entre instituições públicas e privadas e o judiciário, outras opções despontam na esfera extrajudicial, as quais se referem a organizações dedicadas à utilização de métodos alternativos para a solução de conflitos, que podem ser desde entes públicos (como instituições de ensino voltadas para a prática jurídica dos estudantes) a instituições empresariais. O ambiente regulatório pátrio permite que o judiciário atue em parceria com essas organizações no desempenho de atividades de mediação e conciliação. Para tanto, as instituições interessadas devem pleitear o cadastramento junto ao NUPEMEC do respectivo do tribunal. Após verificação dos requisitos legais exigidos, as instituições aptas serão credenciadas e qualificadas como câmaras privadas. Assim, elas podem receber e dar andamento a reclamações pré-processuais e processuais encaminhadas pelos CEJUSCs, além da possibilidade de homologação judicial dos acordos celebrados, o que contribui para a ampliação do acesso à justiça e a redução de demandas no judiciário. Contudo, para atuação apenas na esfera pré-processual, o cadastramento não é obrigatório.

Cumprе ressaltar que todos os tribunais de justiça contam com CEJUSCs instalados e, em 2020, o número de órgãos variava de 3 (três) a 231 (duzentos e trinta e um) por tribunal. De acordo com os dados divulgados nos relatórios “Justiça em números”, do CNJ¹, houve um aumento expressivo do quantitativo de CEJUSCs instalados nos últimos anos, uma vez que: a) em 2014, existiam 362 CEJUSCs instalados; b) em 2015, 654; c) em 2016, 808; d) em 2017, 982; e) em 2018, 1.088; f) em 2019, 1.284. Nesse sentido, de 2014 para 2015, houve uma ampliação de 80,66% do montante de CEJUSCs. De 2014 para 2016, o número de órgãos mais que dobrou. Em 2019, o quantitativo apurado representa um incremento superior a 3,5 vezes ao total existente em 2014.

Em pesquisa² realizada no ano de 2021, constatou-se que a maioria dos tribunais tem câmaras privadas cadastradas. Nesse cenário, tem-se que: a) 17 (dezessete) órgãos, o que representa 63% do total, contam com câmaras privadas cadastradas; b) 10 órgãos, 37% do total, não têm câmaras privadas cadastradas e habilitadas para atuar junto aos respectivos CEJUSCs. Com relação à composição dos dez tribunais que não têm câmaras privadas cadastradas, 70% são classificados como de pequeno porte; 20%, de médio porte; e 10%, de grande porte. Já no que se refere à classificação dos tribunais de acordo com o porte, 80% dos pertencentes aos grupos de grande e de médio portes contam com câmaras privadas cadastradas, enquanto somente 41,66% dos de pequeno porte vivenciam a mesma realidade.

Na avaliação quanto à localidade, verificou-se que nenhum dos sete tribunais localizados na região Norte tem câmaras privadas cadastradas. Por outro lado, todos os quatro tribunais da região Centro-Oeste contam com esse acesso. Nos tribunais das regiões Nordeste, Sudeste e Sul, há câmaras privadas cadastradas em quase todos os Tribunais, apenas um órgão de cada região não tem instituições habilitadas. Sobre os 17 (dezessete) respondentes que informaram contar com câmaras privadas cadastradas, o maior número de instituições habilitadas encontrado foi de 53 (cinquenta e três), no TJSP, e o menor de foi de 1 (uma), em quatro tribunais. No total, há 159 (cento e cinquenta e nove) câmaras privadas cadastradas no país.

Observa-se que, na maioria dos tribunais em que existem câmaras cadastradas, o quantitativo é reduzido. Nesse sentido, 70,58% (doze tribunais) têm de uma a quatro instituições habilitadas. Dos cinco tribunais restantes, que contam com o maior número de câmaras privadas cadastradas, três deles são de grande porte (TJSP, TJMG e TJRJ), e dois de médio porte (TJPE e TJMT). O montante apurado foi especificamente de: a) TJSP – 53 câmaras privadas cadastradas, representando 33,33% do total; b) TJPE – 33 câmaras privadas cadastradas, 20,75 do total; c) TJMG – 18 câmaras privadas cadastradas, 11,32% do total; d) TJRJ – 17 câmaras privadas cadastradas, 10,69% do total; e) TJMT – 9 câmaras privadas cadastradas, 5,66% do total. Quanto à distribuição das câmaras privadas por região do país, tem-se que: a) 88 estão na região Sudeste, o que equivale a 55,35% do somatório; b) 49 estão na região Nordeste³, equivalente a 30,82% do somatório; c) 17 estão na região Centro-Oeste, equivalente a 10,69% do somatório; d) cinco estão na região Sul, equivalente a 3,14% do somatório.

1 - Cf. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 08 mar. 2021.

2 - Foi realizada uma busca nos sítios eletrônicos dos tribunais de justiça estaduais, bem como o encaminhamento de um questionário para o levantamento de dados. Os tribunais de justiça foram escolhidos em razão da abrangência e da distribuição no território brasileiro (atuação de forma desconcentrada e pulverizada nas comarcas).

3 - Ressalte-se a significativa participação do TJPE no montante apurado.

Dos cinco tribunais com maior quantitativo de CEJUSCs, o TJSP é o que conta com o maior número de órgãos instalados (231) e o maior número de câmaras (53), ou seja, 5,66 vezes o valor da média de câmaras privadas cadastradas, que é de 9,35 instituições. O TJMG é o segundo tribunal em quantidade de Centros (184) e o terceiro em câmaras (18) habilitadas. O TJBA e o TJPR, ambos com 141 CEJUSCs instalados, e o TJGO, com 82 CEJUSCs, têm, respectivamente, 1 (uma), 0 (zero) e 2 (duas) câmaras cadastradas. Nesse cenário, em linhas gerais, nos tribunais de São Paulo e de Minas Gerais, o expressivo montante de CEJUSCs instalados é acompanhado por quantitativos maiores de câmaras privadas cadastradas. Entretanto, nos tribunais da Bahia, do Paraná e de Goiás não há tal alinhamento, uma vez que restou constatado um desnível entre o montante de Centros e o de câmaras.

Por sua vez, o TJPE é classificado como de médio porte, é o 2º (segundo) órgão com o maior número de câmaras privadas cadastradas no cenário nacional, mas o 13º (décimo terceiro) em termos de CEJUSCs. Assim, são 28 CEJUSCs instalados e 33 câmaras privadas cadastradas, ou seja, há um maior quantitativo de câmaras do que de Centros. É importante ressaltar uma peculiaridade observada nesse caso. Em consulta no portal institucional do TJPE⁴, é possível verificar que as câmaras privadas em questão são, em sua maioria, instituições de ensino – um total de 26 universidades e faculdades, representando 78,78% do total de câmaras cadastradas. As demais são unidades da Defensoria Pública, da Prefeitura e do Centro Comunitário da Paz - Compaz, que integra a Secretaria de Segurança Urbana da Prefeitura do Recife. Diferente do que ocorre em outros Tribunais, no TJPE, estão cadastradas como câmaras privadas, exclusivamente, órgãos da administração pública e instituições de ensino públicas e privadas.

No que se refere à relação estabelecida entre os CEJUSCs e as câmaras privadas cadastradas, é possível que estas encaminhem acordos para homologação àqueles e que recebam dos CEJUSCs demandas para resolução via métodos autocompositivos. Especificamente sobre o endereçamento das demandas entre as organizações, tem-se que: a) 42,3%, ou seja, 11 (onze) respondentes informaram que os CEJUSCs não encaminham nem recebem demandas das câmaras privadas para homologação. É importante ressaltar que dez órgãos noticiaram a inexistência de câmaras privadas cadastradas, conforme mencionado anteriormente. Tal fato, aliado ao tenro cadastramento de câmaras privadas junto a alguns NUPEMECs, contribui para entender questões pertinentes ao resultado obtido; b) 26,9%, ou seja, 7 (sete) respondentes noticiaram que os CEJUSCs não encaminham, mas recebem acordos das câmaras privadas para homologação esporadicamente; c) 23,1%, ou seja, 6 (seis) respondentes disseram receber acordos para homologação com frequência; d) por fim, 7,7%, ou seja, 2 (dois) respondentes informaram que os CEJUSCs encaminham demandas para câmaras privadas esporadicamente. Assim, os únicos Centros que encaminham demandas para as câmaras privadas são dos tribunais do Mato Grosso do Sul e do Pernambuco, órgãos de pequeno e médio porte, respectivamente.

No tocante aos demais CEJUSCs com maior número de câmaras privadas cadastradas – na sequência TJSP (53), TJMG (18) e TJRJ (17) –, todos recebem acordos para homologação, mas não encaminham demandas para as câmaras privadas. Desses tribunais, o recebimento de demandas é frequente nos CEJUSCs dos tribunais de São Paulo e Minas Gerais, bem como nos órgãos dos tribunais de Goiás, Mato Grosso, Piauí e Sergipe. Observa-se, ainda, que, em 55,56% dos casos, ou seja, 15 (quinze) órgãos recebem demandas oriundas das câmaras privadas para homologação, independente da frequência. São 3 (três) tribunais de grande porte, 7 (sete) de médio porte e 5 (cinco) de pequeno porte. Esses estão distribuídos no território brasileiro de forma a

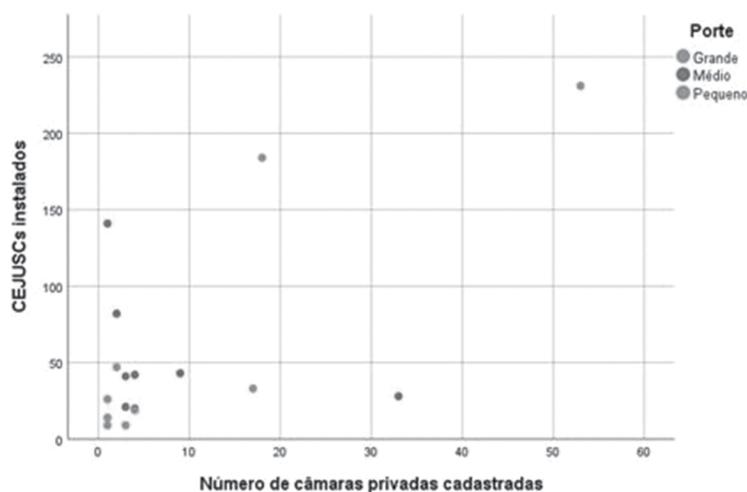
4 - Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/web/resolucao-de-conflitos/cejuscs-camaras/camaras>. Acesso em: 08 março 2021.

abranger todos os tribunais integrantes da região Centro-Oeste e nenhum da região Sul. Eles abarcam, ainda, a maior parte dos tribunais localizados na região Sudeste, com uma exceção, 6 (seis) estão na região Nordeste e 2 (dois), na região Norte. Desse modo, é significativamente mais frequente que as câmaras privadas encaminhem demandas para homologação nos CEJUSCs, para que os juízes homologuem os acordos celebrados, do que recebam demandas de tais órgãos.

Em suma, constata-se que o número de CEJUSCs existentes nos tribunais de justiça varia em torno da média de 48,56 órgãos, sendo que metade dos tribunais tem quantitativo inferior a 26 Centros. Por sua vez, o valor mais frequente é de 9 (nove) CEJUSCs. O desvio padrão de 57,81 é uma dispersão relevante e indica a considerável probabilidade de tribunais terem montante de Centros muito distantes da média geral. Tal fato foi verificado, notadamente, nos TJSP, TJMG, TJPR e TJBA. Por sua vez, o número de câmaras privadas cadastradas varia em torno da média de 5,89 organizações, sendo que metade dos tribunais tem quantidade inferior a uma câmara privada. Nesse aspecto, deve ser pontuado que 10 (dez) tribunais não contam com câmaras credenciadas. Verifica-se, portanto, que os tribunais são mais heterogêneos com relação ao número de CEJUSCs instalados do que com relação ao número de câmaras privadas cadastradas, tendo em vista o maior desvio padrão apresentado.

Verificou-se a inexistência de correlação entre as variáveis, segundo o indicador de Spearman ($\text{sig} > 0,05$). De toda forma, o referido indicador estimou correlação positiva, com coeficiente de 0,339, entre o número de Centros e o quantitativo de câmaras, sendo esse valor considerado fraco. Ademais, é possível visualizar, no Gráfico 1⁵, que há uma dispersão entre os pontos, reforçando o indício de inexistência de correlação entre as variáveis. Ou seja, o quantitativo de CEJUSCs instalados parece não influenciar o montante de câmaras privadas credenciadas.

Gráfico 1: Relação entre o número de CEJUSCs instalados e o número de câmaras privadas cadastradas, com identificação dos portes dos Tribunais de Justiça – Brasil – 2021.



Fonte: Elaboração própria.

5 - O gráfico de dispersão, segundo o critério de Corrar et al. (2011), sugere que o TJSP representa um possível *outlier*, com quantitativos maiores de CEJUSCs instalados e de câmaras privadas cadastradas em relação aos demais tribunais, considerando o escore de 3,16 para CEJUSCs e de 3,93 para câmaras. Corrar et al. (2011) sugerem a aplicação de uma regra de bolso para a identificação de *outliers*, qual seja $-2,5 \geq z_i \geq +2,5$, para $n \leq 80$.⁶ Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/index.php/comunicacao/noticias/17818-tjrn-firma-convenio-com-ogoverno-do-rn-para-criacao-do-cejusc-divida-ativa>. Acesso em: 27 maio 2021.

Assim, embora já existam diversas câmaras privadas em atuação, inclusive vinculadas ao poder público, há espaço para a ampliação de tais iniciativas. Sobre as parcerias com entes públicos, além do caso do TJPE, pode ser citada, por exemplo, a existência, na justiça potiguar, do CEJUSC Fiscal Municipal e do Fiscal Estadual – CEJUSC Dívida Ativa⁶, criados em 2020 e instalados na Secretaria Municipal de Tributação e Secretaria de Tributação.

No mesmo contexto, no TJDFT, foi noticiada, ainda, a possibilidade de os Centros irem ao encontro do cidadão para a solução consensual de conflitos, o que indica a ação conjunta de diferentes atores. Trata-se do “Centro temático de acidentes de trânsito”, que presta atendimento no local do acidente mediante deslocamento de uma equipe, composta por conciliador ou mediador, um agente de segurança do TJDFT ou policial militar e um motorista da van (artigo 18, Portaria Conjunta nº 79, de 17 de julho de 2018).

Outro exemplo de atuação conjunta do judiciário e de entes públicos é o que ocorre no TJMG. O órgão tem, além das câmaras privadas cadastradas, uma rede de parceiros que prestam suporte (postos de cidadania) ou realizam diretamente a mediação e a conciliação de conflitos (postos de atendimento). As parcerias envolvem entes públicos, instituições de ensino, entidades públicas e privadas e associações comerciais. As iniciativas existentes no Estado são:

Postos de cidadania: são implantados, normalmente, em municípios que constituem determinada comarca, mas que não contam com a presença dos CEJUSCs. Assim, o primeiro atendimento, com orientações e agendamento da conciliação ou da mediação, é realizado pela prefeitura local, ou seja, pelo posto. Desta feita, o cidadão terá de se deslocar até o Centro apenas na data da sessão designada. No portal institucional, constam 11 (onze) postos, distribuídos em dez municípios e 1 (um) na Associação de Proteção ao Condenado (APAC/Caratinga).

Postos de atendimento pré-processual (Papres): são instalados nos municípios, em pessoas jurídicas e em instituições de ensino conveniadas com o tribunal que atuam em parceria com os CEJUSCs. Esses postos realizam a conciliação nos casos em que não há processo em tramitação (pré-processual). No total, são 116 postos, constituídos por 72 instituições de ensino, 29 municípios, e os demais, em menores percentuais, por câmaras municipais, Procons, entre outros. Nesses espaços, no período de agosto a dezembro de 2018, foram celebrados 1.120 acordos, 652 deles em Belo Horizonte. Já, em 2019, houve 9.124 agendamentos, 5.984 sessões realizadas (65,59%), e 5.006 acordos celebrados (83,66%). Desse total, 2.251 foram designados na capital, que contabilizou igual número de acordos, ou seja, 100% dos agendamentos.

A título de contextualização, é possível citar, ainda, o acordo de cooperação firmado entre o TJDFT e a Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF), cujo objetivo é prevenir litígios e incentivar a desjudicialização de conflitos por meio da elaboração de súmulas administrativas e orientações normativas para os defensores. Nesse sentido, consta no acordo a recomendação do “não ajuizamento de ações ou a não interposição de recursos nos casos em que se identificar temas recorrentes da Defensoria com baixo índice de êxito, assegurada a independência funcional dos defensores”(TJDFT, 2021, p.9)⁶.

6 - Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/gestao-estrategica/planejamento-estrategico/relatorios/gestao2020-relatorio-atividades.pdf>. Acesso em: 05 de junho de 2021.

Essas parcerias diversas, acordos, ações e programas institucionalizados aproximam o cidadão do judiciário, ao apresentar um ambiente mais informal e dinâmico para a escuta das necessidades das suas necessidades, e constituem importantes ferramentas que, além de atuar em diversas frentes e envolver diferentes atores, buscam estreitar o diálogo entre pessoas físicas, entre cidadão e pessoa jurídica e entre esta e o judiciário. Nesse sentido, tais iniciativas promovem o diálogo entre partes e entre instituições. Desse modo, é possível constatar que alguns passos foram dados. Contudo, há uma miríade de possibilidades e de espaços a serem ainda explorados.

4. DIREITO ADMINISTRATIVO CONCERTADO: CONSENSUALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com o cenário de consensualismo exposto na seção anterior, os entes públicos podem desempenhar um papel fundamental na consolidação dos métodos adequados de solução de conflitos, inclusive, em razão do expressivo ativo processual no qual figuram como parte.

Especificamente sobre o Estado, é importante ressaltar o momento de flexibilização que envolve o direito público do século XXI. Em um primeiro momento, a concepção do Estado de Direito estava relacionada com a observância do princípio da legalidade, conforme consagrado no *caput* do artigo 37, da CRFB/88. Com a constitucionalização do direito administrativo, pretendeu-se uma atuação eficiente do poder público e, ao mesmo tempo, comprometida com o sistema democrático, sobretudo com vistas a proteger e a promover os direitos fundamentais dos indivíduos.

Já em um segundo momento, a administração pública se viu diante de um novo contexto, no qual urgia a superação de concepções meramente burocráticas, da legalidade da letra da lei, para a adoção de um modelo menos rígido, haja vista o direito provisório implementado em razão da pandemia da covid-19 (*Corona Virus Disease* ou Doença do Coronavírus de 2019). Percebe-se, portanto, a superação das amarras rígidas do princípio da legalidade no Estado Democrático de Direito rumo à adoção do princípio da legitimidade e da juridicidade. Esses se alinham ao princípio da legalidade no seu sentido axiológico (sentido de valor), prezando pela conjugação das leis com o ordenamento jurídico como um todo.

Tal cenário favorece a ampliação do canal de comunicação entre a administração e os administrados, a efetividade da atuação pública e o alcance dos resultados (finalidade pública). No mundo contemporâneo, são muitos os empecilhos e desafios fomentados por um contexto social marcado pelo aprofundamento da diversidade, do dinamismo e da complexidade nas relações. Nessa seara, agiganta-se um clamor por ampliar a transparência e a eficiência dos serviços prestados e das relações estabelecidas pelo poder público. Em consonância, observa-se a maior participação dos cidadãos, seja na avaliação dos serviços prestados pelo poder público, na tomada de decisão ou no processo legislativo que, em síntese, estreitam o diálogo entre a sociedade e o Estado, o que coaduna com o uso de ferramentas consensuais para atuação do Estado e para solução de conflitos.

Há também um olhar diferente para o direito público e para as pedras de toque do direito administrativo⁷, pois nem sempre o interesse público é necessariamente um direito indisponível e,

7 - Expressão cunhada pelo autor Celso Antônio Bandeira de Melo, a qual se refere aos princípios básicos que fundamentam o regime jurídico administrativo (supremacia e indisponibilidade do interesse público).

mesmo quando o for, ainda assim é possível a transação, conforme artigo 3º, § 2º, da Lei da Mediação. Nesse sentido, a Advocacia Geral da União (AGU) conta, por exemplo, com a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), voltada para a solução consensual de conflitos.

Nesse ambiente de consensualismo, abre-se espaço para o direito administrativo concertado, ou seja, baseado no consensualismo e na celebração de acordos. A concertação, “nesse sentido de busca de consensos sobre questões econômicas e sociais, é tributária do princípio democrático, na medida em que, não desconhecendo os conflitos inerentes a uma sociedade plural, substitui decisões unilaterais de gabinete por processos de discussão e persuasão”, o que significa dizer a “substituição de uma atuação impositiva por uma atuação negocial e consensual [...], sob o pálio da transparência, da igualdade, da imparcialidade e das demais imposições da juridicidade” (Neto, 2017, p.193).

Assim, a administração concertada direciona a atuação do poder público para a adoção dos procedimentos conciliatórios a fim de se alcançar efetividade, eficácia e eficiência nas relações estatais. A perspectiva da “concertação” pode ser aplicada, portanto, entre órgãos, entre entidades e entre Estado e administrados. Em consonância, cite-se a previsão do controle interno realizado de forma integrada pelos Poderes com o objetivo de “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”, bem como “da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado” (artigo 74, II, da CRFB/88).

Cabe ressaltar também o artigo 71, IX, da CRFB/88, que prevê que compete ao Tribunal de Contas da União (TCU) a fixação de prazo para que o órgão ou entidade adote as providências para suprir irregularidades visualizadas e, dessa forma, tome as medidas necessárias para o cumprimento integral da lei. O dispositivo consagra, portanto, a possibilidade de o próprio jurisdicionado solucionar a questão, evitando a judicialização de uma nova demanda. É possível, ainda, o termo de ajustamento de conduta ou de ajustamento de gestão, que são acordos firmados com o objetivo de substituir os procedimentos punitivos.

Foi o que ocorreu quando o TCU se posicionou com relação às instalações olímpicas e à necessidade de identificação de um plano de legado definitivo mediante acordo entre as entidades envolvidas, formalizado no TC 015.072/2017-7, lavrado pelo relator Ministro Augusto Nardes. Restou consignado no citado relatório que “a proposta de metodologia consistiu em métodos consensuais de solução de questões (mediação e conciliação), mitigando a decisão unilateral dos órgãos de controle, refletindo uma preocupação no sentido de melhor solucionar o problema”, ou seja, na busca de “soluções ajustadas e calibradas pelos próprios responsáveis por sua implementação”. Em conclusão, em vez da atuação sancionatória, o TCU sugeriu um termo de aditamento de gestão de forma que a sociedade pudesse usufruir de um retorno positivo e útil com relação às arenas construídas.

Ademais, a LINDB, alterada pela Lei 13.655, de 25 de abril de 2018, prevê que as decisões das áreas administrativa, controladoria e judicial devem ser tomadas pelo gestor público de acordo com o caso concreto, ou seja, o julgamento não deve ser baseado em “valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”, conforme leciona o artigo 20 da normativa. Tal previsão, por sua vez, casa com a busca de ampliação do diálogo e da comunicação voltada para apurar os dois lados da questão controvertida, em contraposição à atuação meramente punitiva (administração pública impositiva).

Diversas normativas estão no esteio da administração concertada, cujo foco é a comunicação e o alinhamento de condutas para solucionar questões, em contraposição às medidas punitivas. A título de contextualização, é possível citar alguns exemplos nesse sentido, como: a) o termo de compromisso previsto no artigo 11, § 5º, da Lei 6.385, de 7 de dezembro de 1976 – Comissão de Valores Mobiliários; b) o Termo de Ajustamento de Condutas (TAC) previsto no artigo 5º, § 6º, da Lei 7.347, de 24 de julho 1985 – Lei da Ação Civil Pública; c) o termo do compromisso de cessação de prática sob investigação ou de seus efeitos lesivos e programa de leniência (acordo administrativo celebrado entre Estado e infratores), previsto nos artigos 85 a 87 da Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011 – Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

Especificamente sobre os serviços públicos, existem normativas que, além de prever a ampliação do papel do cidadão, estipulam outras formas de atuação do poder público diante de irregularidades. Nesse sentido, a Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, disciplina a participação e a defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, especialmente no que concerne ao acompanhamento concomitante à prestação e à avaliação quanto à adequação do serviço público, conforme artigos 6º, I; artigo 18, II e V; artigo 23, I.

Já com relação às concessionárias, há diversos mecanismos previstos em normativas, como: a) a indicação no contrato de concessão de telefonia do foro e do modo para solução extrajudicial das divergências contratuais, conforme artigo 93, XV, da Lei 9.472, de julho de 1997; b) as regras sobre a solução de controvérsias, relacionadas ao contrato de concessão de petróleo e energia elétrica e sua execução, inclusive com previsão de conciliação e arbitragem internacional, nos termos do artigo 43, X, da Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997; c) a suspensão do processo administrativo e celebração de termo de compromisso de ajuste de conduta nos contratos de concessão de saúde, conforme artigo 29 da Lei 9.656, de 3 de junho de 1998.

Paralelamente às normativas, existem decisões judiciais em consonância com essa nova perspectiva do direito público conciliador, que permitem visualizar concretamente as vantagens advindas de uma administração pública concertada. Nesse sentido, a ministra Ellen Gracie, no Recurso Extraordinário nº 253.855-0, consignou a validade da transação celebrada entre o município de Santa Rita do Sapucaí e as servidoras públicas municipais. Na ocasião, a municipalidade pleiteava o desfazimento do acordo sob a alegação de não haver previsão legal autorizativa da celebração da transação, o que, portanto, contrariava o princípio da legalidade. Contudo, na justiça, houve a manutenção da transação e, para tanto, foi considerada a necessidade de atenuação do princípio da legalidade, tendo em vista que o acordo preservou o interesse público de forma mais rápida, efetiva e menos onerosa para o município (inexistência de ônus de sucumbência). Ademais, restou consignado que o acordo transacionado, após quase três anos do ajuizamento da ação, “nada mais fez do que antecipar a justiça [...], apenas tentou minimizar os desastrosos efeitos ocasionados às autoras”. Além de menos oneroso para o poder público, o acordo possibilitou uma resolução mais célere do conflito.

Dessa forma, o cenário normativo e institucional da administração pública apresenta sinais de inflexão, com a adoção de medidas autocompositivas para o deslinde de conflitos, nos termos vislumbrados pela terceira onda de Cappelletti e Garth (1988).

5. CONCLUSÃO

O uso de métodos autocompositivos para a solução de conflitos está em consonância com o exercício da cidadania ao possibilitar a participação do indivíduo no deslinde da questão suscitada e consolidar, em concreto, os direitos proclamados no ordenamento jurídico. Nesse sentido, o pressuposto das ondas renovatórias, delineadas por Cappelletti e Garth (1988), é o de garantir uma justiça realmente acessível a todos, com resultados efetivos e justos tanto na esfera individual quanto na social. A democratização de tal acesso, seja via Poder Judiciário ou ADR, perpassa por exercitá-lo de forma qualificada e igualitária.

O uso de ADR na solução autocompositiva é relacionado à maior acessibilidade e celeridade, redução de gastos em relação ao sistema tradicional de solução de conflitos, promoção do diálogo entre as partes e empoderamento dos participantes, que gozam de autonomia na solução do conflito. É importante, contudo, que a incorporação de métodos de ADR venha acompanhada de políticas públicas robustas, de forma a potencializar os pontos favoráveis da adoção das medidas e, ao mesmo tempo, refletir sobre os sinais de alerta, mediante participação conjunta de diversos atores, como agentes públicos, profissionais jurídicos e cidadãos. Caso contrário, será apenas um conjunto de normativas sem efetividade.

Constatou-se que o fenômeno observado é heterogêneo na justiça estadual, pois, apesar de existirem Centros em todos os tribunais de justiça, a região Sudeste conta com o dobro do número total de CEJUSCs instalados na região Sul, aproximadamente o triplo da região Centro-Oeste e quase o quádruplo da região Norte. As câmaras privadas, por sua vez, podem ser desde órgãos públicos, instituições de ensino a organizações privadas, de acordo com o tribunal em questão. A distribuição das câmaras no território brasileiro também não é homogênea, uma vez que 63% dos tribunais de justiça contam com câmaras cadastradas, mas a maioria delas estão localizadas nos estados da região Sudeste (TJSP, TJMG e TJRJ), bem como são cadastradas para atuação exclusivamente em um tribunal.

Trata-se de mudanças gradativas e, para tanto, o papel desempenhado pelos profissionais do direito pode contribuir tanto para reduzir as barreiras psicológicas (Economides, 1999) quanto para fomento dos métodos adequados de solução de conflitos. No mesmo sentido, constatou-se a importância do engajamento das instituições públicas, notadamente dos grandes litigantes, para a consolidação do uso de ADR.

Desse modo, os entes públicos podem atuar de forma decisiva para a implementação de práticas autocompositivas, tanto no que se refere à resolução administrativa de demandas quanto mediante parcerias com o judiciário. Tais pressupostos ganham força à luz do direito administrativo concertado, baseado no consensualismo e na celebração de acordos, em que há uma atuação do poder público voltada para a participação, para a negociação e para o consensualismo, ou seja, na adoção de procedimentos conciliatórios a fim de se alcançar efetividade, eficácia e eficiência nas relações estatais. Não se trata da eliminação do poder judiciário, mas da atuação cooperativa rumo à consolidação de um novo caminho para a solução de conflitos.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie; GOMES, Lilian. **Cartografia da Justiça no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Saraiva, 2014.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**.

Brasília: Senado, 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. **Resolução 125 do CNJ**, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário.

BRASIL. **Lei 13.105**, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 20 set. 2019.

BRASIL. **Lei 13.140**, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 20 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 253.855-0**. Relatora: Min. Ellen Gracie, 04 jun. 2002

BRASIL. **Supremo em ação 2018**. Brasília: CNJ, 2017.

BRASIL. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2020.

CALVO SOLER, Raúl. **Mapeo de conflictos**: técnica para la exploración de los conflictos. Barcelona: Editorial Gedisa, 2014.

CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Elen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CORRAR, Luiz J.; PAULO, Edilson; DIAS FILHO, José Maria (Coords). **Análise multivariada**: para cursos de administração, ciências contábeis e economia. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce et.al. (org.). **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 61-76.

GUERRA, Sérgio; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Resolução eletrônica de conflitos em agências reguladoras. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 1949, 2020.



INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. **Sistema de Indicadores de Percepção Social** (SIPS). Brasília: Ipea, 2010. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2019.

MARONA, M. “Defensorias Públicas”. In: AVRITZER et alii (Orgs). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2013.

MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. de A. O estágio do governo eletrônico no Brasil em relação ao contexto mundial. **Revista do Serviço Público**, ano 55, Brasília, 2004.

MENKEL-MEADOW, Carrie J. When Dispute Resolution Begets Disputes of its Own: Conflicts Among Dispute Professionals. **UCLA Law Review**, 1997.

MOURA, Gisele. O acesso à justiça e a celeridade processual: o alcance de uma justiça efetiva, justa e igualitária. In: PEREZ, Áurea (Org). **5 anos do Código de Processo Civil 2015**. Belo Horizonte: TJMG, 2020.

NETO, Eurico Bitencourt. **Concertação Administrativa Interorgânica: Direito Administrativo e Organização do Século XXI**. São Paulo: Almedina, 2017.

SADEK, Maria Tereza Aina. Poder Judiciário: perspectivas de reforma. **Opinião Pública**, Campinas, v. 10, n. 1, p. 01-62, maio 2004.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à Justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, n. 101, p. 55-66. São Paulo, 2014.

SADEK, Maria Tereza (Coord.). **O uso da justiça e o litígio no Brasil**. Associação dos Magistrados do Brasil, 2015. Disponível em:<[https:// cpj.amb.com.br](https://cpj.amb.com.br) > Acesso em: 20 set. 2019.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma Revolução Democrática da Justiça**. 3ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. Porto: Edições Afrontamento, 1999.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License