

UNIVERSIDADE VILA VELHA - ES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

**ANÁLISE DA POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE TRATAMENTO
ADEQUADO DE CONFLITOS DO CNJ IMPLANTADA PELO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO NO ÂMBITO DO 8º
CEJUSC**

SANDRO PERUCHI CAMPAGNARO

VILA VELHA
OUTUBRO / 2019

UNIVERSIDADE VILA VELHA - ES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

**ANÁLISE DA POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE TRATAMENTO
ADEQUADO DE CONFLITOS DO CNJ IMPLANTADA PELO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO NO ÂMBITO DO 8º
CEJUSC**

Dissertação apresentada à Universidade Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política.

SANDRO PERUCHI CAMPAGNARO

VILA VELHA
OUTUBRO / 2019

Catálogo na publicação elaborada pela Biblioteca Central / UVV-ES

C186a Campagnaro, Sandro Peruchi.
Análise da política judiciária nacional de tratamento
adequado de conflitos do CNJ implantada pelo Tribunal de
Justiça do Espírito Santo no âmbito do 8º CEJUSC /
Sandro Peruchi Campagnaro – 2019.
69 f. : il.

Orientadora: Flavia Nico Vasconcelos.
Dissertação (mestrado em Sociologia Política) -
Universidade Vila Velha, 2019.
Inclui bibliografias.

1. Sociologia Política. 2. Administração de conflitos.
2. Poder Judiciário. I. Vasconcelos, Flavia Nico.
II. Universidade Vila Velha. II. Título.

CDD 306.2

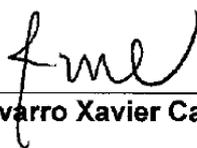
SANDRO PERUCHI CAMPAGNARO

**ANÁLISE DA POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE TRATAMENTO
ADEQUADO DE CONFLITOS DO CNJ IMPLANTADA PELO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO NO ÂMBITO DO 8º
CEJUSC**

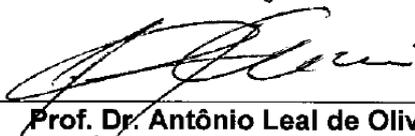
Dissertação apresentada à Universidade Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política.

Aprovada em 30 de outubro de 2019,

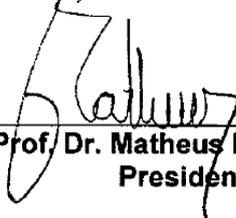
Banca Examinadora:



Prof.ª Dr.ª Trícia Navarro Xavier Cabral – UFES



Prof. Dr. Antônio Leal de Oliveira – UVV



**Prof. Dr. Matheus Mazzilli Pereira – UVV
Presidente da Banca**

A Deus, que sempre iluminou os meus caminhos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, Fernanda e Letícia, meus amores, pela paciência, pelo incentivo, pela força, pela compreensão e principalmente pelo carinho durante toda essa jornada.

A todos aqueles que de alguma forma estiveram e estão próximos a mim, fazendo esta vida valer cada vez mais a pena.

À professora Flavia Nico Vasconcelos, pela paciência na orientação e incentivo que tornou possível a conclusão dessa dissertação.

A todos os professores do mestrado, que foram tão importantes em minha vida acadêmica e no desenvolvimento da dissertação.

À Doutora Trícia Navarro Xavier Cabral e ao Doutor Alceu Maurício Júnior pelas valiosas e imprescindíveis contribuições na qualificação.

Aos amigos, professores e colegas, pelo incentivo e pelo apoio constante.

Ao amigo e coordenador do Curso de Direito da Faculdade Novo Milênio, Renato Possato Lyra, pelo convívio, pelo apoio, pela compreensão e pela amizade de sempre.

*“Quem decide um caso sem ouvir a outra parte não pode ser considerado justo,
ainda que decida com justiça.”*

Sêneca

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I	7
1. CRISE DO JUDICIÁRIO E A MEDIAÇÃO COMO MEIO ALTERNATIVO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS	7
1.1 <i>Crise do judiciário ou crise de desempenho?</i>	7
1.2 <i>Meios alternativos (adequados) de solução (tratamento) de conflito e a mediação no brasil</i>	11
CAPÍTULO II	27
2. DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS DE INTERESSES INSTITUÍDA PELO CNJ	27
2.1 <i>Origem, objetivos, parâmetros, diretrizes e implantação</i>	27
2.2 <i>A política pública nacional implantada pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo</i>	39
CAPÍTULO III	41
3. 8º CEJUSC DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	41
3.1 <i>8º CEJUSC – estudo de caso</i>	41
3.2 <i>Análise da execução da política pública nacional pelo 8º CEJUSC dentro das atribuições instituídas pelo CNJ por meio da resolução nº 125/2010</i>	44
CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

RESUMO

CAMPAGNARO, Sandro Peruchi, M.Sc., Universidade Vila Velha - ES, outubro de 2019. **Análise da política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos do CNJ implantada pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo no âmbito do 8º CEJUSC.** Orientadora: Flavia Nico Vasconcelos.

O presente analisa a Política Judiciária de Tratamento Adequado de conflitos no âmbito do Poder Judiciário, instituída pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por meio da Resolução nº 125/2010, tendo por objeto assegurar a todos os cidadãos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à natureza do conflito. No desenvolvimento do tema utilizou-se de revisão literária e estudo de caso com entrevista semi-estruturada e pesquisa de campo, ficando estruturado em três capítulos. O primeiro intitulado de *Crise do judiciário e a mediação como meio alternativo de solução de conflitos* investiga se a crise de desempenho do judiciário é o motivo principal ou reflexo que desencadeou a política pública, abordando também a ADR como método alternativo de solução de conflito e sua utilização pela política pública como método adequado de tratamento, com descrição dos métodos da arbitragem, conciliação e mediação no Brasil, conceituando-os e trazendo as suas características e distinguindo-os dos demais métodos. No segundo capítulo nominado como *Da Política Pública Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses pelo CNJ*, descreveu-se no seu primeiro subitem a *origem, objetivos, parâmetros, diretrizes e implantação* da política pública, demonstrando a sua definição e principalmente os pilares de sustentação fundada: na atualização do conceito de acesso à justiça (à ordem jurídica justa); utilização do Fórum Multiportas; no direito de todos os jurisdicionados à solução dos conflitos de interesses pelos meios mais adequados; na obrigatoriedade de oferecimento de serviços de orientação e informação e de mecanismos alternativos de resolução de controvérsias; e, disseminação da cultura de pacificação. No segundo subitem descreve-se a implantação da política pública pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo, com a criação do NUPEMEC e dos CEJUSCs, além da criação específica do 8º CEJUSC. No terceiro e último capítulo, denominado de *8º CEJUSC do Tribunal de Justiça do Espírito Santo*, trouxe primeiro o estudo de caso com a descrição do resultado da pesquisa realizada mediante entrevista semi-estruturada com a Coordenadora do *Centro* e observação de campo perante o 8º CEJUSC, revelando o funcionamento, a estrutura física, o quadro de pessoal, os serviços ofertados ao cidadão pelo Centro, horários de funcionamento, campo de atuação e dados estatísticos internos existentes desde a sua instalação com número de sessões de mediação designadas, realizadas e que se obteve acordo, tanto no setor pré-processual, como no processual, além da existência ou não dos serviços do setor de cidadania. No segundo momento realizou-se uma avaliação comparativa entre as atribuições do 8º CEJUSC com os resultados obtidos por meio da pesquisa realizada no CEJUSC de Vila Velha, apontando-se os pontos positivos e negativos. Concluiu-se que a concretização do acesso à ordem jurídica justa está nos setores de solução de conflitos pré-processual, processual e de cidadania dos CEJUSCs, de oferta obrigatória. O setor de cidadania viabiliza principalmente o sistema Multiportas e a difusão da “*cultura da pacificação*” em substituição a atual “*cultura da sentença*” mediante informação qualificada, sendo direito fundamental do cidadão o acesso a esses novos serviços ofertados pelos CEJUSCs.

PALAVRAS-CHAVE: Política Judiciária de Tratamento Adequado de Conflitos no âmbito do Poder Judiciário. Crise de desempenho. ADR. Acesso à ordem jurídica justa. Fórum Multiportas.

ABSTRACT

CAMPAGNARO, Sandro Peruchi, M.Sc., Universidade Vila Velha - ES, outubro de 2019. **Analysis of the national judicial policy for the proper treatment of conflicts of the CNJ implemented by the court of justice of Espírito Santo under the 8th CEJUSC.** Advisor: Flavia Nico Vasconcelos.

The present analyses the judicial policy for the appropriate treatment of conflicts within the judiciary, instituted by the National Council of Justice (CNJ) through Resolution No. 125/2010, with the object of ensuring to all citizens the right to the solution of Conflicts by means appropriate to the nature of the conflict. In the development of the theme a literary review and case study with semi-structured interview and field research was used, being structured in three chapters. The first entitled Crisis of the judiciary and mediation as an alternative means of resolving conflicts investigates whether the crisis of judicial performance is the main reason or reflex that triggered public policy, also addressing ADR as an alternative method of conflict resolution and its use by public policy as an appropriate method of treatment, with description of the methods of arbitration, conciliation and mediation in Brazil, giving concept to them and bringing their characteristics and distinguishing them from the other methods. In the second chapter named as the National public policy for appropriate treatment of conflicts of interest by the CNJ, it was described in its first subitem the origin, objectives, parameters, directives and implementation of public policy, demonstrating its Definition and mainly the pillars of support founded: in updating the concept of access to justice (to the Fair legal order); Use of the multidoor courthouse; The right of all courts to resolve conflicts of interest by the most appropriate means; The obligation to offer guidance and information services and alternative dispute resolution mechanisms; and dissemination of the culture of pacification. The second sub-item describes the implementation of public policy by the Court of Justice of Espírito Santo, with the creation of NUPEMEC and CEJUSCs, in addition to the specific creation of the 8th CEJUSC. In the third and last chapter, called the 8th CEJUSC of the Court of Justice of Espírito Santo, first brought the case study with the description of the results of the research conducted through semi-structured interview with the Center coordinator and Observation of Field before the 8th CEJUSC, revealing the functioning, the physical structure, the staff, the services offered to the citizen by the center, operating hours, field of operation and internal statistical data existing since its installation with number of designated mediation sessions, which have been agreed, both in the pre-procedural and procedural sectors, in addition to the existence or not of the services of the citizenship sector. In the second moment, a comparative evaluation was carried out between the attributions of the 8th CEJUSC with the results obtained through the research carried out in the CEJUSC of Vila Velha, pointing out the positive and negative points. It was concluded that the realization of access to the fair legal order is in the sectors of conflict resolution pre-procedural, procedural and citizenship of CEJUSCs, of mandatory supply. The citizenship sector mainly enables the Multidoor system and the diffusion of the "culture of pacification" in lieu of the current "culture of the sentence" through qualified information, being the fundamental right of the citizen to access these new services offered by the CEJUSCs.

Keywords: Judicial policy of appropriate conflict-handling within the judiciary. Performance crisis. ADR. Access to fair legal order. Multidoor Courthouse

INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa a Política Judiciária de Tratamento Adequado de conflitos no âmbito do Poder Judiciário. Trata-se de uma política pública instituída pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por meio da Resolução nº 125/2010¹, tendo por objeto assegurar a todos os cidadãos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à natureza do conflito e suas peculiaridades.

O CNJ é uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual, tendo por missão o desenvolvimento de políticas judiciárias que promovam a efetividade e a unidade do Poder Judiciário, orientadas para os valores de justiça e paz social (CNJ, 2019h).

Dentre os três poderes da República Federativa do Brasil coube ao Poder Judiciário solucionar os conflitos de interesses interpessoais ou intersubjetivos existentes na sociedade brasileira, trazendo assim a paz social. A solução dos conflitos se dá por um método onde as partes apresentam ao juiz (um terceiro imparcial) a solução da controvérsia, que será resolvida por meio de uma decisão (sentença) imposta às partes, após cumprir os ritos previstos na lei, onde em regra um sagra-se vencedor e outro sucumbe tornando-se perdedor. Trata-se do método tradicional de solução de conflitos – também denominado de adjudicatório, dentro do sistema perde e ganha.

Pesquisas empreendidas pelo Poder Judiciário revelam um grande aumento da litigiosidade na sociedade brasileira, o que conseqüentemente elevou a quantidade de demandas apresentadas em juízo, conduzindo a um verdadeiro esgotamento da capacidade do Judiciário em solucionar conflitos de interesses dentro de um prazo razoável (WATANABE, 2011a). Essa sobrecarga excessiva de processos gerou uma crise de desempenho do Poder Judiciário, mais comumente chamada pela literatura de crise do judiciário.

Os métodos alternativos de solução de conflito, como a arbitragem, a mediação e a conciliação, formam a denominada *Alternative Dispute Resolution* (ADR), ou Resolução Alternativa de Litígios, em português (ANDRIGHI, 2009). A

¹ CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 125/2010. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em: 24/09/2019.

ADR teve origem nos Estados Unidos da América, “cuja expressão foi reservada para designar todos os procedimentos de resolução de disputas sem a intervenção de uma autoridade judicial” (GHISLENI, 2012, p. 136). Hodiernamente são considerados meios adequados.

O Judiciário aos poucos adotou a promoção da ADR como política pública nacional, registrando-se que desde 1995, com a Lei do Juizado Especial (Lei nº 9.099, de 26/09/1995), onde tornou-se obrigatória a realização de audiência de conciliação logo no início do processo, os cidadãos em conflito passaram a experimentar essa técnica alternativa de solução de conflito.

Em 2010 o CNJ por meio da Resolução nº 125 instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos, assegurando aos cidadãos no âmbito do poder judiciário a solução dos conflitos por meios adequados, ditos até então de alternativos, dentre eles, em especial, não só a conciliação como também a mediação.

O marco legal regulatório da mediação se deu com a publicação da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, contemplando em seus artigos a política pública já instituída pela Resolução nº 125 do CNJ, fazendo referência expressa a ela. No mesmo ano de 2015 também se publicou o novo Código de Processo Civil (CPC), Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – três meses antes da Lei de Mediação, tendo em seu bojo vários dispositivos legais a respeito, complementando os já existentes. A mediação e a conciliação são meios que proporcionam as próprias partes construírem a solução do conflito por elas instaurado.

Por força da Resolução nº 125 do CNJ coube aos Tribunais do país a implantação da política pública judiciária de tratamento adequado de conflitos, mediante a instalação de um NUPEMEC - Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos - que tem em suas atribuições, dentre outras, a criação dos CEJUSCs - Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, onde são realizadas as sessões de mediação e conciliação pré-processual (antes mesmo de se instaurar um processo judicial) e processual (uma vez já instaurado o processo judicial), além do setor de cidadania.

A análise da política pública judiciária de tratamento adequado de conflitos foi realizada a partir de sua instituição em âmbito nacional, observando-se a sua origem, objetivos, parâmetros, diretrizes e implantação, cujas pesquisas e estudos sobre sua implantação e execução se deram por amostragem mediante estudo de caso que realizou-se perante o 8º CEJUSC de Vila Velha, criado pelo

Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, por meio do NUPEMEC, em maio de 2017².

O 8º CEJUSC é uma unidade do poder judiciário capixaba e fica sediado no Fórum da Comarca de Vila Velha-ES, atendendo a toda população Vilavelhense, cujo Município é o segundo mais populoso do Espírito Santo (IBGE, 2017) e, portanto, com grande possibilidade de existência de um potencial número de litígios a serem resolvidos.

Em primeiro lugar como mais populoso encontra-se o Município de Serra, porém com instalação recente do seu CEJUSC que só ocorreu em março de 2018³, sendo o décimo primeiro Centro de um total de doze. O 8º CEJUSC embora com pouco mais de dois anos de instalação forneceu dados e elementos que possibilitaram a pesquisa em questão, contribuindo para a análise da política pública em nível nacional e permitindo também a sugestão de eventuais correções na sua trajetória de execução dessa política pública.

O CNJ realiza pesquisas sobre o Judiciário Nacional e publica os seus resultados por meio do “Justiça em Números”⁴, um periódico anual do CNJ (2019a) disponibilizado eletronicamente em seu próprio sítio. O Justiça em Números 2019⁵, ano-base 2018 (CNJ, 2019d), trouxe uma pesquisa quantitativa em números totais de conciliações realizadas, tendo por referência, portanto, a quantidade de acordos realizados, não possuindo assim uma pesquisa qualitativa a respeito da política pública nacional de tratamento de conflitos, o que motivou a pesquisa qualitativa desse novo serviço judiciário por meio de estudo de caso do 8º CEJUSC, sem dispensar a pesquisa quantitativa revelada pelos registros internos desse Centro referente a realização de mediações no âmbito familiar (envolvendo divórcios, alimentos, guarda e visitação, partilha de bens, entre outros inerentes), campo de sua atuação.

² Ato normativo nº 56 do Tribunal de Justiça do Espírito Santo – TJES. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/056-autoriza-a-instalacao-do-8o-centro-judiciario-de-solucao-de-conflitos-e-cidadania-cejusc-no-juizo-de-vila-velha-disp-16052017/>. Acesso em: 28/09/2019.

³ TJES – Tribunal de Justiça do Espírito Santo. Fonte: <https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/component/ediario/811873?view=content>. Acesso em: 29/09/2019.

⁴ “O Justiça em Números visa à ampliação do processo de conhecimento do Poder Judiciário por meio da coleta, da sistematização de dados estatísticos e do cálculo de indicadores capazes de retratar o desempenho dos tribunais” (CNJ, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisa-judiciarias/>. Acesso em 28/09/2019)

⁵ CNJ, disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf. Acesso em 28/09/2019

Dentro dos serviços oferecidos pelo CEJUSC, unidade responsável pela execução dessa política pública judiciária, a pesquisa quantitativa realizada pelo CNJ (calculada apenas em percentual de êxito de acordos) e publicada pela Justiça em Números não possibilita uma análise e nem uma avaliação dos objetivos traçados por tal política, dadas as particularidades dos serviços ofertados pelos CEJUSCs, que são obrigatórios, sendo esse trabalho, portanto, permeado pelo ineditismo da pesquisa e cujo estudo por amostragem permitirá uma reflexão – que ultrapassa a esfera do 8º CEJUSC - sobre os fins almejados por essa política pública e sobre a possibilidade de eventuais correções no curso de sua execução, sendo essa uma contribuição à política pública em questão a ser dada por esta pesquisa, com reflexos concretos em prol de toda sociedade na prestação de um serviço público - por parte do judiciário - necessário e que se enquadra dentro de um direito fundamental de cada cidadão brasileiro de acesso à justiça, previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, XXXV⁶), principalmente visando a mudança de uma cultura de sentença por uma cultura de pacificação por parte de todos os atores sociais envolvidos, possibilitando uma nova forma de harmonização social dos conflitos sociais numa sociedade tão conflituosa.

O estudo de caso do 8º CEJUSC se deu mediante uma entrevista semi-estruturada com a Coordenadora do Centro e a observação *in loco* da estrutura física com acesso aos dados estatísticos internos, informações sobre serviços, quadro de pessoal, funcionalidade e dinâmica diária do Centro. Por intermédio da entrevista realizada dentro do próprio Centro foi possível compreender o funcionamento dos serviços de solução de conflitos por meio da mediação na forma pré-processual, ou seja, antes da instauração de um processo judicial, como também processual, quando a mediação ocorre no curso desse processo já instaurado, além da existência ou não do setor de cidadania (serviços esses obrigatórios em decorrência da política pública).

A dissertação está estruturada em três capítulos, sendo que o primeiro intitulado de *Crise do judiciário e a mediação como meio alternativo de solução de conflitos* foi dividido em dois subitens, sendo que o primeiro, intitulado de *Crise do judiciário ou crise de desempenho?*, investiga se se trata de uma crise do judiciário ou de uma crise de desempenho do judiciário e se esse é o motivo principal ou

⁶ “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

reflexo que desencadeou a política pública judiciária de tratamento adequado de conflitos, utilizando-se para tanto a revisão da literatura a respeito do tema.

No segundo subitem do primeiro capítulo, intitulado de *Meios Alternativos (Adequados) de Solução (Tratamento) de Conflitos e a Mediação no Brasil*, abordou-se por meio da revisão da literatura a ADR como método alternativo de solução de conflito e sua utilização pela política pública como métodos adequados de tratamento e não de solução. Também se abordou individualmente os métodos da arbitragem, conciliação e em especial a mediação no Brasil, conceituando-os e trazendo as suas características e distinguindo-os dos demais métodos, a fim de que se possa entender quais são os métodos adequados de solução de conflitos assegurados pela política pública, em especial a conciliação e principalmente a mediação.

No segundo capítulo nominado como *Da Política Pública Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses pelo CNJ*, descreveu-se no seu primeiro subitem a *origem, objetivos, parâmetros, diretrizes e implantação* - dando nome a este subitem - da política pública judiciária, demonstrando, após revisão literária, a definição de política pública e principalmente os pilares de sustentação dessa política fundados: na atualização do conceito de acesso à justiça (à ordem jurídica justa); a utilização do Fórum Multiportas do sistema norte-americano; o direito de todos os jurisdicionados à solução dos conflitos de interesses pelos meios mais adequados à sua natureza e peculiaridade; obrigatoriedade de oferecimento de serviços de orientação e informação e de mecanismos alternativos de resolução de controvérsias, além da solução adjudicada por meio de sentença; e, disseminação da cultura de pacificação (WATANABE, 2011b, p. 8-9). No segundo subitem descreve-se a implantação da política pública pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo, com a criação do NUPEMEC e dos CEJUSCs.

No terceiro e último capítulo, denominado de *8º CEJUSC do Tribunal de Justiça do Espírito Santo* - também subdivido em dois subitens, trouxe no primeiro – *8º CEJUSC – Estudo de Caso* - , a criação específica do 8º CEJUSC, com descrição da área de atuação e abrangência territorial sob sua competência funcional, a descrição do resultado da pesquisa realizada mediante entrevista semi-estruturada com a Coordenadora do Centro e observação de campo perante o 8º CEJUSC, revelando o funcionamento, a estrutura física, o quadro de pessoal, os serviços ofertados ao cidadão pelo Centro, horários de funcionamento, campo de atuação e dados estatísticos internos existentes desde a sua instalação com número de

sessões de mediação designadas, realizadas e que obteve-se acordo, tanto no setor pré-processual, como no processual, além da existência ou não dos serviços do setor de cidadania.

No segundo subitem do terceiro capítulo – *Análise da execução da política pública nacional pelo 8º CEJUSC dentro das atribuições instituídas pelo CNJ por meio da resolução nº 125*, se fez uma avaliação comparativa entre as atribuições do 8º CEJUSC, enquanto CEJUSC e dentro dos serviços obrigatórios a serem instalados nessa unidade por determinação da política pública, com os resultados obtidos por meio da pesquisa realizada no CEJUSC de Vila Velha, tendo por referência os marcos teóricos desenvolvidos, apontando-se ao final os pontos positivos e os negativos que precisam de ajustes e adequação à política pública, a fim de que seja efetiva.

Por fim a conclusão da dissertação aponta o resultado do diagnóstico empreendido a partir das revelações apontadas nos capítulos que a antecedem, com vistas a deixar evidente as contribuições que esse trabalho possibilita para concretização dos anseios e para uma maior efetividade da política pública judiciária decorrente da resolução nº 125/2010 do CNJ.

CAPÍTULO I

1. CRISE DO JUDICIÁRIO E A MEDIAÇÃO COMO MEIO ALTERNATIVO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

1.1 Crise do judiciário ou crise de desempenho?

O Judiciário é o poder responsável por solucionar conflitos de interesses quando as partes envolvidas não conseguem resolver por si mesmas. Em sociedade esses conflitos podem surgir de toda ordem e se caracterizam quando uma pessoa reclama determinado bem ou direito de outra a quem cabe a satisfação dessa pretensão e não a faz; ou, nas situações em que o próprio ordenamento jurídico veda essa satisfação voluntária (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2009, p. 26)

Dentro da teoria do conflito, Azevedo (2016, p. 49) traz o seguinte conceito: “o conflito pode ser definido como um processo ou estado em que duas ou mais pessoas divergem em razão de metas, interesses ou objetivos individuais percebidos como mutuamente incompatíveis”.

Todas as vezes que em sociedade ocorrer conflito sobre bens e direitos de interesse comum de pessoas, vindicados e resistidos, caberá ao judiciário por meio de um terceiro (Juiz) neutro e imparcial, decidir a quem cabe esse bem ou direito após o cumprimento de ritos e etapas de um processo judicial regulamentado por lei. A decisão final, portanto, é impositiva às partes que submetem a sua controvérsia ao julgador estatal; um ganhará e o outro perderá (sistema perde/ganha). Só há um vencedor! Esse é o método tradicional de solução de conflitos do judiciário - ou solução adjudicada dos conflitos – que se dá por meio de uma sentença (WATANABE, 2019); também denominado de método adversarial.

Desde o século passado o Judiciário encontra-se em crise! Mas, é o Judiciário que está em crise? Embora a expressão – crise do judiciário - seja comumente utilizada pela literatura, o que se vê é a utilização de uma frase que abrevia a situação em que se encontra o judiciário brasileiro, dentro de seu sistema de justiça marcado pela solução adjudicada dos conflitos. Para Watanabe (2019, p. 87), trata-se de uma crise de desempenho: “o Poder Judiciário Nacional está enfrentando uma intensa conflituosidade, com sobrecarga excessiva de processos, o que vem gerando a crise de desempenho e a conseqüente perda de credibilidade”.

Justificando, o referido autor (p. 87) aponta que:

essa situação é decorrente, em grande parte, das transformações por que vem passando a sociedade brasileira, de intensa conflituosidade decorrente de inúmeros fatores, um dos quais é a economia de massa. Alguns desses conflitos são levados ao Judiciário em sua configuração molecular, por meio de ações coletivas, mas a grande maioria é judicializada individualmente, com geração, em relação a certos tipos de conflitos, do fenômeno de *processos repetitivos*, que vem provocando a sobrecarga de serviços no Judiciário.

Essa crise de desempenho, portanto, decorreria em grande parte das transformações ocorridas na sociedade brasileira e da intensidade dos conflitos originados, dentre outros fatores, da economia de massa, além da judicialização individual que representa a grande maioria das demandas no judiciário, sendo que a depender do conflito resultará em uma grande massa de processos repetitivos, o que sobrecarrega – na ótica do autor - ainda mais os serviços do judiciário.

A mencionada crise decorre também, segundo o mesmo autor, da falta de uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses que ocorrem na sociedade. Assim, além da intensa conflituosidade, tem-se também a ausência de uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses (WATANABE, 2019, p. 87). Deixa antever que o que está em crise é o modelo de resolução de conflito – e não o Judiciário; ou seja, a eficiência do modelo tradicional de solução de conflito – que se dá por meio de uma sentença.

Obstáculos ao bom funcionamento do judiciário foram apontados, tais como: falta de recursos materiais; excesso e formalidades nos procedimentos; número insuficiente de juízes; número insuficiente de varas; legislação ultrapassada; e, elevado número de litígios (SADEK; ARANTES, 1994)⁷.

Tendo como fonte o Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, onde apresenta pesquisa por região de processos entrados e julgados na justiça comum de 1º grau no ano de 1990, Sadek e Arantes (1994, p.39) observam “que é extremante alta a defasagem entre os processos que entram na justiça e seus respectivos julgamentos.” Dizem ainda: “para o país como um todo, entraram na primeira instância da justiça comum 4.209.623 processos em 1990 e foram resolvidos, no mesmo período, apenas 2.434.842, ou seja, 57,8%”.

⁷ Os obstáculos apontados são fruto de pesquisa realizada pelo Idesp em 1994 e cujos resultados constam do referido artigo: A crise do Judiciário e a visão dos juízes – Revista USP.

Isso demonstra que além dos processos novos que entram a cada ano o magistrado ainda tem que julgar aqueles que remanescem sem julgamento dos anos anteriores, levando assim a um acúmulo de processos a cada ano e conseqüentemente a um aumento da carga de trabalho do julgador. Soma-se a isso ainda o número insuficiente de juizes, apontado como obstáculo ao bom funcionamento do Judiciário, embora não seja a única – e principal - causa, como visto. Entretanto, são circunstâncias que contribuem para a morosidade da justiça.

Sadek e Arantes (1994, p. 39) revelam que “comumente aponta-se o insuficiente número de juizes como um dos fatores mais importantes para explicar a baixa agilidade no desempenho do Judiciário”. Revelam ainda que em 1990, tendo por base a mesma pesquisa e fonte de dados (Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário), “a relação entre juizes e população é de um magistrado para cada 29.542 habitantes no Brasil, enquanto este é sempre muito mais baixo nos países desenvolvidos”⁸.

A Justiça em Números 2018 (ano-base 2017) do CNJ (2019c, p. 142), revela que passados mais de duas décadas, os dados estatísticos atuais, apesar de alguns avanços, ainda sinalizam que:

[...] em geral, o tempo médio do acervo (processos pendentes) é maior que o tempo da baixa, com poucos casos de inversão desse resultado. As maiores faixas de duração estão concentradas no tempo do processo pendente, em específico na fase de execução da Justiça Federal (7 anos e 11 meses) e da Justiça Estadual (6 anos e 9 meses).

Os processos pendentes são processos judiciais iniciados e que estão tramitando na Justiça e que ainda demandam atividade jurisdicional; ou seja, ainda não se encerrou, sem “baixa”, portanto, ao arquivo. Os dados revelam ainda que entre 2009 e 2017 houve uma variação acumulada de 31,9% no estoque, correspondente a um crescimento médio de 4% ao ano, fechando o ano de 2017 com um acervo de 80,1 milhões de processos que aguardam solução definitiva, segundo dados do relatório analítico da Justiça em Números 2018 (ano-base 2017) do CNJ (2019c).

O que se observou em 1990 e agora nos últimos nove anos de pesquisa do CNJ (Justiça em Números 2009/2017) é que o poder judiciário não consegue

⁸ “Na Alemanha é de um juiz para cada 3.448 habitantes; na Itália, e um para cada 7.692 e, na França, de um para cada 7.142” (SADEK; ARANTES, 1994, p. 39).

resolver essa equação em que, de um lado, a cada ano novos processos são abertos perante o judiciário (ordem natural e crescente, principalmente, em tempos atuais de maior consciência dos direitos por parte da população brasileira) e, de outro, também anualmente aumenta o acervo de processos pendentes sem solução definitiva.

Apesar de investimentos em processos eletrônicos, contratação de novos juízes e aumento da produtividade dos magistrados, revelados pela pesquisa no relatório Justiça em Números (CNJ, 2019c) em 2018, referente ao ano base de 2017, entre outras ações, a justiça ainda continua morosa e com muitos gargalos – como visto - a serem resolvidos e que ainda impedem um crescimento mais expressivo que possa redundar em um judiciário mais célere e eficiente como proclamado pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso LXXVIII⁹ - o *princípio do acesso à justiça*.

Em relação ao ano de 2016, em reforço do que se apresenta, o cenário não foi diferente. O Relatório Analítico da Justiça em Números de 2017, ano base 2016, do CNJ (2019b, p. 182) demonstra que “o número de processos em tramitação não parou de crescer, e, novamente houve aumento no estoque de processos que aguardam solução definitiva”, concluindo que:

[...] ao final do ano de 2009 tramitavam no judiciário 60,7 milhões de processos. Em sete anos o quantitativo cresceu para quase 80 milhões de casos pendentes, variação acumulada no período de 31,2%, ou crescimento médio de 4,5% a cada ano. A demanda pelos serviços de justiça também cresceu esse ano, numa proporção de 5,6%, não se verificando a tendência de redução esperada pela retração de 4,2% observada em 2015, comparativamente a 2014. Em 2016, ingressaram na justiça 29,4 milhões de processos - o que representa uma média de 14,3 processos a cada 100 habitantes.

Os dados revelam que apesar de alguns avanços por parte do judiciário, os obstáculos que impedem o atingimento do fim proclamado pela Constituição Federal Brasileira só crescem a cada ano; isso a mais de duas décadas, em termos de registro de dados.

Em 2004 o Congresso Nacional promoveu a chamada Reforma do Judiciário, o que se deu por meio da Emenda Constitucional nº 45, tendo acrescentado e alterado diversos artigos da Constituição Federal, dentre eles a

⁹ “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.

inserção do inciso LXXVII ao art. 5º, que trata de direitos e garantias fundamentais, com o seguinte teor: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. O referido dispositivo constitucional não só assegura ao cidadão jurisdicionado uma Justiça mais rápida, mas também os meios que garantam essa celeridade, como, por exemplo, os meios alternativos (adequados) de solução (tratamento) de conflitos, com destaque para a conciliação e a mediação.

1.2 Meios alternativos (adequados) de solução (tratamento) de conflito e a mediação no Brasil

A Ministra do Superior Tribunal de Justiça, Andriahi (2009, p. 264), em palestra proferida no XX Congresso Brasileiro de Magistrados da AMB, realizado na cidade de São Paulo, em 30 de outubro de 2009, sobre o mal da morosidade do poder judiciário assevera que:

O mal da morosidade, que tem sido a tônica das críticas que acometem o Poder Judiciário, deita raízes na história mundial, conhecida desde o século VII, quando o imperador chinês Hsi fixou, por decreto imperial, novas linhas de conduta dos juizes em face do comportamento do povo chinês. Além de vetusto, o problema da morosidade é vivenciado pela maioria dos países do Primeiro Mundo que, munidos dos mais diversos instrumentos, de acordo com as suas peculiaridades, trataram de minimizar os efeitos do atraso na resolução dos conflitos humanos.

Andriahi (2009, p. 264) pontua que a morosidade da Justiça é um mal que não acomete apenas a Justiça Brasileira, mas também outros países, inclusive de primeiro mundo, e aponta que outras nações fizeram a opção de agregar ao sistema judicial as formas alternativas de solução de conflitos, dentre elas a arbitragem e a mediação:

Outros países optaram por agregar ao sistema judicial formas alternativas de solução de conflitos que, de um modo ou de outro, coexistem paralelamente ao Poder Judiciário. A arbitragem, a mediação, a negociação, o juiz neutro e outras tantas representam a Justiça de portas abertas, que, em conjunto, formam a denominada Alternative Dispute Resolution – ADR (Resolução Alternativa de Litígios), devidamente institucionalizada pelos norte-americanos.

Para Fregapani (1997, p. 100) as formas alternativas de solução de conflitos são consideradas como institutos eficazes de pacificação social e que contribuem para a diminuição do acúmulo de processos judiciais pendentes:

As soluções alternativas de conflitos são institutos seculares e certamente utilizados desde as primeiras aglomerações sociais da história da humanidade. Institutos esses que, acolhidos e desenvolvidos pelo Direito de praticamente todos os países, são hodiernamente considerados eficazes formas de pacificação social com a incrível característica de contribuir para aliviar o exercício da função jurisdicional, diminuindo, consideravelmente, o acúmulo de pendências judiciais.

Não só no Brasil, mas também entre outros países, os meios alternativos de solução de conflitos de interesses são adotados como forma de contribuir para uma justiça mais célere e mais eficaz. É importante consignar que os meios alternativos de solução de conflitos não substituem o poder judiciário e o seu método tradicional de solução de conflitos por meio de uma sentença (decisão) impositiva às partes, dentro de um sistema perde e ganha. Eles são agregados a este sistema tradicional.

A resolução dos conflitos de interesses pode se dar tanto por métodos de autocomposição, como por fórmulas heterocompositivas (CARMONA, 2009). Na autocomposição, a pacificação social do conflito se dá por iniciativa das próprias partes que, em consenso, põem fim ao conflito (como na mediação e na conciliação), enquanto que no método heterocompositivo a solução se dá por um terceiro (haja vista a ausência de consenso das partes para se obter um acordo), que impõe a sua decisão às partes envolvidas no conflito (como ocorre no método tradicional – processo judicial estatal, decisão de um juiz, e na arbitragem - decisão de um árbitro); é uma solução tomada por um terceiro, e não pelas partes (FREGAPANI, 1997, p. 100).

No método heterocompositivo temos o processo judicial tradicional, dentro do sistema perde e ganha da justiça, onde, portanto, somente uma parte sai vencedora, face a uma decisão tomada pelo juiz após o trâmite ritualístico de um processo previsto em lei; também temos a arbitragem, onde a solução será dada por um árbitro, escolhido pelas partes em conflito.

A Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996¹⁰ (que dispõe sobre a arbitragem), traz em seu contexto, no primeiro artigo, que “as pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis”. Carmona (2009, p.31) defini a arbitragem como:

[...] meio alternativo de controvérsias através da intervenção de uma ou mais pessoas que recebem seus poderes de uma convenção privada, decidindo com base nela, sem intervenção estatal, sendo a decisão destinada a assumir a mesma eficácia da sentença judicial – é colocada à disposição de quem quer que seja, para solução de conflitos relativos a direitos patrimoniais acerca dos quais os litigantes possam dispor.

Para que nasça a possibilidade de uma solução privada por meio de um terceiro, ou seja, sem a intervenção do Estado e entre as partes em conflito, necessário se faz primeiro verificar se o conflito de interesse diz respeito a direitos patrimoniais disponíveis; vale dizer, direitos que dizem respeito a qualquer bem apreciável monetariamente, um bem que esteja em comércio, que dele se pode dispor, alienar ou negociar livremente sem qualquer embaraço (CARMONA, 2009, p. 38). De outro lado, portanto, não pode os indisponíveis, que são direitos subordinados ao controle, maior ou menor, do Estado, onde a lei impõe limites ou não permite a disposição (VENOSA, 2011, p. 837).

Depois, em se tratando de direitos disponíveis, que haja a vontade consensual das partes de optarem por um árbitro (ou mais de um, ou até mesmo uma instituição arbitral¹¹), mediante uma convenção privada firmada pelas partes, a fim de que a pessoa escolhida obtenha poderes para decidir em substituição às partes e que possa essa decisão produzir efeitos em relação aos envolvidos, podendo aquele que sair vencedor cobrar daquele que perdeu, acaso não tenha cumprido voluntariamente a decisão tomada pelo árbitro; inclusive, valer-se do poder judiciário para que a parte vencida cumpra a sua obrigação, tendo assim a decisão do árbitro a mesma eficácia que uma decisão judicial final (sentença).

A arbitragem é um método de solução de conflitos extrajudicial que não depende do Poder Judiciário; não há interferência. São as próprias partes que escolhem quem será o árbitro (que pode ser qualquer pessoa capaz e de confiança das partes), o objeto da controvérsia, e até mesmo as regras que serão seguidas por

¹⁰ Alterada pela Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015.

¹¹ Uma instituição privada criada para promover arbitragem a quem possa interessar.

eles e pelo árbitro até a solução (art. 13 da Lei de Arbitragem). O poder judiciário só intervirá se, por exemplo, a parte vencida não cumprir a obrigação a que foi imposta pelo árbitro e desde que a parte interessada acione a justiça; do contrário, não haverá.

Em relação ao método autocompositivo, podemos citar a mediação e a conciliação. Segundo o CNJ (2019e), a conciliação:

[...] é um método utilizado em conflitos mais simples, ou restritos, no qual o terceiro facilitador pode adotar uma posição mais ativa, porém neutra com relação ao conflito e imparcial. É um processo consensual breve, que busca uma efetiva harmonização social e a restauração, dentro dos limites possíveis, da relação social das partes.

Na conciliação, o terceiro, que deve ser sempre imparcial, além de auxiliar as partes em conflito a fim de chegarem a um acordo (que deve versar sobre direitos patrimoniais disponíveis), também pode adotar uma posição mais ativa; vale dizer, poderá, por exemplo, advertir sobre os aspectos positivos e negativos do conflito, as desvantagens e as consequências de sua manutenção e a de se seguir em um processo judicial - acaso não cheguem a um consenso, como também pode o próprio conciliador formular uma proposta de conciliação, que se aceita pelos interessados convergirá em um acordo e porá fim ao conflito (FREGAPANI, 1997, p.100).

Apesar da posição mais ativa, o terceiro conciliador não decide; não impõe uma decisão às partes envolvidas no conflito, ao contrário do que ocorre com o processo judicial e a arbitragem. Para que a conciliação tenha êxito necessário que as partes entrem em consenso e cheguem a um denominador comum, resolvendo o conflito por concessões mútuas (onde cada um cede um pouco). Não há perdedor e ganhador, como no processo judicial (método tradicional).

Em relação à mediação, como método autocompositivo, é “uma forma de solução de conflitos na qual uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes, para que elas construam com autonomia e solidariedade a melhor solução para o conflito” (CNJ, 2019e). Um ponto em comum com a conciliação se traduz no fato de que o terceiro não decide, não resolve, não impõe uma decisão às partes envolvidas. Essa solução é construída pelas próprias partes, cabendo ao mediador o papel de facilitador desse processo construtivo.

Para Sales (2017, p. 967) a mediação tem como premissa o diálogo entre as partes e a participação de um mediador, que deve ser um terceiro imparcial, que facilitará a comunicação entre as partes, não tendo, contudo, um papel ativo, porém com a capacidade de identificar o conflito real vivenciado e a sua solução, cujo conceito restou assim delineado:

A mediação é mecanismo de solução de conflitos que tem como premissa o diálogo inclusivo e cooperativo entre as pessoas e a participação de um terceiro imparcial – o mediador – que, com a capacitação adequada, facilita a comunicação entre as partes sem propor ou sugerir, possibilitando a construção de uma solução satisfatória pelas próprias partes. A mediação possibilita, por meio de técnicas próprias utilizadas pelo mediador, a identificação do conflito real vivenciado e a sua solução. A mediação requer a discussão sobre as posições, interesses e valores envolvidos e, a partir da resignificação desses valores, permite a construção participativa do consenso.

O mediador, portanto, deve abster-se de propostas e sugestões, como ocorre com o método autocompositivo da conciliação. Porém, deve passar por uma capacitação adequada que lhe permita não só a identificação do conflito real vivenciado e a sua solução, como também habilidades que lhe permitam conduzir e facilitar um diálogo inclusivo e cooperativo onde cada parte possa enxergar e considerar o outro, as suas posições, interesses e valores, em relação ao conflito e, com isso, alcançar-se novos significados, percepções e compreensões, para então construir uma solução consensual, onde, ao final, não haverá ganhador e perdedor, mas sim ganhadores (sistema ganha/ganha).

A mediação, para Sales e Damasceno (2014), é um método que prima pela informalidade, pois não é um processo formal e rígido a ser seguido, embora isso não signifique dizer que não existam regras e organização no processo de mediação. Segundo Vezzulla (2001 apud SALES, DAMASCENO, 2014, p. 149) “a mediação pode ser dividida em 7 fases: pré-mediação mais 6 etapas”.

A fase da pré-mediação é o primeiro momento em que as partes terão com o mediador, quando então serão apresentados o procedimento de funcionamento da mediação, será exposto às partes que o conflito é algo natural e inerente aos seres humanos, tentará ainda eliminar o caráter beligerante que lhe é peculiar, como também ensinará que a mediação é um método que tem por premissa o diálogo colaborativo, além de explicar as funções, princípios e as características que permeiam a mediação (SALES; DAMASCENO, 2014).

Vezzulla (2001 apud SALES; DAMASCENO, 2014, p. 149-150) apresenta as seis etapas seguintes, as quais são descritas dentro de uma sequência lógica, que são:

A **primeira etapa** representa a fase em que o mediador se apresenta e deve explicar como funciona o processo da mediação, assim como os princípios que o regem, tais como imparcialidade do mediador, confidencialidade de tudo que for discutido, poder de decisão dos mediados, responsabilidade das partes pela decisão, igualdade de tratamento, formas de pagamento, caso seja mediação privada, enfim, todas as dúvidas relacionadas a esse procedimento devem ser explicadas nesta primeira fase. Nesta sequência, a **segunda etapa** é o momento em que as partes podem falar sobre o conflito em questão, cabendo a elas, inclusive, a escolha de quem deve começar a falar. Neste momento o mediador deve ouvi-las com atenção, em igualdade de tempo e tratamento. Deve guiar o processo harmoniosamente, facilitando o diálogo entre eles, mas sem opinar e nem sugerir soluções. Na **terceira etapa**, após perguntar se as partes desejam acrescentar mais alguma coisa, o mediador deve ser mais cauteloso ainda, pois deve fazer um resumo de tudo que foi dito, permitindo às partes que interfiram caso percebam algum engano do mediador. Neste resumo deve conter as palavras dos mediados, porém deve dar ênfase aos pontos de convergência e aos pontos positivos. Mais uma vez o mediador deve deixar claro que o conflito é algo natural, inerente aos seres humanos, momentâneo, e que se bem administrado, pode resultar em crescimento e em posterior momento de paz. Esta terceira etapa é o momento em que o mediador organiza as ideias, verifica as diferenças e as semelhanças para trabalhá-las. A **quarta etapa** é o momento em que podem surgir agressões mútuas, descontrole emocional entre os mediados, pois é neste momento que, após ouvir o resumo do mediador, as partes iniciam um diálogo mais intenso, com mais contradições, acusações, que nada contribuem para a solução. Nesta fase o mediador deve ser prudente, sensato para acalmar a possível desarmonia. Cabe ao mediador decidir se são necessárias reuniões individuais (caucus¹²) para o melhor andamento do processo objetivando alcançar resultados satisfatórios para as partes. A **quinta etapa** representa o início das conclusões, na qual o mediador resume as questões que já foram abordadas e esclarecidas, ajudando as partes a pensar com lógica em busca de soluções satisfatórias e possíveis de serem cumpridas. A **sexta e última etapa** corresponde à elaboração do acordo que deve ser consentido por ambas as partes, escrito em linguagem clara, de fácil entendimento e que contenha todas as condições e exigências que foram tratadas pelo diálogo na reunião da mediação.¹³

¹² “Caucus é uma técnica que possibilita o mediador se reunir com cada parte em separado, se elas autorizarem, para verificar se estão à vontade para continuar o procedimento ou confessar alguma nova informação. Vale ressaltar que tudo que for dito neste momento é sigiloso.” Essa referência faz parte do texto colacionado.

¹³ O destaque em negrito faz parte do original.

As etapas são desenvolvidas dentro de uma sequência lógica e proporcionam um ambiente para que as partes possam, em diálogo inclusivo e cooperativo, facilitado pelo mediador, ser ouvidas e consideradas em suas posições e valores a respeito do conflito, permitindo assim que as próprias partes possam construir em consenso e sob responsabilidade pessoal a solução desejada por eles. Demonstram também as características que encerram a mediação e permitem uma maior compreensão do referido método.

É importante ressaltar que na primeira etapa quando se aludi a mediação privada e a forma de pagamento, diz respeito àquelas mediações que são realizadas a título oneroso e fora do sistema do Judiciário; porém, há mediações que são gratuitas, inclusive ofertadas pelo próprio poder judiciário como política pública decorrente da Resolução nº 125/2010 do CNJ e da Lei de Mediação (Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015¹⁴). Inclusive, fora da estrutura do processo judicial, mas dentro do mesmo sistema de justiça.

O outro ponto que merece destaque, ainda na primeira etapa, é que a própria Lei de Mediação, em seu artigo 14, orienta o mediador a alertar as partes, logo no início da primeira reunião de mediação, acerca das regras de confidencialidade. Registre-se que na Lei de Mediação não há referência as etapas acima transcritas ou mesmo a qualquer outro procedimento equivalente.

Concernente a segunda etapa, relevante ainda registrar o comportamento do mediador nesse procedimento, devendo ele então guiar o processo de forma harmoniosa, facilitando o diálogo entre as partes, porém sem adotar posição ativa (como ocorre na conciliação); ou seja, sem opinar ou mesmo sugerir soluções. São as partes que constroem a solução; o mediador figura como um facilitador desse processo construtivo.

A própria Lei de mediação, ao defini-la no parágrafo único de seu primeiro artigo, deixa claro que o mediador não tem poder decisório e que a sua função é de auxiliar e estimular as partes a identificar e desenvolver soluções consensuais para a controvérsia. Dispõe também sobre os princípios que orientam a mediação, elencados no artigo 2º, a saber: imparcialidade do mediador; isonomia entre as partes; oralidade; informalidade; autonomia da vontade das partes; busca do consenso; confidencialidade; e, boa-fé.

¹⁴ A própria Lei de Mediação assegura aos necessitados a gratuidade da mediação (art. 4º, §2º).

Por disposição da mencionada Lei, o mediador pode ser judicial ou extrajudicial. Pode ser mediador judicial a pessoa capaz, graduada há pelo menos dois anos em curso de ensino superior de instituição reconhecida pelo Ministério da Educação e que tenha obtido capacitação em escola ou instituição de formação de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM ou pelos tribunais, observados os requisitos mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça (artigo 11).

Há mediador judicial e extrajudicial porque a Lei de Mediação não só regulou a mediação extrajudicial, privada, como também a judicial ofertada pelos Tribunais em decorrência da política pública de mediação prevista na citada Lei, onde cabe-lhes providenciar toda a estrutura para que a sociedade tenha acesso a esse método de solução consensual de conflito de forma gratuita, inclusive.

Ponto comum entre os mediadores, judicial e extrajudicial, além da capacidade da pessoa que irá mediar (como qualquer pessoa para a prática de atos civis em geral), é a sua capacitação para fazer mediação (a técnica de mediar).

Também existe um ponto comum com os demais métodos alternativos de solução de conflito: diz respeito ao que pode ser objeto de mediação. Tal como na arbitragem e na conciliação, pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis, como dispõe o artigo 3º da já referida Lei de Mediação. Nesse artigo de lei também se incluiu os direitos indisponíveis que admitam transação.

Pode-se citar como exemplo de direito indisponível que admita transação, o valor correspondente a uma pensão alimentícia reclamada em favor de um filho incapaz que dela necessita em decorrência de um divórcio. O direito à pensão alimentícia em si é um direito que não se pode renunciar; não é possível formular um acordo a esse respeito, porque a Lei, em proteção, veda. Entretanto, no que diz respeito ao valor que será pago a esse título é possível, posto que ele é estabelecido com base na necessidade de quem pede e na possibilidade econômica de quem os prestará.

Comparando a mediação com os outros meios alternativos de solução de conflito, como a arbitragem e a conciliação, todos eles têm a figura de um terceiro em relação às partes em conflito. Contudo, o terceiro na arbitragem é quem decidirá o conflito no lugar das partes, que, por convenção, transferem essa responsabilidade de decidir ao árbitro, enquanto na mediação o terceiro – mediador – apenas auxilia

as partes para que possam construir sob sua própria responsabilidade a solução para a controvérsia; portanto, não decide e nem tem poder para tanto.

Na conciliação, embora o terceiro também auxilie as partes em conflito a fim de chegarem a um acordo, o conciliador - ao contrário do mediador - pode assumir uma posição mais ativa, podendo, inclusive, formular propostas de conciliação, como também advertir e persuadir sobre as vantagens de um acordo e as desvantagens de se manter um conflito e de se dar seguimento a um processo judicial. Na mediação o mediador guia o processo de forma harmoniosa e facilita o diálogo entre as partes, sem, contudo, adotar posição, seja para opinar ou mesmo para sugerir soluções.

No cotejo ainda entre a conciliação e a mediação, como métodos autocompositivos de solução de conflito, Luciane Moessa de Souza (2015, p. 51) registra que na conciliação objetiva-se apenas alcançar o acordo,volvendo o conciliador a sua atenção para a resolução do conflito tal como apresentado pelas partes, enquanto na mediação ao mesmo tempo em que se resolve o conflito restaura-se o relacionamento entre as partes:

[...] a mediação, por fim, costuma ser distinguida da conciliação porque nesta o conciliador buscaria apenas obter o acordo, ou seja, estaria focado na resolução do conflito tal como levado pelas partes, ao passo que, naquela, o objetivo é restaurar a comunicação entre as partes, a fim de que estas percebam por si mesmas qual é a melhor solução para ambas. Trata-se, portanto, a mediação de um procedimento que, ao mesmo tempo em que resolve o litígio, restaura relacionamento entre as partes e as educa para a resolução autônoma de seus litígios, sendo, portanto, bastante democrático e fortalecedor da cidadania [...].

A mediação, portanto, para Luciane Moessa de Souza (2015) tem um caráter pedagógico, onde ao final com a solução do conflito por meio do consenso das partes estariam elas com uma consciência melhor para a solução de seus conflitos de forma autônoma, o que fortalece a cidadania¹⁵, como também apresenta-se a mediação como um método bastante democrático, como ficou acentuado no texto acima reproduzido.

Para Vianna (2009, p. 2) “a República Federativa do Brasil se constitui em um Estado democrático de direito com fundamento no pluralismo” e, tendo por fundamento o primeiro artigo da Constituição Federal Brasileira (1988), em seu

¹⁵ Um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, inciso II, da CF/88).

inciso “V”, interpretando-o, registra “que os procedimentos de autocomposição são os métodos mais assemelháveis ao modelo de democracia pluralista”; constituindo-se, portanto, fator de inclusão social.

A mediação busca não só a solução do conflito, mas também o restabelecimento da comunicação entre as partes e a preservação do relacionamento entre elas, mesmo depois de solucionada a controvérsia (VIANNA, 2009). Para Lançanova (2014, p. 173) “a mediação traz consigo em seu âmago uma função social, a partir do momento em que busca restabelecer e preservar as relações futuras entre os indivíduos, visando à pacificação social”.

Nesse contexto, em um acidente de trânsito (quando os condutores ou vítimas não se conhecem), por exemplo, onde em decorrência da lei o responsável pelo ato fica obrigado a reparar os danos causados ao veículo da vítima, a solução consensual teria por objeto a composição de um acordo a respeito do pagamento desses danos, os quais uma vez acordado quanto a este objeto, dificilmente as partes se encontrariam novamente; ou seja: não há um vínculo pré-existente entre as partes em conflito. Aqui, o objeto do conflito se coaduna com as características de uma conciliação. No mesmo sentido numa relação de consumo onde o fornecedor do produto ou serviço e o consumidor também não se conhecem.

De outro lado, imaginando um divórcio entre as partes, onde questões como o rompimento do matrimônio, alimentos para os filhos e/ou para o cônjuge necessitado, guarda e regulamentação de visita (convívio) dos filhos, partilha de bens, entre outras situações que podem surgir de um conflito dessa natureza, não basta que, optando por um método autocomposivo se busque apenas a solução do conflito, mas também que ele ocorra e não ponha termo aos vínculos familiares e afetivos existentes que, mesmo após o divórcio, terão continuidade, mesmo que isso se dê a contragosto - ou não - dos envolvidos. Neste caso as características do conflito se compatibilizam de forma mais adequada com a mediação.

Ao contrário da conciliação, a mediação não tem por objeto apenas resolver a controvérsia com foco na solução nos termos em que o conflito foi apresentado ao terceiro; busca-se, na verdade, as causas que ensejaram o conflito. Segundo Vianna (2009, p. 2): “a mediação se difere das outras técnicas de composição de conflitos ao buscar as causas da demanda para dirimir a angústia dos envolvidos.”

Nesse sentido, quando as partes envolvidas em um conflito possuírem uma relação continuada entre si, Luciane Moessa de Souza (2015, p. 54) recomenda em especial o uso da mediação:

A mediação é especialmente recomendada para os conflitos envolvendo partes que têm uma relação continuada entre si, como vizinhos, condôminos, familiares, sócios de um mesmo empreendimento, cidadãos e entes públicos, entes públicos entre si, para citar apenas alguns exemplos.

O novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), em vigor desde março de 2016¹⁶, trouxe em seu âmago disposições legais a respeito da conciliação e da mediação e, nos parágrafos segundo e terceiro do artigo 165, encampou as diretrizes acima expostas, ficando claro que o conciliador “atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes” e “poderá sugerir soluções para o litígio¹⁷”, enquanto que o mediador “atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes” e “auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos”.

Primordialmente, quem atua como terceiro imparcial na conciliação são os profissionais da área de Direito e, considerando os propósitos que norteiam a conciliação, a análise e a abordagem do conflito, a condução dos diálogos tendem, por corolário lógico, a ser guiada por perspectivas monodisciplinares¹⁸ (SOUZA LM, 2015, p. 89). Na mediação, entretanto, considerando a natureza dos conflitos que são apresentados a esse método, a análise e condução dos trabalhos acaba por reclamar uma complementariedade de conhecimentos e de gênero, entendendo Luciane Moessa de Souza (2015, p. 89) que o olhar do terceiro imparcial na mediação deva ser transdisciplinar:

Por ser um tema transdisciplinar – perpassando o Direito, a Psicologia, a Antropologia, a Filosofia e a Sociologia –, a mediação apregoa que o olhar de análise para os desentendimentos deva ser multidisciplinar, mesmo quando a condução dos trabalhos se dê por um único mediador - mediação *solo*. Dessa forma, convida os mediadores a atuarem regidos por uma lente multifocal que viabilize

¹⁶ A lei de Mediação já se encontrava em vigor quando da vigência do novo Código de Processo Civil.

¹⁷ Conflito de interesses entre as partes.

¹⁸ Apoiado apenas em uma ciência.

reconhecer e articular os diversos fatores – sociais, emocionais, legais, financeiros, entre outros – que compõem as desavenças.

A mediação, por ser transdisciplinar, perpassa por várias áreas do saber, demandando assim uma complementação de conhecimentos e de gênero sempre que a natureza do conflito solicitar, devendo os mediadores formularem perguntas – durante o diálogo - tendo por base “as nuances multifatoriais dos desentendimentos”, a fim de que possam “auxiliar os mediandos a identificarem prevalências temáticas a ser atendidas e a articulá-las nas soluções propostas”, mesmo que o trabalho seja desenvolvido por um único mediador (mediação *solo*) (SOUZA LM, 2015, p. 89).

O artigo 694 do novo Código de Processo Civil exorta que sejam empregados todos os esforços para a solução consensual da controvérsia, devendo o magistrado dispor do auxílio de profissionais de outras áreas de conhecimento, inclusive, com atendimento multidisciplinar. Segundo Barbosa (2015, p. 44), “a mediação é um conhecimento interdisciplinar, cuja prática produz conhecimento transdisciplinar.”

Segundo Japiassú (1976, p. 61), falar de interdisciplinaridade é falar de interação de disciplinas, sendo que para ele, disciplina é sinônimo de ciência, cujos termos de seu entendimento a respeito são:

[...] o que podemos entender por *disciplina* e por *disciplinaridade* é essa progressiva exploração científica especializada numa certa área ou domínio homogêneo de estudo. Uma disciplina deverá, antes de tudo, estabelecer e definir suas fronteiras constituintes. Fronteira estas que irão determinar seus objetos materiais e formais, seus métodos e sistemas, seus conceitos e teorias. Ora, falar de interdisciplinaridade e falar de interação de disciplinas. E *disciplina*, tal como entendemos, é usada como sinônimo de *ciência* [...].

No entendimento de Barbosa (2015, p. 74) a mediação interdisciplinar é um instrumento que tem a capacidade não só de solucionar o conflito, mas também de viabilizar, a partir dos saberes de outras disciplinas, a reorganização e a transformação do conflito:

A interdisciplinaridade é, enfim, uma conduta individual advinda da ampliação do conhecimento, vindo a se tornar coletiva a partir de um movimento de transformação da atividade do pensar em atividade do fazer. Decorre dessa essência a mediação interdisciplinar, que constitui uma ferramenta capaz de promover a reorganização e a transformação do conflito – e não a mera solução de conflitos – a

partir de um saber que toma por empréstimo os saberes de outras disciplinas, integrando-os num conhecimento de um nível hierarquicamente superior.

Dentro de uma visão sociológica, Barbosa (2015, p. 45-46) apresenta um conceito próprio de transdisciplinaridade com fundamento em uma postura transcultural de respeito pelas diferenças:

A transdisciplinaridade, compreendida como decorrência da interdisciplinaridade, consolida-se em postura transcultural de respeito pelas diferenças. Em outras palavras, trata-se de solidariedade entre os saberes – cada qual com a sua diferença – em busca de convivência harmoniosa com a natureza de cada campo de estudo, num nível de conhecimento autônomo e independente.

[...]

A produção de conhecimento interdisciplinar é oriunda da adoção de uma atitude individual, construída com suporte na observação e na cooperação com outros saberes. Para tanto, é fundamental despertar uma nova manifestação de inteligência e uma nova pedagogia, opondo a extrema especialização à propedêutica interdisciplinar.

Portanto, o conhecimento transdisciplinar consiste na correspondência à evolução dos tempos atuais, resultante de um caminho irreversível, vindo preencher os vazios deixados pelo saber proveniente das áreas de especialidade do conhecimento. Trata-se da construção de um saber que toma por empréstimo os saberes de outras disciplinas, integrando-os num conhecimento de um nível hierarquicamente superior, proveniente da inteligência criativa.

Em tempos de globalização, que os franceses preferem chamar de *mundialização*, não se pode pensar em unidisciplina e suas derivações, mas é de rigor o conhecimento global interdisciplinar, resultante em conhecimento transdisciplinar. Eis o que há de novo no instituto da mediação.

Com a evolução do conhecimento a mediação não pode ser mais vista e aplicada sem considerar as práticas da transdisciplinaridade, compreendida como decorrência da interdisciplinaridade, principalmente em tempos de globalização, demandando uma incursão em saberes de outras ciências a fim de constituir uma ferramenta capaz não só de solucionar conflitos, mas também de propiciar a reorganização e a transformação do próprio conflito.

A mediação, assim como a arbitragem e a conciliação, são meios alternativos de solução dos conflitos e têm origem nos Estados Unidos da América, por meio da prática da ADR (Alternative Dispute Resolution¹⁹), “cuja expressão foi reservada para designar todos os procedimentos de resolução de disputas sem a

¹⁹ Resolução alternativa de disputa (tradução nossa).

intervenção de uma autoridade judicial” (GHISLENI, 2012, p. 136). Asseveram Mello e Baptista (2011, p. 118) que:

Os programas de ADR baseavam-se em uma explícita rejeição ao conflito em sociedade e, assim, pretendiam evitar não as causas da discórdia, mas sua manifestação no sistema de justiça. Eram também uma apologia ao modelo da eficiência. Prometia-se dirimir o problema da explosão de litígios por meio da promoção de uma justiça rápida, benéfica e alternativa aos conflitos judiciais.

Conceituando a ADR, Spengler (2010, p. 29-30) abordam as características, as práticas, os pontos positivos e, inclusive, o aspecto qualitativo, onde, segundo os autores, reside a sua importância:

Conceitualmente, trata-se de vários métodos de liquidação de desajustes entre indivíduos ou grupos através do estudo dos objetivos de cada um, das possibilidades disponíveis e da maneira como cada uma percebe as relações entre os seus objetivos e as alternativas apresentadas. As práticas de ADR possuem inúmeros pontos positivos, dentre os quais aliviar o congestionamento do Judiciário, diminuindo os custos e a demora no trâmite dos casos, facilitando o acesso à justiça; incentivando o desenvolvimento da comunidade no tratamento de conflitos e disputas, e possibilitando, principalmente, um tratamento qualitativamente melhor dos conflitos, no qual reside a sua importância.

Dentre os pontos positivos apresentados pelo texto supra, pode-se verificar a contribuição para aliviar o congestionamento do judiciário, bem como, e principalmente, o de possibilitar um tratamento qualitativamente melhor dos conflitos, onde residiria a importância das práticas de ADR. Luciane Moessa de Souza (2015, p. 54) anota que quando se fala em crise de desempenho do poder judiciário, a mediação, enquanto uma das formas de resolução de conflitos, é sempre lembrada; porém, enquanto possível solução para essa crise, a mediação tem aspectos não só quantitativos, mas também qualitativos:

A mediação é uma dessas novas formas de resolução de conflitos sempre lembrada quando se fala no congestionamento do nosso Poder Judiciário. Fala-se nela como uma das possíveis soluções para os problemas de acesso à justiça. Entretanto, quando se pensa apenas na questão de desafogar o Judiciário ou de diminuir o tempo de “solução” de um conflito, é evidente que se está enfocando apenas o aspecto quantitativo. E a mediação é muito mais do que isso. Ela oferece muito também sob o aspecto *qualitativo* aos envolvidos em um conflito jurídico. Pode-se dizer que ela é uma forma autônoma de resolução de conflitos, pois a solução encontrada para o conflito através de mediação não é uma decisão imposta por

um terceiro, mas sim alcançada consensualmente pelas partes através de um processo em que cada uma delas tem oportunidade de expor seus interesses e necessidades e descobrir assim um caminho que atenda, tanto quanto possível, aos legítimos interesses e necessidades de ambas.

A mediação, como visto, não possui apenas o aspecto quantitativo – desafogar o judiciário ou diminuir o tempo de solução de um conflito -, mas também – diria principalmente - qualitativo, na medida em que proporciona uma pacificação social do conflito de forma autônoma, vez que a solução não será por imposição de uma decisão proferida por um terceiro, mas sim construída por consenso das partes, onde cada uma delas terá a oportunidade de expor os seus interesses e necessidades e descobrir a melhor forma de solução e, que possa dentro do possível contemplar os interesses e necessidades dos envolvidos na controvérsia, mantendo-se após a solução o vínculo anterior entre as partes. Seria uma solução mais humanizada e menos traumática.

Convém registrar que no Brasil inicialmente o termo métodos alternativos de resolução de conflitos “ganhou forças por ser justamente uma tradução do inglês *alternative dispute resolution*, que assume a sigla *ADR*”, segundo Mazzei e Chagas (2018). Entretanto, completam os autores: “a tradução literal para *alternativos* não se mostrou suficiente para o direito brasileiro”, pois permite uma interpretação que coloca os métodos alternativos (arbitragem, conciliação e mediação) como segundas opções em relação ao método tradicional de conflito e, portanto, inferiores ao método adjudicatório (sentença).

O processo judicial – método tradicional (adjudicatório) – busca a pacificação social mediante a solução do conflito; ou seja: a sua extinção. Para Mazzei e Chagas (2018) “não se busca resolver ou solucionar o conflito, no sentido de extingui-lo, mas sim tratá-lo, para dele obter o seu máximo de positivo para a sociedade”; os métodos ditos alternativos possuem características próprias que vão permitir a sua recomendação de acordo com as peculiaridades de cada conflito, tornando-os mais ou menos “adequado”. Para Grinover (2016, p.62):

A percepção de uma tutela adequada a cada tipo de conflito modificou a maneira de ver a arbitragem, a mediação e a conciliação que, de meios sucedâneos, equivalentes ou meramente alternativos a jurisdição estatal, ascenderam a estatura de instrumentos mais adequados de solução de certos conflitos.

No Brasil a concepção anterior de meios “alternativos” de solução de conflitos (ADR), com origem nos Estados Unidos da América, deu lugar à uma nova: “meios adequados de tratamento de conflitos”.

CAPÍTULO II

2. DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS DE INTERESSES INSTITUÍDA PELO CNJ

2.1 Origem, objetivos, parâmetros, diretrizes e implantação

A política pública de tratamento adequado de conflitos objetiva o tratamento de conflitos por meio dos métodos autocompositivos, a ser realizado no âmbito do poder judiciário e sob a sua fiscalização. Foi criada pelo CNJ, órgão responsável pela formulação da Política Judiciária em caráter geral e nacional, por meio da resolução nº 125, de 29/11/2010, ficando a cargo dos Tribunais a sua implantação.

A definição de política pública não encontra um consenso, pois “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública” (SOUZA C, 2006, p. 24). A definição de política pública é ampla e possui vários conceitos, sendo multidisciplinar e tendo como elemento comum as ações do Estado ou o Estado em ação e, o bem comum. Do ponto de vista teórico-conceitual, acrescenta aquela autora que “a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos” (SOUZA C, 2006, p. 25).

Para Ghisleni *et al* (2013, p. 12) a política pública é “o conjunto de ações políticas voltadas ao atendimento das demandas sociais, focadas nos resultados das decisões tomadas pelo governo”. A promoção de políticas públicas não é exclusividade do governo e de toda sua estrutura administrativa, pois outras entidades também podem promovê-las. Celina SOUZA (2006, p. 26) resume a política pública “como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

As políticas públicas repercutem na sociedade e, por essa razão qualquer teoria a respeito precisa explicar a inter-relação Estado e sociedade. Uma vez implantadas, após percorrer todo o seu processo construtivo, ficam submetidas a acompanhamentos e avaliações (SOUZA C, 2006, p. 26).

Buscando analisar a implantação da política pública de tratamento adequado de solução de conflitos, criada pelo CNJ por meio da Resolução nº 125/2010, necessário se faz conhecer preliminarmente as justificativas que levaram à sua criação. Embora não seja a causa principal que motivou a criação dessa política pública, não passa despercebido que o déficit operacional decorrente do modelo tradicional de solução de conflito levou a uma crise de desempenho do Judiciário, como acentuou o Emmanoel Campelo Pereira de SOUZA (2016, p. 9):

Segundo o relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça, a cada ano, para cada dez novas demandas propostas no Poder Judiciário brasileiro, apenas três demandas antigas são resolvidas. Some-se a este preocupante dado que se encontram pendentes cerca de 93 milhões de feitos. Sem dúvida, vivemos sério problema de déficit operacional.

Contudo, esse não foi o motivo real que levou a criação dessa política pública, mas reflexo. O motivo real perpassa pela mudança de cultura do judiciário em relação a administração da justiça pelo método tradicional de solução de conflitos, tendo em vista a nova concepção dada ao direito do cidadão de acesso à justiça, que deixou de ser um mero acesso ao poder judiciário, ao processo e a solução do conflito pela aplicação do Direito por um terceiro (juiz) ao caso em concreto, e passou a ser o acesso à justiça mais “ligado à satisfação do usuário (ou jurisdicionado) com o resultado final do processo de resolução de conflito”, passando as ser concebido “como um acesso a uma solução efetiva para o conflito por meio de participação adequada – resultados, procedimentos e sua condução apropriada – do Estado” (AZEVEDO, 2016, p. 39).

A crise de desempenho, como visto no capítulo anterior, decorre não só da intensa litigiosidade – que sobrecarrega o judiciário - como também – e principalmente - da ausência – até então - de uma política pública nacional de tratamento de conflitos que surgem em sociedade.

No discurso de posse à época²⁰ como novo Presidente do Supremo Tribunal Federal, transcrito por Watanabe (2011b, p. 8), o Ministro Cezar Peluso deixa evidente os problemas que acometem o judiciário brasileiro e a necessidade de se incorporar ao sistema de justiça os meios alternativos de resolução de

²⁰ Ano de 2010.

conflitos, bem como registra a ausência de uma política pública nacional do poder judiciário em relação ao tratamento dos conflitos de interesses:

Pesquisas recentes e confiáveis mostram que 43% dos brasileiros, ao sentirem seus direitos desrespeitados, procuram soluções por conta própria. Só 10% vão diretamente à Justiça. Os outros se dividem na busca de mediação de advogados, no recurso à polícia, na renúncia ao interesse e, pasmem, até no uso da força. É verdade que, entre os que recorrem ao Judiciário, 46% se declaram satisfeitos, e apenas 23%, inconformados. Mas está claro que isso não pode consolar-nos.

Ora, as rápidas transformações por que vem passando, sobretudo nas últimas décadas, a sociedade brasileira, têm agravado o quadro lastimável, em virtude da simultânea e natural expansão da conflituosidade de interesses que, desaguando no Poder Judiciário, o confronta com sobrecarga insuportável de processos, em todas as latitudes do seu aparato burocrático. E uma das causas proeminentes desse fenômeno está, como bem acentua o Des. Kazuo Watanabe, na falta de uma política pública menos ortodoxa do Poder Judiciário em relação ao tratamento dos conflitos de interesses.

O mecanismo judicial, hoje disponível para dar-lhes resposta, é a velha solução adjudicada, que se dá mediante produção de sentenças e, em cujo seio, sob influxo de uma arraigada cultura de dilação, proliferam os recursos inúteis e as execuções extremamente morosas e, não raro, ineficazes. É tempo, pois, de, sem prejuízo doutras medidas, incorporar ao sistema os chamados meios alternativos de resolução de conflitos, que, como instrumental próprio, sob rigorosa disciplina, direção e controle do Poder Judiciário sejam oferecidos aos cidadãos como mecanismos facultativos de exercício da função constitucional de resolver conflitos. Noutras palavras, é preciso institucionalizar, no plano nacional, esses meios como remédios jurisdicionais facultativos, postos alternativamente à disposição dos jurisdicionados, e de cuja adoção o desafogo dos órgãos judicantes e a maior celeridade dos processos, que já serão avanços muito por festejar, representarão mero subproduto de uma transformação social ainda mais importante, a qual está na mudança de mentalidade em decorrência da participação decisiva das próprias partes na construção de resultado que, pacificando, satisfaça seus interesses".

O então Presidente do Supremo Tribunal Federal não só anunciou a necessidade de criação de uma política pública de tratamento dos conflitos como também cuidou – assim que assumiu – de concretizar tal política, “nomeando uma comissão especial para proceder aos respectivos estudos”, cujo resultado foi a edição pelo CNJ da Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, que contém os seguintes pontos mais importantes (WATANABE, 2011b, p. 8-9):

[...] a) atualização do conceito de acesso à justiça, não como mero acesso aos órgãos judiciários e aos processos contenciosos, e, sim,

como *acesso à ordem jurídica justa*; b) direito de todos os jurisdicionados à solução dos conflitos de interesses pelos meios mais adequados a sua natureza e peculiaridade, inclusive com a utilização dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos, como a mediação e a conciliação; c) obrigatoriedade de oferecimento de serviços de orientação e informação e de mecanismos alternativos de resolução de controvérsias, além da solução adjudicada por meio de sentença; d) preocupação pela boa qualidade desses serviços de resolução de conflitos, com a adequada capacitação, treinamento e aperfeiçoamento permanente dos mediadores e conciliadores; e) disseminação da cultura de pacificação, com apoio do CNJ aos tribunais na organização dos serviços de tratamento adequado dos conflitos, e com a busca da cooperação dos órgãos públicos e das instituições públicas e privadas da área de ensino, com vistas à criação de disciplinas que propiciem o surgimento da cultura da solução pacífica dos conflitos de interesses; f) é imposta aos Tribunais a obrigação de criar: 1. Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos; 2. Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania; 3. cursos de capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de mediadores e conciliadores, "com a observância do conteúdo programático e carga horária mínimos estabelecidos pelo CNJ"; 4. banco de dados para a avaliação permanente do desempenho de cada Centro; 5. cadastro dos mediadores e conciliadores que atuem em seus serviços.

Quanto aos anseios de tal política pública em âmbito nacional institucionalizada pelo CNJ por meio da Resolução nº 125, registra Watanabe (2011b, p. 9) que:

Desde que seja *adequadamente implementada a Resolução*, certamente assistiremos a uma *transformação revolucionária*, em termos de natureza, qualidade e quantidade dos serviços judiciários, como estabelecimento de filtro importante da litigiosidade, com o atendimento mais facilitado dos jurisdicionados em seus problemas jurídicos e conflitos de interesses e com o maior índice de pacificação das partes em conflito, e não apenas solução dos conflitos, isso tudo se traduzindo em redução da carga de serviços do nosso Judiciário, que é sabidamente excessiva, e em maior celeridade das prestações jurisdicionais. A consequência será a recuperação do prestígio e respeito do nosso Judiciário. E assistiremos, com toda a certeza, à profunda transformação do nosso país, que substituirá a atual "*cultura da sentença*" pela "*cultura da pacificação*", disso nascendo, como produto de suma relevância, a *maior coesão social*.

Segundo Azevedo (2016, p. 40), o movimento de acesso à justiça, inicialmente, "buscava endereçar conflitos que ficavam sem solução em razão da falta de instrumentos processuais efetivos ou custos elevados, voltando-se a reduzir a denominada litigiosidade contida". Entretanto, registra que atualmente:

[...] a administração da justiça volta-se a melhor resolver disputas afastando-se muitas vezes de fórmulas exclusivamente positivadas e incorporando métodos interdisciplinares a fim de atender não apenas aqueles interesses juridicamente tutelados mas também outros que possam auxiliar na sua função de pacificação social.

Como forma de emprestar efetividade ao sistema de justiça, a política pública decorrente da Resolução implementa em âmbito nacional a organização judiciária proposta pelo Fórum de Múltiplas Portas (FMP) (ou Tribunal Multiportas) do direito norte-americano, que tem origem em uma proposta do professor Frank Sander iniciada no final da década de 1970 e que passou a denominar-se posteriormente de *Multidoor Courthouse* (AZEVEDO, 2016, p. 40).

O sistema de Justiça de Múltiplas Portas proporciona ao cidadão que busca uma solução para o seu conflito de interesses outras “portas” além daquela “porta” tradicional do processo judicial; vale dizer, outros métodos adequados de solução de conflitos em complementação ao modelo tradicional e que serão escolhidos conforme as especificidades de cada conflito e as características de cada método que o tornará mais adequado à solução.

Para LUCHIARI (2011, p. 241), o Fórum de Múltiplas Portas ou Tribunal Multiportas:

[...] constitui uma forma de organização judiciária na qual o Poder Judiciário funciona como um centro de resolução de disputas, com vários e diversos procedimentos, cada qual com suas vantagens e desvantagens, que devem ser levadas em consideração, no momento da escolha, em função das características específicas de cada conflito e das pessoas nele envolvidas. Em outras palavras, o sistema de uma única "porta", que é o do processo judicial, é substituído por um sistema composto de variados tipos de procedimento, que integram um "centro de resolução de disputas", organizado pelo Estado, composto de pessoas treinadas para receber as partes e direcioná-las ao procedimento mais adequado para o seu tipo de conflito.

O Tribunal Multiportas seria então um centro de resolução de disputas a ser organizado pelo Estado, constituído de pessoas treinadas para receber as partes e direcioná-las ao procedimento mais adequado para o seu tipo de conflito, ofertando-se assim outros métodos além do tradicional para solução do conflito, porém, observando-se o conflito que se apresenta a fim de indicar o método mais adequado ao seu tratamento.

A escolha do método adequado perpassa pela compreensão do conflito. A moderna teoria do conflito passou por alterações e uma das principais consistiu na

possibilidade de se compreender o conflito como algo positivo, uma vez que se trata de um fenômeno natural e que acontece em qualquer relação social. Visto desta perspectiva é possível perceber o conflito de forma positiva (AZEVEDO, 2016, p. 51).

O Manual de Mediação Judicial do CNJ (AZEVEDO, 2016, p. 56) considerando o conceito de processos construtivos de resolução de disputas afirma que:

[...] ocorreu alguma recontextualização acerca do conceito de conflito ao se registrar que este é um elemento da vida que inevitavelmente permeia todas as relações humanas e contém potencial de contribuir positivamente nessas relações. Nesse espírito, se conduzido construtivamente, o conflito pode proporcionar crescimento pessoal, profissional e organizacional. A abordagem do conflito – no sentido de que este pode, *se conduzido com técnica adequada*, ser um importante meio de conhecimento, amadurecimento e aproximação de seres humanos – impulsiona também relevantes alterações quanto à responsabilidade e à ética profissional.

O CNJ por meio do mesmo Manual (AZEVEDO, 2016, p. 55) assevera ainda que: “um processo destrutivo se caracteriza pelo enfraquecimento ou rompimento da relação social preexistente à disputa em razão da forma pela qual esta é conduzida”. Em contrapartida, processos construtivos “seriam aqueles em razão dos quais as partes concluiriam a relação processual com um fortalecimento da relação social preexistente à disputa”.

Exemplo de um processo construtivo é a mediação, na medida em que uma vez tratado o conflito, tem o potencial de restabelecer os vínculos preexistentes, fortalecendo a relação social rompida em decorrência do conflito e permitindo coexistência harmoniosa.

Diante disso, afirma o CNJ (AZEVEDO, 2016, p. 56):

[...] que há patente necessidade de novos modelos que permitam que as partes possam, por intermédio de um procedimento participativo, resolver suas disputas construtivamente ao fortalecer relações sociais, identificar interesses subjacentes ao conflito, promover relacionamentos cooperativos, explorar estratégias que venham a prevenir ou resolver futuras controvérsias, e educar as partes para uma melhor compreensão recíproca.

Assevera Marcato (2017, p. 138) que o sucesso decorrente da promessa oriunda de um sistema de Múltiplas Portas, inevitavelmente perpassará pela viabilidade de se superar os desafios decorrentes da sua implantação, de ordem estrutural, educacional e cultural, pois:

[...] o êxito dessa promessa de um sistema multiportas de resolução de conflitos depende, obrigatoriamente, de que seja possível suplantar os desafios para a sua implantação: os de ordem estrutural (estrutura física para recebimento dos Cejuscs, contratação de pessoal, organização de agendas e rotinas); os de ordem educacional (preparação dos operadores do direito, dos funcionários dos Cejuscs e dos mediadores); e os de ordem cultural (criação de novos paradigmas sobre a utilização dos meios consensuais).

Por força da Resolução nº 125, o CNJ ao formular a política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses no âmbito do poder judiciário estabeleceu e incentivou a organização e a implementação de outros mecanismos de solução de conflitos além do processo judicial, em especial os consensuais de mediação e conciliação – métodos autocompositivos.

O CNJ estabeleceu objetivos a serem alcançados pela política pública Judiciária que compreendem a utilização dos métodos consensuais de solução de conflitos no poder judiciário, com destaque para a conciliação e a mediação, a mudança de mentalidade da comunidade e dos operadores de direito a respeito dos métodos adequados e consensuais de solução de conflito a fim de atingir o escopo da pacificação social e, “tornar efetivo o acesso qualificado à justiça (‘acesso à ordem jurídica justa’)” (CNJ, 2019g).

O direito de acesso à justiça está previsto na Constituição Federal no art. 5º, inciso XXXV, como direito fundamental do cidadão. Segundo Azevedo (2011, p. 12-13), o movimento de acesso à justiça, historicamente, pode ser dividido em três períodos: “i) mero acesso ao Poder Judiciário; ii) acesso ao Poder Judiciário com resposta tempestiva; e iii) acesso a uma solução efetiva para o conflito por meio de participação adequada do Estado.” Para o citado autor, o primeiro período

[...] pode ser constatado pela apresentação do Prof. Roscoe Pound sobre causas de insatisfação da população com a administração da justiça perante a ordem dos advogados norte-americanos (*American Bar Association*) em 1906; pela Conferência Pound em homenagem ao referido professor em 1976; e pela obra intitulada **Acesso à Justiça**, dos autores Bryant Garth e Mauro Cappelletti, publicada em 1978. Nesse primeiro modelo, preconizavam-se três ondas renovatórias que envolviam a assistência judiciária aos pobres, a representação dos interesses difusos e os então chamados métodos “alternativos” de resolução de conflitos. Esses movimentos provocaram a realização de reformas estruturais no Judiciário, bem como no sistema processual dos países ocidentais, inclusive no Brasil, visando a tornar o Poder Judiciário mais acessível e a

participação em processos heterocompositivos estatais mais simplificada.

O segundo período, para o autor (p. 13-14):

[...] foi marcado pela continuada inquietação de juristas, sociólogos, antropólogos, economistas, cientistas políticos e psicólogos, bem como pela contribuição de doutrinadores e magistrados que sinalizavam que não bastava o ingresso de uma demanda para se consubstanciar a efetividade do acesso à Justiça - era necessária a saída do Poder Judiciário como uma sentença em tempo razoável. No Conselho Nacional de Justiça, uma das metas prioritárias do Poder Judiciário em 2010 consistia precisamente em sentenciar todas as demandas propostas até o ano de 2005. Por esta abordagem, pode-se concluir que o segundo período do acesso à Justiça se caracteriza principalmente pela forma complementar ao primeiro período. Nesse sentido, complementa-se a noção de "acesso ao Poder Judiciário" com a expectativa de que a resposta do Estado seja tempestiva.

Por fim, o terceiro e atual período de acesso à justiça, destaca o autor (p. 15) que, de fato, o que se nota:

[...] como marca característica desse terceiro período do movimento de acesso à Justiça consiste precisamente em administrar-se o sistema público de resolução de conflitos como se este fosse legitimado principalmente pela satisfação do jurisdicionado com a condução e com o resultado final de seu processo.

O *princípio de acesso à Justiça* na concepção moderna assegura não só o acesso formal aos órgãos judiciários, mas também um acesso qualificado que propicie aos indivíduos o acesso à ordem jurídica justa:

[...] no sentido de que cabe a todos que tenham qualquer problema jurídico, não necessariamente um conflito de interesses, uma atenção por parte do Poder Público, em especial do Poder Judiciário. Assim, cabe ao Judiciário não somente organizar os serviços que são prestados por meio de processos judiciais, como também aqueles que socorram os cidadãos de modo mais abrangente, de solução por vezes de simples problemas jurídicos, como a obtenção de documentos essenciais para o exercício da cidadania, e até mesmo de simples palavras de orientação jurídica. Mas é, certamente, na solução dos conflitos de interesses que reside a sua função primordial, e para desempenhá-la cabe-lhe organizar não apenas os serviços processuais como também, e com grande ênfase, os serviços de solução dos conflitos pelos mecanismos alternativos à solução adjudicada por meio de sentença, em especial dos meios consensuais, isto é, da mediação e da conciliação (WATANABE, 2019, p. 88).

Para Grinover (2016, p. 62) a leitura atual do princípio de acesso à justiça compreende não só a justiça conciliativa (método autocompositivo), mas também a justiça arbitral (método heterocompositivo), que se incluem no quadro da política judiciária e são consideradas como espécies de exercício jurisdicional, entendendo que ambas integram o – novo – conceito de jurisdição, empreendido pela autora, onde:

A percepção de uma tutela adequada a cada tipo de conflito modificou a maneira de ver a arbitragem, a mediação e a conciliação que, de meios sucedâneos, equivalentes ou meramente alternativos a jurisdição estatal, ascenderam a estatura de instrumentos mais adequados de solução de certos conflitos. E tanto assim é que a leitura atual do princípio constitucional de acesso à justiça ("a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" - Const., art. 5º inc. XXXV) é hoje compreensiva da justiça arbitral e da conciliativa, incluídas no amplo quadro da política judiciária e consideradas como espécies de exercício jurisdicional. Entendemos, portanto, que tanto a arbitragem como a justiça consensual integram o conceito de jurisdição (que hoje, conforme visto, caracterizamos como atividade, função e garantia, voltada ao acesso à justiça e a pacificação dos conflitos [...]).

O CNJ por meio da política pública visa redefinir o papel do judiciário na sociedade, buscando estabelecer uma nova face ao Judiciário, transformando-o num efetivo centro de harmonização social, onde o cidadão diante de problemas jurídicos ou conflitos de interesses pode encontrar as suas soluções dentro dos métodos disponíveis, em especial os autocompositivos traduzidos em métodos consensuais de conciliação e mediação, criando-se com isso uma cultura – nova – da pacificação social em contraposição ao método tradicional da litigiosidade do perde e ganha (AZEVEDO, 2016).

A política pública visa estimular o uso de práticas cooperativas em processo de resolução de conflitos, entendendo o CNJ que o acesso à justiça, sob o prisma da autocomposição, deve estimular, difundir e educar seu usuário a melhor resolver conflitos por meio de ações comunicativas.

[...] o acesso à Justiça deve, sob o prisma da autocomposição, estimular, difundir e educar seu usuário a melhor resolver conflitos por meio de ações comunicativas. Passa-se a compreender o usuário do Poder Judiciário como não apenas aquele que, por um motivo ou outro, encontra-se em um dos pólos de uma relação jurídica processual – o usuário do poder judiciário é também todo e qualquer ser humano que possa aprender a melhor resolver seus conflitos, por meio de comunicações eficientes – estimuladas por terceiros, como na mediação ou diretamente, como na negociação. O verdadeiro acesso à Justiça abrange não apenas a prevenção e reparação de direitos, mas a realização de soluções negociadas e o

fomento da mobilização da sociedade para que possa participar ativamente dos procedimentos de resolução de disputas como de seus resultados (AZEVEDO, 2016, p.41).

Ao se pretender dar um novo rosto ao poder judiciário, transformando-o em um centro de harmonização social por meio da política pública judiciária que compreende a utilização dos métodos consensuais de solução de conflitos - ditos autocompositivos - para se atingir a pacificação social, o CNJ, segundo Azevedo (2016, p. 32), parte da premissa de que na autocomposição:

[...] o centro do processo são as pessoas que o compõem. Desta forma se faz necessário atentar às necessidades materiais e processuais que os interessados têm ao se conduzir uma mediação ou uma conciliação. Na heterocomposição, por sua vez, há preocupação com a transparência do processo de forma que deve prevalecer a regra procedimental que tiver sido normatizada. Para a autocomposição a justiça é um valor construído pelas próprias partes. Na heterocomposição a justiça é decorrente da adequada aplicação de procedimento previsto em lei.

O ser humano passa a ser o componente fundamental ao conflito e sua resolução, e não a aplicação adequada dos procedimentos previsto em lei. A justiça é construída pelas próprias partes, sendo as responsáveis pelo próprio resultado, assumindo o protagonismo e a responsabilidade pelo tratamento do conflito, tornando a pacificação social (finalidade da Jurisdição) consensuada e mais justa, cujo resultado não tem perde e ganha, mais ganha/ganha, sendo mais justo (AZEVEDO, 2016).

A política pública judiciária que compreende a utilização dos métodos consensuais de solução de conflitos no poder judiciário foi criada pelo CNJ, porém coube aos Tribunais a sua implantação, conforme se infere do art. 7º da Resolução nº 125. A estrutura da autocomposição no poder judiciário está alicerçada em três pilares definidos no art. 2º da Resolução: 1) centralização das estruturas judiciárias, por meio dos CEJUSCs; 2) adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores; 3) acompanhamento estatístico específico.

A implantação da política pública de tratamento adequado dos conflitos pelos Tribunais compreende a instalação do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), órgão responsável pelo desenvolvimento da Política Judiciária Nacional nos Estados, em decorrência do que dispõe o art. 7º da Resolução, tendo dentro de suas atribuições: “planejamento, manutenção e aperfeiçoamento de ações voltadas ao cumprimento da política

pública e de suas metas, atuando na interlocução com outros tribunais, entidades públicas e privadas”, dentre elas a Ordem dos Advogados do Brasil, Defensorias Públicas, Instituições de Ensino Superior, Ministério Público, Poder Executivo e suas Procuradorias (CNJ, 2019g).

Segundo o CNJ (2019g), também são funções dos NUPEMECs:

[...] realizar gestão nas empresas e nas agências reguladoras de serviços públicos, com vistas à modificação da política interna, incentivando práticas autocompositivas; instalar e fiscalizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs); promover capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores em métodos consensuais de solução de conflitos; criar e manter cadastro de conciliadores e mediadores que atuem em seus serviços, regulamentando o processo de inscrição e de desligamento; fixar a remuneração de conciliadores e de mediadores, nos termos da legislação específica [...].

Dentre as atribuições e competências do NUPEMEC, chamado de cérebro autocompositivo do Tribunal (AZEVEDO, 2016, p. 42), encontra-se a criação e instalação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), que tem por objetivo principal a realização das sessões de conciliação e mediação do Tribunal, além do atendimento e orientação aos cidadãos que possuem dúvidas e questões jurídicas, nos termos do art. 8 da Resolução. Segundo o CNJ (2019g) “os parâmetros utilizados para a criação dos CEJUSCs foram o gerenciamento dos processos e o Fórum de Múltiplas Portas ou Tribunal Multiportas (Multidoor Courthouse) do direito norte-americano”

A realização da autocomposição pelos CEJUSCs envolve obrigatoriamente três setores, segundo o art. 10 da Resolução: setor pré-processual, setor processual e setor de cidadania. O processo judicial é aberto por meio de uma ação onde o cidadão representado por um advogado provoca o poder judiciário para solucionar o conflito de interesses por ele apresentado.

A sessão de conciliação e mediação pelos tribunais, por meio dos CEJUSCs, pode se dar antes mesmo da propositura da ação, denominada de pré-processual, ou quando já em curso o processo, chamada de processual, quando então o processo é encaminhado ao setor para a realização da autocomposição por conciliadores e mediadores capacitados.

No setor de cidadania, segundo o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP, 2014):

[...] poderão ser disponibilizados serviços de documentação (identidade, carteira de trabalho, título de eleitor, etc.), de psicologia e assistência social e de esclarecimentos de dúvidas (plantões do Registro Civil, do Registro de Imóveis, da OAB, da Defensoria, etc.). Ainda, pode haver no “Centro” serviços decorrentes de convênios com a Prefeitura, a Justiça Eleitoral, a Justiça do Trabalho, o PROCON (projeto de superendividamento), o INSS e o IMESC (realização de exame de DNA).

Para Neumann (2013, p. 55/56) o procedimento adotado pelo setor de Cidadania é semelhante ao sistema de Justiça do Fórum de Múltiplas Portas (FMP) (ou Tribunal Multiportas) do direito norte-americano, onde o cidadão é orientado sobre o melhor método de tratamento de conflito, podendo ele exercer a escolha do método mais adequada à sua situação:

O procedimento adotado pelo setor de Cidadania é parecido com o utilizado pelos norte-americanos como Multiportas, no qual o cidadão é orientado sobre o melhor método de tratamento do seu conflito podendo exercer sua autonomia e sua escolha antes mesmo do início da sessão. No sistema múltiplas portas, o objetivo principal é oferecer tratamento às particularidades do conflito de maneira efetiva, célere e com baixo custo. Seu procedimento requer, preliminarmente, uma avaliação, realizada por profissional capacitado que identificará qual instrumento de tratamento ou resolução de demandas (ou “porta”) será mais adequado.

A estrutura dos CEJUSCs, cujo Centro é denominado de corpo autocompositivo (AZEVEDO, 2016, p. 42), para funcionarem deve contar com um juiz coordenador e, se necessário, com um adjunto, competindo-lhes a sua administração e a homologação de acordos, bem como a supervisão do serviço de conciliadores e mediadores (art. 9º da resolução).

A política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do poder judiciário estabelecida pela resolução nº 125 do CNJ compreende a criação do NUPEMEC e a instalação dos CEJUSCs pelos Tribunais.

A análise da referida política pública parte do plano nacional - estabelecido pela resolução nº 125 do CNJ - e converge para o plano local do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, com a criação do NUPEMEC e das instalações dos CEJUSCs existentes, voltando a atenção da análise para o 8º

CEJUSC, localizado no Fórum da Comarca de Vila Velha, com atuação específica na área de família, que será o objeto de estudo de caso (Capítulo 3).

2.2 A política pública nacional implantada pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo

O NUPEMEC do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES) foi criado pela Resolução nº 17, publicada no Diário da Justiça em 15 de abril de 2013, tendo como objetivos “disseminar a cultura de pacificação social e dar tratamento adequado aos conflitos, usando os métodos consensuais de solução de conflitos para resolver processos e prevenir o ingresso de novas ações por meio da mediação e conciliação”, nos termos da Resolução nº 125 do CNJ, das disposições do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) e da Lei da Mediação nº 13.140/2015.

Dentre as atribuições do NUPEMEC do Tribunal Capixaba está a criação e a coordenação das atividades dos CEJUSCs – Centros Judiciários de solução de Conflitos e Cidadania, onde são realizadas as “sessões de conciliação e mediação e se desenvolvem projetos de cidadania”, além de outras atribuições, dentre elas a de planejar e implementar as ações voltadas para o cumprimento das metas, capacitar e treinar mediadores e conciliadores, buscar parcerias com entes públicos e privados e, sensibilizar os jurisdicionados sobre os meios de solução de conflitos (TJES, 2019b).

O Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), bem como os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) integram o Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo, por força do artigo 38-Y, da Lei Complementar Estadual nº. 234/2002, com as alterações promovidas pela Lei Complementar Estadual nº. 788/2014.

O TJES por meio do NUPEMEC criou e instalou até o presente momento²¹ doze CEJUSCs, dentre eles um itinerante, com atuação nas Comarcas²² da Capital e em todas as outras Comarcas do Estado do Espírito Santo que não possuem CEJUSCs instalados, e outro no próprio Tribunal, órgão de segundo grau. Os Centros podem ser procurados em situações de família, como divórcio, pedido

²¹ Agosto de 2019.

²² Área de atuação do Poder Judiciário Estadual em primeiro grau de jurisdição que pode se limitar a extensão territorial de um Município ou envolver mais de um, segundo critérios definidos pelo próprio Tribunal Estadual, em razão da competência legal.

de pensão alimentícia, guarda de filhos, regulamentação de visitas e também em causas cíveis em geral, como cobranças, dívidas bancárias, conflitos de vizinhança, entre outras.

No próximo capítulo será abordado e tratado apenas o 8º CEJUSC como objeto e suporte para o estudo de caso como corte metodológico para análise da implantação e execução da política pública nacional de tratamento adequado de conflitos.

CAPÍTULO III

3. 8º CEJUSC DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3.1 8º CEJUSC – estudo de caso

Dentre os CEJUSCs criados e instalados pelo NUPEMEC do Tribunal de Justiça do Espírito Santo encontra-se o 8º CEJUSC, com atuação na Comarca de Vila Velha e nos limites de toda a extensão territorial do Município, exclusivamente no âmbito familiar. Esse Centro foi criado pelo Ato Normativo nº 056/2017 em conformidade com a Resolução nº. 17, do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, publicada no Diário da Justiça em 15 de abril de 2013.

A atuação do 8º CEJUSC limita-se a realização de mediação no âmbito familiar; o Centro, portanto, utiliza-se da mediação familiar como método adequado de tratamento de conflito nas relações oriundas do direito de família: divórcio, reconhecimento e dissolução de união estável, alimentos, guarda e visitação (convivência), partilha de bens, entre outros inerentes.

A fim de verificar a instituição da política pública nacional de tratamento adequado de conflito instituída pelo CNJ por meio da Resolução nº 125 e implantada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, no âmbito do 8º CEJUSC - Centro Judiciário de solução de Conflitos e Cidadania – Vila Velha-ES, procedeu-se ao estudo de caso com a realização de pesquisa de campo e empírica mediante entrevista semi-estruturada com a Coordenadora do Centro²³ e a observação no local da estrutura e das práticas realizadas, as quais passa a descrição.

O Centro está instalado em uma sala no prédio do Fórum da Comarca de Vila Velha-ES, que tem competência de atuação em todo o território do Município, sendo o segundo mais populoso do Estado segundo informações do IBGE (2019), contando atualmente com 493.838 pessoas (estimada/2019²⁴), sendo que já ocupou o posto de o mais populoso.

A sala onde funciona o Centro é pequena e comporta apenas a Coordenadora e dois estagiários na parte da tarde. A Coordenadora é servidora do Tribunal de Justiça e está vinculada a essa atividade desde a instalação do Centro,

²³ Centro aqui é utilizado como correspondente ao 8º CEJUSC objeto do estudo de caso.

²⁴ Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/vila-velha/panorama>

que além dos dois estagiários que funcionam na parte da tarde, conta também com um pela parte da manhã, sendo essa a equipe que compõem o Centro, que funciona das oito até as dezoito horas, de segunda a sexta-feira. A coordenação superior do Centro compete ao juiz diretor do Fórum da Comarca, superior hierárquico da Coordenadora.

Segundo a Coordenadora, o Centro atua apenas em mediação no âmbito familiar, em apoio as quatro varas de família existentes na Comarca. A atividade se concentra na mediação processual. A mediação pré-processual existe, mas não há estrutura neste momento²⁵ adequada e que possibilite o atendimento por essa via de forma mais substancial. Desde a sua abertura, em maio de 2017 até agosto de 2019 o Centro apenas realizou 04 (quatro) mediações pré-processual²⁶, sendo que na sua maioria foram petições das partes representadas por advogado comum a fim de que fosse encaminhado pelo mediador ao Juiz para homologação (por sentença) do acordo entre as partes, o que não vem mais acontecendo. Não consta o setor de Cidadania a que alude o art. 10 da Resolução 125 do CNJ.

Os mediadores que funcionam no Centro são cadastrados pelo NUPEMEC do Tribunal de Justiça Capixaba, encontrando-se a lista no sítio do próprio Tribunal no link específico criado para informações sobre a conciliação e a mediação²⁷. Os mediadores atuam de forma voluntária e ainda não há uma política do TJES sobre a sua remuneração, como registrou a Coordenadora.

Atualmente (agosto/2019) o Centro conta com quinze mediadores, além da própria Coordenadora – que também é mediadora e as vezes também realiza sessões, sendo que é insuficiente para atender as mediações processuais realizadas em apoio as quatro varas de família. Registra ainda a Coordenadora do Centro que seria necessário, neste momento, vinte mediadores para atender de forma adequada as varas (setor processual). Se o Centro passar a funcionar com estrutura maior e mais adequada e com plena capacidade de atendimento pelo setor pré-processual – o que ainda não há - necessitará de um acréscimo ainda maior no quadro de mediadores.

As sessões de mediação são realizadas nas salas de audiência das varas de família, pois o Centro não possui salas próprias para mediação. Os mediadores utilizam não só a sala como o computador do juiz e, por esse motivo, segundo a

²⁵ Agosto/2019.

²⁶ Considerando o relatório mensal interno do 8º CEJUS com dados de julho de 2017 a agosto de 2019.

²⁷ Fonte: <http://www.tjes.jus.br/institucional/nucleos/nupemec/>

Coordenadora, as sessões são realizadas pela manhã, às oito e às dez horas, posto que à tarde funciona a justiça tradicional onde os juízes realizam as suas audiências. Não há nenhum setor interdisciplinar com psicólogos, assistente social etc. em apoio aos mediadores para as sessões que se realizam exclusivamente no âmbito familiar, segundo a Coordenadora.

As sessões de mediação são solicitadas e agendadas (designadas) pelos juízes das varas de família, de acordo com os processos judiciais em que eles identificam e encaminham para a realização de mediação. A Coordenadora do Centro organiza as pautas de sessões de cada vara a partir das solicitações, datas, mediadores disponíveis, horários (8 e 10 horas), turno (matutino) e dias da semana (segunda à sexta).

O Ministério Público Estadual é acionado para se manifestar em caso de acordo, em decorrência do que exige a lei, o que se dá pelo promotor de justiça vinculado à vara de família. Nas sessões de mediação a promotoria de justiça não funciona, conforme informação da Coordenadora do Centro.

A Defensoria Pública Estadual não atua no 8º CEJUS, pois na parte da manhã atendem os cidadãos em suas unidades e, por esse motivo, não pode estar presente às sessões que ocorrem no turno matutino, segundo foi informada à Coordenadora do Centro. Comparecendo um mediando à sessão e não tendo condições de arcar com um advogado, será representado no ato por um advogado dativo: advogado particular que é nomeado pelo Estado em substituição ao defensor público (advogado público e gratuito) quando não pode atuar.

Os advogados dativos compõem uma lista elaborada pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB seccional Espírito Santo – que abre um edital para inscrição dos interessados para tal fim – cuja ordem de inscrição é observada pelo Centro na medida em que haja necessidade de participação de um dativo. Essa listagem fica afixada na entrada da sala do CEJUSC e pode ser consultada e observado o seu cumprimento quanto a ordem de chamada por qualquer interessado.

O 8º CEJUSC possui relatório interno mensal sobre as mediações realizadas, com registro a partir de julho de 2017 até o momento da pesquisa (agosto/2019), sendo que os relatórios de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo CNJ foram realizados a partir de abril de 2018, motivo pelo qual a pesquisa considerou os dados a partir daí, em razão do padrão uniforme e com inserção de dados de acordo com as exigências do CNJ.

Nesse período de dezessete meses (abril/2018 a agosto/2019) foram designadas (agendadas) no 8º CEJUSC 1.326 sessões de mediação envolvendo as quatro varas de família. Desse total foram realizadas 806 sessões de mediação “processual”, o que corresponde a um total de 60% de mediações realizadas considerando o total de agendadas (designadas) pelos juízes das quatro varas. Do total de sessões de mediação realizadas – “806”, no mesmo período, em 573 sessões foram realizadas acordo, o que corresponde a um percentual de 71% em relação ao total de sessões realizadas.

Em relação à mediação “pré-processual”, no mesmo período (abril/2018 a agosto/2019), só foi realizada apenas uma sessão de mediação e com acordo. Convém registrar que desde julho de 2017 a agosto de 2019 o total de sessões “pré-processual” realizadas foi de quatro, todas com acordo, segundo o relatório mensal interno do 8º CEJUSC. Depois que os relatórios foram formulados de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo CNJ, apenas uma mediação pré-processual ocorreu, refletindo na fala da Coordenadora de que ainda não há uma estrutura que permita a sua funcionalidade plena.

A Coordenadora do 8º CEJUSC relata que a há uma promessa do TJES de até dezembro de 2019 instalar três salas de mediação e uma sala para funcionar a parte administrativa (cartório) do CEJUSC, todos no piso superior onde se localiza a atual sala (cartório) do Centro.

3.2 Análise da execução da política pública nacional pelo 8º CEJUSC dentro das atribuições instituídas pelo CNJ por meio da resolução nº 125/2010

Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) tem por objetivo principal a realização das sessões de conciliação e mediação do Tribunal e, nos termos do art. 10 da Resolução nº 125 do CNJ/2010, “deverá obrigatoriamente abranger setor de solução de conflitos pré-processual, de solução de conflitos processual e de cidadania”²⁸.

A Política Pública Nacional torna obrigatória para os CEJUSCs a existência do setor de cidadania e a solução de conflitos processual e pré-processual. No 8º CEJUSC existe o setor processual e o pré-processual, porém, não possui o setor de cidadania. O setor pré-processual desde a criação do Centro só

²⁸ Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16.

teve quatro atendimentos que levaram a realização da sessão de mediação e que redundaram em acordo. A atividade se concentra na mediação judicial, limitando-se as quatro varas de família existentes na Comarca.

O Centro tem problemas de ordem estrutural, físico (espaço, móveis, equipamentos etc.) e humano (quadro pessoal), pois além de não contar com o setor de cidadania, o pré-processual está inviabilizado pela falta de estrutura que proporcione esse serviço judiciário à população.

No processual limitou-se a sua atuação ao âmbito familiar, sendo que o Fórum possui varas cíveis, juizados especiais cíveis, fazenda pública, entre outros ramos do direito. O Centro não possui salas de mediação e suas sessões são realizadas pelas manhãs nas salas de audiência das varas de família, posto que à tarde são realizadas as audiências dos juizes, sendo que o CEJUS funciona no turno matutino e vespertino, registrando-se ainda que os mediadores dependem – para realizar as suas funções - dos computadores lá instalados e que são de uso pessoal do magistrado.

A equipe de trabalho é composta por uma Coordenadora, que também exerce a função de mediadora, e três estagiários. O número de mediadores para atender o setor processual de quatro varas de família – âmbito de atuação do CEJUSC – é insuficiente: falta mediadores para o setor processual e faltaria para o setor pré-processual, ainda inviabilizado. Neste demandaria também a contratação de pessoal para ampliar a atuação do Centro.

Já advertiu Marcato (2017) que o sucesso decorrente da promessa oriunda de um sistema de Múltiplas Portas, inevitavelmente perpassará pela viabilidade de se superar os desafios decorrentes da sua implantação, dentre outros, o de ordem estrutural: compreendendo a estrutura física para recebimento dos Cejuscs e também a contratação de pessoal.

O setor de cidadania também é obrigatório, por força do art. 10 da Resolução nº 125/2010 do CNJ, embora não esteja instalado no 8º CEJUSC. Nesse setor poderia ser disponibilizados serviços – dentre outros – de: documentação, como expedição de identidades, carteira de trabalho e título de eleitor; equipes de apoio interdisciplinar aos mediadores com psicólogos e assistentes sociais, principalmente em se tratando de conflitos oriundos do direito de família, de informações do serviço judiciário e, muitos outros serviços em prol do cidadão e da sua cidadania.

O procedimento adotado pelo setor de Cidadania é parecido com o utilizado pelos norte-americanos como Multiportas, no qual o cidadão é orientado sobre o melhor método de tratamento do seu conflito podendo exercer sua autonomia e sua escolha antes mesmo do início da sessão (NEUMANN, 2013).

O objetivo principal da política pública é oferecer tratamento às particularidades do conflito de maneira efetiva, célere e com baixo custo, principalmente para a população de baixa renda. Seu procedimento requer, preliminarmente, uma avaliação, realizada por profissional capacitado que identificará qual instrumento de tratamento ou resolução de demandas será mais adequado. Para tanto o setor de cidadania deverá contar com profissional habilitado para esse fim, o que demandaria a contratação de pessoal pelo TJES para atingir esse objetivo.

Esse é o mote da Política Pública Nacional instituída pelo CNJ: “assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade”, como também, antes da solução adjudicada mediante sentença (método tradicional) “oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão” (art. 1º²⁹ e parágrafo único³⁰ da Resolução nº 125/2010). Disso decorre a obrigatoriedade prevista no art. 10 da mesma Resolução, em relação à sua existência nos CEJUSCs. A falta desse setor de cidadania, inclusive, o sistema Multiportas, compromete substancialmente os objetivos traçados pela política pública nacional.

A cargo do NUPEMEC, mas que reflete nas atribuições dos CEJUSC, encontra-se a remuneração dos mediadores (CNJ, 2019g), sendo que o Tribunal de Justiça ainda não tem uma política estabelecida, atuando os mediadores como voluntários, o que leva a uma instabilidade no quadro em virtude de desligamentos que vão ocorrendo naturalmente à medida em que o mediador passa a se dedicar a uma atividade remuneratória que incompatibilize a continuidade como mediador, como registrou a própria Coordenadora do Centro.

Além disso, não há como ter uma dedicação exclusiva à atividade de mediador sem remuneração, por razões evidentes de subsistência e dignidade. Quando há, em regra é temporária.

²⁹ Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13.

³⁰ Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16.

A respeito da remuneração dos mediadores pontua Tartuce (2019, p. 307) que “as previsões sobre a necessidade de remuneração são coerentes com a exigência de capacitação e cadastramento, pauta que demanda tempo e dedicação”. As previsões de que trata a autora são as legais e se referem ao art. 13 da Lei de Mediação e ao art. 169 do Código de Processo Civil (CPC). Em reforço, também a Resolução nº 125 prevê a remuneração em seus artigos: 6º, XI; 7º, VIII; e, 12, § 5º.

Uma vez reconhecidos os mediadores e conciliadores “como auxiliares da justiça no novo sistema normativo”, forçoso é que “eles possam desenvolver uma identidade profissional” e, para isso o estabelecimento da remuneração se torna “um elemento fundamental” (TARTUCE, 2019, p. 306).

A remuneração é importante e deve ser em valores que sejam apropriados, pois a partir do momento em que isso se concretizar “haverá maior chance de que passem a integrar os quadros do Poder Judiciário profissionais dedicados e/ou experientes que precisam trabalhar com uma pauta remuneratória adequada” (TARTUCE, 2019, p. 308). Complementa ainda a autora asseverando que deve ser “suficientemente atrativa para que bons profissionais desejem atuar na seara judicial”.

O trabalho voluntário não precisa ser dispensado, porém, dada a importância da remuneração dos mediadores retratada acima, não se pode concentrar e depender desse trabalho altruísta para que ocorram os objetivos traçados pela política pública instituída pelo CNJ.

De outro lado o NUPEMEC do Tribunal de Justiça Capixaba, em relação as suas funções, tem pontos positivos como a capacitação e o treinamento de mediadores, além da criação e da manutenção de cadastro de mediadores – inclusive disponível no sítio do Tribunal de Justiça - que atuam em seus serviços.

O 8º CEJUSC também tem os seus pontos positivos. O relatório interno do Centro referente as sessões de mediação processual (processo judicial) no âmbito das quatro varas de família, revela – num período de dezessete meses - um alto índice de sessões realizadas (806) em comparação com as agendadas (designadas) (1.326) pelos juízes das varas, chegando à marca de 60%.

Utilizando-se o critério do CNJ para determinar a eficiência da política pública – número de acordos realizados nas sessões, o 8º CEJUSC alcançou 573 acordos de um total de 806 sessões de mediação realizadas, o que corresponde a um percentual de 71%.

Esses dados revelam que apesar da deficiência estrutural – física e humana – e considerando apenas a atividade principal do Centro, medição processual, demonstra uma capacidade de executar a política pública instituída e implantada, como também – em parte - de concretizar os objetivos traçados por essa política. Se diz em parte em razão de que as funções do 8º CEJUSC – praticamente - se limitam a realização de sessões de mediação processual.

Outro ponto importante e positivo do 8º CEJUSC diz respeito a atuação dos advogados nas sessões de mediação e da possibilidade de um advogado dativo para o mediando (parte) que não tiver condições de arcar com um, promovendo assim a igualdade e o equilíbrio das partes na sessão de mediação, o que pode contribuir em muito para as próprias partes se sentirem mais seguras, tranquilas e cientes de seus direitos na realização de uma autocomposição como a mediação, onde a solução é construída pelas próprias partes.

O CNJ ao estabelecer a política pública nacional de tratamento de conflitos, ofertando ao cidadão meios adequados de solução de conflitos, previu na Resolução nº 125 do CNJ/2010 a atuação do advogado nas sessões promovidas pelos CEJUSCs, conforme se extrai do art. 11: “nos Centros poderão atuar membros do Ministério Público, defensores públicos, procuradores e/ou advogados”.

Sobre a importância da participação dos advogados e defensores públicos nas sessões de mediação, Cabral e Pantoja (2018, p. 63) asseveram que, desde que bem preparados, podem:

[...] ajudar a identificar interesses e necessidades, aventar soluções de benefício mútuo e auxiliar na eleição da melhor alternativa para o seu cliente. A sua presença pode, ainda, ajudar a conter a carga emocional a que normalmente está sujeita a parte, permitindo-lhe enxergar a situação de forma mais objetiva e racional. Por fim, a atuação do advogado é capaz de proporcionar um maior equilíbrio entre as partes nas negociações, inibindo a imposição de decisões de uma a outra, por conta de suas diferenças de estilo ou de capacidade argumentativa.

A preparação dos advogados a que aludem as autoras (2018, p. 63), diz respeito ao conhecimento por parte desses profissionais sobre o método da mediação e que assim “saibam como contribuir para o seu proveito e que estejam dispostos a agir de forma colaborativa”, mantendo-se afastados do paradigma adversarial contido no método tradicional de resolução de conflitos, o que pode redundar em uma atuação valiosa e não perniciosa à mediação.

Convém registrar que os mediadores não precisam ser formados em direito para serem capacitados e atuarem como tal, seja judicialmente ou extrajudicialmente. Advertem as autoras que “é bastante recomendável, senão imprescindível”, a “prestação de assessoria jurídica aos mediados” (CABRAL; PANTOJA, 2018, p. 63). Isso porque:

Não se pode correr o risco de realizarem-se avenças inexequíveis, ou mesmo temerárias, nas quais os participantes disponham de direitos de que não sabiam sequer ser titulares. Em outras palavras, para que a vontade manifestada pelas partes em determinado acordo seja verdadeiramente livre e consciente, é preciso que tenham pleno conhecimento dos seus próprios direitos.

Como a atividade do 8º CEJUSC praticamente se concentra na mediação processual em apoio às quatro varas de família, a Coordenadora do Centro pontua que a necessidade de se nomear um advogado dativo é mais comum nos processos judiciais que estão no começo, quando a parte contrária ainda não faz parte do processo, em virtude do que dispõe o art. 334 do Código de Processo Civil:³¹

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

Uma vez designada a sessão de mediação pelo juiz no início do processo judicial, a parte requerente comparece acompanhada de advogado à sessão de mediação a ser realizada no CEJUSC; pode acontecer de a parte contrária não estar acompanhada de um advogado, pois é a primeira vez que está sendo chamada e pode ocorrer de não lançar mão de um profissional neste momento ou mesmo não ter condições de contratar um, lembrando que no 8º CEJUSC a Defensoria Pública não atua nas sessões de mediação, como informou a Coordenadora do Centro.

O 8º CEJUSC atua em consonância com o que dispõe o parágrafo único do art. 10 da Lei de Mediação³²: “comparecendo uma das partes acompanhada de advogado ou defensor público, o mediador suspenderá o procedimento, até que todas estejam devidamente assistidas”.

³¹ Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

³² Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.

A respeito da norma e da necessidade de equilíbrio no procedimento, Cabral e Pantoja (2018, p. 65) pontuam que:

A norma concretiza o princípio da isonomia, de matiz constitucional, sendo certo que pressupõe não apenas a igualdade das partes perante a lei, chamada “isonomia formal”, mas também a proibição de distinções fundadas nas particularidades dos indivíduos, dita “isonomia material”. Assim, a adequada promoção desta garantia fundamental impõe que os desiguais sejam tratados de forma diferenciada, na exata medida em que se distinguem dos demais, justamente a fim de preservar a equiparação mútua.

E prosseguem as autoras ao afirmarem que na mediação o princípio da isonomia “significa que o mediador deve cuidar de prover iguais oportunidades de manifestação e escuta, além de condições equânimes para avaliação de eventuais ofertas de acordo” (CABRAL; PANTOJA, 2018, p. 65).

A Lei de Mediação, em seu art. 2º, inciso I, impõe que o mediador seja imparcial. Em uma sessão de mediação em que apenas uma das partes se apresenta representada por advogado, importará em “grave desequilíbrio de poderes e informações”, o que impele ao mediador a observância do que dispõe o parágrafo único do art. 10 da mesma Lei, não podendo o mediador suprir essa deficiência, sob pena de se comprometer a sua própria isonomia exigida por lei (CABRAL; PANTOJA, 2018, p. 65).

Superados os desafios da implantação de um CEJUSC, como visto, e enfrentando os obstáculos encontrados no 8º CEJUSC, é possível não só expandir os serviços (que são obrigatórios) como também proporcionar ao cidadão Vilavelhense um serviço eficiente e adequado e que atenda aos anseios da política pública nacional do CNJ, tendo o 8º CEJUSC dado mostra de que é capaz de executá-los na integralidade, acaso seja fornecida a estrutura física e humana, como também de expandir os índices de êxito até então obtidos - tidos como de eficiência pelo CNJ (realização de acordo).

CONCLUSÃO

A política pública instituída pela Resolução nº 125 do CNJ e implantada pelo Tribunais do país tem pontos importantes, dentre outros: a atualização do conceito de acesso à justiça, não como um mero acesso formal aos órgãos, mas um acesso à ordem jurídica justa; o direito de todos os cidadãos à solução de conflitos pelos meios adequados, considerando o tipo de conflito apresentado; a obrigatoriedade de oferecimento de serviços de orientação e informação e, dos métodos adequados de solução de conflito, especialmente a conciliação e a mediação, pré-processual e processual; disseminação da “cultura de pacificação”, como fator de maior coesão social; e, a Justiça Multiportas.

A implementação dessa política pública nacional ficou a cabo dos Tribunais com a criação dos NUPEMECs e CEJUSCs. Dentro das atribuições dos Tribunais coube a cada unidade do CEJUSC, obrigatoriamente, conter setor de solução de conflitos pré-processual, de solução de conflitos processual e de cidadania, conforme comando contido no art. 10 da Resolução nº 125 do CNJ/2010.

Trata-se de pilar importante para a implementação e execução da política pública traçada pelo CNJ, tanto que a Resolução nº 125 torna obrigatória a existência desses setores nas unidades dos CEJUSCs.

Considerando a origem dessa política pública, objetivos, parâmetros e diretrizes estabelecidas, se compreende a obrigatoriedade da existência desses setores. O êxito está na funcionalidade adequada e suficiente desses setores.

O 8º CEJUSC como objeto do estudo de caso da implementação e execução da política pública nacional instituída pelo CNJ demonstrou alguns pontos positivos, mas também obstáculos de ordem física e humana a serem superados, revelando a importância não só da criação como também da funcionalidade adequada dos “setores” para a eficiência dessa política pública.

A atualização do acesso à justiça leva a concepção de uma justiça qualificada (acesso à ordem jurídica justa), compreendida no direito do cidadão de ter acesso a métodos adequados de solução de conflito em complementação ao método tradicional – adjudicatório (solução por sentença). Acesso à informação sobre os métodos – ditos “alternativos” - para que o cidadão possa escolher o mais adequado ao seu conflito – sistema Multiportas, conforme o tipo de conflito que se apresenta, com métodos que proporcionem a construção da solução pelas próprias

partes (autocomposição) com potencial de manutenção de vínculos pré-existentes e coexistência pacífica. Acesso a possibilidade de uso desses mecanismos antes mesmo de se instaurar um processo judicial, como na mediação pré-processual. Acesso a uma justiça preocupada com o resultado efetivo (resultado) e justo, onde o ser humano passa a ser o componente fundamental ao conflito e sua resolução, tornando a pacificação social (finalidade da Jurisdição) consensuada e mais justa. Um acesso a orientação adequada para solução de problemas jurídicos que nem sempre passam por solução de conflitos, como a expedição de documentos que são essenciais ao exercício da cidadania.

O instrumento pensado pela política pública instituída pelo CNJ para viabilizar e concretizar esse acesso à justiça é o CEJUSC, a ser criado pelos Tribunais do país, a quem coube a implantação e execução dessa política pública. A concretização desse acesso à justiça está nos setores de solução de conflitos pré-processual, processual e de cidadania.

O setor de cidadania viabiliza, principalmente (sem esgotar as possibilidades) o sistema Multiportas, na medida em que contendo profissionais qualificados possam promover a informação ao cidadão, para que tome conhecimento desse “novo sistema”, dos métodos existentes, as características de cada um e a sua adequação ao tipo de conflito, bem como informações e soluções de problemas jurídicos relacionados ao exercício da cidadania que não necessariamente envolvam conflito de interesses, além da disseminação da “cultura da pacificação” demonstrando as vantagens de uma autocomposição.

A difusão da “cultura da pacificação” em substituição a atual “cultura da sentença” demanda primordialmente informação qualificada. O estudo de caso realizado no 8º CEJUSC (Vila Velha) do Tribunal de Justiça do Espírito Santo revela mediante observação *in loco* que nem criado foi o setor de cidadania. Se a informação não chega ao cidadão, a política pública pode ficar comprometida em decorrência da ausência de informação de sua existência.

Sem informação qualificada fica comprometido também um outro setor obrigatório: o de solução de conflito pré-processual. Desconhecendo o cidadão que existe um mecanismo que permite tratar o seu conflito antes e até mesmo sem necessidade de se abrir um processo judicial, conduzirá o jurisdicionado a continuar a litigar em juízo pelo método tradicional – na contramão dos objetivos traçados pela política pública. A descoberta tardia, no curso do processo, que existia uma outra possibilidade paralela a essa, embora ainda seja possível fazer uso dela, será a

custo de desgastes emocionais e despesas processuais que poderiam ter sido evitados, sem considerar o tempo postergado da solução e a angústia vivida no percurso processual percorrido até então.

O estudo de caso perante o 8º CEJUSC ainda revelou que mesmo existindo o setor de cidadania, ainda é necessário que o Centro possua minimamente estrutura física e humana condizente para fazer frente à demanda da população nos setores pré-processual e processual, que no caso em estudo englobou o segundo município mais populoso do Estado do Espírito Santo.

Ao CNJ cabe o monitoramento para verificar e acompanhar o resultados obtidos pelos Tribunais com a implantação da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário instituída pela Resolução nº 125/2010 do CNJ, que não pode se limitar aos índices correspondentes a realização de acordos pelos meios autocompositivos, posto que o “novo sistema de Justiça” empreendido em decorrência da reeleitura do acesso à justiça, deve ser efetivo (com resultado concreto e tempestivo), adequado (por meios de tratamento adequado ao tipo de conflito; informações e serviços de cidadania adequados) e justo (preocupado com o resultado), perpassando por oferta de serviços obrigatórios e adequados ao cidadão, que tem direito fundamental de acesso a esses novos serviços ofertados pelos CEJUSCs, ficando o desafogamento do judiciário para um plano reflexo dessa política pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRIGHI, Fátima Nancy. Formas alternativas de solução de conflitos. **Revista de Direito Administrativo**. v. 251, pp. 263-272. 2009.

AZEVEDO, André Gomma de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**, 6. ed. Brasília/DF: CNJ, 2016.

AZEVEDO, André Gomma de. Desafios de Acesso à Justiça ante o Fortalecimento da Autocomposição como Política Pública Nacional. In: RICHA, Morgana de Almeida; PELUSO, Antonio Cesar (Org.). **Conciliação e Mediação**: estruturação da política judiciária nacional. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

BARBOSA, Águida Arruda. **Mediação familiar interdisciplinar**. São Paulo: Atlas, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 set. 2019.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier; CURY, Cesar Felipe. (Org.). **Lei de Mediação comentada artigo por artigo**: dedicado à memória da Prof^a Ada Pellegrini Grinover. 1. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2018.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier; PANTOJA, Fernanda Medina. Art. 10. In: CABRAL, Trícia Navarro Xavier; CURY, Cesar Felipe. (Org.). **Lei de Mediação comentada artigo por artigo**: dedicado à memória da Prof^a Ada Pellegrini Grinover. 1. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2018.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ZANETI JR., Hermes. (Org.). **Justiça Multiportas**: Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. *Coleção grandes temas do novo CPC*, 9.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARMONA, Carlos Alberto. **Arbitragem e processo**: um comentário à Lei nº 9.307/96. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2009.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 24 set. 2019a.

_____. **Justiça em Números 2017**: ano-base 2016/Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: _____ em:

<<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2019b.

_____. **Justiça em Números 2018:** ano-base 2017/Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2019c.

_____. **Justiça em Números 2019:** ano-base 2018/Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf>. Acesso em 28 set. 2019d.

_____. **Conciliação e mediação.** Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao>>. Acesso em: 24 set. 2019e.

_____. **Resolução nº 125 de 29/11/2010.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 24 set. 2019f.

_____. **Política Judiciária Nacional, NUPMECs e CEJUSCs.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/perguntas-frequentes/politica-judiciaria-nacional-nupmec-s-e-cejuscs>>. Acesso em: 24 set. 2019g.

_____. **Quem somos.** Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos-e-visitas/>>. Acesso em: 01 out. 2019h

FREGAPANI, Guilherme Silva Barbosa. Formas alternativas de solução de conflitos e a Lei dos Juizados Especiais Cíveis. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 34, pp. 99-107. jan./mar. 1997.

GHISLENI, Ana Carolina. A mediação enquanto política pública no tratamento de conflitos: a teoria e a prática em face da análise do projeto existente em santa cruz do sul. In: SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (Org.). **Mediação enquanto política pública:** o conflito, a crise da jurisdição e as práticas mediativas. Santa Cruz do Sul: UDUNISC, 2012

GHISLENI, Ana Carolina *et al.* Comentários aos artigos 1º ao 6º da resolução nº 125 do CNJ, 29 de novembro de 2010. In: SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (Org.). **A Resolução 125 do CNJ e o papel do terceiro conciliador e mediador na sua efetivação.** Curitiba: Multideia, 2013.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade:** fundamentos para uma nova teoria geral do processo. 1. ed. Brasília/DF: Gazeta Jurídica, 2016.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os métodos consensuais de solução de conflitos no novo CPC. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **O Novo Código de Processo Civil:** questões controvertidas. São Paulo: Atlas, 2015.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O minissistema brasileiro de Justiça consensual: compatibilidades e incompatibilidades. **Publicações da Escola da AGU**, v. 8, n. 1, 2016.

HALE, Durval; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Org.). **Marco Legal da Mediação no Brasil**: comentários à Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. São Paulo: Atlas, 2015.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – **Brasil/ Espírito Santo/estimativa 2019**. V4.3.33. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/panorama>>. Acesso em: 29 set. 2019

JAPIASSU, Hilton. **Interdisciplinaridade e patologia do saber**. Rio de Janeiro: Imago editora, 1976.

LANÇANOVA, Jônatas Luís. O poder judiciário em crise e a mediação como meio alternativo de solução dos conflitos. **Revista Direito em Debate**, v. 23, n. 42, pp. 150–175, 2014.

LUCHIARI, Valeria Ferioli Lagrasta. A Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça: origem, objetivos, parâmetros e diretrizes para a implantação concreta. In: RICHA, Morgana de Almeida; PELUSO, Antonio Cesar (Org.). **Conciliação e Mediação**: estruturação da política judiciária nacional. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MARCATO, Ana Cândida Menezes. A audiência de conciliação ou de mediação no novo código de processo civil. In: CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ZANETI JR., Hermes. (Org.). **Justiça Multiportas**: Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. *Coleção grandes temas do novo CPC, 9*.

MAURICIO JUNIOR, Alceu; MOZINE, Augusto Cesar Salomão; BARROSO, Lucas Abreu (Org.). **Direito e justiça social**. 1. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2017.

MAZZEI, Rodrigo; CHAGAS, Bárbara Seccato Ruis. Métodos ou Tratamento Adequado de Conflitos. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR**, Curitiba, edição especial, ano 3, n. 1, maio. 2018.

MELLO, Kátia Sento Sé; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. Mediação e conciliação no judiciário: dilemas e significados. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 1, pp. 97–122, jan./fev./mar. 2011.

NEUMANN, César Augusto Gomes. Comentários aos artigos 9º e 10 da Resolução nº 125 do CNJ, de 29 de novembro de 2010. In: SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (Org.). **A Resolução 125 do CNJ e o papel do terceiro conciliador e mediador na sua efetivação**. Curitiba: Multideia, 2013.

PORTO, Júlia Pinto Ferreira. O acesso à ordem jurídica justa em sua perspectiva sociológica. **Revista Sociologia Jurídica**, n. 5, jul./dez. 2007.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL. **Lei Ordinária nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 29 set. 2019.

_____. **Lei Ordinária nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm>. Acesso em: 29 set. 2019.

_____. **Lei Ordinária nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 29 set. 2019.

_____. **Lei Ordinária nº 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; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm>. Acesso em: 29 set. 2019.

RICHA, Morgana de Almeida; PELUSO, Antonio Cesar (Org.). **Conciliação e Mediação**: estruturação da política judiciária nacional. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2011.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de direito processual civil**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. A crise do Judiciário e a visão dos juízes. **Revista USP**, São Paulo, n. 21, pp. 34-45, 1994.

SALES, Lília Maia de Moraes. A Mediação de Conflitos—lidando positivamente com as emoções para gerir conflitos. Fortaleza: **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 21, n. 3, pp. 965-986. set./dez. 2017.

SALES, Lília Maia de Moraes; DAMASCENO, Mara Livia Moreira. Mediação, suas técnicas e o encontro dos conflitos reais: estudo de casos. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 16, n. 16, pp. 145–165, 2014.

SANTOS, Ricardo Goretti. Manual de mediação de conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Emmanoel Campelo Pereira de. Introdução. In: AZEVEDO, André Gomma de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**, 6. ed. Brasília/DF: CNJ, 2016

SOUZA, Luciane Moessa de (Org.). **Mediação de conflitos**: novo paradigma de acesso à justiça. 2. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015.

SOUZA, Luciane Moessa de. Mediação, acesso à justiça e desenvolvimento

institucional: análise histórico-crítica da legislação brasileira sobre mediação. In: SOUZA, Luciana Moessa (Org.). **Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça**. 2. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015.

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (Org.). **A Resolução 125 do CNJ e o papel do terceiro conciliador e mediador na sua efetivação**. Curitiba: Multideia, 2013.

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (Org.). **Mediação enquanto política pública: o conflito, a crise da jurisdição e as práticas mediativas**. Santa Cruz do Sul: UDUNISC, 2012.

SPENGLER, Fabiana Marion. Mediação: um retrospecto histórico, conceitual e teórico. In: SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (Org.). **Mediação enquanto política pública: a teoria, a prática e o projeto de lei**. Santa Cruz do Sul: UDUNISC, 2010.

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (Org.). **Mediação enquanto política pública: a teoria, a prática e o projeto de lei**. Santa Cruz do Sul: UDUNISC, 2010.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019

TJES – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO. **Ato normativo nº 56 de 15/05/2017**: autoriza a instalação do 8º centro judiciário de solução de conflitos e cidadania – CEJUSC, no juízo de vila velha. Disponível em: <<http://www.tjes.jus.br/056-autoriza-a-instalacao-do-8o-centro-judiciario-de-solucao-de-conflitos-e-cidadania-cejusc-no-juizo-de-vila-velha-disp-16052017/>>. Acesso em: 28 set. 2019a

TJES – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO. **Conciliação e Mediação – NUPEMEC**. Disponível em: <<http://www.tjes.jus.br/institucional/nucleos/nupemec/>>. Acesso em: 29 set. 2019b

TJSP – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **Nota de esclarecimento**. 2014. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/NotaEsclarecimento.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2019

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Código civil interpretado**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

VEZZULLA, Juan Carlos. **Teoria e Prática da Mediação**. Florianópolis: IMAB, 2001.

VIANNA, Marcio dos Santos. Mediação de conflitos: Um novo paradigma na Administração da Justiça. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 71, dez 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6991>. Acesso em 22 set. 2019

WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. **Revista do Processo**, São Paulo, v. 195, pp.

381-389. 2011a.

WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. In: RICHA, Morgana de Almeida; PELUSO, Antonio Cesar (Org.). **Conciliação e Mediação**: estruturação da política judiciária nacional. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011b.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.