

UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA – UNIARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS
MESTRADO PROFISSIONAL

GUILHERME MASAITI HIRATA YENDO

**A IMPORTÂNCIA DOS CENTROS JUDICIÁRIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS
E CIDADANIA (CEJUSCS) NA CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA DE JUSTIÇA
CONSENSUAL NO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL BRASILEIRO**

ARARAQUARA – SP

2023

GUILHERME MASAITI HIRATA YENDO

**A IMPORTÂNCIA DOS CENTROS JUDICIÁRIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS
E CIDADANIA (CEJUSCS) NA CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA DE JUSTIÇA
CONSENSUAL NO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos, da Universidade de Araraquara, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Aline Ouriques Freire Fernandes.

ARARAQUARA – SP

2023

[página reservada para inserção de ficha catalográfica, a ser elaborada por um profissional bibliotecário com registro no Conselho de Biblioteconomia, por ocasião da entrega da versão final do trabalho acadêmico]

GUILHERME MASAITI HIRATA YENDO

**A IMPORTÂNCIA DOS CENTROS JUDICIÁRIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS
E CIDADANIA (CEJUSCS) NA CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA DE JUSTIÇA
CONSENSUAL NO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL BRASILEIRO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos da Universidade de Araraquara, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Direito.

_____ em 27/10/2023.

Banca Examinadora:

Professora Doutora Aline Ouriques Freire Fernandes (Orientadora)
Universidade de Araraquara

Professora Doutora Jamile Gonçalves Calissi
Universidade de Araraquara (Membro Interno)

Professora Doutora Ana Cláudia Pompeu Torezan Andreucci
Universidade Mackenzie (Membro Externo)

Dedico este trabalho à minha família, pelo estímulo, carinho e compreensão.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela oportunidade de evoluir nessa existência.

À minha orientadora, Prof. Dra. Aline, pelo incrível exemplo de pessoa que é, bem como pelo seu estímulo à pesquisa e suas valiosas orientações. Sua empatia, sua generosidade em compartilhar conhecimentos e seu apoio e incentivo constantes são virtudes que me marcaram profundamente.

Às Profs. Dras. Ana Cláudia e Jamile, pelas preciosas observações quando da banca de qualificação, que enriqueceram de forma decisiva esse trabalho.

A todos os demais professores que participaram da minha formação e dos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos da Universidade de Araraquara, que me auxiliaram nessa empreitada, e o faço nas pessoas dos Profs. Drs. Edmundo, Ricardo e Geralda, por todo o acolhimento e incentivo recebido; além da Naiara, da Secretária, sempre eficiente e atenciosa em todas as minhas solicitações

A todos os amigos também discentes do programa.

Ao TRF da 5ª. Região, pelo incentivo na realização desse projeto.

À minha equipe de excelentes assessores permanentes do Gabinete da 1ª. Relatoria da Turma Recursal de Alagoas, Ana, Flávia, Juliana e Luiz Carlos.

Por fim, agradeço à minha família, pelo apoio incondicional e irrestrito aos estudos durante toda a minha vida, e em especial nessa maravilhosa jornada no PPGD da Universidade de Araraquara.

“A ciência mais útil é aquela cujo fruto é o mais comunicável”
(Leonardo da Vinci).

RESUMO

A Dissertação tem como objetivo investigar o papel dos Centros Judiciários de Solução dos Conflitos e Cidadania (Cejuscs) na construção de um sistema de justiça consensual no Poder Judiciário Federal brasileiro. Busca-se responder à seguinte pergunta: de que modo os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs) podem contribuir na gestão preventiva de conflitos na Justiça Federal? Em face do problema proposto, trabalha-se com a hipótese de que o desenho institucional dos Cejuscs, na Justiça Federal, pode desempenhar papel positivo na gestão de conflitos, com vistas a disseminar a cultura da paz. Usando uma abordagem metodológica exploratória e analítica, a partir de fontes de pesquisa bibliográficas e documentais, o trabalho procura corroborar ou não a hipótese inicialmente levantada. O raciocínio científico empregado é o hipotético-dedutivo, partindo-se de considerações gerais sobre o direito fundamental de acesso à justiça e a cultura da paz, para depois se explorar, de modo específico, o regime jurídico dos Cejuscs, primeiro no Poder Judiciário nacional, e depois na Justiça Federal. Como resultado, visualiza-se, no Cejusc, a existência de um sistema de justiça consensual, onde atuam diversos atores jurídicos e sociais, públicos e privados, que, mediante processos participativos mediados pela linguagem, usando técnicas de comunicação não violenta, interagem e dialogam visando à obtenção do consenso, da construção da cultura da paz e do conseqüente resgate da cidadania pelo jurisdicionado. Ao final, são construídas reflexões e desenvolvidas propostas visando a aprimorar o uso dos Cejuscs na Justiça Federal, sobretudo por meio de uma maior aproximação com organizações da sociedade civil e do Terceiro Setor, bem como por meio de desenvolvimento de uma proposta pedagógica fundada na cultura dos direitos humanos e no desenvolvimento da autonomia e da emancipação dos cidadãos. Objetiva-se assim, não só fomentar a cultura da paz, mas também formar cidadãos conscientes de seu papel na sociedade, ampliar o direito de acesso à justiça e fortalecer o Estado Democrático de Direito no Brasil.

Palavras-chave: Acesso à Justiça; Cultura da Paz; Cejuscs; Justiça Federal; Terceiro Setor.

ABSTRACT

The Dissertation aims to investigate the role of the Judicial Centers for Conflict Resolution and Citizenship (Cejuscs) in the construction of a consensual justice system in the Brazilian Federal Judiciary. The aim is to answer the following question: how can the Judicial Centers for Conflict Resolution and Citizenship (Cejuscs) contribute to the preventive management of conflicts in the Federal Court? In view of the proposed problem, we work with the hypothesis that the institutional design of the Cejuscs, in the Federal Justice, can play a positive role in conflict management, with a view to disseminating the culture of peace. Using an exploratory and analytical methodological approach, based on bibliographic and documentary research sources, the work seeks to corroborate or not the hypothesis initially raised. The scientific reasoning used is hypothetical-deductive, starting from general considerations about the fundamental right of access to justice and the culture of the peace, to then explore, in a specific way, the legal regime of the Cejuscs, first in the national Judiciary, and then in Federal Justice. As a result, Cejusc sees the existence of a consensual justice system, where various legal and social actors, public and private, act, who, through participatory processes mediated by language, using non-violent communication techniques, interact and dialogue aiming to obtain consensus, build a culture of peace and the consequent rescue of citizenship by those under jurisdiction. In the end, reflections are constructed, and proposals are developed aiming to improve the use of Cejuscs in the Federal Justice, especially through closer ties with civil society organizations and the Third Sector, as well as through the development of a pedagogical proposal based on culture human rights and the development of autonomy and emancipation of citizens. The objective is, therefore, not only to foster a culture of peace, but also to form citizens aware of their role in society, expand the right of access to justice and strengthen the Democratic Rule of Law in Brazil.

Keywords: Access to Justice; Culture of Peace; Cejuscs; Federal Justice; Third Sector.

RESUMEN

La Disertación tiene como objetivo investigar el papel de los Centros Judiciales de Resolución de Conflictos y Ciudadanía (Cejuscs) en la construcción de un sistema de justicia consensual en el Poder Judicial Federal brasileño. El objetivo es responder a la siguiente pregunta: ¿cómo pueden los Centros Judiciales de Resolución de Conflictos y Ciudadanía (Cejuscs) contribuir a la gestión preventiva de conflictos en la Justicia Federal? Ante la problemática propuesta, se trabaja con la hipótesis de que el diseño institucional de los Cejuscs, en la Justicia Federal, puede desempeñar un papel positivo en la gestión de conflictos, con miras a difundir la cultura de paz. Utilizando un enfoque metodológico exploratorio y analítico, basado en fuentes de investigación bibliográfica y documental, el trabajo busca corroborar o no la hipótesis inicialmente planteada. El razonamiento científico utilizado es hipotético-deductivo, partiendo de consideraciones generales sobre el derecho fundamental de acceso a la justicia y la cultura de la paz, para luego explorar, de manera específica, el régimen jurídico de los Cejuscs, primero en el Poder Judicial nacional, y luego en la Justicia Federal. Como resultado, Cejusc ve la existencia de un sistema de justicia consensuado, donde actúan diversos actores jurídicos y sociales, públicos y privados, que, a través de procesos participativos mediados por el lenguaje, utilizando técnicas de comunicación no violenta, interactúan y dialogan con el objetivo de obtener consensos, construir una cultura de paz y el consecuente rescate de la ciudadanía por parte de quienes están bajo jurisdicción. Al final, se construyen reflexiones y se desarrollan propuestas encaminadas a mejorar el uso de los Cejuscs en la Justicia Federal, especialmente a través de vínculos más estrechos con organizaciones de la sociedad civil y el Tercer Sector, así como a través del desarrollo de una propuesta pedagógica basada en la cultura humana. derechos y el desarrollo de la autonomía y emancipación de los ciudadanos. El objetivo es, por tanto, no sólo fomentar una cultura de paz, sino también formar ciudadanos conscientes de su papel en la sociedad, ampliar el derecho de acceso a la justicia y fortalecer el Estado Democrático de Derecho en Brasil.

Palabras clave: Acceso a la Justicia; Cultura de Paz; Cejuscs; Justicia Federal; Tercer Sector.

RÉSUMÉ

La thèse vise à étudier le rôle des Centres Judiciaires Pour la Résolution des Conflits et la Citoyenneté (Cejuscs) dans la construction d'un système de justice consensuelle au sein du système judiciaire fédéral brésilien. L'objectif est de répondre à la question suivante : comment les Centres Judiciaires de Résolution des Conflits et de Citoyenneté (Cejuscs) peuvent-ils contribuer à la gestion préventive des conflits au Justice Fédérale? Face à la problématique proposée, nous travaillons avec l'hypothèse que la conception institutionnelle du Cejuscs, au Justice Fédérale, peut jouer un rôle positif dans la gestion des conflits, en vue de diffuser la culture de la paix. Utilisant une approche méthodologique exploratoire et analytique, s'appuyant sur des sources de recherche bibliographiques et documentaires, le travail cherche à corroborer ou non l'hypothèse initialement évoquée. Le raisonnement scientifique utilisé est hypothétique-déductif, partant de considérations générales sur le droit fondamental d'accès à la justice et la culture de la paix, pour ensuite explorer, de manière spécifique, le régime juridique du Cejuscs, d'abord dans le système judiciaire national. Puis devant la Justice Fédérale. En conséquence, Cejuscs voit l'existence d'un système de justice consensuel, où agissent divers acteurs juridiques et sociaux, publics et privés, qui, à travers des processus participatifs médiés par le langage, en utilisant des techniques de communication non violentes, interagissent et dialoguent dans le but d'obtenir un consensus, construire une culture de paix et le sauvetage conséquent de la citoyenneté par ceux qui sont sous juridiction. Pour finir, des réflexions sont construites et des propositions sont développées visant à améliorer l'utilisation du Cejuscs au Justice Fédérale, notamment à travers des liens plus étroits avec les organisations de la société civile et du tiers secteur, ainsi qu'à travers le développement d'une proposition pédagogique basée sur la culture humaine, droits et le développement de l'autonomie et de l'émancipation des citoyens. L'objectif est donc non seulement de favoriser une culture de paix, mais aussi de former des citoyens conscients de leur rôle dans la société, d'élargir le droit d'accès à la justice et de renforcer l'État de droit démocratique au Brésil.

Mots-clés: Accès à la Justice; Culture de Paix; Cejuscs; Justice Fédérale; Troisième Secteur.

ASTRATTO

La tesi si propone di indagare il ruolo dei Centri Giudiziari per la Risoluzione dei Conflitti e la Cittadinanza (Cejuscs) nella costruzione di un sistema di giustizia consensuale nella magistratura federale brasiliana. L'obiettivo è rispondere alla seguente domanda: come possono i Centri Giudiziari per la Risoluzione dei Conflitti e la Cittadinanza (Cejuscs) contribuire alla gestione preventiva dei conflitti presso la Giustizia Federale? Alla luce del problema proposto, lavoriamo con l'ipotesi che il disegno istituzionale di Cejusc, presso la Giustizia Federale, possa svolgere un ruolo positivo nella gestione dei conflitti, in un'ottica di diffusione della cultura della pace. Utilizzando un approccio metodologico esplorativo e analitico, basato su fonti di ricerca bibliografiche e documentarie, il lavoro cerca di corroborare o meno l'ipotesi inizialmente sollevata. Il ragionamento scientifico utilizzato è di tipo ipotetico-deduttivo, partendo da considerazioni generali sul diritto fondamentale di accesso alla giustizia e sulla cultura del paz, per poi esplorare, in modo specifico, il regime giuridico dei Cejusc, dapprima nella Magistratura nazionale, e poi presso la Giustizia Federale. Di conseguenza, Cejusc vede l'esistenza di un sistema di giustizia consensuale, in cui agiscono diversi attori giuridici e sociali, pubblici e privati, che, attraverso processi partecipativi mediati dal linguaggio, utilizzando tecniche di comunicazione non violenta, interagiscono e dialogano mirando a ottenere consenso, costruire una cultura di pace e il conseguente salvataggio della cittadinanza da parte dei soggetti sotto giurisdizione. Infine, si costruiscono riflessioni e si sviluppano proposte volte a migliorare l'uso di Cejuscs presso la Giustizia Federale, soprattutto attraverso un più stretto legame con le organizzazioni della società civile e del Terzo Settore, nonché attraverso lo sviluppo di una proposta pedagogica basata sulla cultura umana diritti e lo sviluppo dell'autonomia e l'emancipazione dei cittadini. L'obiettivo è, quindi, non solo promuovere una cultura di pace, ma anche formare cittadini consapevoli del proprio ruolo nella società, ampliare il diritto di accesso alla giustizia e rafforzare lo Stato di diritto democratico in Brasile.

Parole chiave: Accesso alla Giustizia; Cultura della Pace; Cejusc; Giustizia Federale; Terzo Settore.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Figura 1: Centros Judiciários de Solução de Conflitos, por tribunal.....	100
Figura 2: Painel Grandes Litigantes	121

LISTA DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS E SIGLAS

ADIn	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADR	<i>Alternative Dispute Resolution</i> (resolução alternativa de disputas)
ANOREG	Associação dos Notários e Registradores do Brasil
Art.	Artigo
Cejusc	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
Covid-19	<i>Corona Virus Disease</i> – Doença Do Coronavírus
CPC	Código de Processo Civil
FGV	Fundação Getúlio Vargas
ICJ	Índice de Confiança na Justiça no Brasil
LRP	Lei de Registros Públicos
MASC	Mecanismo Alternativo de Solução dos Conflitos
NUPEMEC	Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
ODR	<i>Online Dispute Resolution</i> (resolução eletrônica de disputas)
PDPJ	Plataforma Digital do Poder Judiciário
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
RE	Recurso Extraordinário
RJ	Rio de Janeiro
Serp	Sistema Eletrônico dos Registros Públicos
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TJ	Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
2 A GESTÃO DE CONFLITOS E O ACESSO À JUSTIÇA: NO MUNDO CONTEMPORÂNEO, NA JUSTIÇA DE PORTA ÚNICA E NA JUSTIÇA MULTIPORTAS.....	21
2.1 A RELEITURA DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA PELAS LENTES PACIFICADORAS DOS CEJUSCS: A INSERÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL NA JUSTIÇA MULTIPORTAS	22
2.2 MUNDO CONTEMPORÂNEO: OS EFEITOS DO DESCOMPASSO CONTÍNUO ENTRE UMA SOCIEDADE CADA VEZ MAIS PLURAL E UM ACESSO CADA VEZ MAIS SINGULAR À JUSTIÇA.....	25
2.2.1 O aumento da complexidade das relações sociais e seus impactos sobre a gestão de conflitos.....	26
2.2.2 Do Projeto Florença ao <i>Global Access to Justice Project</i>: por um direito fundamental de acesso à justiça que seja capaz de garantir os demais direitos fundamentais.....	29
2.2.3 Rompendo as fronteiras artificiais que separam rigidamente Estado e sociedade civil: o papel da inovação na criação de uma governança judicial e social eficaz dos conflitos	35
2.3. A JUSTIÇA DE PORTA ÚNICA: O APOGEU E O DECLÍNIO DO PODER JUDICIÁRIO	38
2.3.1 Apogeu: a Constituição Federal de 1988 e o fortalecimento do Poder Judiciário na redemocratização do Estado brasileiro	39
2.3.2 Declínio: crise do Judiciário – a sua incapacidade institucional de realizar justiça em face da crescente demanda da sociedade brasileira.....	41
2.4 A JUSTIÇA MULTIPORTAS: REFLEXOS DA DEMOCRACIA CIDADÃ NO ACESSO PLURAL À JUSTIÇA	44
2.4.1 Raízes históricas da Justiça Multiportas: a <i>Multi-Door Courthouse</i> norte-americana.....	45
2.4.2 A desjudicialização e a criação de instrumentos extrajudiciais para resolução dos conflitos: novos arranjos institucionais para velhos problemas.....	47

2.4.3 Os desafios atuais da Justiça Multiportas num mundo em constantes transformações	54
3 A GESTÃO DE CONFLITOS REINVENTADA PELO PARADIGMA DA CONSENSUALIDADE NOS CEJUSCS: ORIGENS, DESENVOLVIMENTO E DESAFIOS	59
3.1 ORIGENS: O DESENVOLVIMENTO DE UMA CULTURA DA PAZ COMO FUNDAMENTO AXIOLÓGICO A EMBASAR A CRIAÇÃO DE NOVOS MEIOS DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS.....	60
3.1.1 A cultura da paz nas relações biológicas, sociais e econômicas: como os estudos dos modelos da cooperação têm contribuído para a evolução de diversos campos científicos	62
3.1.2 A cultura da paz nas relações jurídicas: como os métodos alternativos de resolução dos conflitos se converteram em métodos adequados.....	65
3.2 DESENVOLVIMENTO: OS CEJUSCS NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO ..	74
3.2.1 A Política Judiciária Nacional do Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses e seus reflexos sobre a estrutura organizacional do Poder Judiciário.....	75
3.2.2 Uma leitura crítica do uso das tecnologias digitais nos Cejuscs: benefícios e riscos	81
3.3 DESAFIOS: COMO FOMENTAR A CONSENSUALIDADE COMO PARADIGMA DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO SISTEMA ESTATAL DE JUSTIÇA?	85
3.3.1 O Poder Judiciário, a Justiça 4.0 e as novas relações entre o Poder Público e a sociedade na produção de uma Justiça dialógica	86
3.3.2 Resignificação do acesso ao Poder Judiciário dentro do contexto do acesso à Justiça	90
3.3.3. Difusão da cultura da paz entre os profissionais e estudantes de Direito....	92
4 A GESTÃO DE CONFLITOS NOS CEJUSCS DA JUSTIÇA FEDERAL: COMO O PARADIGMA DA CONSENSUALIDADE PODE REINVENTÁ-LOS PARA AMPLIAR O ACESSO À JUSTIÇA?	95
4.1 OS CEJUSCS NA JUSTIÇA FEDERAL.....	96
4.1.1 A Justiça Federal no contexto na Política Judiciária Nacional de Tratamento dos Conflitos.....	97

4.1.2	O tratamento legal dos Cejuscs enquanto unidade judiciária federal dedicada exclusivamente à produção da justiça consensual.....	101
4.1.3	Fazendo uma leitura crítica do desenho normativo dos Cejuscs Federais sob a ótica do direito fundamental de acesso à justiça	104
4.2	OS IMPACTOS DOS CEJUSCS FEDERAIS SOBRE A ATUAÇÃO DE SEUS PARTICIPANTES	107
4.2.1	Sob a ótica da parte ré: métodos consensuais de solução dos conflitos vistos sob a perspectiva da Administração Pública	108
4.2.2	Sob a ótica da parte autora: o empoderamento da cidadania democrática dos jurisdicionados a partir da concepção dos Cejuscs como atividade fim do Poder Judiciário Federal	112
4.2.3	Benefícios e riscos na implementação de um sistema de justiça consensual na esfera federal, por intermédio dos Cejuscs	116
4.3	PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO DOS CEJUSCS NA JUSTIÇA FEDERAL.....	119
4.3.1	Sob a perspectiva da parte ré: ações interinstitucionais permanentes com a Administração Pública Federal.....	120
4.3.2	Sob a perspectiva da parte autora: a construção da cidadania pela aproximação dialógica institucional com a Defensoria Pública da União e com entidades do Terceiro Setor.....	125
4.3.3	O papel dos Cejuscs federais nos conflitos envolvendo o direito à saúde...	131
4.3.4	Da prática à teoria: inserção da atuação dos Cejuscs no ensino jurídico de graduação	137
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	144
	REFERÊNCIAS.....	148

1 INTRODUÇÃO

A gestão de conflitos tem passado por grandes transformações no Poder Judiciário. Tradicionalmente, esse Poder era visto como um espaço de realização da justiça onde o Estado-juiz impunha sua decisão às partes, através de uma sentença de mérito com força de coisa julgada material, após a colheita de provas. Nesse espaço, as partes costumam se ver como adversárias, onde cada um busca a vitória à custa da derrota de seu oponente. Contudo, o Judiciário teve que se adaptar às novas demandas da sociedade, que exigiam a realização dos direitos por outros métodos, de caráter mais consensual, fundados no paradigma da cultura da paz.

Surgiram, então, os métodos adequados de solução dos conflitos, como a mediação e a conciliação, que foram se desenvolvendo e impondo ao Poder Judiciário a necessidade de remodelação de suas próprias estruturas. Nesse contexto, nasceram os Cejuscs como unidades jurisdicionais especificamente desenhadas para fomentar a difusão da conciliação e da mediação no Poder Judiciário.

Os Cejuscs tiveram grande desenvolvimento no domínio do Poder Judiciário Estadual. Porém, seu uso e suas potencialidades podem ser exploradas nos demais ramos da Justiça brasileira, em especial na Justiça Federal, que precisa ter uma gestão de conflitos adequada às peculiaridades das partes que costumam litigar nesse Poder, bem como às particularidades dos direitos fundamentais que são tratados nessa esfera de justiça, com destaque para os direitos fundamentais sociais à previdência social, à assistência social e à saúde.

O objetivo geral do trabalho é, assim, analisar o papel dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) na gestão preventiva de conflitos e na construção de um sistema de justiça consensual na Justiça Federal.

Já os objetivos específicos são:

(a) mapear os principais fatores que levaram à crise no Poder Judiciário brasileiro e o seu consequente *déficit* institucional de dar adequada concretização ao direito fundamental de acesso à Justiça;

(b) investigar as soluções implementadas pelo ordenamento jurídico brasileiro visando a dar efetividade à gestão de conflitos, no contexto de um sistema de Justiça Multiportas;

(c) abordar a importância dos métodos consensuais de solução dos conflitos, em especial a conciliação e a mediação;

(d) examinar a estrutura, organização e funcionamento dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), enquanto sistema de serviço público especializado na gestão preventiva de conflitos no âmbito do Poder Judiciário Federal;

(e) propor ideias e alternativas para fomentar o uso dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) no tratamento de conflitos levados ao Poder Judiciário Federal.

O trabalho foi estruturado usando marcos teóricos que pudessem contribuir na construção de ideias e argumentos dos CEJUSCs como um sistema de justiça consensual na Justiça Federal, ou seja, como um palco onde reverbera a atuação de uma multiplicidade de atores sociais, públicos e privados, engajados a, por meio de processos participativos mediados pela linguagem e pelo uso da comunicação não violenta, democratizam o acesso à justiça. E, ao democratizarem esse direito humano essencial para o resgate da cidadania, esses atores sociais contribuem para tornar o Poder Judiciário um local adequado para a disseminação da educação e da cultura da paz, tanto nas relações sociais quanto nas relações jurídicas.

Dentro dessa perspectiva, a obra adota, quanto à disseminação das culturas da paz e do diálogo, os referenciais proporcionados pela UNESCO (que tem a missão de promover a cultura da paz em nível mundial), por FREIRE (ancorado nas ideias subjacentes à pedagogia da autonomia), ANDREUCCI e CARACIOLA (sob a perspectiva do uso da mediação e da conciliação como instrumentos construtores de uma cultura da paz voltada para a promoção dos direitos humanos) e por ROSENBERG (quanto ao uso da teoria da comunicação não violenta). Por outro lado, a cultura da paz, quando adentra no mundo jurídico por intermédio dos CEJUSCs, precisa de canais de comunicação apropriados para a formação do consenso e empoderamento dos sujeitos da relação jurídica. Para respaldar argumentos nesse sentido, utilizou-se do conjunto de ideias oriundas da teoria da ação comunicativa de HABERMAS.

Por outro lado, a cultura da paz, mediada pela linguagem e comunicada na esfera intraprocessual, fomenta o ideal do CEJUSC como um sistema específico de justiça consensual, que democratiza e pluraliza o acesso à justiça, e proporciona a redistribuição de bens primários para toda as pessoas, sobretudo para os mais vulneráveis socioeconomicamente, estimulando-os à emancipação social. Para o desenvolvimento dos argumentos dentro desse raciocínio, a

obra fundamenta-se nos marcos teóricos de LUHMANN, SEN, RAWLS, COMPARATO, CALISSI e DALLARI, dentre outros autores.

Por fim, todos os fatores acima enumerados produzem a necessidade de a gestão de conflitos no Poder Judiciário Federal ser repensada, seja a partir da ótica de uma governança judicial que valorize comunicações do Poder Judiciário com as funções essenciais à justiça e com as entidades da sociedade civil, principalmente as do Terceiro Setor; seja pela perspectiva da valorização dos métodos consensuais de resolução de conflitos, que inclua uma proposta pedagógica de educação para os direitos humanos e para a realidade social em que se insere o cidadão, inclusive o cidadão da primeira infância. Para esse raciocínio, o trabalho se ancora nos referenciais teóricos proporcionados pelos trabalhos de CAPPELLETTI e GARTH, PAULA, CHIESI FILHO, FREIRE, ANDREUCCI e YENDO ITO.

A principal obra que fundamenta toda a linha de pensamento construída ao longo dos três principais capítulos que constituem essa Dissertação é “A função democrática do Terceiro Setor”, de FERNANDES. Isso porque ela aborda não apenas o Terceiro Setor como importante elemento impulsionador do acesso à justiça no Brasil, mas também porque faz a interligação entre Democracia, direitos fundamentais e ação interinstitucional dialógica e cooperada entre os diferentes atores do sistema estatal de justiça. Essa construção teórica respalda vários argumentos utilizados ao longo do presente trabalho.

Finalmente, a pesquisa justifica-se pelo surgimento de novas tendências de solução de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro, onde vem ganhando destaque o uso dos instrumentos norteados pelo paradigma da consensualidade, como é o caso da mediação e da conciliação.

Tais instrumentos ganham relevância quando se pensa nos litígios em tramitação na esfera do Poder Judiciário Federal – Justiça Comum Federal – em face: (a) da litigiosidade de massa que caracteriza grande parte dos processos envolvendo a União, suas autarquias, empresas públicas bem como as demais entidades que têm foro na Justiça Comum Federal, para as quais a construção de acordos via mediação e conciliação pode fomentar os valores da consensualidade e cooperação, com redução de gastos públicos e diminuição do volume de litigiosidade; e (b) em razão do grande volume de demandas envolvendo segurados de baixa renda, nas ações previdenciárias, para os quais os acordos construídos mediante conciliação e mediação, ao abreviarem o tempo do processo e resultarem na fruição de importantes direitos sociais, fortalecem o desenvolvimento da cidadania e, conseqüentemente, da dignidade da pessoa humana para essa importante parcela da população brasileira.

Ademais, em consulta, no mês de setembro de 2023, ao Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, bem como ao seu Portal de Periódicos, utilizando-se as palavras-chave “Cejusc”, “Justiça” e “Federal”, não se verificou a existência de trabalhos monográficos (Dissertações de Mestrado ou Teses de Doutorado) ou de artigos científicos que tivessem como tema central de pesquisa a abordagem dos CEJUSCs no âmbito da Justiça Federal, no enfoque proposto por essa pesquisa, o que acentua a relevância de se estudar o tema que ora se propõe.

Para a realização da pesquisa, foram utilizados os métodos exploratório e analítico, com a pesquisa sendo desenvolvida com o uso de fontes documentais e bibliográficas. A dissertação está estruturada, após a introdução (primeiro capítulo) em três capítulos principais. O primeiro deles aborda a gestão de conflitos e o acesso à justiça. O segundo cuida da gestão de conflitos reinventada pelo paradigma da consensualidade nos Cejuscs. E, finalmente, o último capítulo versa sobre a gestão de conflitos nos Cejuscs da Justiça Federal, enfrentando o tema de como o paradigma da consensualidade pode reinventar tais Centros para ampliar o direito de acesso à justiça.

Espera-se, assim, fomentar os debates sobre o uso dos Cejuscs dentro de uma moldura normativa que os veja como um sistema adequado para a solução consensual de conflitos na Justiça Federal. Objetiva-se, igualmente, demonstrar que se trata de um espaço que potencializa a participação de atores sociais, públicos e privados, na irradiação da cultura da paz no tratamento dos conflitos, corroborando para o fortalecimento dos direitos fundamentais e do próprio Estado Democrático de Direito brasileiro.

O trabalho atende, desse modo, à Linha 2 do Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos, linha essa intitulada Desjudicialização e modelos de solução de conflitos, uma vez que visa a estudar os mecanismos extrajudiciais aplicados na solução de conflitos, dentro do Poder Judiciário, bem como a de destacar a importância da conscientização e educação da sociedade e dos profissionais do Direito para a prevenção de conflitos e construção de uma cultura da paz.

2 A GESTÃO DE CONFLITOS E O ACESSO À JUSTIÇA: NO MUNDO CONTEMPORÂNEO, NA JUSTIÇA DE PORTA ÚNICA E NA JUSTIÇA MULTIPORTAS

O conflito, enquanto fenômeno social, é característica indissociável da convivência em sociedade. Quando regulado pelo Direito, o conflito pode ser explorado por diversas perspectivas. Uma delas consiste no seu estudo pela ótica do direito de acesso à justiça. Concretizar a justiça do caso concreto, entregando o bem da vida a aquele que tem o direito de desfrutá-la, é um dos papéis mais importantes dos profissionais que atuam no Direito, em especial dos profissionais que atuam na gestão de conflitos, sobretudo no Estado Democrático de Direito brasileiro, onde o Direito exerce papel fundamental para o reforço dos vínculos entre democracia e cidadania, como bem aponta FERNANDES¹.

Gestão de conflitos e acesso à justiça são temas, assim, que se conectam e se reforçam mutuamente. Desse modo, antes de adentrarmos no tema dos Cejuscs na Justiça Federal, e antes mesmo de adentrarmos no exame dos Cejuscs do Poder Judiciário como um todo, é necessário: (a) analisar o contexto sociojurídico que propiciou o nascimento deles; (b) bem como examinar os motivos pelos quais os meios de se fazer justiça, ou seja, de se entregar o bem da vida, precisam ser objeto de uma reflexão contínua e em permanente atualização por parte dos operadores do Direito.

A sociedade evolui constantemente e tem passado por radicais transformações, particularmente nos últimos 50 (cinquenta) anos. Essas transformações se refletem nas relações entre Estado e sociedade, reverberando e projetando seus reflexos nas estruturas concebidas para a gestão de conflitos a partir das lentes jurídicas.

Partindo-se dessa linha de raciocínio, que vai do geral para o particular, o segundo capítulo dessa monografia tratará da gestão de conflitos e o acesso à justiça, seguindo uma sequência ordenada que vai da exposição do quadro mais amplo – o panorama do acesso à justiça no mundo contemporâneo – para um recorte temático mais específico – o acesso à justiça

¹ “Foi o direito enquanto alicerce da sociedade e guardião da ordem o grande responsável pela aproximação dos institutos da democracia e cidadania, uma vez que a proposta histórica dos direitos fundamentais e a sua inserção na pauta de resoluções do Estado aconteceu com o propósito de trazer a justiça de fato, tornar possível a evolução da humanidade e por conseguinte a transformação dos seus indivíduos em cidadãos, com o intuito de diminuir as distâncias, as diferenças entre eles” (FERNANDES, Aline Ouriques Freire, **A função democrática do terceiro setor: a busca pelo fortalecimento da cidadania no direito brasileiro**, 2020, p. 61).

no ordenamento jurídico brasileiro. Esse ordenamento, por sua vez, será estudado inicialmente a partir do exame da crise institucional do Poder Judiciário, para depois adentrar no modelo de Justiça Multiportas criado e desenvolvido em resposta a essa crise.

A exposição, da forma como foi concebida, permite vislumbrar, com maior clareza, as etapas percorridas pelo sistema jurídico que culminaram na criação e consolidação dos Cejuscs.² Além disso, ela proporciona as reflexões necessárias que serviram de alicerce para mudanças estruturais nos sistemas de justiça, e que serão oportunamente resgatadas no último capítulo, o Capítulo 4, por ocasião da proposição de alternativas para aprimorar a construção do sistema de justiça consensual na Justiça Federal por intermédio dos Cejusc – núcleo central desse trabalho – de forma a criar uma linha de raciocínio coerente entre todos os três principais capítulos da presente monografia.

2.1 A RELEITURA DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA PELAS LENTES PACIFICADORAS DOS CEJUSCS: A INSERÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL NA JUSTIÇA MULTIPORTAS

Os Cejuscs na Justiça Federal constituem um tema que tem sido relativamente pouco explorado no âmbito da literatura jurídica nacional. Conforme anteriormente mencionado, não se encontrou, no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES³, tampouco no seu Portal de Periódicos⁴, Dissertações, Teses ou artigos científicos que tivessem como tema principal o estudo desses Centros na Justiça Federal, no enfoque proposto por esse trabalho.

Dessa maneira, o desenvolvimento dessa monografia, sob a perspectiva do estado da arte da pesquisa científica atualizada sobre o tema em questão, teve como ponto de partida o referencial teórico mencionado na Introdução. Optou-se, assim, por tecer, inicialmente, considerações e argumentos gerais, dentro do cenário mais amplo representado pelo acesso à justiça – destacando-se, no ponto, a obra de CAPPELLETTI e GARTH⁵.

Depois, passou-se à exploração do papel do Poder Judiciário na gestão de conflitos e da insuficiência do modelo impositivo de decisões como único a tutelar direitos e pretensões no

² Que será objeto do Capítulo 3, especialmente da Seção 3.2 (Desenvolvimento: os Cejuscs no Poder Judiciário brasileiro).

³ Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 31 ago. 2023.

⁴ Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php?> Acesso em: 31 ago. 2023.

⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*, 1988.

ordenamento jurídico brasileiro. A partir daí, desenvolveram-se os instrumentos extrajudiciais de solução dos conflitos de interesses, dando ensejo ao surgimento da Justiça Multiportas no Brasil. Essa Justiça, contudo, não se desenvolveu como o modelo americano, na medida em que os instrumentos extrajudiciais não ficam administrados sob o controle de um tribunal específico, mas se encontram difusamente espalhados pelo ordenamento jurídico.

Contudo, quanto à mediação e à conciliação no âmbito do Poder Judiciário, houve a regulamentação pela Resolução CNJ n° 125/2010, que tratou de fomentar a cultura da pacificação no ordenamento jurídico brasileiro. Ela previu a criação dos Cejuscs como unidades jurisdicionais autônomas destinadas a promover as sessões de mediação e de conciliação.

Buscou-se, assim, concretizar o acesso à ordem jurídica justa, na expressão de WATANABE⁶, promovendo-se uma nova forma de gestão de conflitos, de caráter preventivo e consensual, fundado no empoderamento das partes e na valorização de sua autonomia de vontade. Uma nova atmosfera surge para a gestão de conflitos envolvendo os direitos humanos: é a atmosfera da paz propiciada pelo uso de técnicas de comunicação não violenta (CNV). Para tanto, os argumentos construídos para esse raciocínio apoiam-se no referencial teórico de ANDREUCCI e CARACIOLA⁷, HARARI⁸, ROSENBERG⁹ e UNESCO¹⁰, dentre outros autores e instituições.

No âmbito do Poder Judiciário Federal, a Resolução CJF n° 398/2016 buscou incorporar as novidades trazidas pela Resolução CNJ n° 125/2010, bem como aquelas promovidas pelo CPC e pela Lei da Mediação. DEMO, ao tratar dos conflitos previdenciários no âmbito da Justiça Multiportas, realça a necessidade de diálogo institucional e com o segurado, para haver um correto endereçamento dos conflitos previdenciários, inclusive quanto à sua desjudicialização.¹¹ FERNANDES, por sua vez, realça a necessidade de o acesso à justiça ser

⁶ “A política judiciária adotada pela Resolução 125 trouxe uma profunda mudança no paradigma dos serviços judiciários e por via de consequência atualizou o conceito de acesso à justiça, tornando-o muito mais acesso à ordem jurídica justa” (WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e solução pacífica dos conflitos de interesses. In: ZANETTI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (orgs.). **Justiça Multiportas**, 2022, p. 47).

⁷ ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan; CARACIOLA, Andrea Boari. A adequação dos meios de solução de conflitos na perspectiva dos direitos fundamentais: um ensaio pela cultura da mediação e da paz. **Cadernos de Direito Actual**, n. 7, 2017, p. 273-288.

⁸ HARARI, Yuval. **Sapiens – uma breve história da humanidade**, 2017.

⁹ ROSENBERG, Marshall. **A linguagem da paz em um mundo de conflitos – sua próxima fala mudará seu mundo**. Trad. Grace Patrícia Close Deckers, 2019; ROSENBERG, Marshall. **Vivendo a Comunicação Não Violenta**, 2019; ROSENBERG, Marshall. **Comunicação não violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**. Trad. Mário Vilela, 2021.

¹⁰ NOLETO, Marlova Jovchelovitch. A construção da paz: dez anos de história. In: UNESCO. **Cultura de paz: da reflexão à ação; balanço da Década Internacional da Promoção da Cultura da Paz e Não Violência em Benefício das Crianças do Mundo**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 11-36.

¹¹ DEMO, Roberto Luis Luchi. A importância do diálogo para o gerenciamento de conflitos previdenciários na

pensado e aplicado através de um modelo de cooperação intersetorial adaptado às particularidades de cada contexto.¹²

A gestão de conflitos na Justiça Federal envolve particularidades atinentes, primeiro, à posição dos sujeitos no conflito, pois, de um lado, normalmente se encontram litigantes habituais – entes da Administração Pública, acostumados aos litígios de massa; e, de outro lado, os litigantes eventuais, sobretudo os das camadas menos favorecidas da população brasileira, quando ingressam com ações judiciais versando benefícios previdenciários e assistenciais.

Além disso, há a particularidade inerente aos direitos em jogo, o que envolve considerações sobre os direitos fundamentais, sobretudo os de cunho social, como saúde, moradia, previdência e assistência social. Tudo isso resulta, então, num sistema de gestão de conflitos favorável à participação de entes do Terceiro Setor, para auxiliar as pessoas integrantes das camadas menos favorecidas da população no direito de acesso à justiça – tarefa para a qual o pensamento de FERNANDES será utilizado como base para a construção dos argumentos desenvolvidos ao longo do trabalho.

De outro lado, há a necessidade de uma atuação interinstitucional pautada no diálogo e na cooperação, e, nesse sentido, o pensamento de autores como PAULA¹³, CHIESI FILHO¹⁴ e DEMO¹⁵, já mencionados anteriormente, serão fundamentais para o desenvolvimento e respaldo dos argumentos que serão construídos. Ainda, vislumbra-se que o desenho institucional dos Cejuscs na Justiça Federal, aliado às potencialidades de atuação cooperativa dos atores sociais, públicos e privados, que neles interagem, permite que se infira a existência de um sistema de justiça consensual, construído a partir dos ideias de uma justiça que (a) valoriza e incentiva a capacitação e a emancipação dos cidadãos e que (b) estimula a entrega de bens primários às pessoas. Para dar respaldo doutrinário a esse conjunto de ideias, serão usados

justiça multiportas. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 235, jul./set. 2022, p. 103.

¹² FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 244.

¹³ PAULA, Leandro Waldir de. **Governança judicial e acesso à justiça: desigualdades permanentes, (re)equilíbrios dinâmicos e novos arranjos no sistema de justiça brasileiro**, 2022.

¹⁴ CHIESI FILHO, Humberto. **Um novo paradigma de acesso à justiça: autocomposição como método de solução de controvérsias e caracterização do interesse processual**, 2019.

¹⁵ DEMO, Roberto Luis Luchi, ob. cit., 2019, p. 103-127.

os aportes teóricos de LUHMANN¹⁶, CALISSI¹⁷, HABERMAS¹⁸, SEN¹⁹ e RAWLS,²⁰ dentre outros autores.

Inserido nesse contexto, trabalhar-se-á com a necessidade de uma educação voltada para os direitos humanos, fundada na pedagogia da autonomia. O olhar é direcionado para práticas educacionais que priorizem a complementariedade entre a teoria e a prática, inclusive no desenvolvimento da primeira infância. Para esse objetivo, serão usados os referenciais teóricos proporcionados por YENDO ITO²¹, FREIRE²² e ANDREUCCI²³, dentre outros autores.

Espera-se, dessa forma, contribuir para o debate público para o aprimoramento dos Cejuscs na Justiça Federal e, assim, fomentar novas pesquisas e implementação de programas de ação visando a tornar o sistema de justiça consensual ainda mais difundido na seara federal.

2.2 MUNDO CONTEMPORÂNEO: OS EFEITOS DO DESCOMPASSO CONTÍNUO ENTRE UMA SOCIEDADE CADA VEZ MAIS PLURAL E UM ACESSO CADA VEZ MAIS SINGULAR À JUSTIÇA

-
- ¹⁶ LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**, 2016; LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**, 1983; LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito II**, 1985; LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas na prática: vol. II – diferenciação funcional e modernidade**, 2019; KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, n. 16, 2004, p. 123-136; NEVES, Rômulo Figueira. A Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann – entrevista com Marcelo Neves. **Plural; Sociologia**. USP, São Paulo, 2004, p. 127.
- ¹⁷ CALISSI, Jamile Gonçalves. **O conteúdo jurídico-substancial da identidade étnico-cultural no sistema constitucional brasileiro**. São Paulo: Max Limonad, 2017.
- ¹⁸ HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade: Contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia**, 2020; SIVIERO, Karime Silva; VICENZI, Brunela Vieira de. A importância da autocomposição a partir das teorias de Jürgen Habermas e Axel Honneth. **Revista Brasileira de Direito**, jan.-abr. 2017, p. 235-250.
- ¹⁹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.**, 2010; MOTA, Vilmária Cavalcante Araújo; MIRANDA, Márcio Fernando Moreira; GIRARDI, Márcia da Cruz. A ideia de justiça de Amartya Sen. **Revista Jurídica UNIGRAN**, Dourados, v. 18, n. 36, jul.-dez. 2016, p. 157-167.
- ²⁰ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**, 2000; RAWLS, John. **Justiça como equidade – uma reformulação**, 2003.
- ²¹ YENDO ITO, Ana Misako; NUNES, Elisabete de Fátima Pólo Almeida; MENEZES, Vera Lúcia. **PEEPIN: uma experiência inovadora na educação superior**, 1997.
- ²² FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**, 2011; FURTADO, Marta Mazetti Clemente. **A educação em direitos humanos na pedagogia de Paulo Freire**, 2022; MAGRI, Cledir Assisio. **A Educação em, com e para os Direitos Humanos a partir de Paulo Freire**, 2010, p. 1-11.
- ²³ ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan; JUNQUEIRA, Michelle Asato. Crianças visíveis e direito à voz como direito humano fundamental: contributos jurídico-sociais do marco legal da primeira infância para o desenho de políticas públicas participativas no Brasil. **Cadernos de Dereito Actual**, n. 7, 2017, p. 289-303; ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan; NASSAR, Paulo; FARIAS, Luiz Alberto de. Quando Paulo Freire e o Marco Legal da Primeira Infância dialogam: novas narrativas de comunicação de direitos e emancipação de vozes de crianças no Brasil. **Interfaces da comunicação**, v. 1, n. 1, 2023, p. 1-16.

O panorama geral do direito de acesso à justiça é o foco dessa primeira seção do segundo capítulo. Iniciará com reflexões sobre as transformações que a sociedade vem passando nos últimos anos; em seguida, abordará as atuais onze ondas renovatórias do direito de acesso à justiça e, por fim, fará, como decorrência dessas duas primeiras vertentes, uma exposição sobre como Estado e sociedade civil têm rompido velhos paradigmas no tratamento de conflitos e procurado inovar na gestão dos casos conflituosos.

2.2.1 O aumento da complexidade das relações sociais e seus impactos sobre a gestão de conflitos

O que é conflito? O que é o conflito jurídico? Segundo o Dicionário Enciclopédico de Teoria e de Sociologia do Direito, do ponto de vista da sua etimologia, o termo “conflito” vem do latim *conflictus*, de *conflingere*, de *cum-flingere*, o que significaria “chocar-se com”.²⁴ Antes de ser uma situação jurídica, o conflito é, portanto, uma situação social em que a modificação por uma das partes afeta os interesses de outra parte.

Desse conceito se extraem, portanto, os primeiros elementos do conflito: ele é um fenômeno social, que surge no cerne das relações entre diferentes pessoas, instituições, povos, Estados etc., em que há um elemento de contraposição ou resistência. Apresenta-se, portanto, o conflito, como diz CHIESI FILHO, como uma “situação na qual um sujeito tem interesse cuja realização é impedida pela resistência do outro”.²⁵

Essa situação social de divergência entre as partes passa a ser juridicamente relevante a partir do momento em que é normatizada pelo Direito. O elemento normativo presente na regulação dos interesses e na criação das expectativas normativas por parte dos interessados é, assim, o elemento que faz a conexão, a partir do fato conflituoso, entre o aspecto jurídico e o aspecto social. O comportamento social dos agentes é previamente tipificado e estruturado pelo ordenamento jurídico, e disso decorre uma expectativa calcada na ideia de que o comportamento de uma das partes se ajustará ao comportamento de outra:

A maior parte dos elementos normativos que encontramos em muitos conflitos repousa sobre o fato de que o comportamento dos atores (indivíduos, grupos, organizações, Estados) é predeterminada pelas expectativas: o mundo social é um

²⁴ ARNAUD, André-Jean *et al.*, **Dicionário Enciclopédico de Teoria e de Sociologia do Direito**, 1999, p. 131.

²⁵ CHIESI FILHO, Humberto, *ob. cit.*, 2019, p. 25.

mundo tipificado e estruturado. [...] O eu e o outro se constituem reciprocamente. Eles encontram expectativas e alinham seu comportamento das expectativas dos outros.²⁶

No atual mundo globalizado, cada vez mais conectado, multipolarizado e multifacetado, as relações sociais crescem e se multiplicam a uma velocidade antes inimaginável. Isso se deve não só por conta da evolução dos meios de transporte – que têm facilitado cada vez mais a circulação de pessoas, bens e serviços entre diferentes países e continentes –, mas também pela grande evolução dos meios de comunicação, proporcionando a criação de novos meios de interação, sobretudo em espaços virtuais, como é o caso da Internet.

A sociedade em que vivemos atualmente é uma sociedade em rede, que está vivendo uma revolução tecnológica. Por conta do avanço das tecnologias digitais (computadores, dispositivos móveis de transmissão de dados, infraestrutura de redes de comunicação e de transporte etc.), segundo CASTELLS, “pela primeira vez na história, a mente humana é uma força direta de produção, não apenas um elemento decisivo no sistema produtivo”.²⁷

Porém, a multiplicação das relações sociais traz consigo o conseqüente aumento dos riscos associados a essa fase em que se encontra a civilização atual, o que faz com que parcela dos sociólogos seja cético quanto à ciência e à tecnologia. Nesse sentido, por exemplo, é o pensamento de BECK, que assinala: “essa é a minha *tese*: a origem da crítica e do ceticismo em relação à ciência e à tecnologia encontra-se não na ‘irracionalidade’ dos críticos, mas no *fracasso* da racionalidade científico-tecnológica diante dos riscos e ameaças civilizacionais crescentes”.²⁸

Por outro lado, trazendo a crescente complexidade do sistema social para o campo do Direito, infere-se a necessidade de uma gestão de conflitos pautada no paradigma da solução preventiva, como já alertava LUHMANN:

Com a crescente complexidade do sistema da sociedade, as discrepâncias entre projeções de normas só aumentam, ao mesmo tempo que a sociedade cada vez mais depende de que sejam encontradas soluções ‘pacíficas’ para tais conflitos. De outro modo, a expansão dos meios de comunicação e dos sistemas de funções, assim como o desenvolvimento das ‘cidades’, estagnar-se-ia por toda parte.²⁹

Verifica-se, pois, a exigência da busca de soluções consensuais para a evolução da própria sociedade; do contrário, estar-se-ia fomentando sua estagnação.

²⁶ ARNAUD, André-Jean *et al.*, ob. cit., 1999, p. 133.

²⁷ CASTELLS, Manuel, **A sociedade em rede**, 2020, p. 89.

²⁸ BECK, Ulrich, **Sociedade de risco**, 2011, p. 71 (com destaque no original).

²⁹ LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**, 2016, p. 215.

A evolução da sociedade traz, ainda, implícita, a evolução de seus subsistemas. Em outros termos, os sistemas sociais crescem, desenvolvem-se e evoluem, o que permite deduzir que seus subsistemas também acompanham o mesmo ritmo: crescimento, desenvolvimento e evolução. Nesse sentido, não é apenas a sociedade que vai ficando cada vez mais complexa com a evolução, mas o próprio Direito, como é o magistério de LUHMAN:

A evolução possibilita mais complexidade, sendo indubitável que o direito da sociedade moderna, mesmo considerando todas as abstrações, generalizações e simplificações desenvolvidas nos últimos tempos, é muito mais complexo do que o direito das antigas formações sociais.³⁰

A gestão de conflitos precisou, portanto, adaptar-se a essa complexidade, por meio do desenvolvimento de instrumentos que vão além da estrutura tradicional do Poder Judiciário. O Direito, segundo LUHMAN, deve ser visto como um “sistema que adapta suas próprias estruturas a essa complexidade”³¹, o que, por sua vez, nos remete à importância do enfoque do estudo do acesso à justiça num quadro onde o Estado se remodele e se adapte a fim de assumir o papel de fomentador dos direitos fundamentais, tais como os direitos econômicos e sociais, naquilo que se convencionou chamar de Estado do bem-estar social. Nesse sentido, SANTOS, a partir de uma visão sociológica da administração da justiça, escreve:

A consagração constitucional dos novos direitos econômicos e sociais e a sua expansão paralela à de um Estado de bem estar transformou o direito ao acesso efectivo à justiça num direito charneira, um direito cuja denegação acarretaria a de todos os demais. Uma vez destituídos de mecanismos que fizessem impor o seu respeito, os novos direitos sociais e económicos passariam a meras declarações políticas, de conteúdo e função mistificadores.³²

A crescente complexidade das relações sociais trouxe, assim, como um de seus resultados, a necessidade de adaptação das diversas modalidades de gestão de conflitos a esse aumento da dinamicidade social, o que, por sua vez, repercute diretamente na contínua reestruturação e atualização dos sistemas de justiça, na esteira do pensamento de LUHMANN.³³ O direito de acesso à justiça, dessa forma, passou a ser um tema central de estudo de

³⁰ Ob. cit., 2016, p. 384.

³¹ Idem, ibidem.

³² SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à Sociologia da Administração da Justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 1986, p. 18.

³³ “O direito não é determinado por si próprio ou a partir de normas ou princípios superiores, mas por sua referência à sociedade. [...] A evolução é sempre concebida como elevação da complexidade social [...]. O direito surge então como elemento codeterminante e codeterminado desse processo de desenvolvimento. Ele o fomenta ao adaptar-se a suas necessidades. Essas necessidades, porém, apontam para uma maior complexidade e variabilidade social: a sociedade torna-se mais rica em possibilidades; com isso seu direito tem que ser estruturalmente compatível com um número maior de possíveis situações e eventos” (LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**, 1983, p. 33-34).

pesquisadores do mundo inteiro, sendo esse o foco de abordagem da próxima subseção desse trabalho.

2.2.2 Do Projeto Florença ao *Global Access to Justice Project*: por um direito fundamental de acesso à justiça que seja capaz de garantir os demais direitos fundamentais

Refletir sobre o direito de acesso à justiça, no contexto da gestão de conflitos, significa, antes de tudo, refletir sobre os direitos fundamentais. Afinal de contas, o direito de acesso à justiça é, ele próprio, um direito fundamental, cuja missão é garantir os demais direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais, como afirma FERNANDES, “são a mais clara manifestação da justiça em um ordenamento jurídico, pois possuem por fundamento a garantia da segurança jurídica”.³⁴ São elementos indispensáveis e fortalecedores de um Estado Democrático de Direito, como o brasileiro, limitando a ação do Estado e servindo de fomento para o desenvolvimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, como bem afirmam ANDREUCCI e CARACIOLA: “não há como se desvincular o fenômeno jurídico dos acontecimentos históricos! Os direitos humanos possuem uma carga dinâmica, na medida em que inseridos no quadro das conquistas da humanidade ao longo dos tempos”.³⁵

Os direitos fundamentais, previstos na Carta Constitucional de 1988, são emanção direta da consagração dos direitos humanos previstos em diversos Tratados e Convenções de Direito Internacional. Didaticamente, costuma-se classificá-los em diversas gerações ou dimensões, baseado no fato de que eles não surgiram todos ao mesmo tempo, antes, foram sendo consolidados de modo progressivo, em consonância com as demandas de suas épocas³⁶.

³⁴ FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 68.

³⁵ ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan; CARACIOLA, Andrea Boari. A adequação dos meios de solução de conflitos na perspectiva dos direitos fundamentais: um ensaio pela cultura da mediação e da paz. **Cadernos de Direito Actual**, n. 7, 2017, p. 278.

³⁶ Acerca da nomenclatura – gerações ou dimensões de direitos fundamentais – FERNANDES ensina que: “há nos dias atuais um posicionamento doutrinário contrário ao uso do termo geração para as fases dos direitos humanos e isso se dá porque a ideia de geração traduziria uma superação de direitos previamente conquistados por novos direitos quando na verdade há uma complementação, uma sucessão. A referida sucessão consiste num agrupamento harmônico de direitos o que podemos denominar de verdadeiro sistema e por essa razão a adoção do termo dimensão tem sido mais consentida por parte dos doutrinadores e é também a nossa preferida por dar a ideia de todo, de complementaridade entre as fases e é claramente uma sucessão de conquistas onde as consequentes carecem do esteio das antecedentes, elas não se anulam ao contrário, se complementam” (FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 78). Será também a nossa opção preferencial: usar o termo dimensão de direitos fundamentais.

Nesse cenário, a classificação clássica dos direitos humanos (ou fundamentais) os divide baseado nos preceitos que inspiraram a Revolução Francesa do Século XVIII: direitos de liberdade (primeira dimensão); direitos de igualdade (segunda dimensão) e finalmente direitos de fraternidade (terceira dimensão).

Os direitos fundamentais de primeira dimensão – filiados ao valor liberdade – são os direitos individuais de conotação negativa, uma vez que exigem do Estado uma abstenção de atuar na esfera do cidadão. São exemplos de tais direitos os direitos à vida, liberdade, propriedade, liberdade de expressão etc. Eles se concentram em torno dos direitos civis e políticos, que são centrais no debate público visando ao fortalecimento da democracia, como preconizado por SEN.³⁷

Na sequência, os direitos fundamentais de segunda dimensão – filiados ao valor da igualdade – correspondem aos direitos em que o Estado tem um dever prestacional, isto é, assume uma responsabilidade de entregar uma prestação fática, um fazer. Correspondem aos direitos sociais, econômicos e culturais, para os quais é indispensável a execução de certas políticas públicas.³⁸

Por último, os direitos fundamentais de terceira dimensão – vinculados ao valor fraternidade ou solidariedade – são aqueles de natureza transindividual, destinados à proteção do gênero humano, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.³⁹

A zona de intersecção entre os temas da gestão de conflitos, direitos fundamentais e acesso à justiça reside no fato de, havendo conflitos de interesses que dificultem ou impeçam a realização dos direitos fundamentais pelos integrantes da sociedade, o direito de acesso à justiça precisará ser exercido, através do uso dos instrumentos de gestão de conflitos. Dessa forma, pertinentes a esse respeito são as palavras de CAPPELLETTI e GARTH, que assinalam que o acesso à justiça é o “requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um

³⁷ “Os direitos políticos e civis, especialmente os relacionados à garantia de discussão, debate, crítica e dissensão abertos, são centrais para os processos de geração de escolhas bem fundamentadas e refletidas. Esses processos são cruciais para a formação de valores e prioridades, e não podemos, em geral, tomar as preferências como dadas independentemente de discussão pública, ou seja, sem levar em conta se são ou não permitidos debates e diálogos” (SEN, Amartya, ob. cit. 2010, p. 202).

³⁸ A respeito dos direitos culturais, CALISSI ensina que eles são “direitos fundamentais de proteção às experiências culturais cultivadoras das identidades como instrumentos de afirmação do *eu* individualmente, bem como a sua socialização e inclusão contextual” (CALISSI, Jamile Gonçalves, ob. cit., 2017, p. 222).

³⁹ Fala-se ainda em novas gerações ou dimensões de direitos, como é o caso dos direitos de quarta geração ou dimensão (direito à democracia, à informação e ao pluralismo) e de quinta geração ou dimensão (como o direito à paz).

sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”.⁴⁰ Daí a relevância de se mencionar o trabalho, iniciado por CAPPELLETTI *et al.*, sobre os estudos acerca dos sistemas contemporâneos de justiça.

O ponto de partida se deu quando o trio de juristas compostos por CAPPELLETTI, GORDLEY e JOHNSON JR. fizeram uma pesquisa sobre os diferentes modelos de assistência judiciária existentes no mundo, pesquisa essa consolidada em 1975, no livro *Towards Equal Justice: a Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies*.⁴¹

Em virtude da receptividade dessa pesquisa, CAPPELLETTI, juntamente com JOHNSON JR. e GARTH, resolveram aprofundar os estudos sobre o acesso à justiça e, com o apoio de uma equipe multidisciplinar, integrada por sociólogos, economistas, advogados e antropólogos, oriundos de trinta países diferentes, realizaram a maior pesquisa mundial sobre o acesso à justiça então realizada, denominada de Projeto Florença. PATTERSON *et al.* destacam que os resultados desse Projeto foram sintetizados em um livro de quatro volumes, em seis tomos, intitulado *Access to Justice (1978-79)*.⁴²

O Projeto Florença notabilizou-se, dentre outros, pelas pesquisas realizadas e classificadas didaticamente na metáfora das três ondas renovatórias do acesso à justiça nos sistemas contemporâneos, as quais representam as três linhas temáticas objeto de estudo.

A primeira onda caracterizou-se pela identificação de barreiras de natureza econômica, que impediam ou dificultavam o acesso efetivo à Justiça. Para combater esse problema, as reformas nos sistemas de justiça buscaram a instituição ou fortalecimento dos meios de assistência judiciária para os hipossuficientes. Consoante explicam CAPPELLETTI e GARTH, como resultado das medidas implementadas, os pobre passaram a obter “assistência judiciária

⁴⁰ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant, ob. cit., 1988, p. 11.

⁴¹ MUNDAY afirma que [em tradução livre], “este estudo oferece um amplo panorama dos sistemas de assistência jurídica em todo o mundo, com o objetivo de permitir ao leitor avaliar a posição da estrutura de assistência jurídica do seu país em relação aos programas subsidiados pelo governo de outros países e de fornecer aos legisladores, juizes e governos um guia útil para possíveis reformas” (Book reviews. **The Cambridge Law Journal**, v. 36, abr. 1977, p. 174, disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-law-journal/article/abs/toward-equal-justice-a-comparative-study-of-legal-aid-in-modern-societies-texts-and-materials-by-mauro-cappelletti-james-gordley-and-earl-johnsonjr-studies-in-comparative-law-no-13-milan-dott-a-giuffre-editore-dobbs-ferry-new-york-oceana-publications-inc1975-xxvi-and-756-pp-1-15000-net/1806F6D844D7B25A59C28761DC0EBD63> Acesso em: 31 ago. 2023).

⁴² “No Brasil, acabou sendo popularmente difundido apenas o relatório geral do projeto, traduzido por Ellen Gracie Northfleet e publicado sob o título ‘Acesso à Justiça’” (PATERSON, Alan *et al.* **Descortinando o Global Access to Justice Project**, 2019, p. 1).

em números cada vez maiores, não apenas para causas de família ou defesa criminal, mas também para reivindicar seus direitos novos, não tradicionais”.⁴³

No Brasil, são exemplos da primeira onda renovatória de acesso à justiça a Lei nº 1.060, de 1950, que instituiu a assistência judiciária gratuita, assim como as normas que vieram para fortalecer o papel das Defensorias Públicas. Na Constituição Federal, tal fortalecimento se manifestou em dois momentos temporais distintos. Inicialmente, no próprio Texto Originário, em 1988, ao se enunciar, no inciso LXXIV do artigo 5º, que o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; disposição essa complementada pelo artigo 134, em que se declara que a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do artigo 5º, inciso LXXIV.

Posteriormente, a primeira onda veio a ser novamente materializada em 2014, por ocasião da promulgação da Emenda Constitucional nº 80, que reforçou, uma vez mais, o relevante papel da Defensoria Pública nos quadros do Estado Democrático de Direito brasileiro. Deu-se nova redação ao citado artigo 134, passando-se a dizer que a Defensoria Pública é expressão e instrumento do regime democrático, incumbindo-lhe fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.⁴⁴

A segunda onda renovatória de acesso à Justiça centrou seus estudos nas barreiras provocadoras de um desequilíbrio entre as partes, tanto no que se refere aos recursos financeiros para suportar o ônus do tempo de duração – muitas vezes demasiada – dos litígios, quanto na aptidão para reconhecimento de direitos, ajuizamento de ação ou o exercício do direito de defesa. Sob essa ótica, a proposição de reformas voltou-se, então, para a representação adequada da defesa dos interesses difusos e coletivos.

No Brasil, o exemplo mais paradigmático dessa segunda onda foi a concepção e o desenvolvimento de um microsistema de tutela de interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos, composto, principalmente, pelas Leis nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular), nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) e nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor).

⁴³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant, ob. cit., 1988, p. 47.

⁴⁴ Destaca-se, aqui, o termo “defesa extrajudicial” dos necessitados, que será resgatado no último capítulo desse trabalho, dentro da perspectiva de uma gestão consensual – e, portanto, extrajudicial – dos conflitos no âmbito da Justiça Federal.

Por último, a terceira onda abordou uma variedade de temas com o enfoque no acesso à justiça, tais como o papel do magistrado na condução do feito, o aprimoramento de procedimentos e instituições etc. Consoante ensinam CAPPELLETTI e GARTH:

Esse enfoque encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou a criação de novos tribunais, o uso de pessoas legais ou paraprofissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios.⁴⁵

No Brasil, a terceira onda de acesso à Justiça se manifestou através, por exemplo, da criação, em 1994, do instituto da antecipação dos efeitos da tutela por meio da nova redação dada ao artigo 273 do Código de Processo Civil então em vigor; a criação dos Juizados Especiais por meio da Lei n° 9.099/95; e a promulgação da Emenda Constitucional n° 45/2004, denominada de Reforma do Judiciário.

Quatro décadas se passaram desde a publicação dos pioneiros estudos do Projeto Florença, tendo apresentado, em geral, boa receptividade e resultados positivos nos países em cujos operadores do Direito se propuseram a refletir sobre a questão do acesso à justiça. Porém, diante das inegáveis transformações pelas quais têm passado a sociedade globalizada durante todo esse interregno temporal, houve a necessidade de se dar continuação a esses estudos.

Assim, em 2019, ou seja, quatro décadas após a publicação dos pioneiros estudos de CAPPELLETTI *et al.*, foi lançado o programa de pesquisa intitulado *Global Access to Justice Project*. Esse programa conta com a participação de pesquisadores de todos os continentes – África, Europa, Ásia, Oriente Médio, América e Oceania – com o objetivo de reunir informações e estudar o atual estágio de desenvolvimento do movimento global de acesso à justiça.⁴⁶

Porém, além de reunir dados estatísticos, esse projeto buscará – fundado na premissa de que uma democracia alicerçada no Estado de Direito não passará de uma ilusão se a Justiça não for acessível a todos – realizar uma análise crítica dos diferentes sistemas de justiça, a partir de uma abordagem multidimensional:

Embasado na análise empírica e comparativa dos processos legais, ao mesmo tempo em que se funda na experiência humana prática, o projeto documenta as tentativas, conquistas e fracassos de todos aqueles que trabalham incansavelmente na busca pela justiça no chamado mundo real. E devido à sua abordagem epistemológica

⁴⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant, ob. cit., 1988, p. 68.

⁴⁶ Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/global-access-to-justice/?lang=pt-br> Acesso em: 3 fev. 2023.

multidimensional única e ao amplo alcance geográfico, o projeto possui a ambição de se tornar a pesquisa mais abrangente já realizada sobre o acesso à justiça.⁴⁷

A pesquisa global está sob a coordenação dos professores PATERSON, GARTH, ALVES, ESTEVES e JOHNSON JR., além de contar com nove coordenadores regionais, na Europa, Ásia, Oriente Médio, África, Oceania e América, abrangendo geograficamente todo o planeta.⁴⁸

Dentre os destaques dessa pesquisa, está a continuidade da exploração temática, na forma das metáforas das ondas renovatórias, sendo agregadas mais 8 (oito) ondas renovatórias, além das 3 (três) ondas renovatórias iniciais, totalizando onze linhas de pesquisa.⁴⁹ A quarta onda trata da ética nas profissões jurídicas e o acesso dos advogados à justiça; a quinta onda trata do processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos; a sexta onda aborda as novas tecnologias para aprimorar o acesso à justiça; a sétima onda estuda a desigualdade de raça e gênero nos sistemas de justiça; a oitava onda estuda as necessidades jurídicas (não atendidas) e a sociologia da (in)justiça; a nona onda aborda as dimensões culturais do problema de acesso e o aprendizado dos povos das “primeiras nações”; a décima onda cuida da educação jurídica e, finalmente, a décima primeira onda concentra seu foco nos estudos sobre os esforços globais na promoção do acesso à justiça.⁵⁰

Em face de essas novas “ondas” ainda serem pouco exploradas acadêmica e cientificamente, trabalharemos a mediação e a conciliação operada dentro dos CEJUSCs dentro da perspectiva da terceira onda renovatória de acesso à justiça (aprimoramento das instituições e mecanismos processuais, onde se inserem os métodos alternativos e adequados de resolução de disputas).

Como se percebe, as reflexões sobre os sistemas de acesso à justiça em todo o mundo resultaram em novas formas de pensar criticamente a gestão de conflitos, sendo que uma dessas linhas de pensamento diz respeito às implicações da inovação na criação de uma governança judicial e social eficaz dos conflitos. Esse será o objeto da próxima subseção desse segundo capítulo.

⁴⁷ Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/project-overview/?lang=pt-br> Acesso em: 3 fev. 2023.

⁴⁸ PATERSON, Alan *et al.* **Descortinando o *Global Access to Justice Project***. 2019, p. 2.

⁴⁹ Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/thematic-overview/?lang=pt-br> Acesso em: 3 fev. 2023

⁵⁰ Há um forte apoio de instituições públicas brasileiras – principalmente aquelas ligadas às Defensorias Públicas – ao *Global Access to Justice Project*. Vide: <https://globalaccesstojustice.com/supporting-institutions/?lang=pt-br> Acesso em: 31 ago. 2023.

2.2.3 Rompendo as fronteiras artificiais que separam rigidamente Estado e sociedade civil: o papel da inovação na criação de uma governança judicial e social eficaz dos conflitos

O interesse continuado dos pesquisadores dos sistemas de justiça de todo o mundo por ideias e programas de ação que ampliem o direito de acesso dos cidadãos aos mecanismos de justiça acabou revelando, dentre outras ideias, a incapacidade institucional dos Estados de oferecerem respostas adequadas aos anseios da população por uma justiça ágil e efetiva.

Criou-se e aprofundou-se, dessa forma, um descompasso entre uma sociedade cada vez mais plural e um acesso cada vez mais singular à justiça. As relações sociais contemporâneas, como visto na subseção precedente desse trabalho⁵¹, têm se acelerado e se dinamizado de modo vertiginoso, sobretudo em virtude da rápida difusão de novas tecnologias de informação e comunicação, combinadas com a própria evolução da sociedade, que vai se tornando cada vez mais multifacetada, multipolar e multicultural⁵².

É dentro dessa perspectiva, que busca romper as fronteiras artificiais que separam rigidamente Estado e sociedade civil, que espaços para inovação têm surgido de modo a repensar não só o aparato formal de justiça, mas também os modos até então informais de se fazer justiça. Destacam-se, aqui, considerações sobre a governança judicial dos conflitos, bem como alguns aspectos envolvendo aquilo que se poderia chamar de uma governança social dos conflitos.

Começando pela governança judicial, tem-se que ela é uma espécie de governança pública e essa, por sua vez, integra a governança global. O conceito de governança pública organizacional pode ser extraído a partir do Referencial Básico de Governança, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, que a define como sendo um conjunto de “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação

⁵¹ Vide Subseção 2.2.2 (“Do Projeto Florença ao Global Access to Justice Project: por um direito fundamental que seja capaz de garantir os demais direitos fundamentais”).

⁵² “Em uma sociedade composta por comunidades e culturas diversas, o pluralismo fundado numa democracia expressa o reconhecimento dos valores coletivos materializados na dimensão cultural de cada grupo e de cada comunidade. Tal intento de conceber a pluralidade de culturas na sociedade, de estimular a participação de grupos culturais minoritários e de comunidades étnicas se aproxima da temática do ‘multiculturalismo’” (WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, n. 53, dez. 2006, p. 118).

da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”⁵³.

Esse conceito foi incorporado à legislação brasileira, especificamente no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.⁵⁴ PAULA, em monografia (Dissertação de Mestrado) dedicada ao tema, define governança judicial como “o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão judicial, com vistas à promoção do acesso isonômico à justiça”.⁵⁵

A importância do estudo da governança e a justificativa para a inclusão de seu debate no presente trabalho se deve ao fato de que, na sociedade brasileira contemporânea, estudar os problemas que afetam o direito de acesso à justiça não pode ficar restrito às pesquisas relacionadas às questões meramente intraprocessuais, ou seja, circunscritas ao processo civil. É preciso dar um passo além e avançar na abordagem de temas como a administração do Poder Judiciário, as lacunas na atuação de atores privados e estatais no sistema de justiça (como a Advocacia Privada, a Advocacia Pública, o Ministério Público e a Defensoria Pública) e os problemas sociais que circundam a dificuldade de os cidadãos pleitearem seus direitos, como a educação (ou a ausência dela) para o exercício dos direitos.

O sistema do Poder Judiciário é apenas um subsistema do sistema de justiça (ou do Direito), e esse, por sua vez, é apenas um subsistema do sistema social⁵⁶. Estudar os mecanismos que promovam o direito de acesso à justiça, inclusive no âmbito federal (que é o foco dessa pesquisa), envolve uma abordagem que considere o todo, e não apenas uma parte dela.

Afinal de contas, a justiça é uma obra coletiva, e é dessa coletividade – do conjunto dos atores que a integram – que devem sair propostas de governança e de gestão. Como diz PAULA: “se a justiça é obra conjunta, a sua governança e gestão também devem sê-lo. Ambas podem ser utilizadas para melhorar a qualidade das decisões políticas, exatamente as que mais influenciam e determinam a ampliação (ou não) do acesso à justiça”⁵⁷.

⁵³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**, 2020, p. 36.

⁵⁴ Artigo 2º, inciso I.

⁵⁵ PAULA, Leandro Waldir de, ob. cit., 2022, p. 297.

⁵⁶ “O direito opera na sociedade, nele se executa, desempenha uma função social e se faz diferenciado para satisfazer a essa função por sua reprodução autopoiética própria” (LUHMAN, Niklas, ob. cit., 2016, p. 741).

⁵⁷ PAULA, Leandro Waldir de, ob. cit., 2022, p. 296.

Inserido no processo civil, o tema do gerenciamento de processos judiciais – que surgiu no sistema da *Common Law*, por meio do *judicial case management* – tem ganhado papel de destaque nos últimos anos, de acordo com WATANABE⁵⁸. De seu turno, PAULA destaca as principais características dessa modalidade de gestão judicial de conflitos:

O tema do gerenciamento dos processos judiciais ganhou espaço na literatura processual brasileira. Significa, linhas gerais, a delimitação de técnicas para a otimização dos instrumentos processuais mais eficientes para a resolução de conflitos. Pressupõe uma participação mais ativa do juiz que, junto com as partes e incentivando-as a assumir uma postura mais cooperativa do que adversarial, elege a melhor estratégia, potencializando os recursos disponíveis.⁵⁹

Observa-se, pois, a abertura, mesmo dentro do processo judicial, de mecanismos receptivos ao maior diálogo de natureza cooperativa, como, por exemplo, as audiências públicas em casos de notória repercussão, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade⁶⁰.

Desse modo, ganha cada vez mais realce o exercício, por parte do Poder Judiciário, de funções não estritamente jurisdicionais, com vistas a promover um acesso mais amplo à justiça. Essa ampliação necessita de medidas que atuem não apenas no conflito em si, mas também no panorama de fundo que rodeia e circunda esse mesmo conflito.

Por outro lado, a inovação que rompe as fronteiras artificiais entre sociedade civil e Estado, entre jurisdicionado e órgãos da jurisdição, não se limita à busca de soluções intraprocessuais. Também dentro da sociedade civil organizada começam a se estabelecer entidades com o perfil de, fundadas na busca da justiça social e promoção da cidadania, informar a população sobre seus direitos e efetivamente mediar conflitos sociais antes que esses sejam juridicizados (trazidos para o âmbito do Direito) ou mesmo judicializados (trazidos para, além do âmbito do Direito, para um foro específico dentro do Direito, que é o Poder Judiciário).

Embora esse tema seja mais aprofundado no último capítulo⁶¹, desde já se menciona o papel das organizações da sociedade civil que visam a dirimir conflitos na própria sociedade, tais como as organizações do Terceiro Setor. Como entidades associativas sem fins lucrativos, elas exercem papel fundamental nesse contexto, tendo em vista que, como afirmam FERNANDES *et al.*:

⁵⁸ Informa o referido autor que o *case management* encontra respaldo normativo, no sistema processual norte-americano, no *Rule 16* do *Federal Rules of Civil Procedure* (WATANABE, Kazuo. *Cultura da sentença e cultura da pacificação. Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover*, 2005, p. 128).

⁵⁹ PAULA, Leandro Waldir de, *idem*, p. 164.

⁶⁰ Lei nº 9.868/99, artigo 9º, § 1º.

⁶¹ Vide, em especial, Subseção 4.3.2 (“Sob a perspectiva da parte autora: a construção da cidadania pela aproximação dialógica institucional com a Defensoria Pública da União e com entidades do Terceiro Setor”).

Têm por missão a criação de projetos para a realização de benefícios coletivos, ou seja, que atinjam ou possam atingir, dependendo da área de atuação da organização, um grande número de pessoas inseridas na missão destes, produzindo, dessa forma, bens e serviços que agregam benefícios para toda a sociedade.⁶²

Como exemplo prático e paradigmático dessa atuação engajada dentro da comunidade em que se insere, tem-se o caso da Viva Rio, entidade beneficente de assistência social que atua na cidade do Rio de Janeiro/RJ. Ela realiza projetos de atendimento, assessoramento e de defesa e garantia de direitos à população assistida, de forma gratuita, continuidade, planejada e universal, consoante as normas da Política Nacional de Assistência Social.⁶³

Dentre os programas implementados por essa entidade se inclui o Balcão de Direitos, destinado a promover espaços comunitários de mediação e de democratização do conhecimento sobre a lei e direitos nas favelas cariocas, e que conta com a participação de advogados, estudantes de Direito e agentes de cidadania.⁶⁴

Um novo sistema de justiça, assim, fundado no fortalecimento da cidadania, exige uma reaproximação do Estado com a sociedade civil. Sob essa perspectiva, o Terceiro Setor, no contexto do Estado Democrático de Direito, pode cumprir um promissor papel, na medida em que, consoante o magistério de FERNANDES, “as ações promovidas pelo Terceiro Setor são sinônimo de cidadania e funcionam como uma expansão do Poder Público que não foram executadas tempestivamente pelo Estado”.⁶⁵

Esse assunto será retomado, ainda, por ocasião do último capítulo do presente trabalho, em virtude das potencialidades que os movimentos organizados da sociedade civil apresentam de, interagindo nos espaços de cidadania proporcionados pelos CEJUSCs federais, desenvolverem soluções de justiça consensual em prol dos jurisdicionados.⁶⁶

2.3. A JUSTIÇA DE PORTA ÚNICA: O APOGEU E O DECLÍNIO DO PODER JUDICIÁRIO

⁶² FERNANDES, Aline Ouriques Freire *et al.* Socioambientalismo, governança corporativa e terceiro setor: o impacto positivo da empresa no Direito Ambiental como interesse coletivo. **Revista Paradigma**, n. 18, 2009, p. 94.

⁶³ Disponível em: <http://vivario.org.br/quem-somos/#nav-cebas> Acesso em: 21 fev. 2023.

⁶⁴ Informa FERNANDES que o projeto foi descontinuado, por falta de recursos financeiros, em 2006, tendo, no entanto, cumprido seu papel, ao registrar mais de 77 mil atendimentos (FERNANDES, Aline Ouriques Freire, *ob. cit.*, 2020, p. 232).

⁶⁵ FERNANDES, Aline Ouriques Freire, *ob. cit.*, 2020, p. 184.

⁶⁶ Vide, em especial, a Seção 4.3 (“Propostas para fortalecer os Cejuscs Federais”).

Na seção anterior, foram feitas as considerações iniciais sobre a gestão de conflitos e o acesso à justiça no contexto do mundo contemporâneo. Na presente seção, analisar-se-á essa interligação sob as lentes do sistema de justiça no Brasil.

O estudo do direito de acesso à justiça no ordenamento jurídico brasileiro, da perspectiva da gestão de conflitos, passa necessariamente pela abordagem de como se deu a evolução histórica da ascensão e crise do Poder Judiciário, que culminou na criação de diversos instrumentos de acesso à justiça por vias que estão fora e além do Poder Judiciário. Esse estudo está decomposto analiticamente em dois níveis: no primeiro, constante da presente subseção, far-se-á a análise da Justiça de Porta Única; ao passo que o segundo, constante da subseção seguinte, se encarregará de traçar os delineamentos da Justiça de Múltiplas Portas.

Essa sequência analítica permitirá, também, expor as bases evolutivas que resultaram no surgimento dos CEJUSCs, que será objeto central do Capítulo 3.

2.3.1 Apogeu: a Constituição Federal de 1988 e o fortalecimento do Poder Judiciário na redemocratização do Estado brasileiro

A Constituição Federal pode ser considerada o principal marco normativo no processo de fortalecimento do Estado Democrático e de Direito no Brasil. Ela veio no esteio de um movimento que marcou o rompimento da Constituição de 1969 e a consequente redemocratização do Estado brasileiro, num momento histórico caracterizado pelo resgate da cidadania e ascensão dos direitos fundamentais como alicerces fundamentais de nossa República Federativa⁶⁷.

O período de vigência da Constituição anterior, de 1969, caracterizou-se, inicialmente, por uma forte repressão estatal aos movimentos sociais contrários aos detentores do poder político. Houve o completo domínio, pelo Poder Executivo, tanto do Poder Legislativo Federal quanto do Supremo Tribunal Federal, e conseqüentemente do Poder Judiciário como um todo. Ademais, a concentração de poderes nas mãos do Poder Executivo impediu o desenvolvimento

⁶⁷ Sobre a construção da cidadania no Estado Democrático de Direito brasileiro, a partir de uma leitura constitucional, FERNANDES ensina que: “numa leitura constitucional, a cidadania implica no exercício de todos os direitos fundamentais (e garantias) que compõem o Estado Democrático de Direito. Para que a quase utópica construção democrática da cidadania aconteça na nossa sociedade, ou seja, para que ela funcione como ferramenta para a realização dos direitos do povo brasileiro, sejam estes de natureza individual ou coletiva é essencial à transição da mera representação para uma efetiva cidadania que leve consigo os preceitos da democracia” (FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 64).

e o desfrute dos direitos fundamentais por largas parcelas da população brasileira, durante várias décadas. Como bem assinala STRECK ao comentar esse período de regime militar, iniciado em 1964, “o direito perde a sua autonomia e passa a ser colonizado por decisões políticas arbitrárias que refletem apenas as vontades ou opções ideológicas de quem detém o poder”⁶⁸.

No entanto, gradualmente a sociedade civil foi ganhando força e, através de movimentos articulados de pressão e de engajamento, a luta pela redemocratização foi ganhando foros de cada vez maior legitimidade e repercussão. Tudo isso acabou culminando em importantes avanços ocorridos na década de 80, tais como as eleições para a escolha do Presidente da República (ainda que indiretas) em 1984, e que se consolidaram de vez com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987 e a consequente promulgação da Constituição Federal de 1988, que se notabilizou pela organização e limitação dos poderes estatais e pela prodigalidade no elenco dos direitos e garantias fundamentais.

O marco jurídico-político inaugurado pela Carta de 1988 foi significativo ainda sob outro enfoque: ele estabeleceu uma clara ligação entre Democracia, Cidadania e sistema jurídico, ao conceber a legitimidade da atuação do Estado Democrático de Direito a partir do atendimento dos interesses legítimos da população. Significativas, a esse respeito, são as palavras de FERNANDES:

Com a Constituição brasileira de 1988 o sistema jurídico brasileiro conheceu uma nova formatação que deu ensejo à afirmação do Estado Democrático de Direito e da construção da Cidadania há tanto tempo projetados e na prática relegados. Surgiu então uma forma peculiar de democracia pautada na premissa de que a partir de então seriam inseridos em sua esfera de atuação os interesses legítimos do povo e para o povo, ou seja, aqueles laureados pela norma jurídica.⁶⁹

O papel do Poder Judiciário foi fortalecido, assim, pela inserção do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional como garantia fundamental insculpida no inciso XXXV do artigo 5º. Porém, o Poder Judiciário ganhou também um detalhado mapeamento constitucional de sua organização e funcionamento. Além disso, as Funções Essenciais à Justiça também foram contempladas com direitos e garantias no Texto Constitucional, incluindo-se, dentre elas, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Advocacia.

A redemocratização consolidada com a Carta de 1988 veio para corroborar, assim, o papel de destaque dado ao Poder Judiciário na gestão de conflitos. Vislumbra-se, dessa forma, uma estreita correlação entre democracia e justiça, uma vez que, como bem assinala

⁶⁸ STRECK, Lenio, **Jurisdição constitucional**, 2018, p. 165.

⁶⁹ FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., p. 34.

FERNANDES, “a democracia deve ser a raiz e a prioridade dos Estados que a elegem, uma vez que é condição *sine qua non* para uma eficaz aplicação da justiça”.⁷⁰

Porém, os avanços no plano jurídico-normativo não se traduziram na efetividade que se esperava do Poder Judiciário. Problemas como dificuldades na implementação de políticas públicas de concretização dos direitos individuais e sociais fundamentais, arena pertencente mais à Política do que ao Direito, aliado às crises econômicas que se sucederam ao longo dos últimos 30 anos, dificultarem a materialização efetiva dos princípios e regras contidas na Constituição Federal. Todo esse conjunto de fatores acabou também afetando o Poder Judiciário, que não conseguiu dar conta da demanda por justiça da sociedade civil brasileira, como será visto na próxima subseção.

2.3.2 Declínio: crise do Judiciário – a sua incapacidade institucional de realizar justiça em face da crescente demanda da sociedade brasileira

Após o advento da Constituição Federal, houve um acréscimo no movimento de acesso ao Poder Judiciário. Esse fenômeno revelou, contudo, sua incapacidade de dar conta de resolver as inúmeras demandas que foram surgindo no decorrer dos anos, como bem apontam ANDREUCCI e CARACIOLA.⁷¹ A oferta dos serviços judiciários não acompanhou a explosiva demanda que tem se verificado desde 1988. Em outros termos: a velocidade do aumento na quantidade de magistrados e servidores ingressantes no Poder Judiciário, criação de novas unidades jurisdicionais, fóruns, investimentos em infraestrutura etc., não acompanhou a velocidade do aumento na quantidade de processos ingressando nos fóruns e tribunais: na época da promulgação da Constituição de 1988, estima-se que o Poder Judiciário brasileiro tenha recebido em torno de 350 mil processos novos⁷²; ao passo que, em 2021, por exemplo, de acordo com o relatório Justiça em Números do CNJ, foram ajuizadas mais de 28 milhões de ações.⁷³

⁷⁰ Idem, 2020, p. 31.

⁷¹ “No curso da evolução histórica, notadamente no decorrer do século XX, verificou-se intenso processo de judicialização dos conflitos, a implicar na transferência para o Poder Judiciário da responsabilidade para a solução das mazelas sociais, culminando no inchaço das atribuições do Poder Público e no fortalecimento do chamado protagonismo judicial” (ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan; CARACIOLA, Andrea Boari, ob. cit., 2017, p. 283).

⁷² PACHÁ, Andréa Maciel. A necessidade de adequar a formação dos magistrados como agentes de transformação das normas jurídicas, no mundo em permanente mudança. *Série aperfeiçoamento de magistrados*, n. 11, 2013, p. 14.

⁷³ CNJ, *Relatório Justiça em Números – 2022*, p. 166.

Soma-se a essa deficiência estrutural – de pessoal de apoio e de infraestrutura material – os empecilhos inerentes ao próprio sistema processual, que dificulta o rápido andamento dos litígios. Em pesquisa realizada, nos anos 90, com 570 magistrados (sendo 529 da Justiça Comum Estadual e 41 da Justiça Comum Federal) de 5 Estados da Federação (Rio Grande do Sul, Goiás, São Paulo, Paraná e Pernambuco), SADEK verificou que, para os juízes entrevistados, o fator principal responsável pela lentidão do sistema de justiça era o excessivo volume de recursos: 73% deles disseram que a legislação, “ao permitir excessivamente a interposição de recursos a instâncias superiores, é a causa mais importante da lentidão da justiça”.⁷⁴

Além de um sistema recursal que incentiva o uso de meios protelatórios e dificulta, portanto, a fruição do bem da vida almejado pela parte mediante o acesso ao Judiciário, outro fator que contribui para a crise do Poder Judiciário é a ausência de uniformização da jurisprudência, chamada por GICO JÚNIOR de “capital jurídico”. Isso acaba resultando em insegurança jurídica para os operadores do Direito e, reflexamente, para toda a sociedade, pois aumenta a probabilidade de litígios. Como diz o mencionado autor:

A insegurança jurídica decorrente da depreciação do capital jurídico [uniformização da jurisprudência] aumenta tanto a banda de estimativa das partes do valor da ação, quanto o hiato de expectativas entre as partes, o que leva a uma maior probabilidade de litígios, já que as partes terão mais dificuldades para identificar o excedente cooperativo e dividi-lo em um acordo extrajudicial. A interrupção do ciclo da litigância pela não criação de jurisprudência dominante significa que os recursos sociais devotados ao sistema judicial podem estar sendo subutilizados devido à atual estrutura de incentivos dos agentes envolvidos.⁷⁵

Ao longo das últimas três décadas a legislação infraconstitucional foi objeto de constantes revisões tendentes a minimizar a inefetividade do Poder Judiciário. Reformas introduzidas ao longo dos anos 90 e 2000 buscaram racionalizar o sistema recursal no âmbito do CPC de 1973, bem como melhorar o processamento de recursos na esfera do STJ e do STF, com medidas específicas atinentes ao controle de constitucionalidade, por exemplo⁷⁶.

Ademais, o Código de Processo Civil de 2015, dentre outras inovações, procurou amenizar esse quadro de insegurança jurídica mencionado por GICO JÚNIOR. O CPC de 2015

⁷⁴ SADEK, Maria Tereza. A crise do Judiciário vista pelos juízes: resultados de uma pesquisa quantitativa. **Uma introdução ao estudo da justiça**, 2010, p. 20.

⁷⁵ GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, 2014, p. 193.

⁷⁶ Vide, a esse respeito, as Leis n° 9.868/99 e n° 9.882/99, que dispõem, respectivamente, sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal; e sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1° do art. 102 da Constituição Federal.

instituiu um sistema recursal com menos modalidades recursais, bem como criou ferramentas específicas para tratar as ações repetitivas.⁷⁷

Mesmo com todas as reformas políticas implementadas, ainda que é grande a desconfiança da população perante o Poder Judiciário, fruto da crise que assolou esse Poder após a promulgação da Carta de 1988. A Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) desenvolveu, no período de 2009 a 2017, um programa de pesquisa qualitativa, produzindo relatórios denominados de Índice de Confiança na Justiça no Brasil – ICJ Brasil, os quais tinham como meta medir os índices de confiança no Poder Judiciário. Durante esse intervalo temporal, a confiança no Poder Judiciário caiu de 34% em 2013 para 24% em 2017. O relatório produzido em 2017 destacou que, para a população, o Judiciário é “lento, caro e difícil de utilizar”⁷⁸.

Essa percepção da população ainda continua a se manifestar. Conforme resultados de Consulta Pública, elaborada pelo STJ, para fixação de metas para o ano de 2023, observou-se que a agilidade da Justiça continua sendo o maior anseio da sociedade⁷⁹. Isso evidencia, uma vez mais, a necessidade de se repensar o direito de acesso à justiça, repensar esse que envolve a criação tanto com medidas intraprocessuais, isto é, reformas no sistema de justiça dentro do Poder Judiciário, quanto com medidas de cunho extraprocessual.

Quanto ao primeiro grupo de medidas, ou seja, de reformas do próprio processo, destaca-se a criação dos Juizados de Pequenas Causas nos anos 80 do Século XX. Como informa BOGHOURIAN e MARINHO, “no Brasil, foi na década de 1980 que, devido à influência do movimento mundial de acesso à justiça, a reforma da legislação brasileira permitiu novidades, tais como a instituição dos Juizados Especiais de Pequenas Causas”⁸⁰.

Além disso, reformas político-constitucionais foram realizadas, destacando-se a Reforma do Judiciário, encartada no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004. Dentre outras medidas, ela estabeleceu a possibilidade de edição de Súmulas Vinculantes pelo STF, criou o instituto da repercussão geral como requisito de

⁷⁷ Cita-se, a título de exemplo, o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), previsto nos artigos 976 e seguintes do CPC.

⁷⁸ FGV. **Relatório ICJ Brasil**, 1º semestre/2017, p. 18.

⁷⁹ Vide: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2022/06092022-Consulta-publica-sobre-metas-para-2023-mostra-que-agilidade-da-Justica-ainda-e-o-maior-anseio-da-sociedade.aspx> Acesso em: 22 fev. 2023.

⁸⁰ BOGHOURIAN, Tatiana; MARINHO JÚNIOR, Jânio Urbano. Mediação e conciliação: aplicação prática na Justiça Federal e perspectivas frente às novas tecnologias. **Revista da Defensoria Pública da União**, 2020, p. 64.

admissibilidade dos recursos extraordinários e criou os Conselhos Nacionais de Justiça (CNJ) e do Ministério Público (CNMP)⁸¹.

Demais disso, e no que se aproxima mais ao tema do presente trabalho, a EC 45/2004 inseriu a garantia da “razoável duração do processo” prevista no inciso LXXVIII do artigo 5º, como garantia fundamental.⁸² Por fim, mas não menos importante, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos passaram a ter *status* constitucional quando aprovados nas duas Casas do Congresso Nacional pelo mesmo rito das emendas constitucionais⁸³.

O movimento de reestruturação do Poder Judiciário acabou tendo reflexos no sistema de justiça como um todo, pois as reformas realizadas abarcaram um largo espectro de programas e instituições, culminando no desenvolvimento de uma justiça que se institucionaliza muito além do Estado. As novas vias para a realização dos direitos – fim último do sistema de justiça – consolidaram o sistema de Justiça de Portas Múltiplas, ou simplesmente Justiça Multiportas. Esse tema será tratado na terceira e última seção desse segundo capítulo.

2.4 A JUSTIÇA MULTIPORTAS: REFLEXOS DA DEMOCRACIA CIDADÃ NO ACESSO PLURAL À JUSTIÇA

Verificou-se, na subseção precedente, que o sistema de justiça estatal apoiado unicamente no monopólio do Poder Judiciário da gestão de conflitos se mostrou insuficiente para atender aos anseios de uma sociedade que reclamava por uma justiça ágil e efetiva. Isso fez com que a garantia constitucional de inafastabilidade do controle jurisdicional, proclamada no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, ficasse cada vez mais distante da realidade concreta dos fóruns e tribunais, prejudicando o direito de acesso à justiça e a fruição do próprio bem da vida pelo jurisdicionado.

Dando sequência, assim, nessa terceira e derradeira seção do Capítulo 2, capítulo esse destinado ao estudo da gestão de conflitos sob a perspectiva do acesso à justiça, trataremos

⁸¹ Vide https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm Acesso em: 24 fev. 2023.

⁸² Em termos de facilitação do acesso ao Poder Judiciário, destacam-se outras duas inovações da EC 45/2004: primeiro, a justiça itinerante, isto é, possibilitou que a Justiça do Trabalho, a Federal e a Estadual a instalassem, com a realização de audiências e das demais funções da atividade jurisdicional por meio de equipamentos públicos e comunitários (CF, artigo 107, § 2º; artigo 115, § 1º; artigo 125, § 7º). A segunda é a permissão para quem os Tribunais de segunda instância atuassem de forma descentralizada, constituindo câmaras regionais, a fim de assegurar o pleno acesso da população à justiça em todas as fases do processo (CF, artigo 107, § 3º; artigo 115, § 2º; artigo 125, § 6º).

⁸³ CF, artigo 5º, § 3º.

daquele que foi o desdobramento, a resposta, que o sistema jurídico brasileiro ofereceu diante da questão de como não só efetivar um acesso mais facilitado à justiça, mas também potencializar as chances de garantir a fruição do próprio bem da vida aos jurisdicionados. Essa resposta consiste no desenvolvimento de instrumentos que se colocam ao lado da solução adjudicatória, solução essa que se dá mediante sentença, proferida pelo Judiciário em um processo judicial litigioso, com força de coisa julgada material⁸⁴. Tais instrumentos envolvem mecanismos heterocompositivos e autocompositivos, todos integrantes de um mesmo sistema, caracterizado por instituições policêntricas de poder e por uma multiplicidade de atores atuantes nos espaços – físicos e virtuais – de produção da justiça.

Como subsistema da sociedade, o sistema jurídico recebe igualmente os influxos das tendências e transformações pelas quais o sistema social, em seu espectro mais amplo, vem recebendo. Os avanços das tecnologias de informação e comunicação (também conhecidas como TICs), por exemplo, reverberaram também no sistema jurídico, como teremos oportunidade de analisar em subseção específica mais à frente⁸⁵.

E a democratização que transformou a atmosfera das decisões políticas, por meio da construção de uma maior participação dos cidadãos nos processos decisórios atinentes aos outros Poderes (Executivo e Legislativo) também influenciou e vem influenciando o sistema de justiça. Ela deu ensejo à criação de um sistema que democratiza também o acesso à justiça por meio de uma maior incentivo à ação das partes envolvidas na construção das soluções de seus próprios conflitos.

Em outros termos, a evolução normativa capitaneada pelo ordenamento jurídico brasileiro levou à criação de um autêntico modelo brasileiro de Justiça Multiportas. Tal modelo, contudo, é bastante distinto dos modelos estrangeiros, em especial do modelo norte-americano, como se verá na subseção abaixo.

2.4.1 Raízes históricas da Justiça Multiportas: a *Multi-Door Courthouse* norte-americana

Nos Estados Unidos, a busca por modos alternativos (ao modelo do Tribunal estatal) de solução dos conflitos teve início a partir do célebre estudo desenvolvido por SANDER. Em

⁸⁴ Que é o modelo que ainda prevalece no sistema jurídico brasileiro, segundo informa WATANABE (WATANABE, Kazuo, ob. cit., 2005, p. 126).

⁸⁵ Vide Subseção 2.4.3.

meados dos anos 70 do Século XX, mais precisamente em abril de 1976, ele, inspirado num discurso proferido em 1906 por DEAN ROSCOE POUND no evento *The Causes of Popular Dissatisfaction with the administration of justice*, imaginou o Tribunal do futuro como um centro de resolução de conflitos. Esse estudo se materializou em um documento denominado *Varieties of dispute processing*, onde foram lançadas as ideias básicas que dariam origem ao modelo de Tribunal Multiportas, documento esse cujo conteúdo teve larga repercussão entre os operadores do Direito nos Estados Unidos.⁸⁶

Os impactos, contudo, não ficaram restritos ao campo dos debates acadêmicos. As ideias de SANDER foram levadas à Corte Superior de Justiça do Distrito de Columbia, Estados Unidos. Esse Tribunal resolveu seguir as ideias dele e implantar um programa de resolução de conflitos multiportas em meados dos anos 80 do Século XX. KESSLER e FINKELSTEIN informam que esse programa estava fundamentado em cinco princípios ou diretrizes: 1) foi um programa centralizado por iniciativa do Tribunal local – daí o nome Tribunal Multiportas (e não Justiça Multiportas, por exemplo, como ficou mais adotado aqui no Brasil, como teremos a oportunidade de explicar mais à frente); 2) teve apoio e envolvimento externo, principalmente da comunidade local, o que acabou sendo essencial para o sucesso do programa; 3) o programa foi desenvolvido por especialistas para ajudar em sua conceituação e planejamento, bem como na condução da capacitação das pessoas envolvidas; 4) cada novo programa multiportas foi iniciado de modo experimental, com a presunção de que, se funcionasse, poderia ser continuado até o procedimento respectivo ser institucionalizado; 5) o programa foi projetado para ter flexibilidade e, assim, se adaptar conforme as circunstâncias fáticas exigissem.⁸⁷

Esse programa de Tribunal Multiportas produziu resultados positivos para a sociedade local, com a resolução de mais de 10 (dez) mil casos, bem como a capacitação de mais de 400 (quatrocentos) mediadores e de mais de 100 (cem) árbitros. Além disso, houve a incorporação, por muitos profissionais do Direito – juízes, promotores de justiça, advogados públicos e advogados particulares – das técnicas de resolução alternativa de conflitos (*Alternative Dispute Resolution – ADRs*) em suas rotinas profissionais.⁸⁸

⁸⁶ Sobre as origens do trabalho de SANDER, que afirma que tomou “conhecimento desse conceito de Tribunal Multiportas quase que por acaso”, tendo desenvolvido suas ideias originais a partir de um ano sabático na Suécia, confira-se: SANDER, Frank; CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo. **Tribunal Multiportas – investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**, 2012, p. 30.

⁸⁷ KESSLER, Gladys; FINKELSTEIN, Linda. **The evolution of a Multi-Door Courthouse**. 1988, p. 577.

⁸⁸ Idem, p. 578.

Os ideais que estavam na origem do Tribunal Multiportas norte-americano influenciaram o modelo brasileiro de explorar várias opções para realizar justiça. Contudo, em face das especificidades que ocorreram no ordenamento jurídico brasileiro, quanto à implementação dos mecanismos alternativos de acesso à justiça, optamos por usar a expressão Justiça Multiportas, e não propriamente de Tribunal Multiportas.

Isso se deve ao fato de que, no ordenamento jurídico brasileiro, as diversas portas de acesso à justiça, como se terá a oportunidade de analisar com mais profundidade na próxima subseção do presente trabalho⁸⁹, não estão sob o controle direto de um único órgão jurisdicional, de um único tribunal. Pelo contrário, essas múltiplas portas de acesso à justiça encontram-se espalhadas difusamente por todo o sistema jurídico brasileiro.

Não se nega, por outro lado, que o Conselho Nacional de Justiça, como órgão de controle da atuação administrativa do Poder Judiciário (artigo 103-B, § 4º, da Constituição Federal), desempenha relevante papel: (a) na condução e coordenação do planejamento estratégico de ações voltadas para dar efetividade aos mecanismos alternativos de solução de conflitos, especialmente a mediação e a conciliação, que são tidas como medidas fundamentais para desafogar o Poder Judiciário da grande quantidade de processos de que é responsável; e (b) como agente normativo da regulamentação de leis em âmbito nacional, através da expedição de inúmeras resoluções e provimentos.

Contudo, como se verá abaixo, o sistema jurídico brasileiro criou, ao longo do tempo, mecanismos de resolução de disputas que estão fora da alçada do CNJ. Assim, seria mais apropriado se falar da existência de um sistema de Justiça Multiportas, em vez de um sistema de Tribunal Multiportas brasileiro⁹⁰.

2.4.2 A desjudicialização e a criação de instrumentos extrajudiciais para resolução dos conflitos: novos arranjos institucionais para velhos problemas

Entender o desenvolvimento da Justiça Multiportas no Brasil passa, inicialmente, pelo estudo da compreensão dos diversos métodos de solução dos conflitos, bem como pelo exame

⁸⁹ Vide Subseção 2.4.2.

⁹⁰ O vocábulo “Justiça” é mais amplo que o vocábulo “Tribunal”, abarcando instrumentos de tutela dos direitos que se encontram fora da alçada do Poder Judiciário (e consequentemente dos Tribunais), especialmente os meios autocompositivos de solução de conflitos de interesses, como as negociações diretas, a conciliação e a mediação.

de como se operou a descentralização, por meio da desjudicialização, de competências decisórias do Poder Judiciário para outros órgãos e instituições. Nesse contexto, e para fins didáticos, podemos dividir os métodos de solução dos conflitos em autocompositivos e heterocompositivos.

A heterocomposição se caracteriza, fundamentalmente, pela presença de um terceiro na resolução do conflito, além das partes originariamente envolvidas no conflito social. É esse terceiro quem se encarrega de dar solução à divergência, cuja decisão é, então, de observância obrigatória para as partes. O exemplo mais comum de solução dos conflitos pela via da heterocomposição é aquele dado pelo Poder Judiciário, que, mediante atuação de um magistrado, profere uma decisão adjudicatória, solucionando o conflito de interesses, com a qualidade de coisa julgada material, proporcionando, assim, a segurança jurídica e a consequente estabilidade das relações sociais.

Porém, a heterocomposição pela via do Poder Judiciário não é a única porta de justiça disponível aos jurisdicionados no Brasil. Isso porque, nos anos 90 do Século XX, foi promulgada a Lei de Arbitragem – Lei nº 9.307/96 – que deu grande impulso ao desenvolvimento de soluções por vias que não as do Poder Judiciário. A arbitragem pode ser definida como um método de resolução de conflitos, de natureza heterocompositiva, em que o julgamento é confiado, pelas partes, a um árbitro, que, assim como o magistrado, é um terceiro imparcial.

O campo de atuação da arbitragem é mais restrito que o campo de atuação do Poder Judiciário, uma vez que se destina a dirimir apenas conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis⁹¹. A arbitragem, concebida inicialmente com o objetivo de criar uma via alternativa de resolução de conflitos entre particulares, foi expandida em 2015, quando entrou em vigor a Lei nº 13.129, permitindo que a Administração Pública direta e indireta a use para dirimir conflitos também envolvendo direitos patrimoniais disponíveis.⁹²

Como a arbitragem é um meio de heterocomposição não obrigatório e, portanto, de uso facultativo, devem as partes interessadas ponderar os seus custos e benefícios antes de decidir

⁹¹ Lei nº 9.307/96, artigo 1º, “caput”.

⁹² A arbitragem também passou a ser permitida para dirimir conflitos em contratos individuais de trabalho, com a modificação implementada no artigo 507-A da CLT pela Lei nº 13.467/2017. Tal modificação evidencia que os instrumentos de Justiça Multiportas têm se expandido cada vez mais para todos os ramos do Poder Judiciário: estadual, federal e, mais recentemente, trabalhista.

por esse mecanismo. Em certos casos, a arbitragem pode ser mais vantajosa do que a via do Poder Judiciário, como bem salienta CHIESI FILHO:

A arbitragem, para determinados tipos de conflitos, pode constituir um meio mais adequado que a via judicial, especialmente quando há a necessidade e a vontade das partes em definir quais regras serão aplicadas na decisão a ser tomada, quem será o árbitro e qual será o grau de especificidade técnica a ser aplicado ao caso para que uma decisão justa seja obtida.⁹³

Já os métodos autocompositivos de solução dos conflitos são aqueles caracterizados pela voz ativa das partes, em que há uma solução que não é imposta por um terceiro fora do conflito, mas sim construída por meio de um acordo de vontades na resolução da demanda. A participação de um terceiro pode até ocorrer, mas ele não tem o poder de impor a decisão, intervindo apenas no sentido de auxiliar na construção da melhor solução. Os principais meios de autocomposição dos conflitos são as negociações diretas, a mediação e a conciliação.

As negociações diretas baseiam-se na autonomia de vontade das partes que interagem diretamente, num ambiente normalmente situado fora do Poder Judiciário ou de outros espaços formais de justiça, buscando entendimento mútuo para a resolução de suas avenças, com ou sem o auxílio de advogados. FISHER, URY e PATTON, pesquisadores norte-americanos do Projeto de Negociação de Harvard, programa de pesquisa que trabalha, elabora e difunde métodos multidisciplinares e multiprofissionais de negociação e mediação, definem a negociação como sendo uma “comunicação bidirecional concebida para chegar a um acordo, quando você e o outro lado têm alguns interesses em comum e outros opostos”.⁹⁴

O diálogo que se estabelece a partir de um agir comunicativo destinado a produzir um consenso, da perspectiva de HABERMAS, requer também o saber escutar. Nessa linha, é indispensável recorrer às lições de FREIRE, que, na esfera da pedagogia da autonomia, ensina:

No processo da fala e da escuta, a disciplina do silêncio a ser assumida com rigor e a seu tempo pelos sujeitos que falam e escutam é um *sine qua* da comunicação dialógica. O primeiro sinal de que o sujeito que fala sabe escutar é a demonstração de sua capacidade de controlar não só a necessidade de dizer a sua palavra, que é um direito, mas também o gosto pessoal, profundamente respeitável, de expressá-la. Quem tem o que dizer tem igualmente o direito e o dever de dizê-lo. É preciso, porém, que quem tem o que dizer saiba, sem dúvida, não ser o único a ter o que dizer [...] É preciso que quem tem o que dizer saiba, sem dúvida, que, sem escutar o que quem escuta tem igualmente a dizer, termina por esgotar a sua capacidade de dizer por muito ter dito sem nada ou quase nada ter escutado.⁹⁵

⁹³ CHIESI FILHO, Humberto, ob. cit., 2019, p. 39.

⁹⁴ FISCHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: negociação de acordos sem concessões**, 2005, p. 15.

⁹⁵ FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**, 2011, p. 79-80.

O método desenvolvido por FISHER, URY e PATTON baseia-se em uma negociação baseada em princípios, consistentes, resumidamente, em separar as pessoas do problema, concentrar-se nos interesses e não nas posições, inventar opções de ganhos mútuos e insistir no uso de critérios objetivos. Assim, o processo de negociação decide “as questões a partir de seus méritos, e não através de um processo de regateio centrado no que cada lado se diz disposto a fazer e a não fazer”.⁹⁶

As negociações diretas, em alguns casos, podem ser mediadas em espaços neutros oferecidos por instituições públicas ou privadas, destinadas sobretudo a formalizar a discussão e, ao mesmo tempo, fomentar a construção de acordos sem a necessidade de ingresso em formas heterocompositivas de solução de interesses e até mesmo antes do uso de outros métodos autocompositivos, como a mediação e a conciliação. No Brasil, destacam-se as iniciativas, na esfera das negociações diretas, consistentes nas plataformas *online* Reclame Aqui (RA) e Consumidor.Gov, ambas focadas em demandas de direitos do consumidor.

O Reclame Aqui é uma plataforma digital privada e gratuita que permite a interação entre consumidores e empresas⁹⁷. Logo que as reclamações dos consumidores são publicadas no site, as empresas recebem uma notificação automática por email, que passam então a, com base no exercício de sua autonomia de vontade, responder ou não a essas demandas. Já o Consumidor.Gov é uma plataforma digital também gratuita⁹⁸, mas pública, que, assim como o Reclame Aqui, tem o propósito de facilitar a interlocução direta entre consumidores e empresas para solução alternativa de conflitos de consumo. A Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), do Ministério da Justiça, é a entidade responsável pela gestão, disponibilização e manutenção da plataforma, bem como pela articulação com demais órgãos e entidades do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Ambas as plataformas podem ser consideradas modalidades *online* de resolução de disputas, normalmente conhecidas como *Online Dispute Resolutions* (ODRs). Por sua vez, as ODRs fazem parte de um contexto maior de busca de alternativas (ao Judiciário) para a resolução dos conflitos. Essas alternativas têm sido tradicionalmente classificadas pela doutrina como *Alternative Dispute Resolutions* (ADRs) ou, em língua portuguesa, Métodos Alternativos de Solução de Controvérsias (MASCs).

⁹⁶ FISCHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce, ob. cit., 2005, p. 16.

⁹⁷ Disponível em: <https://www.reclameaqui.com.br/> Acesso em: 23 fev. 2023.

⁹⁸ Disponível em: <https://www.consumidor.gov.br/> Acesso em: 23 fev. 2023.

Além das negociações diretas, têm-se, ainda, como métodos autocompositivos de solução dos conflitos, a mediação e a conciliação⁹⁹, que serão tratadas de modo mais aprofundado na terceiro capítulo do presente trabalho¹⁰⁰. Mais recentemente, novas leis federais disciplinando temas jurídicos relevantes para a vida em sociedade estimularam ainda mais o uso dos métodos consensuais de resolução dos conflitos.

A Lei de Recuperação Empresarial e Falência, Lei nº 11.101/2005, foi profundamente alterada pela Lei nº 14.112/2020, que entrou em vigor em janeiro de 2021, passando a prever que o administrador judicial incentive a mediação, a conciliação e outros métodos alternativos ligados à recuperação da empresa, nos termos de seu artigo 22, alínea “j”. Ademais, foi criada uma Seção na Lei, composta pelos artigos 20-A, 20-B, 20-C e 20-D, tratando das mediações antecedentes ou incidentais ao processo de recuperação judicial.

Por sua vez, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, prevê, em seu artigo 151, o uso dos meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem¹⁰¹. Destaca-se, inclusive, o disposto em seu artigo 153, que estabelece que os contratos administrativos celebrados em momento anterior ao do início da vigência dessa nova lei poderão ser aditados para permitir a adoção dos meios alternativos de resolução de controvérsias.

Finalmente, a Lei nº 14.181/2021, conhecida como a Lei do Superendividamento do Consumidor, modificou o Código de Defesa do Consumidor, prevendo uma audiência especial de conciliação entre o consumidor superendividado e todos os seus credores¹⁰². Além disso, tal lei fomenta a criação de centros de conciliação e mediação destinados de modo específico ao consumidor superendividado¹⁰³.

Por outro lado, ainda dentro de um propósito de descentralização das competências decisórias, ainda muito concentradas nas mãos do Poder Judiciário, o legislador houve por bem

⁹⁹ Muito embora a mediação e a conciliação também sejam instrumentos jurídicos em que ocorrem negociações, tais negociações não são diretas, pois ocorrem através da atuação de um terceiro imparcial, o mediador e o conciliador, respectivamente.

¹⁰⁰ Vide Subseção 3.1.2.

¹⁰¹ No mesmo sentido é o teor do Enunciado 19 da I Jornada de Direito Administrativo do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal: “as controvérsias acerca de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos integram a categoria das relativas a direitos patrimoniais disponíveis, para cuja solução se admitem meios extrajudiciais adequados de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem”.

¹⁰² Lei nº 8.078/90, artigo 104-A, “caput”.

¹⁰³ Lei nº 8.078/90, artigo 104-C, “caput” e §§ 1º e 2º.

transferir parte dessas competências para outros órgãos e entidades. Portanto, nesse contexto de criação de novas portas de justiça criadas para tutelar os direitos dos cidadãos, que se conecta ao tema de um acesso mais pluralizado ao sistema de justiça, surge o fenômeno da desjudicialização.

Ela consiste na transferência de competências decisórias do Poder Judiciário para outros órgãos e instituições, normalmente associados a procedimentos de jurisdição voluntária. A desjudicialização opera, assim, sobretudo naqueles procedimentos em que não há propriamente conflitos de interesses entre as partes.¹⁰⁴

Trata-se, portanto, de uma modalidade de descentralização de competências decisórias, antes muito concentradas nos domínios do Poder Judiciário. A desjudicialização tem ocorrido, sobretudo, em prol de uma atuação ampliada das serventias extrajudiciais de Notas e de Registros, para as quais o ordenamento jurídico brasileiro têm transferido gradualmente diversas competências decisórias. Contudo, não há a exclusão do acesso ao Poder Judiciário, que continua sendo garantido até em virtude do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, assegurado como direito fundamental inscrito no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, como bem apontam ANDREUCCI e CARACIOLA.¹⁰⁵

Exemplo paradigmático da desjudicialização ocorrida com amplos efeitos positivos para a sociedade foi a edição da Lei nº 11.441/2007. Essa lei permitiu a realização dos procedimentos de inventário, partilha, separação e divórcio consensuais diretamente nos Tabelionatos de Notas, desafogando o Poder Judiciário e, ao mesmo tempo, conferindo celeridade ao trâmite desses procedimentos e, por conseguinte, proporcionando uma tutela mais efetiva dos direitos dos cidadãos.¹⁰⁶

¹⁰⁴ No mesmo sentido, HILL, para quem “a desjudicialização consiste no fenômeno segundo o qual litígios ou atos da vida civil que tradicionalmente dependeriam necessariamente da intervenção judicial para a sua solução passam a poder ser realizados perante agentes externos ao Poder Judiciário, que não fazem parte de seu quadro de servidores. Trata-se, em suma, da consecução do acesso à justiça fora do Poder Judiciário, ou seja, do acesso à justiça *extra muros*” (HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual - Redp**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, abr. 2021, p. 383).

¹⁰⁵ “Não propugnamos pelo fim da jurisdição exercida pelo Estado-juiz, mas sim, a coexistência desta com outras formas de solução dos conflitos. Asseveramos um sistema de distribuição de Justiça coexistencial, que permita ao Estado-juiz preocupar-se com lides mais complexas, não resolvidas em outras instâncias, ou insuscetíveis de serem, em razão de particularidades que imponham necessariamente a intervenção judicial. A expressão ‘acesso à Justiça’ pode ser decodificada como ‘acesso à uma decisão justa’, mas não como acesso à uma instituição, no caso judiciária” (ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan; CARACIOLA, Andrea Boari, ob. cit., 2017, p. 284).

¹⁰⁶ De acordo com a edição 2022 do relatório Cartório em Números, desde que a lei entrou em vigor, mais de 4,8 milhões de atos extrajudiciais referentes às separações, divórcios, inventários e partilhas extrajudiciais foram praticados, beneficiando mais de 8 milhões de pessoas e gerando uma economia de R\$ 10,6 bilhões aos cofres

Os Registros de Imóveis também ganharam papel de destaque no contexto do Sistema Brasileiro de Justiça Multiportas. Destaca-se, no ponto, as inovações trazidas por meio do novo CPC e do Provimento n° 65/2017 do CNJ, que permitiram a realização do procedimento de usucapião extrajudicial diretamente em tais serventias.

Os Registros Cíveis das Pessoas Naturais (RCPNs) também se constituíram em uma nova porta autônoma de acesso à justiça. Com a edição do Provimento n° 73/2018, a retificação de prenome e gênero de pessoas transexuais pode ser feito diretamente em tais serventias, poupando tempo e oferecendo agilidade à concretização dos direitos dessas minorias sociais.

De seu turno, os Tabelionatos de Protestos também passaram a ser protagonistas na Justiça Multiportas por meio do Provimento n° 72/2018, que trata dos procedimentos desjudicializados atinentes à quitação e renegociação de dívidas protestadas, que podem ser realizados de forma inteiramente eletrônica. Tais medidas possuem a natureza jurídica de negociações diretas, na medida em que tais renegociações são operadas diretamente entre credor e devedor, com a atuação dos Tabeliães de Protesto no procedimento, que funcionam como o canal de comunicação entre os sujeitos da relação negocial.

Inaugurou-se, portanto, um novo conjunto de portas extrajudiciais para a concretização do direito constitucional de acesso à justiça. Esse conjunto é representado pelas serventias extrajudiciais que integram o Sistema Brasileiro de Registros Públicos: Registro Civil das Pessoas Naturais, Registro Civil das Pessoas Jurídicas, Registro de Títulos e Documentos, Registro de Imóveis, Tabelionato de Notas e Tabelionato de Protestos. Como dizem NASCIMENTO e VARELLA:

Nas ações de desjudicialização, os cartórios atuarão nos limites autorizados pelas leis e regulamentos, num modelo de implementação *top-down*, num andar de evolução incremental. Predominam, então, as leis, regulamentos, resoluções, provimentos, regimentos, ordens de serviço e atos que digam respeito à sua atividade, sempre sob a fiscalização do Poder Judiciário.¹⁰⁷

Os dados coletados a partir da observação dessa evolução histórica do sistema de justiça no Brasil, particularmente após a Constituição de 1988, sugerem que houve uma reformulação do conceito de acesso à justiça. Isso porque o direito fundamental de acesso à justiça não mais apenas significa o direito (restrito) de ingressar nos órgãos judiciários, mas o direito de ter seus

públicos (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES (ANOREG/BR), **Cartório em números**, 2022, p. 50).

¹⁰⁷ NASCIMENTO, Irley Carlos Siqueira Quintanilha; VARELLA, Marcelo Dias. Tabeliães e Registradores nos arranjos institucionais de políticas públicas brasileiras de desjudicialização. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, 2017, p. 123.

direitos tutelados independentemente do espaço de discussão. Nesse sentido é o pensamento de WATANABE:

O conceito de acesso à justiça passou por uma importante atualização: deixou de significar mero acesso aos órgãos judiciários para a proteção contenciosa dos direitos para constituir acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que os cidadãos têm o direito de ser ouvidos e atendidos não somente em situação de controvérsias com outrem, como também em situação de problemas que impeçam o pleno exercício da cidadania.¹⁰⁸

As reflexões de WATANABE fazem uma conexão relevante entre o direito de acesso à justiça e o exercício pleno da cidadania. Essa ligação é muito bem retomada e trabalhada por FERNANDES, ao evocar a necessidade de participação democrática da sociedade civil na criação de canais de fomento à resolução extrajudicial de conflitos. A esse respeito, ela afirma que “o incentivo destes mecanismos consensuais proporcionado pela atuação no Terceiro Setor pode favorecer uma maior democratização, especialmente no acesso à justiça”¹⁰⁹.

Porém, há desafios que se impõem a esse novo sistema plural de acesso à justiça. Tais desafios esses que serão abordados na próxima subseção do presente trabalho.

2.4.3 Os desafios atuais da Justiça Multiportas num mundo em constantes transformações

Como visto nessa seção, a Justiça Multiportas pode ser definida como sendo a projeção e o desenvolvimento, na esfera do sistema de justiça, dos reflexos da democracia participativa que inspira a atmosfera do próprio Estado de Direito brasileiro.¹¹⁰ O tema ganhou ainda maior realce após o advento da Constituição de 1988, que estabeleceu a cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, logo no inciso II de seu primeiro artigo.

A concepção e o desenvolvimento de estruturas policêntricas de justiça significa, desse modo, o aprimoramento da própria cidadania no Brasil, pois estende o leque de opções que se abre ao jurisdicionado para o acesso à justiça e, através dele, buscar a tutela efetiva de seu direito material. Porém, trata-se de um sistema em franco desenvolvimento, que deve se adaptar

¹⁰⁸ WATANABE, Kazuo. Depoimento. **Cadernos FGV Projetos**, 2017, p. 24.

¹⁰⁹ FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 230. Esse tema – ressignificação do direito de acesso à justiça – será retomado no Capítulo 2 (vide Subseção 3.3.2).

¹¹⁰ Democracia e desenvolvimento social são valores que se entrelaçam e se retroalimentam positivamente, num círculo virtuoso que contribui para aumentar o bem-estar dos cidadãos e promover a justiça social. A esse respeito, SEN escreve: “desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial do processo de desenvolvimento. A importância da democracia reside, como procuramos mostrar, em três virtudes distintas: (1) sua importância intrínseca; (2) suas contribuições instrumentais e (3) seu papel construtivo na criação de valores e normas” (SEN, Amartya, ob. cit., 2010, p. 207).

às novas exigências da sociedade: conforme esta vai evoluindo, o sistema jurídico também precisa evoluir, dando respostas adequadas às exigências de seu tempo, na esteira do magistério de FERNANDES¹¹¹.

Atualmente, dois grandes desafios se impõem para o aprimoramento do Sistema Brasileiro de Justiça Multiportas. O primeiro é relacionado um cenário em que a sociedade vai se tornando cada vez mais dependente do uso de tecnologias digitais. O segundo é relacionado à necessidade contínua de reconhecimento institucional e a valorização social dos múltiplos espaços para a realização da justiça, o que abarca o fortalecimento equilibrado de métodos tanto autocompositivos quanto heterocompositivos.

A questão do uso das tecnologias digitais ficou evidente com a eclosão da pandemia do Covid-19, em 2020, que fez surgir a necessidade de políticas de *lockdown* em diversos países do mundo, inclusive no Brasil. Em virtude dessas políticas de isolamento social decretadas por diversos governos, os fóruns e tribunais, espaços físicos típicos para a realização de audiências de instrução e julgamento (em primeiro grau de jurisdição) e sessões de julgamento colegiado (em segundo grau de jurisdição) ficaram fechados.

Essa situação obrigou o Poder Judiciário a se adaptar a uma nova realidade. Embora o processo de digitalização dos processos judiciais já estivesse em curso, ele foi reforçado e acelerado com a pandemia do Covid-19, uma vez que atos processuais que se realizavam normalmente por meios presenciais, como audiências de instrução e julgamento, perícias médicas, sustentações orais em sessões de julgamento em órgãos colegiados etc., passaram a ter que necessariamente serem realizados por meios virtuais, com a utilização de tecnologias digitais¹¹².

¹¹¹ “O Estado para seguir os anseios do seu povo deve ser guiado pelo progresso da Democracia e da participação organizada da sociedade; em contrapartida deve abdicar dos institutos arcaicos para então fazer uso dos meios legais e indo além, dos meios informais, desde que estes apontem soluções práticas para necessidades legítimas que trarão resultados concretos aos constituintes que serão traduzidos em acesso à justiça” (FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 65).

¹¹² Como bem afirmam SORRENTINO e COSTA NETO: “com os recentes acontecimentos, especialmente pelo isolamento social imposto, tornou-se então imprescindível a integração dos jurisdicionados frente às plataformas digitais disponíveis. A garantia do devido processo legal, no atual contexto, perpassa necessariamente pela readequação dessas balizas operacionais, assegurando as liberdades individuais e a razoável duração processual, com o soerguimento dos novos pilares jurídicos de atuação no mundo virtual” (SORRENTINO, Luciana Yuki Fugishita; COSTA NETO, Raimundo Silvino. **O acesso digital à Justiça – a imagem do Judiciário brasileiro e a prestação jurisdicional nos novos tempos**. 2020. Disponível em: <https://www.tjdf.tjus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2020/o-acesso-2013-digital-2013-a-justica-a-imagem-do-judiciario-brasileiro-e-a-prestacao-jurisdicional-nos-novos-tempos> Acesso em: 7 abr. 2023).

Então a porta tradicional do Poder Judiciário – ainda a principal via de acesso à justiça nos dias atuais – precisou ser remodelada para se adaptar aos novos tempos. Mas não só ela: as demais portas de justiça também precisaram se adequar às políticas de isolamento social para não terem seus serviços paralisados, o que obrigou os poderes públicos a terem que normatizar o uso das tecnologias digitais, autorizando a prática de atos eletrônicos para a tutela dos direitos.

Assim, se, por exemplo, a Lei nº 11.441/2007 – que autorizou a realização de separações, divórcios, inventários e partilhas diretamente nos Tabelionatos de Notas – pode ser considerado o exemplo paradigmático de acesso desjudicializado à justiça, pelos efeitos benéficos proporcionados tanto ao Poder Judiciário quanto ao jurisdicionado¹¹³, o Provimento nº 100 de 2020 do CNJ – que autorizou a prática de atos notariais eletrônicos, inclusive sobre os procedimentos acima mencionados – pode ser considerado o exemplo paradigmático de acesso digital e desjudicializado à justiça, pois facilitou a tutela de direitos ao ampliar as possibilidades de prática de atos notariais também pelos meios eletrônicos¹¹⁴.

Porém, não obstante seus benefícios em termos de ampliação do leque de possibilidades para a tutela dos direitos, ao acrescentar opções ao jurisdicionado, o fomento ao uso das tecnologias digitais deve ser sopesado à luz da realidade social brasileira. Isso porque o acesso aos bens e serviços associados às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) ainda é escasso por largos estratos da população brasileira.¹¹⁵

Em outros termos, as políticas públicas de ampliação do acesso virtual à justiça terão baixa efetividade se não forem acompanhadas de políticas públicas de inclusão digital e de acesso à informação. Como bem pontuam SPENGLER e PINHO: “não basta criar políticas públicas de acesso virtual à justiça se paralelo a estas não ocorrer a informação dos seus usuários/consumidores e a disseminação isonômica de acessibilidade à Internet”¹¹⁶.

¹¹³ Consoante já mencionado anteriormente, mais de 4,8 milhões de atos extrajudiciais referentes às separações, divórcios, inventários e partilhas extrajudiciais foram praticados, beneficiando mais de 8 milhões de pessoas, o que resultou numa economia aproximada de R\$ 10,6 bilhões aos cofres públicos (ANOREG/BR, **Cartório em números**, 2022, p. 50).

¹¹⁴ De acordo com notícia publicada no site do CNJ em maio de 2023, mais de 1,5 milhão de atos notariais eletrônicos já foram praticados desde que o Provimento CNJ nº 100/2020 foi publicado (<https://www.cnj.jus.br/e-notariado-completa-tres-anos-com-mais-de-15-milhao-de-atos-online/> Acesso em: 24 maio 2023). O Provimento CNJ nº 100/2020 foi revogado pelo Provimento CNJ nº 149/2023, sendo as normas daquele incorporadas a esse último, que estabeleceu o Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial.

¹¹⁵ Sobre o tema, vide pesquisa realizada pela CETIC, intitulada TIC Domicílios 2022: <https://cetic.br/pt/pesquisa/domicilios/indicadores/> Acesso em: 25 maio 2023.

¹¹⁶ SPENGLER, Fabiana Marion; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A mediação digital de conflitos como política judiciária de acesso à Justiça no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, 2018, p. 228.

Demais disso, outro desafio que se coloca para a expansão do Sistema Brasileiro de Justiça Multiportas é o adequado desenvolvimento tanto de métodos heterocompositivos quanto de métodos autocompositivos de conflitos de interesses. Esse tema, por seu turno, está associado com a necessária capacitação dos agentes extrajudiciais responsáveis por dizer o direito ou facilitar a realização dos acordos, vale dizer, dos árbitros, conciliadores, mediadores, Tabelaes, Registradores etc., incluindo os advogados privados, que representam uma das funções essenciais à justiça.¹¹⁷

Dentro dessa perspectiva, a arbitragem, a mediação e a conciliação vêm ganhando cada vez mais espaço dentro da ordem jurídica brasileira. Essa expansão dos instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos ficou evidenciada com a edição das Leis nº 14.112/2021 (que modificou substancialmente a Lei de Falências e Recuperação Judicial); nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e nº 14.181/2021 (Lei do Superendividamento do Consumidor), antes mencionadas.

A expansão dos instrumentos extrajudiciais de Justiça Multiportas envolve, por outro lado, que os agentes habilitados pela lei para tal mister sejam devidamente capacitados a operá-las, o que requer treinamento e educação constantes e continuadas, não só no ensino universitário, mas também durante o exercício da profissão.¹¹⁸ Só através de tais estímulos é que se poderá dar ao cidadão que recorre à Justiça, através de suas múltiplas portas, condições para que a tutela de seus direitos materiais – fim último de qualquer sistema de justiça – seja oferecida de forma ágil, tempestiva e efetiva.¹¹⁹

Analisou-se, assim, nesse Capítulo 2, a gestão de conflitos sob o ângulo do acesso à justiça, em sua tríplice dimensão – inicialmente no mundo contemporâneo, depois no Poder Judiciário e, posteriormente, na Justiça Multiportas (que se desenvolveu em função, sobretudo, da crise no Poder Judiciário). Dando sequência ao trabalho, no Capítulo 3 será feito o exame da

¹¹⁷ CF, artigo 133.

¹¹⁸ Nesse sentido, ECONOMIDES faz o seguinte alerta: “a responsabilidade pela promoção e ampliação do acesso à educação jurídica, à lei e à justiça pode vir a ser mais um projeto de colaboração dos cursos de direito com o governo e os organismos profissionais. Quais são as responsabilidades das faculdades em equipar os futuros advogados para atenderem às necessidades legais do público, não apenas inculcando conhecimento, em termos do ensino do método e do ofício legais, mas comunicando algo do valor e do potencial da lei em termos de seu poder de transformar as relações sociais e melhorar a condição humana? Será que um compromisso formal é suficiente para garantir uma responsabilidade ética dos advogados? Para responder a esta pergunta, seria importante analisar como os futuros advogados interpretam este compromisso e como as faculdades de direito atuam para elevar o grau de conscientização a respeito da responsabilidade profissional” (ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce et al (Orgs.). **Cidadania, justiça e violência**, 1999, p. 76).

¹¹⁹ A abordagem desse tema será retomada nas Subseções 3.3.3. e 4.3.4.

gestão de conflitos sob o paradigma da consensualidade, a envolver os Cejuscs, que é um dos desdobramentos da disseminação dos instrumentos de Justiça Multiportas em nosso ordenamento jurídico. Esse é um passo necessário antes de adentrarmos nos Cejuscs na específica porta da Justiça Federal, que será o tema do Capítulo 4.

3 A GESTÃO DE CONFLITOS REINVENTADA PELO PARADIGMA DA CONSENSUALIDADE NOS CEJUSCS: ORIGENS, DESENVOLVIMENTO E DESAFIOS

A gestão de conflitos foi bastante transformada no Brasil em decorrência do uso cada vez mais alargado de procedimentos, como a mediação e a conciliação, norteados pelo paradigma da consensualidade, que refletiram numa nova leitura de se resolver os conflitos. Essa consensualidade, que impregna boa parte dos instrumentos extrajudiciais componentes da Justiça Multiportas no Brasil, carrega, por seu turno, a ideia de uma justiça de caráter mais preventivo. Isso faz com o que o sistema de Direito passe a funcionar mais como uma espécie de sistema imunológico da sociedade, de acordo com a figura de linguagem de LUHMAN.¹²⁰

Desse modo, o presente Capítulo 3 abordará os temas da gestão de conflitos e os Cejuscs tendo como ponto norteador de discussões o vértice da consensualidade. O objetivo de tal abordagem metodológica é melhor compreender os fundamentos teóricos que embasaram o nascimento dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos no âmbito do Poder Judiciário em geral.

Para tal objetivo, esse Capítulo foi estruturado em três Seções. A primeira cuidará das suas origens, isto é, do desenvolvimento de uma cultura da paz como fundamento axiológico a embasar a criação de novos meios de solução dos conflitos. A segunda Seção abordará o desenvolvimento dos Cejuscs dentro desse novo leque de instrumentos aptos à gestão preventiva de conflitos.

Por fim, a terceira Seção cuidará dos desafios atuais para o fomento à consensualidade como paradigma de solução de conflitos na esfera do Poder Judiciário como um todo, para, em seguida, no Capítulo 4, adentramos na abordagem específica relacionada aos Cejuscs na Justiça Federal.

¹²⁰ “Se se pretende avaliar tanto a função como a atuação do sistema do direito em seu conjunto, dá-se a ver no direito uma espécie de sistema imunológico da sociedade. Com a crescente complexidade do sistema da sociedade, as discrepâncias entre projeções de normas só aumentam, ao mesmo tempo que a sociedade cada vez mais depende de que sejam encontradas soluções “pacíficas” para tais conflitos” (LUHMAN, Niklas, ob. cit., 2016, p. 215).

3.1 ORIGENS: O DESENVOLVIMENTO DE UMA CULTURA DA PAZ COMO FUNDAMENTO AXIOLÓGICO A EMBASAR A CRIAÇÃO DE NOVOS MEIOS DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS

O mundo contemporâneo atual, pós-Segunda Guerra Mundial, vive, segundo HARARI, uma situação peculiar na História da Humanidade, poucas vezes experimentada antes no curso da civilização: a prevalência da paz entre os povos. De acordo com ele, “finalmente há paz de verdade, e não só ausência de guerra. Para a maioria dos Estados, não há nenhum cenário plausível levando a um conflito em grande escala no intervalo de um ano”.¹²¹ Sendo a paz definida como uma “ausência de lutas, violências ou perturbações sociais, ou de conflitos entre pessoas”¹²², as relações sociais marcadas por ela propiciam condições para o desenvolvimento da confiança e cooperação entre as pessoas e instituições. Essas relações, por sua vez, necessitam de uma ação educacional voltada para a irradiação da cultura da paz, como preconiza a UNESCO.¹²³

A UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – é uma agência especializada das Nações Unidas, fundada em 16 de novembro de 1945, que tem como objetivo contribuir para a paz e a segurança no mundo.¹²⁴ Suas missões primordiais envolvem, portanto, a construção da paz e a promoção da cultura.¹²⁵ E, como diz NOLETO, ao discorrer sobre essa relevante função da UNESCO:

A cultura da paz está intrinsecamente relacionada à prevenção e à resolução não violenta dos conflitos. É uma cultura baseada em tolerância e solidariedade, uma

¹²¹ HARARI, Yuval. **Sapiens – uma breve história da humanidade**, 2017, p. 382. Adverte o mesmo autor, contudo, que a guerra entre Rússia e Ucrânia, atualmente em curso, pode ameaçar a sobrevivência da espécie humana (disponível em: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/12/putin-russian-ukraine-war-global-peace/672385/>. Acesso em: 22 fev. 2023).

¹²² FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**, 2020, p. 571.

¹²³ Destaca-se, aqui, o Relatório da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI da UNESCO, que aponta a habilidade de “viver juntos” um dos grandes desafios educacionais da Humanidade. Sobre essa habilidade, o referido Relatório diz: “aprender a viver com os outros, desenvolvendo a compreensão do outro e a percepção das interdependências, realizar projetos comuns e preparar-se para gerir conflitos, no respeito pelos valores do pluralismo, da compreensão mútua e da paz” (disponível em: <http://www.comitepaz.org.br/dellors.htm>. Acesso em: 9 set. 2023). Sobre a importância do desenvolvimento de uma cultura da paz na perspectiva dos direitos humanos, sobretudo para o fortalecimento de técnicas autocompositivas como mediação e conciliação, vide ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan; CARACIOLA, Andrea Boari, ob. cit., 2017, p. 285-286.

¹²⁴ Vide: <https://www.unesco.org/pt>. Acesso em: 9 set. 2023.

¹²⁵ “É da UNESCO a promissora jornada travada desde sempre para a construção do emblemático direito à identidade cultural” (CALISSI, Jamile Gonçalves, ob. cit., 2017, p. 244). Sobre a importância da identidade étnico-cultural como instrumento de exercício da cidadania no sistema constitucional brasileiro, vide, por todos, CALISSI, Jamile Gonçalves. **O conteúdo jurídico-substancial da identidade étnico-cultural no sistema constitucional brasileiro**. São Paulo: Max Limonad, 2017.

cultura que respeita todos os direitos individuais, que assegura a liberdade de opinião e que se empenha em prevenir conflitos, resolvendo-os em suas fontes, que englobam novas ameaças não militares para a paz e para a segurança, como a exclusão, a pobreza extrema e a degradação ambiental. A cultura da paz procura resolver os problemas por meio do diálogo, da negociação e da mediação, de forma a tornar a guerra e a violência inviáveis.¹²⁶

A paz que predomina no sistema da sociedade pode e deve projetar seus efeitos sobre os seus subsistemas sociais, dentre os quais o sistema jurídico.¹²⁷ E se a paz está dominando a atmosfera da Humanidade em geral, a ponto de, como afirma HARARI, essa ser “a primeira vez na história em que o mundo é dominado por uma elite que ama a paz”¹²⁸, por quê não fomentá-la também no ambiente jurídico, e mais especificamente na solução de conflitos? Em outras palavras, por que não desenvolver uma cultura da paz como fundamento axiológico a embasar a criação de novos meios de solução de conflitos?

Se é verdade que o conflito, enquanto fenômeno social, consiste num choque de partes com interesses divergentes¹²⁹, não é menos verdade que tal conflito pode ser solucionado mediante métodos que permitam a construção de um acordo de vontades entre partes que apresentam pontos de vista divergentes. No cerne de muitos desses métodos se encontra a comunicação não violenta (CNV), que usa, segundo ROSENBERG, uma combinação de pensamento e linguagem para desenvolver a cultura da paz em um mundo de conflitos.¹³⁰

Assim, para entender os parâmetros normativos que governam os Cejuscs é preciso, antes, compreender os fundamentos axiológicos que pautam a sua atuação. Esses fundamentos estão ancorados nas ideias de consensualidade, de valorização da liberdade e da autonomia de

¹²⁶ NOLETO, Marlova Jovchelovitch. A construção da paz: dez anos de história. In: UNESCO. **Cultura de paz: da reflexão à ação; balanço da Década Internacional da Promoção da Cultura da Paz e Não Violência em Benefício das Crianças do Mundo**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 11-12.

¹²⁷ LUHMANN observa, sob esse aspecto, que “o direito [como o direito à paz] não se origina da pena do legislador. A decisão do legislador (e o mesmo é válido, como hoje se reconhece, para a decisão do juiz) se confronta com uma multiplicidade de projeções normativas já existentes, entre as quais ele opta com um grau maior ou menor de liberdade. Se não fosse assim, ela não seria uma decisão jurídica. Sua função, portanto, não reside na criação do direito, mas na seleção e na dignificação simbólica de normas enquanto direito vinculativo. Ele envolve um filtro processual, pelo qual todas as ideias jurídicas têm que passar para se tornarem socialmente vinculativas enquanto direito” (LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito II**, 1985, p. 8).

¹²⁸ HARARI, Yuval, ob. cit., 2017, p. 384.

¹²⁹ FERREIRA traz os seguintes significados para a palavra “conflito”: 1. Luta, combate. 2. Guerra. 3. Enfrentamento. 4. Oposição entre 2 ou mais partes. 5. Desavença entre pessoas, grupos. 6. Divergência, discordância de ideias, de opiniões (FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**. 2020, p. 188).

¹³⁰ “A CNV é uma combinação de pensamento e linguagem, bem como um meio de usar o poder com o intuito de atender a uma intenção específica. Esse intuito é o de criar uma qualidade de conexão consigo e com os outros que favoreça ações compassivas. Nesse sentido, é uma prática espiritual: todas as ações decorrem unicamente do propósito de desejar contribuir para o bem-estar dos outros. O propósito primordial da CNV é criar uma conexão em que o ato de dar ocorra de forma compassiva. Compassiva no sentido de que nossa doação venha do coração” (ROSENBERG, Marshall. **A linguagem da paz em um mundo de conflitos – sua próxima fala mudará seu mundo**. Trad. Grace Patrícia Close Deckers, 2019, p. 27).

vontade das partes, que, interagindo, dialogando, negociando e debatendo, cooperam visando a obter benefícios recíprocos. O comportamento cooperativo, contudo, finca suas raízes em fatores biológicos e sociais, e tem sido objeto de estudo pelos mais diversos campos das ciências, tais como a Sociologia e a Biologia, além do Direito.

Dessa maneira, a primeira seção desse segundo capítulo – capítulo esse centrado em como o paradigma da consensualidade reinventou a gestão de conflitos – tratará das origens da consensualidade sob dois prismas. Primeiro, analisando-se os fatores que têm impulsionado o estudo da cooperação nos mais diversos ramos das ciências. E, depois, examinando-se os reflexos da evolução dessa cultura da paz sobre o específico campo jurídico.

3.1.1 A cultura da paz nas relações biológicas, sociais e econômicas: como os estudos dos modelos da cooperação têm contribuído para a evolução de diversos campos científicos

Paz e guerra, cooperação e competição, consenso e dissenso... são todos fatos e comportamentos sociais que se complementam, coexistem e permeiam os sistemas vivos da civilização humana ao longo de sua história. Para os fins do presente trabalho, a partir da perspectiva da valorização da cultura da paz no cerne dos métodos de solução dos conflitos praticados nos CEJUSCs, nos interessa especificamente a abordagem de como o modelo de comportamento cooperativo tem sido tratado pelos mais diversos campos científicos, entendendo-se, aqui, cooperação como a atividade de colaboração entre diversos seres vivos (e não apenas seres humanos) em atividades, objetivando fins comuns.¹³¹

Examinar como o estudo dos modelos de cooperação tem contribuído para a evolução de distintas áreas do conhecimento científico é importante porque evidencia a possibilidade de, no campo especificamente jurídico, melhorar o sistema de justiça ao se explorar, de modo mais aprofundado, as potencialidades do comportamento cooperativo. Nesse sentido, quanto aos alicerces que embasaram a própria Revolução Científica, ocorrida pela eclosão do movimento renascentista que ocorreu entre os séculos XIV a XVII, HARARI afirma que:

Durante essa revolução, a humanidade adquiriu novas capacidades gigantescas, investindo recursos em pesquisa científica. É uma revolução porque, até por volta de

¹³¹ SCHMIDT afirma: “cooperação designa o engajamento de pessoas em atividades que visam o benefício mútuo. É sinônimo de colaboração, mutualidade, ajuda mútua, reciprocidade e solidariedade, termos que reportam a comportamentos em que os cooperantes agem visando a benefícios mútuos” (SCHMIDT, João Pedro, Bases biopsicossociais da cooperação e o paradigma colaborativo nas políticas públicas, **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, 2018, p. 124-125).

1500, os humanos do mundo inteiro duvidavam de sua aptidão para adquirir novas capacidades médicas, militares e econômicas. [...] Ao longo dos últimos cinco séculos, os humanos passaram a acreditar que poderiam aumentar suas capacidades se investissem em pesquisa científica.¹³²

Um dos objetivos centrais do presente trabalho é, por meio de pesquisa científica, investigar a possibilidade de aumentar a capacidade dos CEJUSCs de, na Justiça Federal, promoverem um sistema de justiça consensual. Considerando que no núcleo de tal sistema se encontra o comportamento cooperativo, torna-se relevante, então, abordar as modernas tendências científicas que se preocupam em estudar a questão da cooperação.

Começando pelas Ciências Biológicas, DAWKINS, ao estudar o gene enquanto unidade fundamental para a existência de seres vivos no universo, afirma a importância da cooperação entre essas unidades fundamentais dos seres vivos, ao fazer a seguinte constatação:

Existem dois tipos de unidade na seleção natural e eles não competem entre si. O gene é a unidade no sentido de replicador. O organismo é a unidade no sentido de veículo. Ambos são importantes. Nenhum deveria ser denegrido. Eles representam dois tipos completamente diferentes de unidade. [...] A seleção natural encarrega-se de fazer com que os genes mutuamente compatíveis – o que quase equivale a dizer “os genes que cooperam entre si” – sejam favorecidos na presença uns dos outros.¹³³

No entanto, o comportamento cooperativo vai além do microambiente onde os genes se relacionam, alcançando todos os níveis de organização biológica, consoante afirmam WEST *et al.*¹³⁴ A cooperação, portanto, é favorecida pela seleção natural, sendo impulsionada, no caso dos seres humanos, por fatores biopsicossociais, destacando-se a empatia e a predisposição altruísta¹³⁵.

A empatia consiste na capacidade inata do ser humano de se colocar no lugar do outro, sentindo e enxergando as coisas a partir da perspectiva de outra pessoa. Esse comportamento psicológico está, por sua vez, atrelado a duas emoções: o mimetismo e o contágio emocional.

¹³² HARARI, Yuval Noah, ob. cit., 2017, p. 259.

¹³³ DAWKINS, Richard. **O gene egoísta**, 2007, p. 11-12. Segundo o biólogo britânico, “um gene é definido como qualquer porção de material cromossômico que, potencialmente, dura um número suficiente de gerações para servir como unidade de seleção natural” (p. 79). Essa obra de DAWKINS figurou, segundo noticiado pelo periódico The Guardian, como o livro científico mais influente de todos os tempos em uma pesquisa comemorando o trigésimo aniversário do concurso de premiação de livros da *Royal Society* (instituição destinada à promoção do conhecimento científico fundada em 28 de novembro de 1660 em Londres), à frente inclusive de obras como “Origem das Espécies”, de Charles Darwin, e “Principia Mathematica”, de Isaac Newton (Disponível em: <https://www.theguardian.com/books/booksblog/2017/jul/20/dawkins-sees-off-darwin-in-vote-for-most-influential-science-book> Acesso em: 13 mar. 2023).

¹³⁴ Em tradução livre: “os genes cooperam nos genomas, as organelas cooperam para formar células eucarióticas, as células cooperam para fazer organismos multicelulares, os parasitas bacterianos cooperam para superar defesas do hospedeiro, os animais se reproduzem cooperativamente e humanos e insetos cooperam para construir sociedades” (WEST, Stuart A.; GRIFFIN, Ashleigh S.; GARDNER, Andy. Evolutionary explanations of cooperations, **Current biology**, v. 17, n. 16, ago. 2007, DOI 10.1016/j.cub.2007.06.004, p. 661).

¹³⁵ SCHMIDT, João Pedro, ob. cit., 2018, p. 140-148.

O mimetismo é a sincronização automática em face de comportamentos de outros; ao passo que o contágio emocional se relaciona ao envolvimento com emoções de outras pessoas, as quais, por sua vez, derivam de raízes neurofisiológicas, os neurônios-espelho. Esses neurônios são encontrados em certas regiões do cérebro, que, como dizem MAFESSONI e LACHMAN, “se ativam quando observam e quando desempenham ações específicas, ou quando percebem dados emocionais ou estímulos sensoriais”¹³⁶.

O altruísmo, por sua vez, decorre de realização de ações em cujo cerne está a finalidade de aumentar o bem-estar alheio. SCHMIDT esclarece que um comportamento “não deixa de ser altruísta se ela beneficia quem a pratica, mas o bem do outro deve ser a finalidade da ação; em havendo, o benefício próprio é consequência secundária”¹³⁷.

De seu turno, no âmbito das Ciências Políticas, a cooperação tem sido estudada na busca, dentre outros fins, de modelos de ação que favoreçam interações consensuais num mundo repleto de sujeitos egoístas, seja entre superpotências, seja entre empresas, seja ainda entre pessoas físicas. Em várias dessas interações, não existe uma autoridade central capaz de controlar as ações de seus participantes.

Nesse sentido, AXELROD buscou compreender os mecanismos que favorecem o surgimento da cooperação, a partir de análises teóricas, evidências históricas e pesquisas empíricas. Referido autor concluiu que a cooperação, de um ponto de vista evolutivo, atravessa três sucessivos estágios. No primeiro, a cooperação é resultado de grupos pequenos de pessoas que fixam a reciprocidade como base para a sua cooperação, e têm uma pequena proporção de sua interação com os outros. No segundo estágio, uma estratégia baseada na reciprocidade pode se desenvolver em um ambiente em que muitas modalidades distintas de estratégia estão sendo usadas. Finalmente, no terceiro estágio, o autor afirma que a cooperação, “uma vez estabelecida com base na reciprocidade, pode se proteger da invasão de estratégias menos cooperativas”¹³⁸.

Por sua vez, no domínio das Ciências Econômicas, OSTROM desenvolveu uma teoria científica sobre a governança econômica dos bens de uso comum (por exemplo, recursos naturais provenientes da pesca, água etc.), trazendo uma nova visão sobre a sua gestão. Essa gestão se daria não pela via do Estado (autoridade central) nem pela do mercado (privatização),

¹³⁶ MAFESSONI, Fabrizio; LACHMANN, Michael, The complexity of understanding others as the evolutionary origin of empathy and emotional contagion. **Nature – Scientific Reports**, 2019, p. 1.

¹³⁷ SCHMIDT, João Pedro, ob. cit., 2018, p. 146.

¹³⁸ AXELROD, Robert, **A evolução da cooperação**, 2010, p. 20.

mas sim pela ação coletiva da própria comunidade participante da exploração dos referidos bens, ação essa organizada em torno de estratégias cooperativas¹³⁹.

O trabalho de OSTROM demonstra, através do estudo empírico de diversas comunidades de autogestão dos recursos comuns, que esse tipo de governança econômica pode ser mais eficiente e sustentável do que as gestões pela via do mercado ou pela via do Estado (autoridade central).¹⁴⁰ No núcleo de sua obra está o desenvolvimento de um modelo de ação econômica humana alicerçado na cooperação entre os sujeitos envolvidos na administração dos bens comuns, e, dessa forma, contribui para demonstrar a importância do Terceiro Setor da sociedade para a realização de atividades econômicas capazes de produzir resultados mais benéficos para a sociedade.¹⁴¹

Verifica-se, dessa forma, que o estudo de mecanismos cooperativos, não apenas entre seres humanos, mas também em outros sistemas vivos, têm contribuído para a evolução não apenas da civilização humana, mas também das demais formas de vida existentes no planeta. Dentro da cultura humana, o ambiente de paz resultante das ações cooperativas proporciona condições adequadas que fomentam a economia, o desenvolvimento das ciências naturais, o progresso entre os povos e as nações e, no âmbito especificamente jurídico, o aprimoramento de métodos de gestão de conflitos que atuam de forma sincronizada com as novas demandas da sociedade por uma justiça mais responsiva. A próxima subseção tratará do cultivo da cultura da paz especificamente nas relações jurídicas, como base para a reinvenção da gestão de conflitos no sistema jurídico brasileiro.

3.1.2 A cultura da paz nas relações jurídicas: como os métodos alternativos de resolução dos conflitos se converteram em métodos adequados

¹³⁹ OSTROM, Elinor, **Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action**, 2021, p. 154.

¹⁴⁰ OSTROM, Elinor, ob. cit., 2021, p. 15.

¹⁴¹ Seu trabalho foi contemplado com o Prêmio Nobel de Economia no ano de 2009 (vide <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2009/ostrom/facts/> Acesso em: 13 mar. 2023). No âmbito jurídico brasileiro, sobre a importância do Terceiro Setor para a concretização do direito de acesso à justiça, vide a Tese de Doutorado de FERNANDES, Aline Ouriques Freire Fernandes. **A função democrática do Terceiro Setor – a busca pelo fortalecimento da cidadania no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Ape’Ku, 2020. Na presente monografia, especificamente no que tange às possíveis contribuições do Terceiro Setor para o direito de acesso à justiça na Justiça Federal, vide as considerações lançadas no Capítulo 3, especialmente Subseção 4.3.2.

Se, como diz HARARI¹⁴², em nenhum outro período da História da Civilização Humana houve paz global por um tempo tão grande, isso se deve também pelo fato de ela ter sido também tratada, incorporada e normatizada pelo Direito, enquanto instância reguladora de condutas e de conflitos, a ponto de se tornar um valor normatizado pelo Direito. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, elaborada em 1948, pela Organização das Nações Unidas, veio em resposta às atrocidades cometidas durante a II Guerra Mundial, colocando, em seu epicentro, o respeito à dignidade da pessoa humana como o “fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”.¹⁴³ Além disso, outra característica marcante da Declaração é a afirmação da democracia como único regime político compatível com o pleno respeito aos direitos humanos, como ensina COMPARATO.¹⁴⁴

De seu turno, no sistema jurídico brasileiro, a defesa da paz entre as nações foi reafirmada como um dos princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil, consoante se infere do inciso VI do artigo 4º da Carta Magna. Em um Estado Democrático de Direito, os direitos fundamentais necessitam de um ambiente propício para o seu exercício e promoção, sendo o ambiente da paz indispensável para que tais fins se materializem. Não por outra razão, BONAVIDES sustenta a existência de uma quinta geração de direitos fundamentais, que conteria em seu núcleo o direito à paz, entendida em seu aspecto “universal, em sua feição agregativa de solidariedade, em seu plano harmonizador de todas as etnias, de todas as culturas, de todos os sistemas, de todas as crenças que a fé e dignidade do homem propugna, reivindica, concretiza e legitima”.¹⁴⁵

A cultura da paz que se dissemina nas relações sociais e fundamenta as relações políticas entre os povos também projeta seus reflexos sobre as relações jurídicas entre os cidadãos, instituições públicas e privadas, criando as bases para uma nova forma de gestão de conflitos. Busca-se, através do Direito, valorizar elementos que restaurem o diálogo por meio da ação comunicativa. Como bem diz HABERMAS, “nas sociedades modernas, o direito só pode

¹⁴² HARARI, Yuval, ob. cit., 2017, p. 382.

¹⁴³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 14 mar. 2023.

¹⁴⁴ “Outro traço saliente da Declaração Universal de 1948 é a afirmação da democracia como único regime político compatível com o pleno respeito aos direitos humanos (artis. XXI e XXIX, alínea 2). O regime democrático já não é, pois, uma opção política entre muitas outras, mas a única solução legítima para a organização do Estado” (COMPARATO, Fábio Konder, **A afirmação histórica dos direitos humanos**, 2015, p. 246).

¹⁴⁵ BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. **Direitos Fundamentais & Justiça**, n. 3, abr.-jun. 2008, p. 92.

cumprir a função de estabilização das expectativas se ele também for capaz de manter uma conexão interna com a força sociointegradora da ação comunicativa”.¹⁴⁶

A cultura da paz está presente, de forma expressa, no preâmbulo da própria Constituição Federal de 1988, ao enunciar que a Carta Fundamental estava sendo promulgada sob o contexto de uma “sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna [...] com a solução pacífica das controvérsias”. Segundo LUHMAN, a solução de conflitos pela via extrajudicial seria a consequência do aumento da importância social do sistema do direito, originada pela evolução, sistema essa que já não comporta mais a solução de conflitos unicamente pela via dos juízes e Tribunais.¹⁴⁷

É justamente a pacificidade da solução das controvérsias que se pretende resgatar, como valor central, no incentivo ao emprego de métodos adequados de solução dos conflitos, a fim de reequilibrar o uso das diversas portas de acesso à justiça no Sistema Multiportas da Justiça brasileira. Como vimos na segunda seção do segundo capítulo, o sistema jurídico brasileiro ainda está muito impregnado pelo viés adversarial, não cooperativo e litigioso, onde o Poder Judiciário, ao invés de constituir apenas uma porta subsidiária e residual de solução dos conflitos de interesses, acaba se tornando a primeira porta para onde os litigantes buscam entrar na resolução de seus conflitos de interesses¹⁴⁸.

Essa busca por sistemas consensuais de realização da justiça vem, no entanto, sendo perseguida desde antes da Constituição de 1988. Como exemplo, temos a criação dos Juizados Especiais, como marco jurídico relevante nas políticas públicas de reformulação dos métodos de resolução dos conflitos em direção a um sistema mais simplificado de realização de justiça, norteado por critérios como a simplificação dos ritos procedimentais, a menor onerosidade e a conciliação. Cabe, então, nessa etapa do trabalho, fazer um pequeno resumo histórico da evolução desse sistema de justiça especializada, que se notabilizou, dentre outros motivos,

¹⁴⁶ HABERMAS, Jürgen, ob. cit., 2020, p. 129.

¹⁴⁷ LUHMANN, Niklas, ob. cit., 2016, p. 392.

¹⁴⁸ Sobre o tema, MANCUSO ensina que: “na devida releitura, atualizada e contextualizada, do acesso à Justiça, cumpre visualizá-lo em termos de uma *oferta residual*, uma *garantia subsidiária*, disponibilizada para as controvérsias não dirimidas ou mesmo impossíveis por outros meios, auto e heterocompositivos. Com isso, o Judiciário poderá então dedicar-se aos processos efetivamente singulares e complexos, ao invés de produzir *justiça de massa*, através de organismos cada vez maiores, que empenham parcelas crescentes do orçamento estatal e conduzem a um indesejável gigantismo da máquina judiciária” (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**, 2014, p. 73, com destaque no original).

justamente por incentivar a cultura da paz nas relações jurídicas, por meio da valorização dos métodos autocompositivos de solução dos conflitos, especialmente a conciliação¹⁴⁹.

O embrião desse novo sistema de justiça mais consensual e mais célere se deu no Rio Grande do Sul, por meio da criação, pelo Tribunal de Justiça local, dos Juizados de Pequenas Causas na Comarca de Rio Grande, no dia 23 de julho de 1982. Como diz MELEU, essa iniciativa foi uma resposta à necessidade de se buscar soluções para os graves problemas que assolavam o Judiciário local¹⁵⁰.

Dois anos mais tarde, já em âmbito nacional, a ideia dos Juizados de Pequenas Causas foi expandida para todo o território brasileiro, por meio da edição da Lei Federal nº 7.244, de 7 de novembro de 1984. Os Juizados de Pequenas Causas eram destinados para as causas de “reduzido valor econômico” (artigo 1º), considerando-se como tais as que versassem sobre direitos patrimoniais e que não excedesse a 20 (vinte) salários-mínimos (artigo 3º). Previa-se, de forma inovadora à época, uma estrutura funcional composta, além de magistrados, por conciliadores e árbitros (artigos 23 e 25), no qual se previa a necessidade de esclarecimento das partes sobre “as vantagens da conciliação” (artigo 22).

No Brasil dos anos oitenta pré-Constituição, a inserção, em lei federal, de dispositivos mencionando as vantagens da conciliação, sinalizou grande avanço. Isso porque se buscou quebrar o paradigma da cultura do litígio, na gestão de conflitos predominante à época. Como escreve MELEU:

A conciliação, como meio eficaz de se atingir o fim das demandas, foi outro paradigma a ser quebrado. O conceito arraigado na lide, no contencioso, na disputa, no contraditório, em busca de uma decisão judicial normativa-positivista liberal, bem como a dificuldade de procurar que as partes se sentassem frente a frente e discutissem seus problemas e, com a ajuda do conciliador ou do árbitro, chegassem a um denominador que atendesse os dois lados, e sem advogado, era tratado como algo quase inadmissível.¹⁵¹

¹⁴⁹ A conciliação, como método de resolução de conflitos, já existia mesmo antes do surgimento de um direito formal e de acesso aos tribunais, consoante lição de LUHMANN: “nas sociedades tribais, mas também em zonas rurais das sociedades camponesas, que em ampla medida se veem obrigadas a se regulamentar sem uma referência ao direito formal e aos tribunais, as questões jurídicas normalmente são conduzidas a um procedimento de conciliação, e os pontos de vista comunicáveis são subsumidos a esse objetivo. Trata-se de arranjos funcionais para a vida, e não só (ou de modo apenas secundário) de um processo de atribuição do valor do direito/não direito a determinadas exigências” (LUHMANN, Niklas, ob. cit., 2016, p. 214).

¹⁵⁰ “O sistema implantado regia-se por um regulamento, cuja elaboração fora coordenada pelo Juiz Luiz Antônio Corte Real. A informalidade era o carro-chefe, além dos valores das ações [...]. Os acordos eram firmados num termo com força executória. Em caso de arbitragem, o procedimento guiava-se pelo Código de Processo Civil. Com o acesso ao Judiciário de forma mais simplificada e sem necessidade de advogado, a população, aos poucos, buscou esta nova forma de Justiça” (MELEU, Marcelino da Silva. **Jurisdição comunitária: a interface sistêmica entre estado e sociedade para gestão de conflitos e a efetivação do acesso à justiça na policontextualidade**, 2014, p. 152).

¹⁵¹ Idem, p. 154.

Os avanços normativos continuaram com a promulgação da Carta de 1988, com a previsão contida no seu artigo 98, inciso I, da necessidade de a União e os Estados criarem Juizados especiais. Esses órgãos judiciais seriam competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade. Autorizava-se, igualmente, a transação, bem como o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau. Dentro dessa ótica de ampliação do direito de acesso à justiça por meio dos Juizados, considerando o modelo federativo brasileiro de repartição de competências, a Carta Magna ainda dispôs, em seu artigo 24, inciso X, ser de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal a competência para legislar em matéria de “Juizado Especial”.

Houve, desse modo, uma preocupação do Constituinte Originário de democratizar as portas do acesso à justiça. Juntamente com as previsões de assistência jurídica a carentes¹⁵², bem como com a criação de instrumentos processuais visando à garantia dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos¹⁵³, o direito de acesso à justiça passou a ser percebido, como bem dizem PAZ e MELEU, “como algo que vai além da simples prestação jurisdicional, transcendendo o acesso ao Poder Judiciário”.¹⁵⁴

Na esfera da Justiça Comum Estadual, o passo decisivo rumo à institucionalização dessa estrutura judiciária adequada à realidade dos novos tempos, de conflitos de massa, mas muitas vezes simples, que estavam a exigir meios processuais mais céleres, menos onerosos e mais tendentes à autocomposição dos conflitos, se deu em 1995, com a edição da Lei n° 9.099, que criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Na seara da Justiça Comum Federal, em 2001, por intermédio da Lei n° 10.259, foram criados os Juizados Especiais Federais, consolidando, dessa forma, não só (a) um sistema procedimental mais ágil e mais simples para os conflitos de massa, mas também (b) espaços judiciais fomentadores da conciliação enquanto método de resolução de conflitos não apenas alternativo ao modelo do processo civil tradicional, caracterizado pela litigiosidade, mas sim mais adequado ao tipo de conflito envolvido.

Assim, os Juizados Especiais, tanto Estaduais quanto Federais, se caracterizaram sobretudo pelo destaque dado aos meios autocompositivos de solução de conflitos fundados na conciliação. A conciliação, embora seja um método autocompositivo, caracteriza-se pela

¹⁵² CF, art. 5º, inciso LXXIV: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

¹⁵³ Tais como o mandado de segurança coletivo (CF, art. 5º, inciso LXX), o inquérito civil público e a ação civil pública (CF, art. 129, inciso III).

¹⁵⁴ PAZ, Emmanuele Todero Von Onçay; DA SILVA MELEU, Marcelino. Cejusc a efetivação cidadã do acesso a justiça. *Revista Cidadania e Acesso à Justiça*, v. 3, n. 2, 2017, p. 81.

presença de um terceiro neutro e imparcial, o conciliador, que deve auxiliar as partes na solução da demanda. Para a resolução dos conflitos em que as partes exerçam um papel ativo, como é o caso da conciliação, a busca do consenso se dá através do exercício da racionalidade pautado na ação comunicativa, mediada pela linguagem. Nesse sentido, HABERMAS, ao desenvolver a teoria da ação comunicativa, afirma que essa funciona “na medida em que os participantes chegam a um acordo sobre a validade pretendida de seus atos de fala, ou identificam dissensos que eles levam mutuamente em consideração no curso posterior da ação”.¹⁵⁵

Ressalte-se que a figura do conciliador não equivale à figura do árbitro ou do magistrado, pois não é papel dele impor uma decisão às partes, mas sim a de facilitar a construção da solução do conflito pelas partes, às quais cabe o papel de protagonistas da resolução da demanda. A conciliação é o método apropriado para determinados tipos de conflitos, em que não costuma haver um vínculo duradouro entre as partes, como escreve CHIESI FILHO:

A conciliação é indicada principalmente para os casos nos quais não há uma relação de longo prazo prévia, quando não há um envolvimento grande ou uma proximidade relevante entre as partes. Trata-se de um meio de solução de conflitos mais destinada a questões circunstanciais, nas quais não há um vínculo continuado entre os envolvidos.¹⁵⁶

É justamente em função dessas peculiares características que a conciliação é o método preferencial nas sessões ocorridas no âmbito dos CEJUSCs federais, como será oportunamente abordado no último capítulo do presente trabalho¹⁵⁷.

Já a mediação também é um método que, assim como a conciliação, necessita da figura de um terceiro imparcial¹⁵⁸, revestida na presença do mediador, que também não impõe sua vontade sobre as partes, mas facilita a resolução da demanda. Porém, ela se diferencia da conciliação na medida em que o objetivo da mediação não é apenas resolver o conflito entre as partes, mas também o de reconstruir a relação preexistente. Nesse ponto, aliás, está uma das diferenças fundamentais entre mediação e conciliação, pois essa última se destina mais a resolver conflitos entre partes que estão circunstancialmente envolvidas, ao passo que aquela cuida de resolver conflitos entre partes que têm uma relação mais duradoura. Para o êxito de

¹⁵⁵ HABERMAS, Jürgen, ob. cit., 2020, p. 52.

¹⁵⁶ CHIESI FILHO, Humberto, ob. cit., 2019, p. 51.

¹⁵⁷ Vide Capítulo 4, Subseção 4.2.1.

¹⁵⁸ A imparcialidade, no entanto, como preconizam SPENGLER e PINHO, não deve ser confundida com inércia, de modo que mediador pode e deve agir se observar situação de desigualdade das partes, reforçando a parte mais vulnerável, de modo a reequilibrá-las no plano do procedimento (SPENGLER, Fabiana Marion; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de, ob. cit., 2018, p. 349).

ambos os métodos, porém, é necessária a irradiação de uma cultura da paz na perspectiva dos direitos humanos, como bem assinalado por ANDREUCCI e CARACIOLA:

Imperiosa, pois, a concepção de um modelo educacional que enfatize e aperfeiçoe a habilidade do “saber negociar”, de forma cooperativa, no qual as partes envolvidas tenham condições de decodificar que o conflito, além de algo natural e próprio da vida em sociedade, é algo positivo e construtivo, enriquecedor face à capacitação pessoal, tendo em vista a necessária transição da cultura da não violência para a cultura da paz.¹⁵⁹

É por isso que, na mediação sobreleva a importância de uma comunicação clara e do emprego de uma linguagem acessível, pois é através desse método autocompositivo de solução de conflitos que se buscará, segundo CHIESI FILHO, “quebrar barreiras psicológicas, sentimentos negativos, vitimização, análises direcionadas somente para os próprios interesses e toda espécie de bloqueio que impeça a aproximação entre as partes”.¹⁶⁰ Para o sucesso da mediação, o uso da Comunicação Não Violenta (CNV) pode ser de grande proveito, uma vez que ele é centrado na busca do atendimento das necessidades dos outros, como ensina ROSENBERG.¹⁶¹

A mediação, enquanto método autocompositivo de resolução de conflitos, teve sua consolidação no sistema jurídico brasileiro com a edição da Lei nº 13.140/2015, que dispõe não apenas sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias, mas também sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública¹⁶². Quanto à Administração Pública, a atuação consensualizada na resolução dos conflitos teve sua normatização complementada com a Lei nº 13.129/2015, que alterou a Lei nº 9.307/96, para permitir o uso da arbitragem pela Administração Pública para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.¹⁶³

Subjaz à ideia de conciliação e de mediação o uso de estratégias de cooperação entre os sujeitos, visando a chegar a um denominador comum. Ou seja, para que essas formas

¹⁵⁹ ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan; CARACIOLA, Andrea Boari, ob. cit., 2017, p. 286.

¹⁶⁰ CHIESI FILHO, Humberto, ob. cit., 2019, p. 51.

¹⁶¹ “A Comunicação Não Violenta se concentra em como as necessidades dos outros estão sendo atendidas e, caso não estejam, no que pode ser feito nesse sentido. [...] Por um lado, a CNV nos mostra como devemos nos expressar de modo a aumentar as chances de que os outros contribuam voluntariamente para o nosso bem-estar. E, por outro, nos mostra como receber a mensagem dos outros de maneira a aumentar as nossas chances de contribuir voluntariamente para o bem-estar deles” (ROSENBERG, Marshall. **Vivendo a Comunicação Não Violenta**, 2019, p. 10).

¹⁶² Lei nº 13.140/2015, artigos 32 a 40.

¹⁶³ VALLE sustenta que a arbitragem administrativa é “instrumento de negociação para resolução de conflitos na relação jurídico-administrativa contemporânea” (VALLE, Vivian Lima López. Arbitragem administrativa e consensualidade: análise pontual do novo paradigma da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 3, 2018, p. 209-210), apresentando, portanto, um viés mais consensualizado e menos litigioso.

autocompositivas de resolução do conflito tenham êxito, os seus participantes precisam vislumbrar a possibilidade de ter ganhos mútuos. De acordo com AXELROD, isso ocorre a partir do momento em que “os ganhos pela cooperação do oponente são maiores que os custos da cooperação do próprio jogador. Nesse caso, ambos preferem a cooperação mútua à não-cooperação (a chamada deserção)”.¹⁶⁴

Verifica-se, ainda, que a mediação e a conciliação ganharam força, nas últimas décadas, tanto dentro do processo judicial quanto fora dele. No Poder Judiciário, os métodos autocompositivos de solução dos conflitos, que tiveram papel fundamental para fortalecer os Juizados Especiais Estaduais e Federais, estão na base da Resolução nº 125/2010, do CNJ, no contexto das políticas públicas judiciárias de tratamento adequado dos conflitos. Além disso, eles também foram realçados quando da edição do CPC de 2015, por meio de uma minudente regulamentação sobre os mediadores e conciliadores judiciais, em seus artigos 165 a 175.

Assim, mesmo dentro do próprio processo judicial há uma tendência de valorização cada vez maior dos métodos consensuais de resolução dos conflitos. Como aponta CHIESI FILHO, “a importância desses institutos na legislação é tamanha que no CPC a palavra mediação aparece 39 vezes, ao passo que o termo jurisdição aparece 30 vezes e contraditório aparece 7 vezes”¹⁶⁵.

No âmbito extrajudicial, importante passo para disseminar a cultura da paz nas relações jurídicas foi dado pelo Provimento nº 67/2018, do CNJ, que disciplinou os procedimentos de conciliação e mediação nos serviços notariais e de registro no Brasil¹⁶⁶. MATTAR enfatiza que esse avanço normativo está em consonância com os documentos internacionais de promoção dos direitos humanos e da sustentabilidade, em especial a Agenda 2030 da ONU¹⁶⁷. Argumenta que a institucionalização da mediação e da conciliação no âmbito das serventias de Notas e de Registros constitui importante fonte de consolidação das políticas públicas de incentivo ao uso dos mecanismos de pacificação social, que se coadunam, assim com “os objetivos da Agenda

¹⁶⁴ AXELROD, Robert. **A evolução da cooperação**, 2010, p. 160.

¹⁶⁵ CHIESI FILHO, Humberto, ob. cit., 2019, p. 53.

¹⁶⁶ O Provimento CNJ nº 67/2018 foi posteriormente revogado pelo Provimento CNJ nº 149/2023, sendo as normas daquele incorporadas a esse último, que estabeleceu o Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial.

¹⁶⁷ A Agenda 2030 é um programa de ação desenvolvido pela ONU, com a participação de todos os 193 Estados membros, que estabeleceu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) a serem alcançados até 2030. Ela envolve medidas para promoção do Estado de Direito, os direitos humanos e a responsividade das instituições públicas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel> Acesso em: 15 mar. 2023).

2030 da Organização das Nações Unidas por um planeta mais sustentável”¹⁶⁸, na medida em que se facilita o direito de acesso à justiça aos cidadãos brasileiros. O legislador, ao permitir o emprego das sessões de mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais, contribui para o aprimoramento do direito de acesso à justiça no Brasil, alinhando-se às expectativas internacionais contidas nessa Agenda, especialmente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n° 16¹⁶⁹.

A consensualidade insere-se, desse modo, como importante paradigma fomentador de uma gestão de conflitos pautada cada vez mais no emprego de mecanismos autocompositivos de resolução de controvérsias. Porém, somente a sua institucionalização, pelo Estado, por meio de leis, não é suficiente para garantir o direito de efetivo acesso à justiça. A difusão de uma cultura da paz depende também de atores sociais engajados na missão de se valerem desses instrumentos para proporcionar as mudanças que a sociedade espera. A identificação das necessidades da outra parte do conflito é, por exemplo, elemento essencial para o êxito da mediação dos conflitos, como ensina ROSENBERG.¹⁷⁰

É preciso, assim, que haja engajamento ativo não apenas do Poder Público, mas também de atores da sociedade civil, para que a cultura da paz seja disseminada e, assim, sejam fomentados os meios de solução amigável das controvérsias, de modo a superar a cultura da sentença. Segundo WATANABE,

O grande desafio nosso está em vencer a “cultura da sentença”, ou a “cultura do litígio”, e a mentalidade hoje predominante entre os profissionais do direito e também entre os próprios destinatários dos serviços de solução consensual de litígios, que é a da submissão ao paternalismo estatal.¹⁷¹

É, pois, dentro de uma visão cada vez mais aberta e receptiva a instrumentos jurídicos de gestão de conflitos norteados pelo paradigma da consensualidade é que surgem os Centros Judiciários de Solução dos Conflitos e Cidadania (Cejuscs). Os Cejuscs são espaços dedicados à veiculação dos mecanismos autocompositivos de prestação jurisdicional, criados dentro da

¹⁶⁸ MATTAR, Cecília Patrícia. Mediação e conciliação em cartórios extrajudiciais: desafios e possibilidades. **Direito UNIFACS – Debate Virtual**, 2022, p. 17.

¹⁶⁹ Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, ob. cit., 2015).

¹⁷⁰ “Essa capacidade de enxergar o que os outros precisam é fundamental para a mediação de conflitos. Podemos ajudar descobrindo o que ambos os lados necessitam e transformando isso em palavras. Em seguida, ajudamos cada lado a ouvir as necessidades dos outros. Isso cria uma qualidade de conexão que leva o conflito a uma resolução bem-sucedida” (ROSENBERG, Marshall, ob. cit., 2019, p. 17).

¹⁷¹ WATANABE, Kazuo, ob. cit., 2017, p. 29.

estrutura organizacional do Poder Judiciário. Eles serão o objeto central da próxima seção do presente capítulo.

3.2 DESENVOLVIMENTO: OS CEJUSCS NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Observou-se, na seção anterior desse capítulo, que o paradigma comportamental da consensualidade, fundamentado na irradiação da cultura da pacificação social, tem emergido como base axiológica para o desenvolvimento das relações sociais nos mais diversos segmentos do saber humano¹⁷².

As bases para a cooperação, inclusive, deitam raízes em aspectos biopsicológicos não apenas dos seres humanos, mas também das demais espécies animais e vegetais. Projetados os seus efeitos para a esfera das relações jurídicas, a consensualidade reinventou a gestão de conflitos – gestão essa ainda profundamente marcada pelo paradigma da litigiosidade e da cultura da sentença –, dando ensejo ao estímulo cada vez maior de métodos autocompositivos de solução de conflitos, como a mediação e a conciliação.

Assim, dentro dessa linha argumentativa que vai do panorama geral do sistema da sociedade para o panorama específico de um de seus subsistemas, o sistema jurídico, agora sob as específicas lentes do Poder Judiciário, essa Seção abordará o funcionamento dos Centros Judiciários de Solução dos Conflitos e Cidadania, conhecidos também como Cejuscs. Eles foram criados na esteira de um movimento criado para regulamentar e incentivar formas alternativas de solução dos conflitos, ou seja, dentro do movimento de expansão do Sistema Brasileiro de Justiça Multiportas, como forma de facilitar o acesso à justiça, ou, para usar a expressão de WATANABE, democratizar o acesso à ordem jurídica justa.¹⁷³

Dessa forma, a presente seção tratará dos CEJUSCs dentro da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. Primeiro, será abordada a sua inserção dentro da estrutura organizacional do Poder Judiciário. E, num segundo momento, serão feitas reflexões sobre o uso das tecnologias digitais nesses Centros.

¹⁷² Como, por exemplo, nos campos das Ciências Biológicas, Políticas e Econômicas, através da abordagem, respectivamente, dos pensamentos de DAWKINS, AXELROD e OSTROM, dentre outros autores. Vide, a esse respeito, a Subseção 3.1.1.

¹⁷³ WATANABE, Kazuo, ob. cit., 2017, p. 24.

3.2.1 A Política Judiciária Nacional do Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses e seus reflexos sobre a estrutura organizacional do Poder Judiciário

Como mencionado na seção precedente, o primeiro grande marco normativo a se notabilizar pelo fortalecimento dos meios alternativos de gestão de conflitos, no âmbito do Poder Judiciário brasileiro foi a Resolução nº 125/2010, editada pelo Conselho Nacional de Justiça, no exercício do controle de sua atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário.

Tal Resolução instituiu a Política Judiciária Nacional do Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, dentre outros motivos, tendo em vista o fato de que cabe ao Poder Judiciário a tarefa de estabelecer programas de ação envolvendo o tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses. Objetiva-se, desta forma, organizar, na esfera nacional, não apenas os serviços prestados nos processos que estão tramitando no Poder Judiciário, mas também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial os consensuais, a exemplo da mediação e da conciliação.

Busca-se o incentivo, pelos órgãos do Poder Judiciário, do desenvolvimento de uma cultura da fluidez e da paz, por meio de métodos autocompositivos. De acordo com o magistério de FREITAS e SARTORI:

Quanto ao quesito humano, a autocomposição reflete uma cultura de fluidez e paz. Fluidez pois não depende de burocracias excessivas (como muitas de uma ação processual) que engessam o andamento do processo; paz pois procuram desconstruir a mentalidade de que em todo o conflito deve haver um vencedor e um perdedor – muito pelo contrário, por incentivar a autonomia e o diálogo das partes, encontra-se a solução mais benéfica para ambos os lados.¹⁷⁴

Uma das preocupações centrais dessa política pública foi, portanto, a necessidade de uniformizar métodos e procedimentos de tratamento adequado de conflitos, que podem ocorrer nos mais diferentes ramos do Poder Judiciário (comum estadual, comum federal, trabalhista, militar, eleitoral etc.). Há, também, um foco específico no incentivo ao uso da conciliação e mediação, a fim, como diz o oitavo Considerando contido na Resolução nº 125/2010, de evitar “disparidades de orientações e práticas, bem como para assegurar a boa execução da política pública, respeitadas as especificidades de cada segmento de justiça.”¹⁷⁵

¹⁷⁴ FREITAS, Breno Capeletto; SARTORI, Giana Lisa Zanardo. A conciliação e a (in) efetividade da Resolução 125 do CNJ enquanto política pública nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos instalados na Comarca de Erechim/RS. **Vivências: Revista Eletrônica de Extensão da URI**, 2018, p. 44.

¹⁷⁵ Contempla-se, na Resolução 125/2010, o exercício, pelo CNJ, de um poder regulamentar *ad extra*, “com as características próprias do caráter normativo e secundário do regulamento” (PEDERSOLI, Christiane Vieira Soares. **A atribuição regulamentar do Conselho Nacional de Justiça: um estudo sobre a concretização**

Outro ponto importante que norteou a criação dessa política pública foi o reconhecimento, no nono Considerando, dos Juízos de resolução alternativa de conflitos como “verdadeiros órgãos judiciais especializados na matéria”. Os Cejuses estão, assim, na base da organização dos serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução dos conflitos de interesses.

Extraí-se, desse princípio norteador da política pública, a autonomia estrutural dos Centros Judiciários de Solução dos Conflitos e Cidadania. Como se verá adiante¹⁷⁶, tal autonomia é essencial para fomentar o uso dos Cejuses como espaços institucionais plenamente adequados, do ponto de vista do desenho normativo, para veicularem as sessões de conciliação, mediação e outros métodos de solução consensual dos conflitos.¹⁷⁷

Instituída originariamente em 2010, essa Resolução n° 125 passou por modificações ao longo dos últimos 11 (onze) anos, visando à atualização de seu texto às novas demandas do Poder Judiciário. Essas atualizações também foram necessárias para adequação de sua redação à nova realidade decorrente da eclosão da pandemia do Covid-19 (que obrigou a um uso mais intensivo das tecnologias digitais), bem como aos novos textos normativos publicados desde então, principalmente o Código de Processo Civil de 2015.

Dessa maneira, ela foi modificada nos anos de 2013 e 2016 por duas Emendas, de números 1 e 2, respectivamente, tendo ainda passado por atualizações em 2019, por meio da Resolução n° 219; em 2020, por meio da Resolução n° 326; e em 2021, por meio da Resolução n° 390. Como concretização de uma política pública a cargo da administração do Poder Judiciário, essa Resolução está, dentre outros princípios, alicerçada, como bem diz FERNANDES, no princípio constitucional da eficiência¹⁷⁸. Mais recentemente, ela foi integrada à Agenda 2030, consoante pontuado por CABRAL: “o comprometimento do CNJ com a governança digital fez com que o órgão instituisse em 2020 a Meta Nacional 9, integrando a Agenda 2030 de Direitos Humanos das Nações Unidas [...] ao Poder Judiciário”.¹⁷⁹

normativa (in)direta da Constituição da República Brasileira em nível regulamentar, 2009, p. 42)

¹⁷⁶ Vide Capítulo 4, Seção 4.1.

¹⁷⁷ “A Res. CNJ 125, de 29.11.2010, estabeleceu uma política nacional para o tratamento adequado de conflitos no âmbito do Poder Judiciário. Ou seja, o Poder Judiciário não é mais um local apenas para o julgamento, mas para o tratamento adequado de conflitos. Tratamento adequado significa perceber as particularidades de cada caso e as potencialidades de cada técnica e meio. Não se trata de uma mera questão semântica, mas do próprio paradigma organizacional da justiça civil” (LESSA NETO, João Luiz. O novo CPC adotou o modelo multiportas!!! E agora? **Revista de Processo**, v. 244 [recurso eletrônico], jun. 2015, p. 2)

¹⁷⁸ “Toda a fundamentação para esta Resolução, por sua vez, está alicerçada no princípio da eficiência constante do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que traz os princípios gerais da Administração Pública, notadamente o princípio da eficiência” (FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 136).

¹⁷⁹ CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Justiça Multiportas e inovação. **Tecnologia e Justiça Multiportas**. 2021, p.

Do ponto de vista estrutural, a Resolução CNJ n° 125/2010 trouxe, como novidades, a institucionalização dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) em seu artigo 7°; dos Centros Judiciários de Solução dos Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), em seus artigos 8° a 11; e dos Fóruns de Coordenadores de Núcleos, no seu artigo 12-A. Além disso, incluiu a possibilidade de as Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação ou órgãos semelhantes realizarem sessões de mediação ou conciliação incidentes a processo judicial (no seu artigo 12-C), além de criar o Portal da Conciliação no site do CNJ, no seu artigo 15.

Nos seus anexos, a Resolução CNJ n° 125/2010 trata, atualmente, das Diretrizes Curriculares dos cursos de capacitação técnica dos terceiros facilitadores (conciliadores e mediadores) (Anexo I); bem como do Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais (Anexo III). Houve, assim, uma preocupação especial com a capacitação humana dos profissionais dedicados a atuar nas sessões de mediação e conciliação, que se complementa à necessidade de uma infraestrutura material adequada. De fato, é essencial que haja uma preocupação com a integralidade dos Cejuscs, com foco tanto no elemento material quanto no elemento humano, consoante o magistério de FREITAS e SARTORI:

A efetividade dessa prática depende da adequada condução das políticas públicas, como a Resolução n. 125 do CNJ, englobando os cuidados com a manutenção de estruturas físicas (possibilitando a formação de centros de solução de conflitos devidamente equipados) e humanas (com profissionais sensibilizados e treinados para o tratamento de litígios).¹⁸⁰

Desse modo, infere-se que a base normativa criada pela Resolução n° 125/2010 do CNJ serviu para fortalecer os métodos consensuais de solução de conflitos em diplomas legais posteriores ao ano de 2010, especialmente no CPC e na Lei de Mediação (Lei n° 13.140/2015). O CPC apresenta uma seção própria para reger a conciliação e a mediação judicial, em seus artigos 165 a 175, além de incentivar o uso dos meios autocompositivos em diversas outras passagens de seu texto, como nos §§ 2° e 3° do artigo 3°¹⁸¹. Como afirmam MEDEIROS e CANO, o “Código de Processo Civil garante natureza jurídica jurisdicional aos meios

264. Dispõe a Meta 9 – Integrar a Agenda 2030 ao Poder Judiciário (STJ, Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça do Trabalho e Justiça Militar da União e dos Estados) – Realizar ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltadas aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), da Agenda 2030 (vide <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/meta-9-do-poder-judiciario/> Acesso em: 25 mar. 2023).

¹⁸⁰ FREITAS, Breno Capeletto; SARTORI, Giana Lisa Zanardo, ob. cit., 2018, p. 44.

¹⁸¹ CPC, art. 3° [...] § 2° O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3° A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

autocompositivos, sobretudo pela inclusão dos mediadores e conciliadores judiciais como auxiliares da justiça”¹⁸².

Uma importante atualização do texto da Resolução ocorreu em 2020, quando foi modificado o parágrafo único do artigo 1º. Passou-se a prever a obrigatoriedade de o órgãos judiciários, antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecerem outros mecanismos, de caráter não adjudicatório, de solução das controvérsias, especialmente os meios consensuais, como a mediação e a conciliação. Houve, assim, o alinhamento do texto da Resolução (publicada originariamente em 2010) aos ditames do CPC (publicado em 2015, especialmente artigo 334¹⁸³) e da Lei de Mediação (igualmente publicada em 2015, especialmente o artigo 27¹⁸⁴), que estabelecem que, no início do processo judicial, haja uma sessão de conciliação ou de mediação.

Já quanto à estrutura organizacional prevista pela Resolução nº 125/2010 do CNJ, merece destaque a criação dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), em seu artigo 7º. Os Núcleos são coordenados por magistrados e compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores, preferencialmente atuantes da área. Dentre outras atribuições que os NUPEMECs possuem, destaca-se a prevista em seu inciso IV, que é a de “instalar Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania que concentrarão a realização das sessões de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, dos órgãos por eles abrangidos”. Verifica-se, pois, que os CEJUSCs são instalados por obra dos NUPEMECs, que, por sua vez, podem ser coordenados por magistrados da ativa ou aposentados. Destaca-se, aqui, a figura do magistrado aposentado, presumindo a Resolução que ele, em função da sua experiência jurisdicional acumulada, pode orientar a condução e coordenação dos trabalhos de forma a aprimorar o planejamento e execução dos serviços prestados no âmbito dos métodos consensuais de conflitos.

Tais disposições são complementadas pelo disposto no § 2º desse mesmo artigo 7º, que preceitua que os Núcleos poderão “estimular programas de mediação comunitária, desde que esses centros comunitários não se confundam com os Centros de conciliação e mediação

¹⁸² MEDEIROS, Gabriela Gurgel; CANO, Júlia Rodrigues. Os óbices à efetividade da conciliação no Poder Judiciário brasileiro: uma análise à luz da Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça e do Código de Processo Civil. **Revista FIDES**, v. 12, n. 1, set. 2021, p. 853.

¹⁸³ CPC, 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”.

¹⁸⁴ Lei nº 13.140/2015, art. 27: “Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de mediação.”

judicial”. Houve, portanto, o cuidado de estabelecer o campo de atuação dos CEJUSCs, que não se confunde com os centros de mediação comunitária. Os centros de mediação comunitária são aqueles espaços normalmente organizados por Organizações da Sociedade Civil, que podem contar com o apoio governamental. FERNANDES, a esse respeito, assinala:

Um exemplo exitoso do que estamos a pontuar acerca da conciliação é o da cidade do Recife. Realizado em parceria com o Terceiro Setor, é mais conhecido como Justiça Cidadã, funciona em três bairros da cidade a partir de convênios com OSCs e atua lado a lado com o Núcleo de Assistência Judiciária quando necessário, sempre com o alvo de oportunizar aos cidadãos menos favorecidos o acesso à Justiça.¹⁸⁵

Vislumbra-se, a partir do texto da Resolução, a viabilidade de os NUPEMECs atuarem de modo transversal, de modo a fomentar não apenas as atividades de conciliação ocorridas nos CEJUSCs, mas também as atividades de mediação ocorridas na comunidade (como essa da Justiça Cidadão do Recife¹⁸⁶). Isso proporciona uma maior integração entre o Poder Judiciário e a sociedade, na busca por soluções pacíficas de conflitos de interesses, o que vai ao encontro da disseminação de uma gestão de conflitos de caráter mais preventivo do que repressivo.

De outro lado, a estrutura organizacional dos CEJUSCs está regulamentada nos artigos 8º a 11 da Resolução nº 125/2010. A sua criação fica a cargo dos Tribunais (de Justiça, Regionais Federais, Regionais do Trabalho etc.), consoante se depreende da leitura do *caput* de seu artigo 8º. Os Centros serão coordenados por um magistrado – e, se necessário, com o apoio de um magistrado adjunto – a quem caberá, nos termos do artigo 9º, administrá-los, homologar os acordos entabulados e supervisionar o serviço de conciliadores e mediadores. Além da Resolução CNJ nº 125/2010, os CEJUSCs contam com previsão expressa no CPC, em seu artigo 165¹⁸⁷. Encontram, ainda, fundamento normativo basilar no § 3º do artigo 3º do CPC, que diz que a solução consensual de conflitos deve ser fomentada por todos os atores participantes do processo judicial: juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público¹⁸⁸.

Um ponto de destaque dentro dessa estrutura organizacional é o contido no § 3º do artigo 9º, que estabelece que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão

¹⁸⁵ FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 232-233.

¹⁸⁶ A respeito desse programa, conforme consta na página oficial da Prefeitura de Recife, “além de desafogar a Justiça, a diretriz estimula o exercício pleno da cidadania, ao dar aos próprios cidadãos a oportunidade de chegar a um consenso sobre os conflitos” (disponível em: <http://publica.recife.pe.gov.br/pr/secjuridicos/cidada.php> Acesso em: 12 abr. 2023).

¹⁸⁷ Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

¹⁸⁸ De modo simétrico, o artigo 11 da Resolução nº 125/2010 estabelece que, “nos Centros, poderão atuar membros do Ministério Público, defensores públicos, procuradores e/ou advogados”.

assegurar que nos Centros atue ao menos um servidor com dedicação exclusiva, capacitado em métodos consensuais de solução de conflitos, para triagem e encaminhamento adequado de casos. Houve, assim, a preocupação em se lotar nos Cejusc profissionais qualificados e que atuem com dedicação plena aos serviços judiciais prestados nesse âmbito, visando à melhor prestação jurisdicional. Sobre tal capacitação, PAZ e MELEU assinalam que:

A capacitação específica de juízes e serventuários da justiça para atuarem no CEJUSC é indispensável, afinal, o sucesso do mesmo depende da correta explicação em relação aos métodos não-adversariais para tratamento de conflitos disponíveis (judicial e extrajudiciais: conciliação e mediação), o que possibilitará à parte escolher o método mais adequado para o seu caso.¹⁸⁹

De seu turno, o artigo 10 da referida Resolução destaca que cada unidade dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania deverá obrigatoriamente abranger três setores: setor de solução de conflitos pré-processual, setor de conflitos processual e setor de cidadania. De acordo com LUCHIARI, baseada na experiência dos CEJUSCs no âmbito do Justiça Comum Estadual no Estado de São Paulo, o setor de cidadania seria um setor destinado a prestar:

Serviços de informação, orientação jurídica, emissão de documentos, serviços psicológicos e de assistência social, entre outros; podendo, para a disponibilização desses serviços, o juiz coordenador firmar convênios com o Poder Executivo, Tribunal Regional Eleitoral, Polícia Federal ou com instituições de ensino. Muito comum tem sido, por exemplo, a instalação do “Centro” ligado ao Poupatempo ou CIC do Estado.¹⁹⁰

Dentro dessa perspectiva, como afirmado por LUCHIARI, de aproximação dos Centros com a sociedade, tem sido cada vez mais comum a instalação do Cejusc em locais de grande movimentação de cidadãos, como *shopping centers*. É o que ocorre no Estado de Alagoas, onde foi instalado uma unidade do CEJUSC em *shopping center* no ano de 2021¹⁹¹, e no Estado da Paraíba, onde uma unidade do CEJUSC também foi instalada em *shopping center*, no ano de 2023.¹⁹²

Portanto, verifica-se que a Resolução CNJ n° 125/2010, que instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, foi o marco normativo fundamental para a criação dos CEJUSCs. Originariamente concebidos por meio de um ato normativo regulamentar e infralegal (Resolução 125/2010), os Cejusc foram

¹⁸⁹ PAZ, Emmanuele Todero Von Onçay; MELEU, Marcelino da Silva. Cejusc a efetivação cidadã do acesso a justiça. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, 2017, p. 91.

¹⁹⁰ LUCHIARI, Valéria Ferioli Lagrasta. **Guia prático de funcionamento do CEJUSC**, 2013, p. 12.

¹⁹¹ Vide notícia disponível em: <https://www.tjal.jus.br/noticias.php?pag=lerNoticia¬=18608> Acesso em: 12 abr. 2023.

¹⁹² Vide notícia disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/noticia/nupemec-tjpb-e-faculdade-estacio-inauguram-cejusc-do-consumidor-em-joao-pessoa> Acesso em: 12 abr. 2023.

posteriormente incorporados à legislação processual civil, por meio do CPC¹⁹³. Os CEJUSCs exercem um papel central na articulação de ações visando a uma gestão de conflitos alicerçada nos paradigmas da consensualidade e da cooperação entre os sujeitos envolvidos nos conflitos de interesses. Os CEJUSCs cumprem, assim, uma função que não poderia ser cumprida de outra forma pela sociedade: a de serem a estrutura normativa apta a veicular os métodos consensuais de solução de conflitos. Funcionam, dessa forma, como um sistema jurídico específico dotado de autonomia normativa, no sentido atribuído por LUHMANN.¹⁹⁴

Um aspecto importante sobre a atuação dos CEJUSCs diz respeito, em face da atualidade do tema, ao uso das tecnologias digitais. Embora elas já estivessem sendo empregadas pelo Poder Judiciário desde meados dos anos 2000, quando foi editada a lei do processo eletrônico (Lei nº 11.419/2006), seu uso foi aprofundado por ocasião da eclosão da pandemia do novo coronavírus. Esse assunto será explorado na próxima subseção.

3.2.2 Uma leitura crítica do uso das tecnologias digitais nos Cejuscs: benefícios e riscos

O Poder Judiciário brasileiro vem, há vários anos, usando as tecnologias digitais para aprimorar a prestação dos serviços públicos jurisdicionais, visando, principalmente, conferir mais celeridade à tramitação dos processos. Nesse sentido, cita-se, por exemplo, a mudança do paradigma do processo em meio físico (papel) para o processo em meio digital (eletrônico), que teve como marco regulatório a Lei nº 11.419/2006. Também conhecida como a Lei do Processo Eletrônico, essa lei não só dispôs sobre a informatização do processo judicial, como também alterou diversos dispositivos do então CPC em vigor.

Posteriormente, em 2009, foi criado, por meio do Termo de Acordo de Cooperação Técnica nº 73/2009, firmado entre o CNJ, o Conselho da Justiça Federal e os cinco Tribunais Regionais Federais então existentes, o Processo Judicial Eletrônico (Pje).¹⁹⁵ Como aponta o Relatório Justiça em Números do ano de 2022:

Esses marcos históricos demonstram o constante esforço do Poder Judiciário em se modernizar e empregar eficiência na tramitação dos processos, em observância à

¹⁹³ Lei nº 13.105/2015, artigos 165 a 175.

¹⁹⁴ “O sistema jurídico é um subsistema da sociedade não apenas porque se encontra no contexto operacional de um ambiente intrassocial, mas sobretudo porque ele tem de cumprir uma função específica para a sociedade que não pode ser cumprida de outra forma” (LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas na prática: vol. II – diferenciação funcional e modernidade**, 2019, p. 166).

¹⁹⁵ Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/10/ACOT_073_2009.pdf Acesso em: 24 maio 2023.

Emenda à Constituição n. 45, de 30 de dezembro de 2004, que acrescentou o inciso LXXXVIII ao art. 5º da Constituição Federal, assegurando a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade da tramitação.¹⁹⁶

Nos Cejuscs, o emprego das tecnologias digitais, pode ser visualizado sob dois aspectos: o administrativo e o jurídico. Sob a perspectiva da gestão administrativa, a Resolução nº 125/2010 criou, por meio de seu artigo 15, o Portal da Conciliação. Disponibilizado no *site* do Conselho Nacional de Justiça¹⁹⁷, esse Portal conta com as seguintes funcionalidades, dentre outras: publicação das diretrizes da capacitação de conciliadores e mediadores e de seu código de ética; relatório gerencial do programa, por tribunal, detalhado por unidade judicial e por Centro; compartilhamento de boas práticas, projetos, ações, artigos, pesquisas e outros estudos; fórum permanente de discussão, facultada a participação da sociedade civil; e divulgação de notícias relacionadas ao tema.

Objetiva-se, dessa forma, concretizar os princípios constitucionais da publicidade e eficiência na gestão administrativa do Poder Judiciário, consubstanciados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, conferindo ampla transparência nas ações envolvendo a execução da política pública encartada pela Resolução nº 125/2010. Através desse Portal, busca-se, também, aprimorar a prestação dos serviços jurisdicionais relativos à mediação e a à conciliação, por meio, sobretudo, do “compartilhamento de boas práticas, projetos, ações, artigos, pesquisas e outros estudos”, previsto no inciso III do artigo 15. Esse compartilhamento é facilitado quando se centralizam as informações em um único portal nacional, unificado, a cargo do órgão regulamentar (CNJ).

De seu turno, no domínio especificamente jurídico, o uso das tecnologias digitais já vinha sendo admitido mesmo antes da eclosão da pandemia do Covid-19, através principalmente da flexibilização de aspectos concernentes aos procedimentos de mediação e conciliação. Nesse sentido, periodicamente são realizados, na esfera do Poder Judiciário Federal, eventos do Fórum Nacional de Conciliação e Mediação (Fonacom). O Fonacom tem por objetivo debater e disseminar as experiências exitosas na área da autocomposição – conciliação e mediação – “trocando experiências nesta seara e realizando debates em grupos temáticos relacionados às práticas autocompositivas para, ao final, expedir enunciados e recomendações que são aprovados em sessão plenária”¹⁹⁸.

¹⁹⁶ CNJ, **Relatório Justiça em Números – 2022**, p. 18.

¹⁹⁷ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao/> Acesso em: 12 abr. 2023.

¹⁹⁸ Disponível em: <https://www.ajufe.org.br/fonacom> Acesso em: 12 abr. 2023.

Por ocasião do III Fonacom, realizado em agosto de 2017, foram aprovados os seguintes Enunciados, associados ao emprego das tecnologias digitais: “as audiências por videoconferência devem ser utilizadas como uma das formas de difundir a prática da conciliação nas subseções do interior” (Enunciado n° 47); e “as audiências de conciliação, mediação e negociação direta podem ser realizadas por meios eletrônicos síncronos ou assíncronos, podendo ser utilizados: fórum virtual de conciliação, audiência virtual, videoconferência, WhatsApp, webcam, Skype, Scopia, Messenger e outros, sendo todos os meios igualmente válidos” (Enunciado n° 48).¹⁹⁹ Já naquela época, portanto, admitia-se o emprego de meios eletrônicos síncronos e assíncronos para a realização das audiências de mediação, conciliação e negociações diretas.

Em maio de 2018, quando se realizou o IV Fonacom, o uso das tecnologias digitais, especialmente do aplicativo de mensagens WhatsApp, muito usado no Brasil²⁰⁰, foi aprofundado pelo Judiciário. Isso se manifestou por meio da aprovação dos Enunciados de n° 54 (“é válida, com o consentimento das partes, a realização de negociação mediada pelo Judiciário, através de e-mail oficial ou aplicativo de mensagens (WhatsApp ou semelhante) vinculado a linha institucional, seja em continuidade de sessão presencial ou mesmo com dispensa desta, apresentando-se aos autos a conclusão”); de n° 55 (“nas sessões de conciliação/mediação, para viabilizar a interação de todos os participantes, é possível a utilização de qualquer meio de videoaudiência, ainda que não oficial); e de n° 60 (“em conciliação extraprocessual por WhatsApp, o registro da conversa vale como termo de acordo após a homologação pelo juiz”).²⁰¹

As tecnologias digitais vêm sendo utilizadas de forma ampla, assim, não apenas como ferramentas de apoio às sessões de conciliação e de mediação existentes dentro dos Cejuscs, mas também como ferramentas estruturantes dos próprios Centros. Nesse sentido, destaca-se a

¹⁹⁹ Disponível em: <https://www.ajufe.org.br/fonacom/enunciados-fonacom/228-enunciados-iii-fonacom> Acesso em: 25 maio 2023.

²⁰⁰ De acordo com dados mais recentes colhidos do site *World Population Review*, em 2021, havia cerca de 118 milhões de pessoas no Brasil usando o aplicativo, o que corresponderia a 98% do total de usuários com celulares. O Brasil foi, assim, em 2021, o segundo país em número de usuários ativos do WhatsApp, atrás apenas da Índia (com 487 milhões de usuários), e à frente de países como Estados Unidos (79 milhões de usuários) e Rússia (67 milhões de usuários) (disponível em: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/whatsapp-users-by-country> Acesso em: 12 abr. 2023).

²⁰¹ Disponível em: <https://www.ajufe.org.br/fonacom/enunciados-fonacom/229-enunciados-iv-fonacom> Acesso em: 25 maio 2023.

iniciativa do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, que criou, no ano 2023, o primeiro Cejusc totalmente *online*²⁰².

Porém, o uso das tecnologias digitais no âmbito dos Cejusc requer reflexões de cunho social, sobre a viabilidade de seu acesso por amplas camadas da população brasileira. Essas, seja por dificuldades de aquisição de bens e serviços digitais; seja pela inabilidade do manejo de ferramentas públicas virtuais de acesso à justiça, podem encontrar obstáculos na efetivação de seus direitos por meio das sessões de conciliação e mediação virtuais.

Quanto ao primeiro aspecto – aquisição de bens e serviços digitais –, a pesquisa mais recente da ICT HOUSEHOLDS revelou que, em 2021, 61% (sessenta e um por cento) dos domicílios brasileiros das classes “D” e “E” tinha acesso à Internet²⁰³. Embora esse seja um dado, em princípio, positivo, ele demonstra, por outro lado, que 39% (trinta e nove por cento) dos domicílios dessas classes sociais não tinham acesso à Internet, impossibilitando-as, por exemplo, de participar, remotamente (de seus lares), de sessões virtuais de conciliação ou mediação.

Já o segundo aspecto – habilidade para o uso de ferramentas virtuais de acesso à justiça – está diretamente relacionado à educação para o exercício dos direitos. Nesse sentido, é necessário que os meios de comunicação sejam utilizados de forma educativa, para conscientizar os cidadãos para conhecer e reivindicar seus direitos. Nesse sentido, BORTOLAI afirma:

A simples divulgação de noções básicas do direito, por meio do rádio, da televisão e da internet se mostra um embrião interessante e importante, ao aproximar as pessoas do conhecimento ali disposto. O que tem causado certo receio é a apresentação sem critério destas informações, o que dificulta não só o acesso a uma informação confiável, como especialmente acaba por apresentar maiores dificuldades às pessoas, que ao invés de serem informadas, acabam por receber algo incompleto, causando ainda mais indignação.²⁰⁴

Todos esses fatores merecem ser objeto de reflexão, não obstante a população brasileira com acesso à Internet ter, por exemplo, uma vasta quantidade de usuários de aplicativos de

²⁰² “Com foco na virtualização dos serviços de mediação e conciliação de conflitos, a nova unidade permite ao cidadão solicitar, de forma simples e sem burocracia, uma sessão de mediação remota. Poderão ser resolvidas, por exemplo, questões relacionadas ao direito de família, como divórcio, alimentos e guarda, ou cíveis, por meio do diálogo e da negociação” (Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/cejusc-virtual-tjba-inaugura-o-primeiro-centro-judiciario-de-solucao-consensual-de-conflito-na-modalidade-on-line/> Acesso em: 11 abr. 2023).

²⁰³ ICT Households. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros [livro eletrônico]: TIC Domicílios 2021**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2022, p. 62.

²⁰⁴ BORTOLAI, Luís Henrique. Acesso à Justiça: ênfase na difusão de informações jurídicas à sociedade de maneira geral. **Revista de Direito Brasileira**. São Paulo, SP. v. 4, n. 6, maio-ago. 2016, p. 132.

mensagens instantâneas. Uma coisa é a comunicação informal realizada no contexto de interações familiares ou de grupos de amigos; outra coisa, completamente diferente, é a obediência a certos padrões de comportamento formais em contextos completamente diversos, como os ambientes das sessões de conciliação e mediação, que requerem posturas comportamentais adequadas e compatíveis.

A capacitação e o treinamento dos mediadores, conciliadores, serventuários da justiça e magistrados, quanto aos Cejuscs, também requer que se leve em consideração os fatores acima descritos. Os benefícios obtidos com o uso das tecnologias digitais, em termos de celeridade dos procedimentos, não podem ser suprimidos pelos prejuízos ocasionados pelas dificuldades dos cidadãos, sobretudo os das camadas mais humildes da população, em compreender o ambiente em que se encontram. É preciso lhes fornecer condições de bem usar tais ferramentas, através do emprego de uma comunicação clara e coerente de seus direitos, deveres, preocupações, emoções e objetivos, quanto ao direito material em jogo.

O desenvolvimento dos Cejuscs nos âmbitos normativo e estrutural busca responder, assim, às demandas da sociedade por novos paradigmas de gestão de conflitos na seara do Poder Judiciário. Porém, ainda há complexos desafios a serem enfrentados nessa área, o que será explorado na próxima seção desse capítulo.

3.3 DESAFIOS: COMO FOMENTAR A CONSENSUALIDADE COMO PARADIGMA DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO SISTEMA ESTATAL DE JUSTIÇA?

O paradigma da consensualidade tem reinventado a gestão de conflitos no âmbito do Poder Judiciário. Criaram-se, assim, as condições necessárias para o desenvolvimento dos Centros Judiciários de Solução dos Conflitos e Cidadania – os Cejuscs – como unidades adequadas para o fomento de um uso mais intensivo dos métodos da mediação e de conciliação.

Vimos, na primeira seção desse segundo capítulo, a importância da construção de uma cultura da paz como fundamento axiológico que embasou, no passado recente, a criação de novos meios de solução dos conflitos. Essa cultura foi inicialmente disseminada no âmbito das relações sociais, para, depois, adentrar e influenciar as relações jurídicas.

A segunda seção tratou especificamente da abordagem dos Cejuscs como o resultado do desenvolvimento dessa cultura da paz no sistema estatal de justiça. Foram, então, analisados os fundamentos normativos de tais unidades judiciárias no contexto da atualidade.

Seguindo uma linha cronológica adequada a tais temas, essa terceira e última seção do terceiro capítulo traz reflexões voltadas para o futuro. O objetivo é discutir ideias de como fomentar a consensualidade em um contexto sociojurídico marcado por profundas remodelações no sistema estatal de gestão de conflitos.

Há dois componentes fundamentais para avançar na consensualidade como elemento apto na gestão preventiva de conflitos: informação e empatia. Ou melhor dizendo, aprimorar a comunicação da informação e aprimorar a psicologia da comunicação. O primeiro, de natureza objetiva; o segundo, de aspecto subjetivo. Nesse sentido também é o pensamento de CHIESI FILHO, que assinala: “a clareza na comunicação e a predisposição das partes para entender o outro são elementos muito importantes na prevenção de conflitos”²⁰⁵.

E a pergunta que se coloca é: como trabalhar de maneira a aperfeiçoar esses dois componentes e, assim, tornar a gestão preventiva de conflitos mais eficaz?

O primeiro elemento – comunicação da informação –, por estar mais diretamente relacionado ao aprimoramento do ferramental posto à disposição dos operadores do Direito, pode ser visualizado sob a ótica dos instrumentos, e mais particularmente da tecnologia, cada vez mais presente no cotidiano forense. A comunicação da informação será, assim, objeto da próxima subseção (subseção 3.3.1).

Já o segundo elemento – que trata da psicologia da comunicação – está mais relacionado com a necessidade de uma mudança da própria mentalidade dos operadores do Direito. Tal tema será aprofundado, então, nos itens imediatamente subsequentes (subseções 3.3.2 e 3.3.3).

Esse conjunto de reflexões permitirá, dessa forma, construir as bases necessárias para apoiar o encadeamento de ideias a respeito dos Cejuscs no específico âmbito do Poder Judiciário Federal, que é o tema central do quarto e último capítulo dessa pesquisa científica.

3.3.1 O Poder Judiciário, a Justiça 4.0 e as novas relações entre o Poder Público e a sociedade na produção de uma Justiça dialógica

Como mencionado no segundo capítulo desse trabalho²⁰⁶, a busca por uma gestão de conflitos mais eficiente no sentido de produção do resultado ao cidadão (entrega do bem da

²⁰⁵ CHIESI FILHO, Humberto, ob. cit., 2019, p. 29.

²⁰⁶ Em especial na Subseção 2.2.3.

vida ao jurisdicionado) passa não apenas para a busca de soluções endoprocessuais, isto é, internas ao processo judicial. Ela requer, também, a construção de um modelo de governança judicial que leve em conta aspectos externos ao processo.

Dentro desse contexto, o Conselho Nacional de Justiça, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Conselho da Justiça Federal (CJF), lançou, em fevereiro de 2021²⁰⁷, o programa Justiça 4.0. Esse programa tem como objetivo tornar o sistema estatal de justiça mais próximo da sociedade, mediante a disponibilização de novas tecnologias e o uso da inteligência artificial. Se a sociedade vem se transformando cada vez mais em virtude dos avanços da tecnologia, era natural que o sistema jurídico se apropriasse também das novas ferramentas tecnológicas para melhorar a prestação do serviço jurisdicional.

A difusão cada vez maior do uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs) vem atingindo vários sistemas da sociedade, reconfigurando as próprias relações entre indivíduos, empresas, instituições e países. CASTELLS afirma, a esse respeito, que estamos atualmente vivendo numa sociedade em rede, que apresenta as seguintes características:

O que caracteriza a atual revolução tecnológica não é a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação desses conhecimentos e dessa informação para a geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e seu uso.²⁰⁸

E o sistema jurídico, como espécie do sistema social, é um dos setores que vem sendo largamente impactado pelo grande avanço de uso das tecnologias da informação e da comunicação. Exemplo desse impacto é a política pública judiciária materializada no programa Justiça 4.0.

Esse programa atua em quatro eixos. O primeiro é o da inovação e tecnologia, focado em desenvolver soluções inovadoras para transformar o Judiciário e melhorar a prestação de serviços a toda a sociedade. O segundo é o da prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro e recuperação de ativos, por meio da melhor gestão de dados e informações e otimização da pesquisa de ativos em bancos de dados. O terceiro é o da gestão de informação e políticas judiciárias, que se dá através da formulação, implantação e monitoramento de políticas judiciárias com base em evidências, para fortalecer a promoção dos direitos humanos. Finalmente, o quarto eixo é o do fortalecimento das capacidades institucionais do CNJ, por intermédio da transferência de conhecimento e soluções ao CNJ e demais órgãos da Justiça,

²⁰⁷ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programa-justica-4-0-trara-nova-realidade-para-o-judiciario-afirma-fux/>. Acesso em: 10 abr. 2023.

²⁰⁸ CASTELLS, Manuel, **A sociedade em rede**, 2020, p. 88.

com foco na segurança jurídica, na sustentabilidade de projetos e na eficiência da prestação jurisdicional.²⁰⁹

Em apoio ao desenvolvimento dessa política pública, o CNJ editou a Resolução n° 385, em 6 de abril de 2021, dispondo sobre os Núcleos de Justiça 4.0. Esses Núcleos são de criação facultativa pelos tribunais de todo o país, que podem, ainda, ser especializados em razão de uma mesma matéria e com competência sobre toda a área territorial situada dentro dos limites da jurisdição do tribunal, nos termos do *caput* de seu artigo 1°.²¹⁰

Nesses Núcleos tramitarão apenas processos judiciais que estejam em conformidade com o Juízo 100% Digital. Disciplinado pela Resolução CNJ n° 345/2020, o Juízo 100% Digital é outra ferramenta criada dentro do escopo da Justiça 4.0 de facilitar o acesso à justiça via Poder Judiciário, por meios totalmente digitais.²¹¹

Todo esse conjunto de serviços judiciários criados ou aprimorados mediante o uso das ferramentas tecnológicas está inserido na esteira de uma política pública mais ampla, instituída a partir da publicação da Lei n° 14.129/2021. Essa lei dispõe sobre o Governo Digital e o aumento da eficiência pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação e da transformação digital. A lei prevê, como alguns de seus princípios, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do Poder Público com a sociedade, mediante serviços digitais, acessíveis inclusive por dispositivos móveis, bem como a possibilidade aos cidadãos, às pessoas jurídicas e aos outros entes públicos de demandar e de acessar serviços públicos por meio digital, sem necessidade de solicitação presencial.²¹²

Trazendo todo esse conjunto de novidades para o âmbito dos Cejuscs, o que se percebe, de um modo geral, é uma tendência de que as novas relações entre o Poder Público e a sociedade na produção de uma Justiça mais dialógica tenha como base material o emprego cada vez mais intensivo das tecnologias digitais. E essa tendência tem sido confirmada na prática, não apenas pelas regulamentações trazidas pelo CNJ na esfera da Justiça 4.0 – de que são exemplos mais notórios as Resoluções CNJ de n° 345/2020 (que dispõe sobre o Juízo 100% Digital); n° 372/2021 (que trata do Balcão Digital) e de n° 385/2021 (que trata dos Núcleos de Justiça 4.0) – mas também pela iniciativa dos Tribunais de reforçarem o uso desses instrumentos nas

²⁰⁹ Vide: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/> Acesso em: 24 fev. 2023.

²¹⁰ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3843> Acesso em: 24 fev. 2023.

²¹¹ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3512> Acesso em: 25 fev. 2023.

²¹² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm Acesso em: 25 fev. 2023.

práticas sob a égide inclusive dos Cejuscs. Isso está materializado, por exemplo, na criação de Cejuscs 100% virtuais, como foi o caso do Tribunal de Justiça da Bahia, mencionado na subseção precedente.²¹³

Todas essas medidas instituídas pelos Poderes Públicos são positivas, no sentido de aproximar o cidadão não apenas do Poder Judiciário, mas também dos serviços oferecidos pela Administração Pública em geral, pelos canais digitais, com reflexos diretos na própria conformação institucional dos Cejuscs. Contudo, é preciso estar atento ao fato de que a produção de uma Justiça mais dialógica, ou seja, de uma interlocução mais efetiva entre Estado (via Poder Judiciário) e sociedade civil, só será mais proveitosa se a parcela que está “do lado de lá” dessa interlocução – qual seja, a sociedade civil – também tiver condições, materiais e educacionais, de acessar os meios tecnológicos disponibilizados amplamente pelo Estado.

Num país com dimensões continentais e com grandes estratos da população ainda vivendo em condições precárias de vida²¹⁴, pouca efetividade terá a Justiça 4.0 se não forem implementadas políticas públicas não apenas de inclusão digital (que seria o óbvio a se pensar quando se trata de tecnologia e sociedade), mas também da própria inclusão social. Isso se faz necessário na medida em que o uso apropriado e hábil das ferramentas tecnológicas – principalmente as ferramentas tecnológicas destinadas à promoção de direitos na seara da gestão de conflitos – depende de um grau mínimo de instrução e capacidade educacional, que, como se sabe, ainda é uma realidade distante de milhões de pessoas, sobretudo as que pertencem às classes socioeconômicas menos favorecidas da população brasileira.²¹⁵

Trata-se de um desafio complexo, cujos debates, embora escapem aos objetivos do presente trabalho²¹⁶, merecem ser tema de pesquisa em trabalhos futuros. O tema é relevante, considerando que, no Brasil, ainda persistem grandes desigualdades sociais, que se refletem numa desigualdade de oportunidades para o acesso aos meios digitais de exercício dos direitos.

²¹³ Vide subseção 3.2.2.

²¹⁴ “De acordo com os últimos dados disponíveis (Rede Penssan, 2021), cerca de 20 milhões de pessoas passavam fome em dezembro de 2020” (IPEA, Políticas sociais: acompanhamento e análise, 2022, p. 1. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11545/1/BPS_29_nps3_combate_fome.pdf Acesso em: 25 fev. 2023).

²¹⁵ Conforme mencionado anteriormente, consoante a pesquisa mais recente realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC), em 2021, 39% dos domicílios das classes “D” e “E” não tinham acesso à Internet (vide https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2021_coletiva_imprensa.pdf Acesso em: 23 abr. 2023), o que compromete o uso das tecnologias digitais para o acesso à justiça por parte dessa camada da população brasileira.

²¹⁶ No âmbito dos Cejuscs na Justiça Federal, o tema será retomado, especialmente no Capítulo 3, Subseção 4.3.2 e 4.3.3.

De outro lado, incentivar métodos autocompositivos de solução das demandas exige, ainda, trabalhar com a mentalidade dos operadores do Direito, e isso envolve também reflexões sobre a ressignificação do acesso ao Poder Judiciário dentro do contexto do direito de acesso à justiça. Esse será, assim, tema da próxima subseção.

3.3.2 Ressignificação do acesso ao Poder Judiciário dentro do contexto do acesso à Justiça

Fomentar a consensualidade como paradigma de uma gestão preventiva de conflitos no âmbito do sistema estatal de justiça, com o olhar voltado para o futuro, exige do operador do direito uma postura condizente com as necessidades da sociedade de seu tempo. Coloca-se em pauta, então, a questão da ressignificação do acesso ao Poder Judiciário dentro da esfera do acesso à Justiça, considerando o sistema de Justiça Multiportas que vem sendo largamente desenvolvido no Brasil, sistema esse que é de caráter democrático e participativo, como afirmado por LESSA NETO.²¹⁷

Em outros termos, em virtude do monopólio da jurisdição pelo Poder Judiciário, erigido inclusive, como analisado em capítulo anterior desse trabalho,²¹⁸ como cláusula pétrea pela Constituição Federal de 1988, era comum identificar acesso ao Poder Judiciário como sinônimo de acesso à justiça. Porém, o desenvolvimento de diversos mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos de interesses, sobretudo pautados no paradigma da consensualidade, operou uma transformação estrutural no sistema de justiça.

Houve a abertura de espaços para que outros atores estatais (Secretaria de Defesa do Consumidor, vinculado ao Ministério da Justiça; serventias extrajudiciais etc.) e não estatais (Câmaras Privadas de Arbitragem, centros de resolução de disputas *online* de caráter privado etc.) viessem a tutelar os direitos dos cidadãos. Assim, já não era mais indispensável o acesso à porta do Poder Judiciário para a proteção do direito do jurisdicionado.²¹⁹

²¹⁷ “O modelo multiportas é essencialmente democrático e participativo. Ele parte da noção de empoderamento e de que o cidadão deve ser o principal ator da solução de seu conflito. No processo civil tradicional a parte é um sujeito passivo, que não se manifesta ou atua no processo. De modo geral, apenas fala através de seu advogado, por petições escritas. No modelo multiportas ela tem a chance de falar diretamente, de expor suas preocupações, objetivos e interesses, para que possa diretamente construir a solução de seu conflito. Adotar este modelo é uma alteração na própria lógica tradicional de atuação do Poder Judiciário perante a sociedade. As perspectivas que se descortinam têm sentido e alcance democrático” (LESSA NETO, João Luiz, ob. cit., 2015, p. 4).

²¹⁸ Vide Capítulo 2, Seção 2.3 (Justiça de Porta Única).

²¹⁹ Vide Capítulo 2, Seção 2.4 (Justiça Multiportas).

Mesmo dentro do Poder Judiciário muitas demandas sequer precisam da atuação jurisdicional do magistrado decidindo o caso através de uma sentença com força de coisa julgada material. As sessões de conciliação e de mediação realizadas nos Cejuses, quando exitosas, põem fim à demanda de maneira não adversarial, menos onerosa e mais satisfativa para ambas as partes, e sem necessidade de uma sentença de mérito proferida pelo Estado-juiz.

Diante disso tudo, e pensando em modos de estimular a cultura da paz para a solução dos conflitos de interesses, o direito de acesso à justiça precisa ser reconfigurado. E essa reconfiguração passa pela aceitação da ideia de que o Poder Judiciário é apenas um dos meios de se concretizar os direitos dos cidadãos. Respaldamos nosso argumento com base no magistério de ANDREUCCI e CARACIOLA, que afirmam, com razão:

Melhor se nos afigura identificar a garantia prevista no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal brasileira, como aquela que confere o direito fundamental de “acesso à ordem jurídica justa”, a partir de um sistema multiportas de solução de conflitos. A revisitação do tema acesso à justiça permite considerá-lo como um direito fundamental, compreendido à luz da efetividade das técnicas de solução de conflitos de interesse, sob a especificidade de sua adequação à natureza do conflito de direito material subjacente.²²⁰

Trata-se de uma tarefa que demanda, assim, nova mentalidade não só dos operadores do Direito, mas também dos membros da sociedade. Isso porque ainda prevalece, na sociedade, consoante afirma, com inteira propriedade, FERNANDES, a existência de um “inconsciente coletivo equivocado de que o acesso à justiça se resume apenas ao acesso aos tribunais”.²²¹ Contudo, como desenvolvido em tópico precedente (ver Capítulo 2, especialmente na seção que trata de um direito fundamental capaz de garantir os demais direitos fundamentais)²²², e consoante o magistério da autora antes mencionada, “o instituto do acesso à justiça é em seu núcleo o acesso ao direito e, através dele, o acesso prático à própria justiça”.²²³

Além dessa nova postura dos operadores do Direito, também deve ser repensado o papel do Poder Judiciário dentro da sua missão institucional de garantir os direitos dos cidadãos. Na medida em que o próprio Poder Judiciário vem sendo receptivo à criação de espaços consensuais de produção de justiça, ele precisa exercer um papel proativo não apenas na gestão repressiva de conflitos (que normalmente culmina numa sentença judicial, dentro de um sistema de processo de caráter adversarial), mas também na gestão preventiva de conflitos. Como afirmam PEREZ FILHO *et al.*:

²²⁰ ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan; CARACIOLA, Andrea Boari, ob. cit., 2017, p. 284.

²²¹ FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 90.

²²² Subseção 2.2.2.

²²³ FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 90.

O sistema judicial brasileiro enfrenta judicialização em massa em um cenário no qual a sociedade clama por celeridade na resolução de suas demandas. Ao mesmo tempo, impõe-se ao Poder Judiciário garantir uma prestação jurisdicional justa e eficaz, observando o princípio da segurança jurídica e atribuindo credibilidade às decisões proferidas. Assim, impõe-se ao Judiciário se atentar à prevenção de conflitos e, por certo, o exercício jurisdicional alicerçado na garantia da segurança jurídica é um deles.²²⁴

Por isso, quando se fala em valorização da Justiça Multiportas brasileira, embora se entenda o foco muitas vezes concentrado nos mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos de interesses²²⁵, não se deve perder de vista que o sistema estatal de justiça sempre será – até por mandamento constitucional (CF, artigo 5º, inciso XXXV) – a *ultima ratio* em que o cidadão poderá depositar sua confiança. E o sistema estatal de justiça deve estar disponível ao jurisdicionado sobretudo quando os demais mecanismos falharem na sua missão de distribuir e realizar justiça.

E, quando for a sua vez de ser acionado, esse sistema também precisa estar adequadamente formatado e fomentado para o uso da consensualidade e de métodos da cultura da paz para uma gestão eficiente e preventiva dos conflitos que chegarem até sua porta. O fortalecimento do Poder Judiciário é, nesse sentido, condição indispensável para a solidificação de nosso Estado Democrático de Direito, onde os direitos e garantias fundamentais sejam efetivamente concretizados e a justiça seja materializada, entregando o bem da vida (direito material) a quem tiver o direito de usufruí-lo. Trata-se, em suma, de fazer valer o próprio princípio da dignidade da pessoa humana, eixo axiológico fundamental em torno do qual se estrutura a República Federativa do Brasil (artigo 1º, inciso III).

3.3.3. Difusão da cultura da paz entre os profissionais e estudantes de Direito

Outro vértice importante para o aprimoramento da gestão de conflitos pelo sistema estatal de justiça, sob as lentes do fomento à consensualidade, consiste na necessidade de difusão da cultura da paz pelas pessoas que atuam na área jurídica. E isso necessita ser feito em dois níveis distintos: primeiro, na própria esfera profissional, na atuação prática entre os

²²⁴ PEREZ FILHO, Augusto Martinez; LOMBARDI, Lia Cocicov; LEHFELD, Lucas de Souza. A segurança jurídica como meio de prestígio às decisões e prevenção de conflito. **Revista Jurídica Cesumar**, v. 22, n. 1, jan.-abr. 2022, p. 199.

²²⁵ Tais como as serventias de Notas e de Registros, as Câmaras Privadas de Conciliação, as Câmaras de Arbitragem, e *Lawtechs* que gerenciam instrumentos de *ADRs* e *ODRs*.

operadores do Direito; e tão importante quanto na esfera profissional, é a difusão da cultura da paz entre os estudantes do Direito, nas esferas acadêmica e universitária.

Pouca efetividade terão os métodos consensuais de solução de conflitos de interesses realizados no âmbito dos Cejuscs se o ensino universitário ainda estiver muito voltado para a priorização do modelo adversarial de processo, fundado no paradigma da litigiosidade. É preciso inovar não apenas nas relações entre Poder Público e sociedade, tal como abordado em subseções precedentes desse trabalho²²⁶, mas também nas grades curriculares que permeiam as faculdades de Direito, para adequá-las à realidade de uma sociedade mais plural, mais complexa e cada vez mais tendente a adotar formas diferenciadas de gestão de conflitos, principalmente de aspecto preventivo. Trata-se, entretanto, de uma tarefa desafiadora, diante do que vem sendo praticado nas faculdades.

SANTOS e MAILLART analisaram, entre os anos de 2016 e 2017, 36 faculdades de Direito da região Sul do Brasil, examinando suas matrizes curriculares, de modo a identificar se elas ofereciam disciplinas – obrigatórias ou eletivas – com conteúdo relativo a métodos adequados de gestão de conflitos²²⁷. Como resultados, observou-se que somente um terço de tais cursos pesquisados ofereciam tais disciplinas, sendo que, em termos de carga horária, foi observado o seguinte:

Nas doze instituições que tinham disciplinas obrigatórias voltadas ao ensino dos meios adequados de administração dos conflitos, a carga horária variava de 25 até 40 horas. A carga horária de formação obrigatória em meios adequados ficou, em todas as instituições de ensino consultadas, com um percentual em torno de 1% da carga horária mínima (3.700 horas) determinada pelo Conselho Nacional de Educação para a integralização curricular de um Curso de Direito no Brasil.²²⁸

Verifica-se, pois, em decorrência da baixa carga horária dedicada ao ensino de métodos adequados de solução dos conflitos, que os Bacharéis em Direito saem das faculdades com pouco desenvolvimento de habilidades e competências relativos à gestão de conflitos de forma preventiva e consensual. Isso tende a fazer com que o uso dos Cejuscs não seja considerado, pelos futuros agentes do Direito, como alternativa a ser explorada na solução dos conflitos.

Porém, as dificuldades de se incentivar a cultura da paz não ocorrem apenas entre os estudantes de Direito, alcançando também os profissionais que já atuam na resolução dos conflitos de interesses. A cultura da sentença ainda está presente de forma muito forte em

²²⁶ Vide, por exemplo, Subseção 2.2.3 e Subseção 3.3.1.

²²⁷ SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos; MAILLART, Adriana Silva. A “cultura da sentença” em 2016/2017 e a sua reprodução pelas escolas de Direito no sul do Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, n. 73, jul./dez. 2018, p. 681.

²²⁸ Idem, p. 686-687.

diversas classes de profissões jurídicas, como advocacia privada, advocacia pública, Defensoria Pública, Ministério Público e entre os próprios membros do Poder Judiciário, seja pela falta de capacitação e treinamento, seja pela ausência de vontade de buscar os meios não contenciosos de resolução de disputas. Como consequência da predominância da cultura da sentença entre os profissionais jurídicos, o uso dos Cejuscs tende a ser menos explorado como instância de resolução de disputas, mesmo naqueles casos em que haveria razoável possibilidade de acordo entre as partes.

O desafio que se coloca, então, nessa seara, passa igualmente pela educação, agora continuada, ou seja, pelo oferecimento de treinamento e cursos de capacitação destinados a profissionais que já atuam na gestão de conflitos. Muitos desses profissionais – senão a maioria deles – saem das faculdades de Direito com poucas habilidades desenvolvidas em mediação, conciliação e outros meios adequados de solução de conflitos de interesses.²²⁹

O fomento à consensualidade, como paradigma de solução de conflitos no sistema estatal de justiça e, portanto, dos próprios Cejuscs, envolve uma atuação em múltiplas arenas. Essas arenas vão desde uma maior aproximação do Estado com a sociedade civil, que pode se dar através do incentivo ao uso das tecnologias digitais, como o programa Justiça 4.0, até a reformulação das matrizes curriculares dos cursos de graduação em Direito e o oferecimento de treinamento e capacitação continuadas aos profissionais que já atuam na prestação de serviços jurídicos.

Dentro desse sequenciamento lógico de ideias, o quarto e último capítulo da presente pesquisa concentrará seus esforços no exame dos Cejuscs no específico domínio temático da Justiça Federal. Esse ramo do Poder Judiciário apresenta particularidades que merecem ser destacadas, a fim de que os métodos consensuais de solução dos conflitos tenham a efetividade que se espera.

²²⁹ ECONOMIDES, a respeito do tema, indaga: “os organismos profissionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil, também têm responsabilidades e um papel a representar no direcionamento dos serviços jurídicos para o preenchimento dos espaços que o mercado deixa a descoberto. Até que ponto os organismos profissionais podem contribuir para formar um novo ideal de serviço jurídico, substituindo a motivação do lucro que domina tantos sistemas legais?” (ECONOMIDES, Kim, ob. cit., 1999. p. 70).

4 A GESTÃO DE CONFLITOS NOS CEJUSCS DA JUSTIÇA FEDERAL: COMO O PARADIGMA DA CONSENSUALIDADE PODE REINVENTÁ-LOS PARA AMPLIAR O ACESSO À JUSTIÇA?

A ampliação do direito de acesso à justiça, pela via da consensualidade, pode e deve ser fomentada não apenas pelos mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos que se realizam fora da órbita do Poder Judiciário. É preciso que o operador do Direito tenha um olhar sistêmico, isto é, sobre todo o sistema de justiça.

Isso envolve o desenvolvimento dos mecanismos consensuais de resolução de disputas não apenas nas portas extrajudiciais do Sistema Brasileiro de Justiça Multiportas, mas também nas suas portas judiciais, ou seja, no próprio âmbito do Poder Judiciário²³⁰. E, mesmo dentro do Poder Judiciário, é indispensável que a cultura da pacificação seja irradiada de forma apropriada e adequada a cada um de seus ramos (Justiça Comum Estadual, Justiça Comum Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral etc.), levando-se em consideração suas particularidades, seus atributos e suas especificidades.

Dentro, portanto, de um raciocínio jurídico que começou a partir de considerações gerais sobre a gestão de conflitos e o acesso à justiça – objeto do segundo capítulo – e afinou para um recorte temático específico envolvendo a gestão de conflitos reinventada pelo paradigma da consensualidade nos Cejuscs – objeto central do terceiro capítulo – é que se desenvolverá esse quarto e último capítulo do presente trabalho. Ele está centrado no exame dos Cejuscs na Justiça Federal, e de como o paradigma da consensualidade pode ser usado para ampliar o direito de acesso à justiça nessa específica órbita do Poder Judiciário nacional.

Para o desenvolvimento desse raciocínio, o presente capítulo foi estruturado em três seções. A primeira, com um olhar voltado para o passado, abordará o desenvolvimento histórico do acervo normativo em torno do qual giram os CEJUSCs na Justiça Federal. A segunda seção, com uma visão focada no momento presente, examinará os impactos dos Cejuscs federais sobre a atuação de seus participantes. Finalmente, a terceira seção destina-se à formulação de propostas para fortalecer os Cejuscs na Justiça Federal, de modo a ampliar o direito de acesso

²³⁰ Nesse ponto, DINAMARCO enfatiza que a valorização dos meios alternativos de solução de conflitos foi uma das características fundamentais incluídas no novo modelo processual civil brasileiro por meio do CPC de 2015 (DINAMARCO, Cândido Rangel. O novo Código de Processo Civil brasileiro e a ordem processual civil vigente. **Revista de Processo**, v. 247, set. 2015 [recurso eletrônico], p. 10).

à justiça nesse ramo do Poder Judiciário brasileiro. O olhar, portanto, da terceira e última seção desse capítulo, estará voltado para o futuro.

4.1 OS CEJUSCS NA JUSTIÇA FEDERAL

Para bem compreender o contexto em torno do qual gravitam os problemas e desafios dos Cejuscs na Justiça Federal, é necessário um prévio exame do acervo normativo que rege a atuação desses centros, bem como a sua evolução histórica. Isso ocorre porque, no âmbito da Justiça Federal brasileira, a uniformização das questões relativas a políticas judiciárias em todo o território nacional se dá por meio da atuação de um órgão central, que é o Conselho da Justiça Federal (CJF).

O CJF tem assento na Constituição Federal (artigo 105, § 1º, inciso III), tratando-se de órgão com funcionamento junto ao STJ. Ao CJF compete o exercício, na forma da lei²³¹, da supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como entidade central do sistema e com poderes correicionais, cujas decisões têm caráter vinculante. Conforme diz o próprio CJF em seu *site* oficial:

O Conselho, hoje, representa o amálgama que une a Justiça Federal. Trata-se de órgão pioneiro, no âmbito do Poder Judiciário, tanto no que diz respeito às suas funções de controle administrativo e orçamentário, quanto no que toca à organização sistêmica de suas funções administrativas. Sob sua inspiração, surgiram os demais conselhos reguladores do Poder Judiciário: o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho. O papel do Conselho da Justiça Federal revela-se indispensável para garantir a unidade institucional. Em todos os seus projetos, em todas as suas iniciativas de ordem sistêmica, o Conselho preconiza uma atuação colegiada, com a legítima representatividade das cinco [atualmente seis] regiões da Justiça Federal.²³²

²³¹ Lei nº 5.010/66.

²³² Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/cjf/o-que-e> Acesso em: 2 maio 2023. A mesma página traz a composição do órgão: “o Colegiado do CJF é composto por oito ministros do STJ, eleitos para um mandato de dois anos: cinco como membros efetivos e três como suplentes, além dos presidentes dos cinco TRFs com mandato de dois anos, que são substituídos pelos vice-presidentes em suas faltas e impedimentos. A Presidência e a Vice-Presidência do CJF são exercidas, respectivamente, pelo Presidente e pelo Vice-Presidente do STJ, membros natos. O mais antigo dos outros três ministros eleitos para o Conselho exerce a função de Corregedor-Geral da Justiça Federal. Integram, também, o Conselho, sem direito a voto, os Presidentes do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e da Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), que indicarão os seus suplentes”. Atualmente, são seis os TRFs existentes no país: o TRF da 6ª Região (TRF6), com jurisdição no Estado de Minas Gerais, foi instalado em 19 de agosto de 2022 (vide: <https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/comunicacao-social/imprensa/noticias/institucional-instalado-o-tribunal-regional-federal-da-6-regiao.htm> Acesso em: 2 maio 2023).

Diante da necessidade de adaptar a Resolução n° 125/2010 do CNJ – e, consequentemente, dos Cejuscs²³³ – às peculiaridades da Justiça Federal é que o CJF, no exercício de suas competências constitucionais e legais, editou a Resolução n° 398 em 2016. Essa primeira Seção do quarto Capítulo fará essa abordagem do sistema legal em duas etapas. Inicialmente, sob uma ótica descritiva, analisando-se a estrutura dessa regulamentação legal. Num segundo momento, sob uma perspectiva crítica, examinando o acervo normativo estruturado à luz dos princípios constitucionais do acesso à justiça e da democracia participativa.

4.1.1 A Justiça Federal no contexto na Política Judiciária Nacional de Tratamento dos Conflitos

A Justiça Federal é um ramo que integra a estrutura do Poder Judiciário brasileiro, sendo composta pelos Tribunais Regionais Federais e pelos juízes federais, a teor do que prescrevem os artigos 92 e 106 da Constituição Federal. Ao lado da Justiça Estadual, a Justiça Federal compõe aquilo que se chama de Justiça Comum.

A competência da Justiça Federal está delineada no artigo 109 da Carta Magna, a ela competindo julgar as causas em que a União, entidades autárquicas ou empresas públicas federais sejam interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes; as causas que envolvam estados estrangeiros ou tratados internacionais; os crimes políticos ou aqueles praticados contra bens, serviços ou interesses da União; os crimes contra a organização do trabalho; a disputa sobre os direitos indígenas; entre outros taxativamente previstos no art. 109 da Constituição Federal. Excluem-se da competência da Justiça Federal as causas de falência, as de acidente de trabalho e as de competência das justiças especializadas.²³⁴

²³³ A terminologia adotada sobre a unidade jurisdicional encarregada das sessões de mediação e conciliação (CEJUSC) pode variar conforme a cidade/comarca/seção/região do Brasil, seja na Justiça Federal, seja na Justiça Estadual. Por exemplo: no âmbito do TRF da 4ª Região, na Subseção Judiciária de Erechim/RS (Justiça Federal), o CEJUSC local ganhou o nome de CEJUSCON (vide FREITAS, Breno Capeletto; SARTORI, Giana Lisa Zanardo. A conciliação e a (in) efetividade da Resolução 125 do CNJ enquanto política pública nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos instalados na Comarca de Erechim/RS. Vivências: **Revista Eletrônica de Extensão da URI**, v. 14, n. 26, maio-2018, p. 27). Já no TRF da 3ª Região adota-se o termo CECON – Central de Conciliação – vide <https://www.jfsp.jus.br/sp-cecon> Acesso em: 3 maio 2023. Para todos os efeitos, usaremos nesse Capítulo o termo CEJUSC, uma vez que esse é o termo usado pelos diplomas normativos tanto do CJF quanto do CNJ, além de ser usado no próprio CPC.

²³⁴ No tema das competências da Justiça Federal, merecem menção duas Emendas Constitucionais: a de n° 45/2004, pelo qual a Justiça Federal passou a julgar também causas pertinentes a graves violações de direitos humanos, nas condições ali especificadas; e a de n° 103/19, segundo o qual a lei poderá autorizar que as causas

Em primeiro grau de jurisdição, a Justiça Federal está organizada consoante determina a Lei Federal nº 5.010/66. Essa lei determina que, em cada um dos Estados-membros da Federação, assim como no Distrito Federal, haverá uma seção judiciária, localizada nas capitais. Por sua vez, as seções judiciárias são estruturadas por um conjunto de varas federais, onde atuam os juízes federais, a quem compete o julgamento originário da maior parte das ações submetidas à Justiça Federal. Por sua vez, o segundo grau de jurisdição da Justiça Federal é composto por seis Tribunais Regionais Federais (TRFs), com sedes em Brasília (TRF da 1ª Região), Rio de Janeiro (TRF da 2ª Região), São Paulo (TRF da 3ª Região), Porto Alegre (TRF da 4ª Região), Recife (TRF da 5ª Região) e Belo Horizonte (TRF da 6ª Região).

Como dito anteriormente, a Justiça Federal precisa de uma atuação uniformizadora, que se dá por meio de uma regulamentação pelo órgão central do sistema, que é o CJF. Na esfera da política judiciária do tratamento adequado dos conflitos de interesses, não bastava a edição da Resolução nº 125/2010 do CNJ, em vista das particularidades dos conflitos julgados pela Justiça Federal, seja pelos litígios de massa envolvendo, por exemplo, ações previdenciárias, seja pela qualidade das partes envolvidas, onde muitas vezes há um ente da Administração Pública Federal envolvida. Demais disso, o próprio sistema jurídico brasileiro evoluiu após 2010, com a edição de novos atos normativos incentivando os métodos consensuais de conflitos, como o Código de Processo Civil e a Lei da Mediação, ambos em 2015.

Diante desse cenário, um ano depois da edição desses importantes marcos normativos, ou seja, em 2016, o CJF editou a Resolução nº 398²³⁵, dispondo sobre a Política Judiciária de solução consensual de conflitos de interesses no âmbito da Justiça Federal. Ela tem como premissas, nos termos de seu artigo 2º, a centralização das estruturas judiciárias, a adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores e o aperfeiçoamento constante dos magistrados e o acompanhamento estatístico específico.

Trata-se de um texto normativo conciso, muito embora denso, composto de 27 (vinte e sete) artigos estruturados em seis capítulos. O capítulo I cuida das diretrizes gerais; o capítulo II aborda as atribuições do CJF; o capítulo III versa sobre a competência dos Tribunais Regionais Federais; o capítulo IV trata da seleção e formação de conciliadores e mediadores; o capítulo V, de seu turno, aborda o sistema de conciliação e mediação pré-processual; e o

de competência da Justiça Federal em que forem parte instituição de previdência social e segurado possam ser processadas e julgadas na justiça estadual quando a comarca do domicílio do segurado não for sede de vara federal.

²³⁵ Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2016-1/setembro/resolucao-cjf-398.pdf/view> Acesso em: 3 maio de 2023.

capítulo VI cuida das disposições gerais. A Resolução é complementada por dois anexos, onde se fixam as diretrizes curriculares mínimas para os cursos básicos de conciliação (anexo I) e de mediação (anexo II), devendo ambos serem usados pelos instrutores para ministrar os cursos necessários para sua certificação. Da leitura da Resolução se prevê, assim, a implementação de um programa estruturado por meio de uma participação em rede, constituída por todos os órgãos da Justiça Federal e por entidades públicas e privadas parceiras, nos termos de seu artigo 5º²³⁶.

Do ponto de vista estratégico, há uma preocupação da Resolução em adaptar a política judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses às particularidades que envolvem a matéria julgada pela Justiça Federal, consoante se depreende da leitura de seu artigo 3º, incisos VII e VIII. Verifica-se a criação de um saudável diálogo da Justiça Federal com os grandes litigantes a fim de fomentar a cultura da consensualidade na gestão de conflitos em escala macro, ou seja, do ponto de vista de uma gestão não apenas individualizada de processos, mas sim de uma gestão de conjuntos de processos que versem sobre temas repetitivos. Essa gestão macro tende a favorecer o melhor tratamento das questões envolvidas.

Reproduzindo e adaptando disposições semelhantes às que constam no texto da Resolução nº 125/2010 do CNJ, a Resolução CJF nº 398/2016 também determina a criação de NUPEMECs (Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos), vinculados diretamente aos TRFs²³⁷; bem como de Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania, denominados pela Resolução como CEJUSCONs²³⁸, no âmbito das seções e subseções judiciárias. Importante medida foi adotada pelo § 1º do artigo 7º, ao prever que os Cejuscs devem ser instalados obrigatoriamente nas subseções judiciárias onde existir mais de uma vara federal, respondendo, assim, às necessidades de uma maior especialização e concentração dos atos com vistas à eficiência dos serviços prestados nessas unidades jurisdicionais.

²³⁶ Uma participação cooperativa de amplo espectro, sob a coordenação de um órgão central (tal como ocorre com o CJF no caso dessa Resolução 398) é fundamental, segundo LUNARDI, para dar um tratamento profissionalizado à gestão de conflitos: “é imprescindível que haja órgãos com atribuições de monitoramento e elaboração de políticas judiciais para o tratamento desse tipo de conflito. Ações individuais são importantes, mas a criação de instituições destinadas a esse propósito, dentro da própria estrutura de cada tribunal, é fundamental para uma gestão mais profissional da litigiosidade, a fim de que sejam tomadas decisões gerenciais estratégicas a partir de dados” (LUNARDI, Fabrício Castagna. **Caminhos institucionais para tratamento da litigiosidade no Brasil: Centro de Inteligência, NUGEP, NUPEMEC, CEJUSC e NUMOPEDE** [recurso eletrônico], 2022, p. 26).

²³⁷ Artigo 7º, inciso I.

²³⁸ Artigo 7º, inciso II.

Seguindo o disposto na Resolução CNJ n° 125/2010, também na esfera federal há um juiz federal coordenador dos Cejuscs, que realizará suas atividades por um período de dois anos, admitida a recondução quando não houver, na seção ou subseção, outro magistrado interessado e capacitado nas técnicas de conciliação e mediação²³⁹. A escolha do juiz federal coordenador recairá sobre os lotados na seção ou subseção e, preferencialmente, sobre os que atuarem voluntariamente na conciliação²⁴⁰, o que demonstra, assim, a preocupação especial em se proporcionar aos Cejuscs a adequada capacitação técnica.

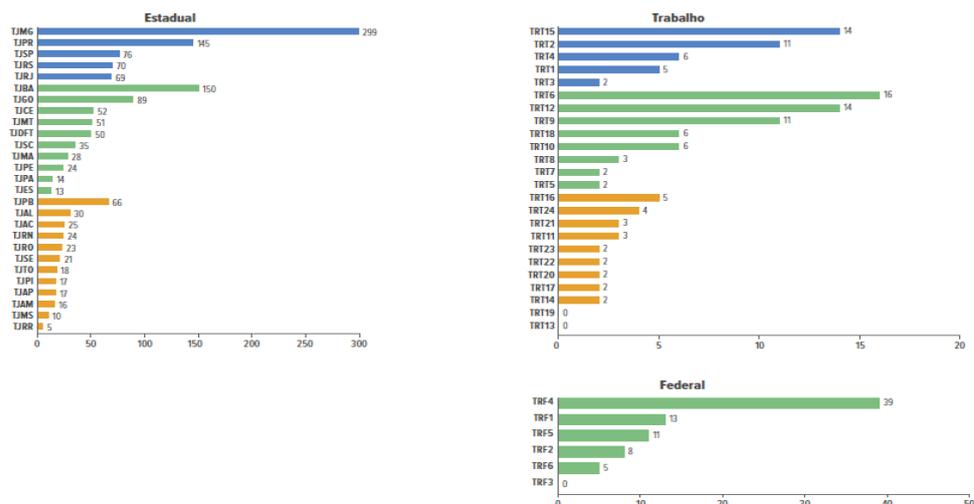
Tal preocupação se reflete, inclusive, no cuidado com o treinamento dos conciliadores e mediadores, para os quais a Resolução CJF n° 398/2016 também reservou um capítulo específico (capítulo IV), dedicado exclusivamente para normatizar a necessidade de qualificação educacional. Ponto interessante dessa Resolução é o seu artigo 23, que especifica que, para atuar em demandas mais complexas, principalmente em causas coletivas e que exijam a criação de um sistema específico para a solução do conflito, os conciliadores/mediadores já capacitados e certificados deverão receber uma formação complementar, a ser fornecida preferencialmente (não, portanto, exclusivamente) pelo Centro de Estudos Judiciários ou pelos NUPEMECs.

Em termos quantitativos, o Relatório Justiça em Números 2023, do CNJ, revelou a existência, ao final do ano de 2022, de um total de 76 (setenta e seis) Cejuscs na Justiça Federal, o que corresponde a 4,6% do total de Cejuscs na Justiça brasileira. A figura abaixo, extraída desse Relatório, aponta os Cejuscs por ramo do Poder Judiciário:

Figura 1: Centros Judiciários de Solução de Conflitos, por tribunal

²³⁹ Artigo 11, “caput”.

²⁴⁰ Artigo 11, parágrafo único.



Fonte: CNJ, Relatório Justiça em Números, 2023, p. 194.

Como se observa da Figura 1, acima, a grande maioria dos CEJUSCs se concentra na Justiça Estadual, com 1.437 (mil, quatrocentas e trinta e sete) unidades (87,8%), seguida da Justiça do Trabalho, com 123 (cento e vinte e três) CEJUSCs (7,5%). Ou seja, há um grande potencial a ser explorado na Justiça Federal, para aumentar a quantidade de demandas que podem ser resolvidas pelos métodos autocompositivos da mediação e da conciliação.

4.1.2 O tratamento legal dos Cejuscs enquanto unidade judiciária federal dedicada exclusivamente à produção da justiça consensual

Como analisado em capítulos anteriores, a necessidade de adaptação do Poder Judiciário em resposta às novas demandas da sociedade por uma justiça mais ágil, célere e sobretudo consensual provocou uma profunda reestruturação de suas atividades. Outrora voltado prioritariamente à solução de conflitos por meio de um processo judicial de natureza adversarial, o Judiciário teve que buscar mecanismos para a solução de conflitos por meio de uma gestão extraprocessual, que considerasse o tratamento uniforme de um conjunto de processos²⁴¹. Além disso, os magistrados, antes voltados apenas para as funções estritamente

²⁴¹ Cite-se, a título de exemplo, a Resolução CNJ n° 235/2016, que determinou a criação, nos tribunais superiores e de segunda instância, dos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes (NUGEPs), com a finalidade de gerenciar processos em virtude de repercussão geral e de recursos repetitivos, assim como organizar procedimentos administrativos decorrentes dos incidentes de resolução de demandas repetitivas e de assunção de competência; e, ainda, a criação de um banco nacional de dados que facilite a consulta ampla às informações de repercussão geral, casos repetitivos e incidentes de assunção de competência, com vistas à otimizar o sistema de julgamento de casos repetitivos e de formação concentrada de precedentes obrigatórios previstos no CPC. Esse banco nacional, inclusive, está atualmente disciplinado pela Resolução CNJ n° 444/2022.

jurisdicionais, passaram a atuar em novas funções, de administração e gestão de serviços judiciários, inclusive para a prevenção de conflitos, como é o caso, por exemplo, além dos próprios Cejuscs, dos Centros de Inteligência.²⁴²

Essas transformações no Poder Judiciário exigiram a necessidade de se conferir uniformidade de tratamento, em todo o território nacional, às novas estruturas judiciárias e administrativas que foram sendo criadas ao longo dos últimos anos, dentro do objetivo de estabelecer e aplicar parâmetros objetivos de distribuição da força de trabalho, vinculados à demanda de processos, com garantia de estrutura mínima das unidades da área fim²⁴³. Também houve a necessidade de o Poder Judiciário, do ponto de vista administrativo, cumprir os princípios estabelecidos no art. 37 da Carta Constitucional, dentre eles os da impessoalidade e da eficiência da Administração Pública, em face das novas atribuições que lhes foram sendo conferidas. Diante de todo esse conjunto de fatores, o CNJ editou a Resolução n° 219/2016, que dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus.²⁴⁴

Essa Resolução, em sua redação original, não continha disposições específicas sobre os Cejuscs, apesar de editada em 2016, após, portanto, não só a Resolução n° 125/2010 do CNJ, mas também depois do advento do CPC (que considera como dever do Estado a promoção da solução consensual dos conflitos²⁴⁵) e da Lei de Mediação²⁴⁶. Ela fazia referência genérica apenas às centrais de conciliação, considerando-as como meras áreas de apoio administrativo à atividade judicante.²⁴⁷

²⁴² O Centro de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ) foi criado pela Resolução CNJ n° 349/2020. Como diz LUNARDI, “em apertada síntese, os centros de inteligência possuem a missão de identificar a litigiosidade de massa, fazer a sua gestão e, trabalhando em rede, buscar caminhos para a sua solução. Desse modo, a gestão dos conflitos não pode estar isolada, pois, ao contrário, deve ocorrer de forma integrada ao sistema judicial de tratamento da litigiosidade de massa, a partir da identificação do conflito no seu nascedouro, verificação da extensão do conflito e das possíveis soluções, a fim de dar-lhe uma resposta adequada e moleculizada. Portanto, os centros de inteligência possuem a vocação para estabelecer, na prática, um sistema multiportas de gestão dos conflitos, mediante o funcionamento em rede e a interlocução com os demais órgãos do sistema de justiça, internos e externos ao Judiciário (LUNARDI, Fabrício Castagna, ob. cit., 2022, p. 12).

²⁴³ Vide Meta Nacional 3, aprovada no VII Encontro Nacional do Judiciário, em 2014: “estabelecer e aplicar parâmetros objetivos de distribuição da força de trabalho, vinculados à demanda de processos, com garantia de estrutura mínima das unidades da área fim” (disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2013/11/e088119dc0c146ec596aab413f2fb3e3.pdf> Acesso em: 3 maio 2023).

²⁴⁴ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2274> Acesso em: 21 out. 2022.

²⁴⁵ Vide seu artigo 3º, § 2º.

²⁴⁶ Lei n° 13.140/2015.

²⁴⁷ Eis o teor do texto original da Resolução CNJ n° 219/2016: “art. 2º. Para fins desta Resolução, consideram-se: I – áreas de apoio à atividade judicante: setores com competência para impulsionar diretamente a tramitação de processo judicial, tais como: unidades judiciárias de primeiro e de segundo graus, protocolo, distribuição, secretarias judiciárias, gabinetes, contadoria, centrais de mandado, central de conciliação, setores de admissibilidade de recursos [...]”.

Contudo, o paradigma da consensualidade, principalmente por intermédio dos Cejuscs, já estava dominando a atmosfera do Poder Judiciário brasileiro, por intermédio de uma pluralidade de atos normativos, sejam aqueles contidos no CPC²⁴⁸, sejam aqueles oriundos do próprio CNJ²⁴⁹ ou de leis federais específicas²⁵⁰. Considerando esse cenário jurídico transformador, a Resolução CNJ n° 219/2016 passou, três anos após sua publicação, por uma importante mudança estrutural, com vistas ao fortalecimento institucional dos CEJUSCs.

Em 2019, o CNJ editou a Resolução n° 282, que mudou a natureza jurídica dos Cejuscs, que passaram, então, de meras áreas administrativas de apoio à atividade judicante para áreas fins de prestação jurisdicional.²⁵¹ Eis a redação do artigo 2º, inciso II, da Resolução n° 219/2016, já com a redação atualizada pela Resolução CNJ n° 282/2019:

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

[...]

II – Unidades judiciárias de primeiro grau: varas, juizados, turmas recursais, zonas eleitorais e Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs), compostos por seus gabinetes, secretarias e postos avançados, quando houver;

Tal equiparação prestigia, em última análise, as próprias funções institucionais do Poder Judiciário, consistentes na realização da pacificação social. Como bem aborda SANTANA em notícia veiculada no site do CNJ, essa pacificação social tanto se materializa por meio de uma sentença judicial transitada em julgado, no contexto de um litígio entre autor e réu, quanto por meio do desenvolvimento de um acordo entre as partes: “como não há hierarquia entre esses caminhos para a solução dos conflitos, a alteração aprovada passou a contemplar essa realidade: ambos os caminhos são bons, se adequadamente aplicados”.²⁵²

E, como efeito direto dessa transformação estrutural dos Cejuscs, a Resolução n° 282/2019 passou a inseri-los no mesmo nível das Varas, Juizados, Turmas Recursais e Zonas Eleitorais para fins de distribuição de servidores²⁵³. Os Cejuscs, a partir de então, passaram a ser considerados legalmente como unidades judiciárias que desempenham atividade fim do

²⁴⁸ Vide artigo 3º, § 3º; artigo 165, “caput” e § 1º e artigo 334.

²⁴⁹ Vide artigo 8º, § 1º.

²⁵⁰ Vide artigo 16 da Lei n° 9.099/95.

²⁵¹ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2912> Acesso em: 22 out. 2022.

²⁵² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Centros de solução de conflitos são considerados atividade fim do Judiciário**. Brasília, CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/centros-solucao-de-conflitos-sao-considerados-atividade-fim-do-judiciario/> Acesso em: 22 out. 2022.

²⁵³ Foi incluído o seguinte § 2º ao artigo 10 da Resolução CNJ n° 219/2016: “§ 2º Para definição da lotação paradigma dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs) poderão ser utilizados, no que couber, os critérios estabelecidos nos Anexos I e IV desta Resolução, considerando-se o quantitativo de casos recebidos e remetidos, de audiências de conciliação ou de mediação designadas e realizadas, de acordos homologados, de pessoas atendidas pelo setor de cidadania ou outros parâmetros objetivos fixados pelo tribunal”.

Poder Judiciário, e não mais como mera atividade meio, como estava na redação originária da Resolução CNJ n° 219/2016.

Houve, assim, um importante avanço normativo na regulamentação dos Cejuscs, com vistas à valorização dos métodos autocompositivos de solução dos conflitos dentro do Poder Judiciário. Porém, a existência de uma evolução na legislação não é, por si só, suficiente para fazer aprimorar o uso dos Cejuscs para o fomento ao sistema de justiça consensual, inclusive na Justiça Federal. Há lacunas, inclusive normativas, que merecem ser objeto de reflexões. É o que se analisará na próxima subseção desse trabalho.

4.1.3 Fazendo uma leitura crítica do desenho normativo dos Cejuscs Federais sob a ótica do direito fundamental de acesso à justiça

O direito fundamental de acesso à justiça será tanto mais bem concretizado quanto mais precisos forem os desenhos normativos que lhes regulamentam. A legislação, assim, precisa ser suficientemente clara e objetiva para, quando de sua operacionalização, não ocorram confusões que obstem o efetivo uso dos instrumentos delineados pela lei.

Partindo-se dessa premissa, o texto normativo da Resolução CNJ n° 125/2010 falhou em não realizar uma distinção clara entre as hipóteses em que é mais apropriado o uso da mediação e aqueles outros em que é mais adequado o uso da conciliação. Vimos, em item precedente desse trabalho²⁵⁴, que ambos os métodos consensuais de solução de conflitos apresentam pontos de distinção, e essa distinção deveria ser levada em conta na regulamentação pelo CNJ. Nesse sentido, ANDREUCCI e CARACIOLA afirmam, com razão, que o Poder Público deve atuar positivamente, construindo um sistema de Justiça Multiportas adequado ao direito material subjacente ao conflito:

Não se há de olvidar que esse conceito revitalizado de acesso à Justiça impõe a atuação positiva do Poder Público para a construção e oferta de um sistema eficaz e eficiente de resolução de conflitos à população, a partir do oferecimento de um sistema multiportas (*Multidoor Courthouse*), gerenciado pelo Estado, a partir da natureza do conflito de direito material subjacente.²⁵⁵

Essa falha – de não distinguir a mediação e a conciliação – também se repete na Resolução CJF n° 398/2016, o que é ainda mais grave uma vez que, em virtude da própria

²⁵⁴ Vide Subseção 3.1.2.

²⁵⁵ ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan; CARACIOLA, Andrea Boari, ob. cit., 2017, p. 284.

natureza de boa parte das demandas levadas a efeito na Justiça Federal, há mais espaço para a conciliação do que a mediação. Isso porque, no caso da conciliação, como bem alerta CHIESI FILHO, “o vínculo existente entre as partes via de regra não é tão profundo como nos casos destinados à mediação, ou sequer existe um relacionamento continuado prévio”²⁵⁶. Pense-se, por exemplo, nas ações previdenciárias, em que o litígio se desenrola entre uma pessoa física e uma pessoa jurídica (INSS, no caso). Como não há um vínculo prévio existente entre as partes, tal tipo de conflito se amolda de maneira mais adequada à conciliação do que à mediação.

Outro ponto que mereceria maior atenção do legislador é o referente a uma melhor aprofundamento dos atos passíveis de serem praticados, nos Cejuscs, no contexto da cidadania. Ora, se os Cejuscs são, como o próprio nome diz, “Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania”, deveria vir explícita na regulamentação legal ao menos uma exemplificação de hipóteses que poderiam vir a ser usadas sob esse atributo. A ausência de regulamentação legal certamente funciona como fator de inibição para que servidores, conciliadores, mediadores, magistrados, advogados e outros atores públicos e privados que atuam nesses Centros possam desenvolver atos dentro dessa esfera.

Como afirmado em itens precedentes desse trabalho²⁵⁷, o direito de acesso à justiça não significa apenas o direito de acessar determinado espaço para registrar demandas, mas sim, em última análise, a entrega do próprio bem da vida. Nesse sentido, a concretização de direitos fundamentais para o exercício da cidadania, tal como foi a intenção do legislador ao prever esses centros, não precisa passar necessariamente por um processo judicial, sequer por uma sessão de conciliação ou mediação: em alguns casos, uma orientação jurídica já seria suficiente. LUCHIARI exemplifica com os seguintes casos:

Caso não haja possibilidade de disponibilização dos serviços diretamente no “Centro” deve haver, ao menos, o encaminhamento dos casos, pelo servidor responsável pela triagem, para os serviços da Prefeitura ou do Estado, através de ofício, evitando-se, com isso, que a pessoa atendida tenha que passar por nova triagem na entidade responsável pelo serviço. Para tanto, o servidor deve conhecer detalhadamente as redes municipal e estadual e os serviços de que dispõem, sob pena do encaminhamento ser inócuo. Também, como já dito acima, poderá haver convênio com instituição de ensino, que poderá prestar serviços de psicologia e assistência social ou orientação jurídica; e com a Polícia Federal e Tribunal Regional Eleitoral, para a emissão de passaporte e título de eleitor. [...]. Enfim, usando a criatividade, é possível prestar vários serviços no setor de cidadania.²⁵⁸

²⁵⁶ CHIESI FILHO, Humberto, ob. cit. 2019, p. 53.

²⁵⁷ Vide Subseções 2.4.2 e 3.3.2.

²⁵⁸ LUCHIARI, Valéria Ferioli Lagrasta, ob. cit., 2013, p. 11.

Além disso, outro problema encontrado para um uso mais estratégico dos Cejuscs diz respeito à ausência de dados estatísticos mais bem estruturados sobre as suas atividades. LUNARDI, a esse respeito, escreve:

Os NUPEMECs e CEJUSCs são responsáveis pela elaboração de estratégias, implementação e execução de políticas de soluções consensuais de conflitos. No âmbito da litigiosidade massificada [muito a ver com a JF], são importantes estruturas para a resolução consensual de conflitos, de diversas formas, como soluções extraprocessuais, mutirões de conciliação, entre outros. Apesar de haver uma boa medição dos índices de conciliação e mediação nos tribunais, não há divulgação dos dados específicos de desempenho desses órgãos.²⁵⁹

Dessa forma, se os Cejuscs se destinam a atuar como instrumentos viabilizadores do estímulo à solução de conflitos usando-se do paradigma consensual, em vez do paradigma adversarial, e, assim, promover uma ampliação do direito de acesso à justiça, também na órbita da justiça federal, tais pontos mereceriam ser objeto de uma reflexão. Do contrário, corre-se o risco de se subutilizar tais espaços para a promoção dos direitos fundamentais.

Por outro lado, acesso à justiça e democracia são valores que se entrelaçam e se reforçam mutuamente, como tivemos oportunidade de examinar no Capítulo 2²⁶⁰. Promover o acesso à justiça significa fortalecer o Estado Democrático de Direito, consoante o magistério de FERNANDES, “a característica mais forte de um Estado Democrático de Direito está na importância que ele dá ao acesso à justiça, quanto maior e mais efetivo, mais democrático”.²⁶¹

Visto sob essa perspectiva, o fortalecimento dos CEJUSCs federais se encontra alinhado a esse propósito de aprimoramento do Estado Democrático de Direito, uma vez que ele proporciona uma ampliação do acesso à justiça na esfera do Poder Judiciário Federal. Por meio dos Cejuscs, criam-se espaços autônomos para veiculação de demandas pré-processuais e processuais em que se torna viável o uso da mediação e da conciliação. Esses Centros valorizam a autonomia de vontade dos sujeitos do conflito, e, com isso, a sua liberdade. Eles constituem, assim, a projeção, no sistema estatal de justiça, dos ideais de um Estado Democrático de Direito voltado à concretização de uma ordem social justa.²⁶²

Além disso, os CEJUSCs representam a consolidação, na esfera da Justiça Federal, não apenas de um simples modelo de justiça consensual, mas sim de um verdadeiro sistema de

²⁵⁹ LUNARDI, Fabrício Castagna, ob. cit., 2022, p. 26.

²⁶⁰ Vide Subseção 2.2.1

²⁶¹ FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 91.

²⁶² DALLARI ensina: “dotando-se o Estado de uma organização flexível, que assegure a permanente supremacia da vontade popular, buscando-se a preservação da igualdade de possibilidades, com liberdade, a democracia deixa de ser um ideal para se converter na expressão concreta de uma ordem social justa” (DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**, 1998, p. 110).

justiça consensual, sistema esse que foi se desenvolvendo ao longo do tempo.²⁶³ Esse sistema jurídico diferenciado tem, na conciliação e na mediação os principais métodos de autocomposição de conflitos. Nele atuam uma gama de atores sociais, públicos e privados, que, em conjunto, constroem procedimentos participativos inseridos num sistema jurídico dotado de estabilidade. Essa estabilidade, característica imanente a um sistema social, aliás, é que caracterizaria a sua autopoiese, na concepção de LUHMANN²⁶⁴, somada à sua capacidade de produzir sua própria estrutura, bem como os seus elementos integrativos.²⁶⁵

Diante de tudo o que foi até aqui examinado, constata-se a existência de uma parcela dos Cejuscs, na área da Justiça Federal, que vem sendo explorada pelos seus participantes, bem como outra parcela de sua estrutura cuja potencialidade ainda não está sendo inteiramente explorada. Trataremos do assunto relativo à primeira parcela na próxima Seção (Seção 4.2); ao passo que essa última parcela será objeto de aprofundamento na Seção subsequente (Seção 4.3) do presente Capítulo 4.

4.2 OS IMPACTOS DOS CEJUSCS FEDERAIS SOBRE A ATUAÇÃO DE SEUS PARTICIPANTES

O paradigma da consensualidade, base axiológica para uma nova forma de gestão de conflitos, tem se irradiado sobre todas as esferas de Justiça.²⁶⁶ Ela resulta na produção de uma justiça mais célere e mais dialógica, disseminando a cultura da paz nas relações jurídicas²⁶⁷ e

²⁶³ Pode-se, aqui, traçar um paralelo do desenvolvimento dos Cejuscs Federais no contexto do sistema de gestão consensual dos conflitos com o próprio desenvolvimento do Direito enquanto subsistema do sistema social. LUHMANN, a respeito desse último, escreve: “o direito surge, assim como o saber, de maneira rudimentar em todos os sistemas sociais e mesmo sem recurso ao direito oficial estabelecido e sancionado de maneira estatal. [...] Mas, então, a evolução de tais sistemas sociais traz um ganho em termos de realização, que transforma aquilo que pode encontrar amplo reconhecimento social enquanto saber e enquanto direito. [...] Um saber ou um direito oficialmente válidos são transformados em textos, são codificados, se tornam por assim dizer a ‘derradeira instância’” (LUHMANN, Niklas, **Sistemas sociais – esboço de uma teoria geral**, 2016, p. 376-377).

²⁶⁴ “Um sistema suficientemente estável [...] deve sua estabilidade a si mesmo [...] e, precisamente nesse sentido, é um sistema autopoético” (idem, p. 68).

²⁶⁵ KUNZLER afirma: “para esses biólogos [Maturana e Varela], apenas os sistemas vivos eram autopoéticos. Luhmann estende essa característica aos sistemas sociais e psíquicos. Do grego, *auto* quer dizer ‘mesmo’ e *poien* significa ‘produzir’. Pode-se dizer que um sistema é autopoético quando ele produz sua própria estrutura e todos os elementos que o compõem, incluindo o último elemento não mais passível de decomposição que, no caso dos sistemas sociais, é a comunicação e dos sistemas psíquicos é o pensamento. O sistema é constituído somente por elementos produzidos internamente” (KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, n. 16, 2004, p. 128).

²⁶⁶ Sobre os origens do paradigma da consensualidade e da cultura da paz, vide Seção 3.1 desse trabalho.

²⁶⁷ Vide Subseção 3.1.2.

servindo de referencial no desenvolvimento de técnicas de construção de acordos e negociações com vistas à obtenção de benefícios mútuos.

Os litígios que normalmente tramitam no Poder Judiciário Federal apresentam, sob o ponto de vista dos seus sujeitos participantes, duas características basilares. Normalmente, em um dos polos da relação processual, se encontra um ente da Administração Pública Federal (por exemplo, INSS, Caixa Econômica Federal, ou a própria União). E, do outro lado, um jurisdicionado, cidadão pessoa física, normalmente oriundo das camadas mais pobres da população – pense-se, por exemplo, nas ações previdenciárias²⁶⁸ e para obtenção de benefícios de prestação continuada.²⁶⁹

Compreender, assim, os impactos dos Cejuscs federais sobre a atuação de seus participantes é fundamental para, na sequência das reflexões, construir modelos de alternativas visando a explorar todo o potencial fornecido por esses Centros. O objetivo, é, assim, incentivar a construção contínua de um sistema de justiça consensual na Justiça Federal que espelhe os anseios da sociedade por um direito de acesso à justiça que seja democrático, participativo e inclusivo.

Esse é o propósito da segunda seção do Quarto capítulo, seção essa que está desdobrada em três Subseções. Na primeira, serão tratados os métodos consensuais de resolução dos conflitos vistos sob a perspectiva da Administração Pública. Na segunda Subseção, será explorado o tema do empoderamento da cidadania democrática dos jurisdicionados a partir da concepção dos Cejuscs como atividade fim do Poder Judiciário Federal. Por último, a terceira Subseção cuidará dos benefícios e riscos no desenvolvimento de um sistema de justiça consensual.

4.2.1 Sob a ótica da parte ré: métodos consensuais de solução dos conflitos vistos sob a perspectiva da Administração Pública

A Administração Pública figura quase sempre como parte de um dos polos das demandas que tramitam na Justiça Federal. Isso ocorre especialmente em função das

²⁶⁸ Reguladas pelas Leis nº 8.212/93 e nº 8.213/91.

²⁶⁹ Regulada pela Lei nº 8.742/93, especialmente em seus arts. 20 e 21. O art. 20, *caput*, p.ex., estabelece que: “o benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família”.

competências constitucionais desse ramo da Justiça brasileira, como se infere da leitura do art. 109 da Constituição Federal de 1988, principalmente de seus três primeiros incisos²⁷⁰.

Durante muito tempo, viu-se no princípio da indisponibilidade do interesse público o grande empecilho para a adoção de métodos consensuais de solução de conflitos pela Administração Pública. O argumento usado era o de que eventual transação sobre negócios afetos ao interesse da Administração violaria tal princípio. Tal visão, se adotada em sua literalidade, ou seja, como a absoluta vedação de realização de acordos sobre interesses tutelados pela Administração Pública, impediria a própria realização de quaisquer métodos de solução de conflitos fundados em acordos, incluindo-se aí a mediação, a conciliação e as negociações diretas.

Trata-se, contudo, de uma visão já há muito tempo superada pela doutrina, na medida em que muitos casos resolvidos mediante consenso produzem um resultado mais otimizado do ponto de vista do interesse público (componente substancial). Além disso, como decorrência da existência desse componente substancial, o próprio sistema jurídico tem desenvolvido cada vez mais instrumentos incentivando a Administração Pública a usar os métodos consensuais de solução de conflitos de interesses (componente estrutural).

Quanto ao primeiro elemento – componente substancial – pense-se, por exemplo, numa ação previdenciária em trâmite na Justiça Federal, em que o segurado busca a concessão do auxílio por incapacidade temporária. Ficando provada documentalmente a qualidade de segurado, e sendo o laudo médico conclusivo sobre a incapacidade temporária do autor, dentro do período de carência, seria contraproducente e contrário ao princípio da economicidade, o INSS não oferecer proposta de acordo. Num caso assim, é alta a probabilidade de uma sentença de mérito desfavorável à autarquia, de modo que o acordo²⁷¹, uma vez aceito pela parte, seria mais vantajoso à Administração Federal, uma vez que implicaria em redução de custos para os cofres públicos. Estar-se-ia, desse modo, através do uso de um método consensual de resolução dos conflitos, atendendo ao interesse da Administração (em pagar menos do que se sofresse

²⁷⁰ “Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho; II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País; III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional; [...].

²⁷¹ Propugnando, por exemplo, a implantação do benefício e mais o pagamento de um percentual das parcelas atrasadas (que pode variar de 60% a 95% do montante que seria devido em caso de condenação judicial).

uma condenação judicial), ao mesmo tempo em que estar-se-ia atendendo ao próprio interesse público na realização de uma justiça mais ágil.²⁷²

Já quanto ao aspecto estrutural, a Administração Pública tem sido cada vez mais estimulada a colaborar com as instâncias judiciais na solução de conflitos que não passem necessariamente na solução adjudicatória (via sentença de mérito). Nesse sentido é o teor da própria Resolução CJF n° 398/2016 que, ao instituir a política judiciária de tratamento adequado de conflitos de interesses para o âmbito da Justiça Federal, estabelece, no *caput* do seu artigo 5º, que “o programa será implementado com a participação de rede constituída por todos os órgãos da Justiça Federal e por entidades públicas e privadas parceiras”.

Logo, é de rigor que os órgãos da Administração Pública Federal que atuam com especial intensidade na Justiça Federal, como o INSS, Caixa Econômica Federal, Advocacia-Geral da União, Conselhos Profissionais (OAB, CREA, CRECI, CRM, CRO etc.), busquem um espaço de diálogo construtivo. Esse diálogo construtivo pode se dar não apenas dentro de cada processo judicial, mas também de forma estratégica, englobando uma multiplicidade de processos sobre temas semelhantes. Nessa escala macro, a cooperação da Administração Pública colabora para que a gestão judicial dos conflitos se dê de forma mais eficiente e com uniformidade de tratamento para questões repetitivas e semelhantes.

A esse respeito, BOGHOURIAN e MARINHO JÚNIOR destacam que a efetividade dos Cejuscs na Justiça Federal não depende apenas da atuação dos órgãos do Poder Judiciário. Como em dos polos da demanda costuma atuar um ente da Administração Pública Federal, é preciso que esse seja incentivado a adotar posturas não adversariais:

No âmbito da Justiça Federal, a especificidade é que, em um dos polos da conciliação/mediação, há uma instituição pública de âmbito federal, o que exige um esforço muito maior para a implementação de uma verdadeira política pública de busca de solução alternativa de conflitos. É necessário que haja, verdadeiramente, uma tomada de decisão política por parte dos seus dirigentes para que, a partir daí, a mediação e/ou a conciliação tornem-se mecanismos viáveis.²⁷³

Aos poucos, a Administração Pública tem evoluído em suas práticas, de modo a acolher os mecanismos consensuais de solução dos conflitos. Exemplo desse novo modo de agir do Poder Público se encontra na edição da Lei Municipal n° 17.324/2020, do Município de São Paulo. Essa lei municipal instituiu a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração

²⁷² Uma vez que o processo terminaria com uma sentença homologatória de acordo, prolatada logo após a fase instrutória, e não através de uma sentença de mérito transitada em julgado, que demoraria muito mais, pela probabilidade de interposição de recursos por ambas as partes.

²⁷³ BOGHOURIAN, Tatiana; MARINHO JÚNIOR, Jânio Urbano, ob. cit., 2020, p. 266.

Pública Municipal Direta e Indireta, tendo os seguintes objetivos, de acordo com seu art. 1º: reduzir a litigiosidade; estimular a solução adequada de controvérsias; promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos; aprimorar o gerenciamento do volume de demandas administrativas e judiciais²⁷⁴.

Portanto, o surgimento de um modelo de Administração Pública consensual é um fenômeno que está alinhado com a construção de espaços jurisdicionais próprios e adequados para esse novo modo de agir do Poder Público. Sobre essas interações entre Administração Pública e Poder Judiciário, GONÇALVES afirma:

Como a própria Administração Pública consensual deve perseguir a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, passa a ser natural que se possa erigir como obrigatória a construção de arranjos procedimentais específicos, que possam dar vazão às diversas tipologias dos conflitos que assoberbam o Poder Judiciário, em movimento de consensualização da prestação jurisdicional.²⁷⁵

No Poder Judiciário Federal, a concepção dos CEJUSCs atende a essa demanda por construção de “arranjos procedimentais específicos”, como preconizado por GONÇALVES, na medida em que materializam o esforço de concentrar a resolução consensual de conflitos em unidades jurisdicionais próprias, apartadas das demais unidades jurisdicionais (Varas Comuns, Juizados etc.). Tudo isso dá ensejo, portanto, à construção de um sistema inovador de gestão de conflitos, voltado à racionalização dos serviços judiciários, compatível com as exigências da sociedade brasileira contemporânea por um acesso mais adequado à justiça.

Esse sistema inovador de gestão de conflitos atende, além disso, às transformações pelas quais vêm passando a própria Administração Pública, voltadas para uma nova maneira de gerenciar os conflitos. Tal sistema encontra nos Cejuscs um espaço receptivo para esse novo modo de agir da Administração Pública.

Contudo, os Cejuscs na Justiça Federal têm transformado a percepção de gestão dos conflitos não apenas pela Administração Pública, mas também sob a ótica do jurisdicionado – que normalmente ocupa o polo ativo da relação processual. Essa análise realizada na próxima Subseção.

²⁷⁴ Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17324-de-18-de-marco-de-2020> Acesso em: 21 maio 2023. Em apoio a essa nova forma de agir da Administração Pública, destaca-se a previsão do seu artigo 24, consistente na criação da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos no Município de São Paulo, vinculada à Procuradoria Geral do Município, com atribuições específicas voltadas para a resolução consensual dos conflitos de interesses.

²⁷⁵ GONÇALVES, Cláudio Cairo. **A processualização administrativa negocial**, 2021, p. 105-106.

4.2.2 Sob a ótica da parte autora: o empoderamento da cidadania democrática dos jurisdicionados a partir da concepção dos Cejuscs como atividade fim do Poder Judiciário Federal

A criação e a regulamentação dos Cejuscs na Justiça Federal também traz benefícios para o fortalecimento do direito de acesso à justiça sob a perspectiva da parte autora. Tal análise pode ser decomposta sob quatro perspectivas.

A primeira perspectiva diz respeito à estruturação de uma unidade jurisdicional especificamente voltada para a resolução consensual dos conflitos de interesses²⁷⁶. Como os Cejuscs são voltados exclusivamente para as sessões de conciliação e mediação, neles não se realizam audiências de instrução de julgamento, colheita de provas etc., de modo que são espaços propositadamente desenhados para a disseminação da cultura da paz²⁷⁷. O embate, o dissenso que resulta em confrontação, o conflito propriamente dito e que precisa de uma solução impositiva dada por um terceiro (o Estado-juiz), tudo isso é postergado para uma etapa futura (que pode ou não se materializar), a se desenvolver em outra unidade jurisdicional (Vara Cível, Juizado Especial Federal etc.), mas não no Cejusc. A construção do Cejusc atende, desse modo, ao princípio da dignidade da pessoa humana²⁷⁸ na questão do direito de acesso à justiça, na medida em que se confere ao cidadão uma opção não litigiosa para tratar o seu direito e, assim, prover alternativas à via judicial contenciosa.

Como consequência dessa atmosfera pacificadora para a qual foi concebida essa estrutura judiciária, vem a segunda perspectiva, que é a de se proporcionar a valorização da autonomia de vontade dos cidadãos na solução de seus próprios conflitos e, dessa forma, capacitá-los para serem sujeitos ativos e compromissados com as transformações sociais.²⁷⁹

²⁷⁶ Vide Subseção 4.1.2.

²⁷⁷ Vide Subseção 3.1.2.

²⁷⁸ Epicentro axiológico do sistema constitucional brasileiro, como se infere da leitura do inciso III do artigo 1º da Constituição Federal.

²⁷⁹ Há, aqui, um ponto de ligação das potencialidades oferecidas pelos CEJUSCs, como espaço propício para o exercício da autonomia e liberdade dos cidadãos na construção de soluções consensuais para seus problemas jurídicos, com o método freiriano (de PAULO FREIRE) de educação voltada para os direitos humanos. MAGRI, a respeito desse último, escreve: “a educação deve levar o sujeito a um compromisso com a transformação social, com os DH [Direitos Humanos]. Ou seja, ao adotar o método freiriano, o sujeito deve estar consciente e objetivado a mudar e romper com o sistema que oprime. Nesta concepção de sujeito comprometido entre a questão política, pelo fato que não temos como desvincular a educação da política, as duas têm como grande objetivo o bem estar do sujeito. Vemos aqui que a educação, portanto, tem a finalidade de ir além do simples fato de ensinar a ler e a escrever, mas deve levar ao comprometimento concreto. Se o sujeito comprometido tem a finalidade de agir em vista de uma mudança social, portanto ligada à política, deve se lembrar que este agir do sujeito deve ser um agir ético, um compromisso ético e moral voltado para o bem comum de todos e não só para o seu bem estar, visando a promoção, proteção e garantia dos DH. E assim, o

Permite-se à parte autora, por meio do diálogo, da comunicação não violenta (CNV)²⁸⁰ e da troca de ideias com a parte ré (normalmente um ente da Administração Pública Federal), ter voz ativa na construção da solução para o seu problema. Isso faz dos CEJUSCs um instrumento de realização da teoria da justiça, sob perspectiva de SEN, na medida que os Centros valorizam a capacitação das pessoas para que consigam realizar seus objetivos e aspirações pessoais.²⁸¹ A valorização da autonomia da vontade dos jurisdicionados faz dos Cejuscs, assim, instrumentos com potencial de promover a emancipação de largas parcelas da sociedade na luta por seus direitos sociais, na linha da teoria crítica abordada por CALISSI²⁸².

Reconhecer a capacidade dos cidadãos de buscarem a tutela de suas pretensões restaria pouco exitosa se o ordenamento jurídico não contemplasse a existência de instrumentos por meio dos quais essa capacidade não fosse livremente manifestada. A estruturação dos Cejuscs, como unidade jurisdicional dedicada exclusivamente à promoção da cultura da paz dentro do Poder Judiciário, cumpre esse papel de facilitador do diálogo. Eles funcionam, assim, como

educando vai se fazendo sujeito de si e de suas ações no mundo” (MAGRI, Cledir Assisio. **A Educação em, com e para os Direitos Humanos a partir de Paulo Freire**, 2010, p. 8).

²⁸⁰ “Para resolver conflitos usando a CNV, precisamos treinar para escutar as pessoas que expressam necessidades, mas sem atentar para o modo como as revelam. Se realmente queremos ajudar os outros, devemos primeiro aprender a traduzir qualquer mensagem em manifestação de uma necessidade. A mensagem pode tomar a forma de silêncio, negação, julgamento, gesto – ou, é de esperar, um pedido. Mesmo que de início recorramos a suposições, vamos aperfeiçoando a capacidade de ouvir uma necessidade em cada mensagem” (ROSENBERG, Marshall. **Comunicação não violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**. Trad. Mário Vilela, 2021, p. 200).

²⁸¹ “Sen tem como preocupações as fortes privações em que ainda vive uma boa parte do mundo. [...] É esse pano de fundo que o leva a afirmar que o primado da liberdade (em qualquer teoria) não faz sentido quando se sobrepõe à fome e aos direitos básicos das pessoas. Nesta hierarquia, dá prioridade às capacidades das pessoas, vistas como liberdades substantivas para atingir funcionalidades e realizações que elas próprias considerem valiosas. Ter liberdade não é suficiente para a realização da justiça, há que se capacitar as pessoas para que elas realizem suas próprias empreitadas e consigam suas realizações pessoais. A promoção das capacidades é o ponto crucial na teoria da justiça de Sen. [...] Assim, Sen desenvolve uma teoria da justiça que leva em consideração a condição real das pessoas no mundo, seus padrões de comportamento e as circunstâncias socioeconômicas em que vivem” (MOTA, Vilmária Cavalcante Araújo; MIRANDA, Márcio Fernando Moreira; GIRARDI, Márcia da Cruz. A ideia de justiça de Amartya Sen. **Revista Jurídica UNIGRAN**, Dourados, v. 18, n. 36, jul.-dez. 2016, p. 164).

²⁸² Ao abordar o papel da teoria crítica para uma abordagem contra hegemônica, a referida autora ensina: “a teoria crítica se ocupa em estudar a sociedade, investigando, através de um diagnóstico do tempo, a realização da emancipação social. [...] O seu desenvolvimento representou, então, uma transição de um paradigma epistemológico para outro. Representou, pois, a transição do paradigma da subjetividade (filosofia da consciência) [...] para o paradigma da linguagem no marco do chamado giro linguístico (*linguistic turn*) [...]. A emancipação, como força histórica, é o fim que se realiza através da razão. E a razão é o instrumento de orientação do homem em sua luta para conhecer, transformar a natureza e libertar-se da dominação [...]. A partir dessa perspectiva, tem-se a possibilidade de enfrentamento de uma dignidade da pessoa humana em uma concepção materialista, como instrumento que proporcionaria a ‘produção’ de direitos humanos afastados da abordagem transcendental e metafísica do direito, munindo-o de características emancipadoras imprescindíveis para a consolidação das lutas sociais” (CALISSI, Jamile Gonçalves. **O conteúdo jurídico-substancial da identidade étnico-cultural no sistema constitucional brasileiro**. São Paulo: Max Limonad, 2017, p. 78-87).

palcos para o desenvolvimento do consenso social, numa perspectiva habermasiana pautada na teoria da ação comunicativa.²⁸³

A terceira perspectiva é uma decorrência das duas anteriores. Ela está focada principalmente nos profissionais jurídicos que atuam ao lado da parte autora, normalmente integrantes de duas das funções essenciais à justiça, quais sejam, membros da Defensoria Pública e da Advocacia Privada. Trata-se da necessidade de se fomentar o uso de todo o ferramental disponibilizado pelos Cejuscs, o que, em última análise, significa fomentar a cultura da pacificação social e, para tal finalidade, é essencial que a própria formação acadêmica seja repensada e revisada, como bem aponta WATANABE.²⁸⁴

Quanto à participação do advogado nos Cejuscs, recentemente, em agosto de 2023, o STF julgou a ADI 6.324, em que se fixou a seguinte tese: “é constitucional a disposição do Conselho Nacional de Justiça que prevê a facultatividade da representação por advogado ou defensor público nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs)”.²⁸⁵

²⁸³ “Na visão de Habermas, o consenso social que fundamenta a teoria da ação consiste no primeiro elo de formação da vontade coletiva. A organização da comunidade depende do consenso normativo preestabelecido pela tradição em forma de um *ethos* compartilhado. A formação do consenso não pressupõe a concordância generalizada, mas denota que a comunicação deve pautar-se pelo entendimento, isto é, que o sujeito que expõe um argumento deve aspirar à validade da mensagem exarada e ao reconhecimento de seus interlocutores, que são forçados, racionalmente, a posicionar-se sobre o que se diz, seja por assentimento ou discordância” (SIVIERO, Karime Silva; VICENZI, Brunela Vieira de, ob. cit., 2017, p. 241).

²⁸⁴ “O grande obstáculo à utilização mais intensa da conciliação e mediação é a formação acadêmica de nossos operadores do direito, que é voltada, fundamentalmente, para a solução contenciosa e adjudicada dos conflitos de interesses. Ou seja, toda ênfase é dada à solução dos conflitos por meio do processo judicial, em que é proferida uma sentença, que constitui a solução imperativa dada pelo representante do Estado. O que se privilegia é a solução pelo critério do ‘certo ou errado’, do ‘preto ou branco’, sem qualquer espaço para a adequação da solução, pelo concurso da vontade das partes, à especificidade de cada caso” (WATANABE, Kazuo, ob. cit., 2005, p. 125). Sobre esse tema, vide o que discurremos na Subseção 3.3.3.

²⁸⁵ “Direito constitucional e processual civil. Ação direta de inconstitucionalidade. Facultatividade da presença de advogados e defensores públicos nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSCs. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra o art. 11 da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça - CNJ. O ato normativo impugnado estabelece que, nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), “poderão atuar membros do Ministério Público, defensores públicos, procuradores e/ou advogados”. 2. Alegação de vício formal de inconstitucionalidade por suposta incompetência do CNJ para regulamentar a matéria. No plano material, alegação de violação ao contraditório, à ampla defesa (CF/1988, art. 5º, LV), ao acesso à justiça (CF/1988, art. 5º, XXXV) e à garantia da defesa técnica (CF/1988, art. 133 e 134). 3. Competência do CNJ. A competência constitucional do Conselho Nacional de Justiça (CF/1988, art. 103-B, § 4º, I) engloba a atuação em políticas públicas dos tribunais para tratamento adequado dos conflitos jurídicos. A conciliação e a mediação são formas efetivas de lidar com litígios e com o acesso a direitos, e sua regulamentação institucional para o Poder Judiciário brasileiro é condizente com o princípio da eficiência (CF/1988, art. 37, caput). 4. Facultatividade da atuação de advogado ou de defensor. Necessidade de proteção ao campo de autonomia privada do indivíduo quanto a direitos disponíveis. O art. 133 da Constituição não exige a intervenção do advogado em toda e qualquer forma de solução de conflitos, especialmente nas de caráter pré-processual. O ordenamento jurídico admite que pessoas capazes relacionem concessões mútuas para resolver suas disputas (CC, art. 840). 5. Ação direta conhecida, pedido julgado improcedente. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É constitucional a disposição do Conselho Nacional de Justiça que prevê a facultatividade da representação por advogado ou defensor público nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs)” (STF, ADI 6.324, rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j. em 22/08/2023, DJE

O STF, portanto, considerou dispensável a presença de advogado (ou de Defensor Público) nos Cejuscs, sob o argumento de que o art. 133 da CF não exige a intervenção obrigatória do advogado em toda e qualquer forma de solução de conflitos.

Apesar dessa tese do STF aparentemente ampliar o acesso à justiça, ao dispensar a presença obrigatória de um profissional com capacidade postulatória de atuação no Cejusc, entendemos que ela não se amolda aos parâmetros de uma busca de justiça que se pretende realizar com qualidade e em atenção aos direitos materiais subjacentes a cada demanda. Isso porque é o profissional do Direito – advogado ou Defensor Público – quem melhor realiza, quando comparado a um cidadão leigo em regras de Direito, o juízo de valoração dos fatos à norma jurídica. A presença do advogado ou Defensor Público, portanto, potencializa as chances de êxito numa conciliação ou mediação, o que se acentua ainda mais se ele tiver as aptidões e habilidades necessárias aos métodos autocompositivos de solução de conflitos.

Ademais, a presença obrigatória do advogado ou Defensor Público numa sessão de conciliação ou mediação no Cejusc Federal amplia a paridade de condições no tratamento do conflito. Isso porque, como examinado na Subseção imediatamente anterior, do outro lado do conflito estará um ente da Administração Pública, representado no mínimo por um preposto habilitado e com conhecimento técnico-jurídico na causa. Dessa forma, pensamos que a tese fixada pelo STF ao julgar a ADI 6.324, não obstante ter sido proferida recentemente²⁸⁶, deve ser objeto de ponderações, a fim de não prejudicar o acesso à justiça pelo cidadão.

Finalmente, como um quarto desdobramento do empoderamento da cidadania democrática dos jurisdicionados através dos Cejuscs na Justiça Federal vem a potencial transformação da visão da sociedade sobre o Poder Judiciário. Outrora visto como um espaço onde predomina a morosidade e a dificuldade na realização dos direitos, o Judiciário, a partir do momento em que passa a oferecer e disponibilizar à sociedade novos espaços jurisdicionais voltados para um olhar social mais inclusivo para a concretização de direitos, passa a ter sua confiança restaurada pela coletividade.

Nesse sentido, a criação dos Cejuscs tem o viés de tornar a porta do Poder Judiciário novamente uma opção a ser considerada, de forma ativa, pelo jurisdicionado, na tutela de sua pretensão no âmbito da Justiça Federal, e não de forma passiva, como, por exemplo, vir a ser réu numa ação de cobrança. Pense-se, por exemplo, na situação de um corretor de imóveis em

01/09/2023).

²⁸⁶ Julgamento ocorrido em 22 de agosto de 2023.

débito com as anuidades ao seu órgão de classe (CRECI). Em vez de esse último ajuizar uma ação de execução fiscal cobrando o débito na Justiça Federal, o jurisdicionado (corretor de imóveis) pode procurar o Cejusc a fim de propor uma audiência de conciliação com o CRECI, e, assim, regularizar seu débito²⁸⁷.

Dessa forma, há benefícios para a parte autora, na estruturação dos Cejuscs como unidades jurisdicionais prestadores de atividade fim na Justiça Federal. Todo esse conjunto de fatores acima enumerado tende a contribuir para a ampliação do direito de acesso à justiça para o jurisdicionado. Porém, há de se balancear corretamente os prós e contras da implementação de um sistema de justiça consensual na Justiça Federal usando-se como base a estruturação normativa dos Cejuscs. Esse é, pois, o objeto da próxima Subseção.

4.2.3 Benefícios e riscos na implementação de um sistema de justiça consensual na esfera federal, por intermédio dos Cejuscs

Analisamos, nas duas subseções anteriores, os impactos dos Cejuscs Federais sobre a atuação de seus participantes – parte ré²⁸⁸ e parte autora²⁸⁹. Resta, na presente subseção, refletir sobre tais impactos sob a ótica do Poder Judiciário, examinando seus pontos positivos e seus pontos negativos.

A implementação de um sistema de justiça consensual na esfera federal, via Cejuscs, traz dois benefícios, que são os mesmos alcançáveis quando se pensa nos Cejuscs na Justiça do Trabalho ou na Justiça Estadual. São eles: (a) a celeridade para a resolução da controvérsia, e (b) a menor quantidade de ações em trâmite nas demais unidades jurisdicionais.

São benefícios que caminham juntos pois, ao se prever a possibilidade de sessões de conciliação e mediação pré-processuais, ou seja, anteriores ao início de um processo, proporciona-se a chance de a resolução da demanda ser efetivada de um modo muito mais ágil e simples. Evita-se, com isso, o movimento da máquina judiciária federal nas etapas subsequentes, com economia de tempo tanto para os servidores – equipes de secretaria

²⁸⁷ Nesse sentido, destaca-se que são comuns mutirões de conciliação promovidas no âmbito dos Cejuscs Federais, visando exatamente a negociação de dívidas envolvendo anuidades de órgãos de classe. Vide, a propósito, notícia veiculada no âmbito do Estado da Paraíba: <https://creci-pb.gov.br/creci-pb-realiza-mutirao-de-conciliacao-na-justica-federal-atraves-do-cejusc/> Acesso em: 21 maio 2023.

²⁸⁸ Vide Subseção 4.2.1.

²⁸⁹ Vide Subseção 4.2.2.

(responsáveis pela movimentação processual) e assessoria de gabinete (responsáveis pelo auxílio aos atos do magistrado) – quanto para os magistrados, responsáveis pela condução de todas as etapas do processo. O mesmo raciocínio também se aplica para as sessões de conciliação e mediação processuais, ou seja, incidentes no curso do processo, embora, nesse último caso, a máquina judiciária localizada nas demais unidades jurisdicionais (Varas, Juizados etc.) já tenha sido movimentada.

Por outro lado, o uso dos Cejuscs na implementação de uma justiça consensual no domínio da Justiça Federal requer um planejamento estratégico atinente a aspectos ligados ao uso das tecnologias digitais, ao gerenciamento das demandas e à equipe de trabalho.

Quanto ao uso das tecnologias digitais, é preciso ponderar o seu uso em face do fato de que grande parte das ações que tramitam na Justiça Federal são de natureza previdenciária e assistencial²⁹⁰, o que envolve lides com a presença de pessoas vulneráveis socioeconomicamente. Esse fato é evidenciado pela quantidade de pedidos de assistência judiciária gratuita formulados nesse tipo de ação, consoante relatório publicado pelo CNJ em abril de 2023²⁹¹. Embora tenha havido, nos últimos anos, um grande crescimento do uso da Internet por pessoas de todas as classes sociais, consoante pesquisa realizada, em 2022, pela ICT HOUSEHOLDS, em 2021, 39% dos domicílios brasileiros não tinham acesso à Internet²⁹².

Não obstante o uso de tecnologias digitais tenha avançado no Poder Judiciário, sobretudo para a realização de sessões de audiência de conciliação, mediação e instrução e julgamento²⁹³, fato é que o seu emprego deve ser sopesado em face da realidade socioeconômica de grande parcela da população que tem o potencial para usar os Cejuscs para a busca de seus direitos, sobretudo na área previdenciária. Nessas situações, deve-se facultar à parte a possibilidade de as sessões ocorrerem em formato presencial, a fim de evitar que o direito de acesso à justiça seja obstaculizado não só pela falta de equipamentos apropriados, mas também pela dificuldade que essa população tem no manejo de tais equipamentos. Tudo isso traz à tona, por sua vez, reflexões sobre necessidades sociais como inclusão digital e

²⁹⁰ O INSS figurava, em novembro de 2022, como réu em 18% das ações em trâmite na Justiça Federal brasileira, consoante dados extraídos do Painel Grandes Litigantes, do CNJ. Vide: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/> Acesso em: 22 maio 2023.

²⁹¹ Constatou-se que 63,9% das ações previdenciárias ou envolvendo o INSS apresentam pedidos de AJG, sendo que, “segundo verificado pelos dados, o perfil do cidadão que adquire o benefício de AJG é, predominantemente, do sexo feminino, com idade até 29 anos, negros(as), residentes na Região Nordeste, sem ensino superior, renda inferior a R\$3.300 e em processos de benefícios previdenciários e de família” (CNJ, **O perfil dos jurisdicionados na gratuidade de justiça e da isenção de custas processuais**, 2023, p. 35)

²⁹² ICT HOUSEHOLDS, ob. cit., 2022, p. 62.

²⁹³ Sobretudo após a eclosão da pandemia do Covid-19.

educação para o exercício dos direitos, necessidades essas para os quais o Terceiro Setor, através de sua atuação voluntária, pode prestar importante contribuição, como bem ponderado por FERNANDES.²⁹⁴

De outro lado, parcela razoável das ações que tramitam na Justiça Federal tratam da litigiosidade de massa, ou seja, de processos repetitivos sobre temas afins. Esses processos, para terem uma solução célere e justa, necessitam de um tratamento também estratégico e uniforme.

Nesse contexto, iniciativas como mutirões de sessões de conciliação sobre temas semelhantes, como os que normalmente são promovidos nas denominadas “Semanas Nacionais da Conciliação”²⁹⁵ e as “Semanas Regionais de Conciliação”²⁹⁶, são ideias válidas e que vão ao encontro desse propósito de melhor otimizar o uso da estrutura dos Cejuscs. Em acréscimo a esses eventos, sugere-se que tais esforços concentrados sejam realizados também de forma periódica ao longo de todo o ano, de forma a otimizar o fluxo da pauta dos serviços judiciários e incentivar a disseminação da cultura da gestão consensual de conflitos como uma prática corriqueira dentro do Poder Judiciário.

Além disso, considerando que os Cejuscs passaram a ser considerados unidades jurisdicionais que realizam atividade fim do Poder Judiciário²⁹⁷, é preciso refletir sobre a viabilidade de, no futuro, essa unidade jurisdicional ter um quadro próprio de servidores especializados em mediação e conciliação. Atualmente, na Justiça Federal, o quadro de conciliadores e mediadores é provido mediante um cadastro nacional, a teor do que prescreve o artigo 14 da Resolução nº 398/2016 do CJF.

Contudo, em face da relevância das funções exercidas nessa estrutura jurisdicional, concebida e destinada para promover um novo sistema de justiça baseado na consensualidade, é de se pensar sobre a possibilidade de essa unidade vir a ser provida por um quadro próprio de servidores ingressantes na Justiça Federal mediante concurso público de provas e títulos. Esse quadro próprio permitiria que os conciliadores e mediadores pudessem atuar de forma

²⁹⁴ “A atuação voluntária é na verdade um dos pilares para o funcionamento das organizações do terceiro setor diante do enorme leque de necessidades sociais encontrados na busca por recursos para os alarmantes quadros sociais com os quais nos deparamos diariamente. Seus praticantes entendem o voluntariado como meio de auxiliar e guiar a sociedade para o desenvolvimento e transformação social, através da mobilização de pessoas sem recorrer necessariamente ao suporte do Estado para a consecução de suas finalidades” (FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 215).

²⁹⁵ Vide <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao/semana-nacional-de-conciliacao/> Acesso em: 22 maio 2023.

²⁹⁶ Iniciativa proposta no âmbito jurisdicional do TRF da 5ª. Região. Vide notícia disponível em <https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias?id=324904> Acesso em: 6 set. 2023.

²⁹⁷ Vide Subseção 3.2.1.

permanente, numa estrutura jurisdicional – Cejuscs – que é igualmente permanente e fundamental para a disseminação da cultura da paz na Justiça Federal. O desenvolvimento das propostas para o fortalecimento dos Cejuscs será aprofundado na terceira e última Seção desse Capítulo.

4.3 PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO DOS CEJUSCS NA JUSTIÇA FEDERAL

A criação e a regulamentação dos Cejuscs na Justiça Federal representaram um grande avanço na gestão de conflitos e no aprimoramento do direito de acesso à justiça nesse ramo do Poder Judiciário nacional. Através da estruturação dessa nova unidade jurisdicional, implementada no sistema jurídico brasileiro com a Resolução CNJ n° 125/2010 e posteriormente regulamentada na esfera federal com a Resolução CJF n° 398/2016, um novo sistema de justiça consensual encontrou espaço propício para o seu desenvolvimento, contribuindo para dar maior efetividade na gestão de conflitos.

Contudo, as demandas em tramitação na Justiça Federal apresentam duas particularidades. A primeira é a predominância do conflito instaurado entre litigantes habituais de um lado (Administração Pública) e litigantes eventuais e muitas vezes hipossuficiente de outro lado (segurados rurais da Previdência Social, por exemplo). A segunda é a natureza dos direitos em jogo, comumente caracterizada pela litigiosidade de massa. Essas particularidades exigem do operador do Direito a capacidade de realizar reflexões contínuas de como aprimorar tal estrutura normativa, a fim de viabilizar o direito de acesso à justiça para um número maior de jurisdicionados.

No cerne desse conjunto de reflexões que ora se propõe está o incentivo a um maior compartilhamento de informações e de construção de redes de diálogo interinstitucional, tudo com o fim de aperfeiçoar o serviço público jurisdicional. Como afirmam RODRIGUES, BAPTISTA e COSTA,

O Poder Judiciário necessita estabelecer mecanismos internos para incentivar o processo de inovação organizacional, em prol da eficiência na prestação de serviços jurisdicionais, que sejam capazes de estabelecer significativas mudanças na cultura organizacional, no rompimento de paradigmas fortemente marcados pela hierarquia e pelo costume, possibilitem um maior diálogo entre os sujeitos envolvidos no exercício da atividade jurisdicional.²⁹⁸

²⁹⁸ RODRIGUES, Leonel Cezar; BAPTISTA, Isabelle de; COSTA, Priscila Rezende da. Inovação organizacional como alternativa para a eficiência na prestação de serviços jurisdicionais. **Revista Gestão & Tecnologia**, jul.-set. 2019, p. 263.

Dessa forma, o desenvolvimento dos CEJUSCs Federais e seu aprimoramento deve necessariamente ser um processo marcado pelas cores da democracia participativa. Isto é, deve envolver a participação de todos os atores envolvidos em sua atuação – Poder Judiciário, Administração Pública e jurisdicionados – uma vez que se trata de construir um direito fundamental, o direito de acesso à justiça.

É o que, com as adaptações necessárias, defendeu FERNANDES em sua Tese de Doutorado na Fadis: “a democracia é um processo em constante transformação sempre com o objetivo de pugnar pelo acesso aos direitos fundamentais dos cidadãos, os únicos e legítimos detentores do poder no Estado Democrático de Direito”²⁹⁹.

Assim, essa Seção está estruturada em quatro partes. Na primeira, abordaremos as proposições relativas à construção de ações com a Administração Pública, que normalmente figura no polo passivo das demandas na Justiça Federal. Na segunda, cuidaremos das medidas que podem ser implementadas a partir da perspectiva das interações do Poder Judiciário com a Defensoria Pública da União e com entidades do Terceiro Setor. A terceira Subseção examinará o papel dos Cejuscs federais nos conflitos envolvendo o direito à saúde. E, por fim, a quarta Subseção tratará da inserção da atuação dos Cejuscs no ensino jurídico de graduação, pois, como as propostas apresentadas visam a uma mudança de paradigma na gestão de conflitos, as modificações realizadas no nível educacional podem ser muito úteis para uma maior difusão de novos valores ligados à cultura da paz.

4.3.1 Sob a perspectiva da parte ré: ações interinstitucionais permanentes com a Administração Pública Federal

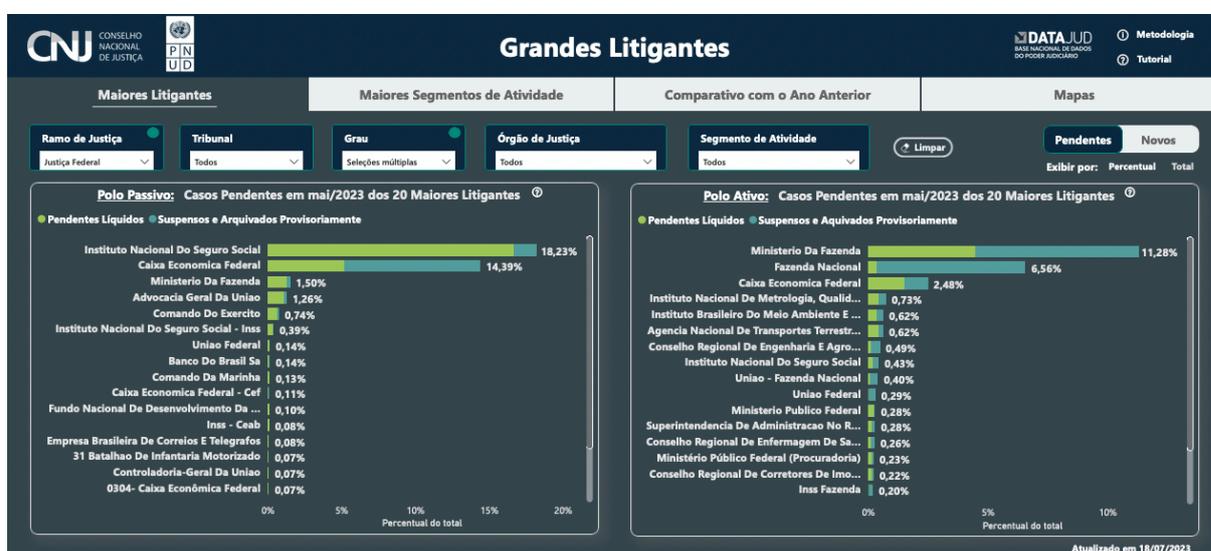
Refletir sobre como aperfeiçoar os mecanismos consensuais de solução dos conflitos na Justiça Federal, através dos Cejuscs, requer necessariamente a construção de ações interinstitucionais permanentes de diálogo com a Administração Pública Federal. Essa construção pode ser fundamentada com base em três argumentos principais.

O primeiro é relativo à presença maciça do Estado nas ações em tramitação na Justiça Federal, em virtude da própria repartição constitucional de competências jurisdicionais que

²⁹⁹ FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 62

foram a ela endereçadas, como já examinado em subseção precedente desse trabalho.³⁰⁰ Em agosto de 2022, o CNJ lançou a primeira versão pública do Painel dos Grandes Litigantes³⁰¹, contendo dados dos principais litigantes das Justiças Estadual, Federal e do Trabalho. De acordo com FONTANA, pesquisadora do Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, “padrões de litígio poderão ser identificados e estudados a partir da abertura dos dados, promovendo o desenvolvimento de políticas públicas de qualidade voltadas para a mediação de conflitos”³⁰². Os dados extraídos de tal Painel em maio de 2023³⁰³, filtrado pela Justiça Federal, apresentam os seguintes 20 maiores litigantes:

Figura 2: Painel Grandes Litigantes



Fonte: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>

Dentro desse grupo, visualizado sob a perspectiva do polo passivo, destacam-se o INSS (com 18,23% de casos pendentes) e a Caixa Econômica Federal (com 14,39%). Portanto, de cada 10 (dez) processos em tramitação na Justiça Federal, 3 (três) envolvem uma dessas duas entidades.

Os dados sugerem, portanto, que as ações interinstitucionais permanentes da Justiça Federal visando ao fortalecimento dos CEJUSCs devem, em princípio, serem pautadas mediante diálogos com essas duas entidades da Administração Pública. Esses diálogos devem preferencialmente ocorrer fora do processo judicial, a fim de projetarem seus efeitos para uma

³⁰⁰ Vide Subseção 4.2.1.

³⁰¹ Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/> Acesso em: 11 fev. 2023.

³⁰² CNJ, **Primeira versão do painel sobre grandes litigantes no Brasil é lançada**, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/primeira-versao-de-painel-sobre-grandes-litigantes-no-brasil-e-lancada/> Acesso em: 3 fev. 2023.

³⁰³ São os dados mais recente, de acordo com pesquisa efetuada em setembro de 2023.

maior quantidade de processos. Ademais, sob uma perspectiva habermasiana, o tratamento dos conflitos mediante participação consensualizada entre os atores sociais favorece a busca cooperativa e não adversarial, pelo reconstrução da comunicação entre as partes.³⁰⁴

Dessa forma, uma ampla rede de diálogos é essencial porque muitas demandas ajuizadas na Justiça Federal caracterizam-se por serem representativas da “litigiosidade de massa”, em que há uma multiplicidade de ações sobre os mesmos temas. Consoante apontam dados coletados pelo Conselho Nacional de Justiça³⁰⁵, há um elevado quantitativo de processos sobre Direito Previdenciário, sobretudo envolvendo os seguintes temas: auxílio por incapacidade temporária, aposentadoria por incapacidade permanente e aposentadoria por idade.³⁰⁶

Contudo, os instrumentos processuais concebidos pelo CPC para tratar de processos repetitivos não se aplicam a tais demandas previdenciárias, na medida em que, como bem afirma DEMO, “esses instrumentos [previstos no CPC] são destinados para questões repetitivas exclusivamente de direito”³⁰⁷. Já os litígios mais comuns na Justiça Federal, que compreendem os conflitos previdenciários mencionados acima, são conflitos em que “a questão repetitiva é de fato e não de direito, pois o que enseja o conflito é a subjetividade na análise da prova do fato gerador do direito ao benefício previdenciário”.³⁰⁸

Dessa forma, e tendo em consideração o fato de um uso cada vez mais alargado das conciliações em matéria previdenciária no âmbito da Justiça Federal³⁰⁹, uma medida que se mostra relevante para o aprimoramento do uso dos CEJUSCs é a ampliação de canais de diálogo

³⁰⁴ “Habermas entende que uma vez abertos à argumentação, os atores sociais podem buscar cooperativamente reproduzir ou modificar a sua visão de mundo, influenciando-se mutuamente e repartindo experiências. A convivência implica em uma constante reconstrução comunicativa de consensos. O perfil relacional dos homens ganha relevo, ainda à luz da teoria habermasiana, especialmente quando, em sociedades supercomplexas, a preocupação é identificar mecanismos destinados ao tratamento de conflitos e fundamentados em uma proposta conciliativa. Transpondo as análises de Habermas para o tratamento dos conflitos, observa-se que os mecanismos consensuais sobressaem como uma via alternativa de participação. A participação consensuada auxilia no restabelecimento da comunicação entre as partes, possibilitando que as mesmas se confrontem em busca do consenso” (SIVIERO, Karime Silva; VICENZI, Brunela Vieira de, ob. cit., 2016, p. 242).

³⁰⁵ CNJ, **Justiça em Números 2023**, p. 274.

³⁰⁶ O mesmo Relatório ainda aponta: “outro assunto que aparece com relevância na Justiça Federal são ações de direito assistencial, que versam sobre benefício assistencial de pessoa com deficiência (art. 203, V, CF/88). No segundo grau, o tema mais recorrente é sobre contribuições sociais, em direito tributário, seguido de outros quatro assuntos de direito previdenciário” (idem, ibidem).

³⁰⁷ DEMO, Roberto Luis Luchi, ob. cit., 2022, p. 114.

³⁰⁸ Idem, p. 103.

³⁰⁹ Bem como as conciliações em matéria tributária, como analisado inclusive em subseção precedente (vide item 4.2.2).

do Poder Judiciário Federal com a Administração Pública pelas vias não jurisdicionais. O objetivo é a promoção da pacificação social por meio de processos democráticos.³¹⁰

O segundo argumento usado para fundamentar a criação desses canais de diálogo permanente com a Administração Pública, com vistas a aprimorar a gestão consensual dos conflitos de interesses por intermédio dos Cejuscs Federais, diz respeito à própria transformação pela qual tem passado o Poder Público. O Estado tem visto na conciliação, mediação, arbitragem e outros métodos de resolução extrajudicial de conflitos uma maneira mais eficaz de atingir o interesse público no cumprimento de seus objetivos.³¹¹

Na Justiça Federal, exemplo dessa transformação da Administração Pública é a Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social, firmada em 20 de agosto de 2019, através de um acordo celebrado entre representantes do Poder Judiciário e da Administração Pública Federal. Essa estratégia tem o objetivo de construir diálogo interinstitucional permanente com vistas à identificação dos potenciais pontos de conflitos e das reais causas da litigiosidade em matéria previdenciária, acompanhada da implementação de medidas voltadas à prevenção do litígio, fomento à resolução consensual das controvérsias, inclusive na esfera extrajudicial, e otimização do processamento das ações previdenciárias.³¹²

Trata-se, pois, de um programa de ação que exemplifica as potencialidades de realização de iniciativas semelhantes envolvendo os Cejuscs. Como visto em seções precedentes³¹³, esses Centros são o espaço apropriado para o desenvolvimento de projetos ligados ao estímulo a ações de desjudicialização e busca de soluções aptas a gerar consenso na tutela de direitos no âmbito da Justiça Federal. Objetiva-se, dessa forma, realizar práticas efetivas que, complementando as estruturas institucionais e democráticas proporcionadas pelos CEJUSCs, realizem a justiça social, conforme a concepção de SEN.³¹⁴

Essa impregnação da consensualidade no agir administrativo visando à resolução de problemas vai, por seu turno, ao encontro do terceiro argumento em favor de um diálogo mais

³¹⁰ “Essa nova configuração institucional do Poder Judiciário em geral e da Justiça Federal em particular, que passa a incorporar em sua estrutura redes de diálogo como os Comitês de Saúde, Centros de Conciliação e Centros de Inteligência, reconhece a importância do diálogo entre os atores envolvidos na pacificação social, imprimindo um caráter mais democrático nas escolhas políticas de soluções desenhadas para tratar os conflitos” (DEMO, Roberto Luis Luchi, ob. cit., 2022, p. 115).

³¹¹ Vide, a esse respeito, a Subseção 4.2.1, que abordou o tema da Administração Pública Consensual.

³¹² Disponível em: <https://www.enj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/3e4bc8c071d1c8851b140ed30e4c97ef.pdf>
Acesso em: 22 maio 2023.

³¹³ Vide Subseção 3.2.1, supra.

³¹⁴ “A realização da justiça social depende não só de formas institucionais (incluindo regras e regulamentações democráticas) mas também práticas efetivas” (SEN, Amartya, ob. cit., 2010, p. 209).

aberto com a Administração Pública Federal. Trata-se da necessidade de se buscarem estratégias de atuação otimizada para lidar com a chamada litigiosidade de massa, onde é preferível, quando cabível, a resolução por meios autocompositivos, consoante afirmado por PAULA:

Também para os conflitos repetitivos ou tendentes à repetição são preferíveis instâncias informais de solução de conflitos, mais operativas e funcionais, que exerçam funções de mediação constante entre grupos opostos que têm de inevitavelmente conviver próximos.³¹⁵

Pensando-se, por exemplo, em como tornar mais eficiente a prestação jurisdicional nos Cejuscs, a partir de ações interinstitucionais permanentes com os dois maiores litigantes (em quantidade de processos), na Justiça Federal, o INSS e a Caixa Econômica Federal, o uso de estratégias de gestão processual se mostra uma ferramenta apropriada. No caso da Caixa Econômica, na ideia da realização de mutirões de conciliação teve início, na Justiça Federal, a partir de ações envolvendo o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), no início dos anos 2000, como aponta FONSECA.³¹⁶ E, no caso do INSS, a gestão de conflitos de modo conjunto pode se dar a partir do estabelecimento de padrões de consenso em torno dos critérios jurídicos para a concessão de benefícios previdenciários, consoante o magistério de DEMO³¹⁷.

Desse modo, refletir sobre o fortalecimento dos CEJUSCs federais por meio de ações interinstitucionais permanentes com a Administração Pública significa projetar, nesse específico espaço de produção de justiça, a função propositiva e dialógica do próprio Poder Judiciário com os demais Poderes – Executivo e Legislativo – bem como com a sociedade, na execução de políticas públicas. Tal função propositiva significaria a possibilidade de o Poder Judiciário de, nas palavras de PAULA (2022, p. 34):

Ampliar suas relações com os Poderes Executivo e Legislativo, com as funções essenciais à justiça e com os demais agentes estatais e sociais, orientando e colaborando, em determinados casos, com a formulação de políticas públicas, com vistas não só mais a tratar os conflitos existentes, mas também a diminuir a própria quantidade de conflitos que surgem em sociedade.³¹⁸

Visa-se, pois, por meio do estabelecimento de uma atuação pautada em ações interinstitucionais permanentes com a Administração Pública, fazer com que o Poder Judiciário

³¹⁵ PAULA, Leandro Waldir de, ob. cit., 2022, p. 315.

³¹⁶ FONSECA, Reynaldo Soares da. **A conciliação à luz do princípio constitucional da fraternidade: a experiência da Justiça Federal da Primeira Região**. 2014, p. 45.

³¹⁷ “É preciso avançar no diálogo para reduzir as divergências de critérios jurídicos entre o INSS e o Poder Judiciário para a concessão de benefícios previdenciários, por exemplo, fazendo a opção política com celeridade por um ou outro critério e adotando as medidas institucionais para implementá-lo, seja por ato administrativo ou até mesmo por lei” (DEMO, Roberto Luis Luchi, ob. cit., 2022, p. 118).

³¹⁸ PAULA, Leandro Waldir de, ob. cit., 2022, p. 34.

colabore democraticamente para ampliar o direito de acesso à justiça aos cidadãos. E a promoção do direito de acesso à justiça significa, conseqüentemente, a promoção de todos os direitos fundamentais, de cunho material, fim último de nosso Estado Democrático de Direito.³¹⁹

Porém, a pauta de ações estatais visando ao fortalecimento dos Cejuscs não deve envolver apenas a Administração Pública, mas sim abarcar também programas de ação tendo como foco o jurisdicionado. Esse será o objeto de análise da próxima Subseção.

4.3.2 Sob a perspectiva da parte autora: a construção da cidadania pela aproximação dialógica institucional com a Defensoria Pública da União e com entidades do Terceiro Setor

O fortalecimento dos Cejuscs na construção de um sistema de justiça consensual na Justiça Federal passa também por uma maior interlocução com agentes integrantes da própria sociedade civil. Afinal, a sociedade é a destinatária última das ações em prol da efetividade do direito de acesso à justiça pelo Poder Público.

Em razão de suas competências constitucionais, a Justiça Federal tem se destacado no cenário jurídico nacional como um centro estatal de distribuição de direitos fundamentais. A concretização de direitos previdenciários (como aposentadorias, auxílios por incapacidade, pensões por morte), direitos habitacionais (como os derivados do Sistema Financeiro da Habitação) e o direito à saúde³²⁰, dentre outros, quando judicializados, passam a ser de competência, em regra, da Justiça Comum Federal, nos termos do artigo 109 da Constituição Federal, em virtude dos entes que ocupam o polo passivo dessas ações³²¹. Essa particularidade torna a Justiça Federal, da perspectiva da teoria da justiça de RAWLS, um centro propício para realização da justiça como equidade, na medida em que esse ramo do Poder Judiciário distribui, mediante sua função jurisdicional, uma parcela equitativa dos bens sociais para as pessoas

³¹⁹ “A maior necessidade do judiciário brasileiro atual é a percepção de que apenas o acesso formal ao sistema não é certeza de acesso à justiça. É a mudança de pensamentos, de paradigmas para ligar o Estado ao Direito e ambos ao seu legítimo titular a sociedade” (FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 141).

³²⁰ Como será analisado em subseção subsequente, a 4.3.3.

³²¹ A saber: INSS, no caso de benefícios previdenciários; Caixa Econômica Federal, nas ações envolvendo o Sistema Financeiro da Habitação; União, nas demandas envolvendo o direito à saúde (fornecimento de medicamentos ou prestação de serviços como realização de procedimentos e tratamentos médicos). As demandas judiciais em face de todos esses entes são processadas e julgadas na Justiça Federal, consoante prescreve o art. 109 da CF, já antes examinado.

vulneráveis socioeconomicamente.³²² Muito embora as sessões de conciliação e mediação já existissem mesmo antes da Resolução CNJ nº 125/2010 (que criou os Cejuscs), foi especificamente a partir dessa Resolução que o uso dos métodos adequados de solução dos conflitos de interesses passou a ser incentivado dentro de um programa de política pública judiciária permanente.

Nesse ponto, refletir sobre ideias para aprimorar os Cejuscs, dentro da concepção de um sistema de justiça que não pode ficar monopolizado pelo paradigma do litígio e da cultura da sentença, requer igualmente chamar a sociedade civil para o centro dos debates públicos. O objetivo é fazer com que ela, juntamente com os agentes estatais, colabore na construção de soluções que promovam o acesso à justiça. Esse também um ponto de preocupação assinalado por PAULA:

A promoção do acesso à justiça não se limita, pois, a órgãos judiciais ou a métodos e instrumentos processuais. Requer, assim, a construção de soluções transversais integradas, aptas a conferir efetividade ao sistema de justiça como concretizador de mudanças socialmente relevantes.³²³

Na esfera do polo passivo das demandas na Justiça Federal, o diálogo precisa ser realizado com os entes da Administração Pública Federal³²⁴. Por sua vez, a leitura do acesso à justiça a partir da perspectiva do polo ativo dessas mesmas demandas envolve a formulação de ações em parceria com representantes das denominadas Funções Essenciais à Justiça³²⁵, como a Defensoria Pública da União (DPU) e a advocacia privada (OAB), além de entidades do Terceiro Setor, como as Organizações da Sociedade Civil (OSC).³²⁶

Trazendo esses representantes para o cenário dos Cejuscs da Justiça Federal, sugere-se, por exemplo, que a Defensoria Pública, diretamente ou em parceria com a OAB ou outras instituições, atuem nesses Centros prestando orientação jurídica aos jurisdicionados quanto aos seus direitos. Esse é, inclusive, o teor do Enunciado 177 da II Jornada de Prevenção e solução

³²² RAWLS decompõe sua teoria da justiça em três partes: “Primeiro princípio: cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema total de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para todos. Segundo princípio: as desigualdades econômicas e sociais devem ser ordenadas de tal modo que, ao mesmo tempo: (a) tragam o maior benefício possível para os menos favorecidos, obedecendo às restrições ao princípio da poupança justa, e (b) sejam vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades” (RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**, 2000, p. 333).

³²³ PAULA, Leandro Waldir de, ob. cit., 2022, p. 102.

³²⁴ Tal como analisado na Subseção 4.3.1.

³²⁵ Vide CF, artigos 127 a 135.

³²⁶ O mais recente marco regulatório de tais organizações se encontra na Lei nº 13.019/2014 (alterada posteriormente pela Lei nº 13.650/2018). Como diz FERNANDES, “seu maior objetivo foi a criação de meios legais mais seguros para controlar os recursos públicos e assim possibilitar uma gestão mais eficaz e que proporcione segurança jurídica nas relações com as instituições do Terceiro Setor e com a própria sociedade civil” (FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 205).

extrajudicial dos litígios: “recomenda-se a manutenção de plantões da Defensoria Pública nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs), diretamente ou em parceria com a OAB ou outras instituições”.³²⁷ Além da Defensoria Pública da União, os escritórios modelos de instituições de ensino também podem firmar convênios com a Justiça Federal, a fim de prestar assistência jurídica integral e gratuita à população carente, como ocorre, por exemplo, na Justiça Federal da Seção Judiciária de Alagoas desde agosto de 2021.³²⁸

Dentro desse viés de fortalecimento dos Cejuscs da perspectiva da defesa dos necessitados, tão importante quanto a maior aproximação com a Defensoria Pública da União é a aproximação com outras entidades que prestam serviços de assistência judiciária gratuita. Nesse sentido, as entidades que compõem o Terceiro Setor podem desempenhar um importante papel. Como bem assinala FERNANDES, em obra dedicada especificamente à função democrática do Terceiro Setor na promoção do direito do acesso à justiça e, por conseguinte, do fortalecimento da cidadania no Brasil, o objetivo do Terceiro Setor é, em suma, “difundir e executar políticas e ações voltadas ao desenvolvimento econômico e social, através do intercâmbio positivo com o Estado e o Mercado com foco na comunidade”.³²⁹

É o foco em ações voltadas para a comunidade que orienta, assim, a atuação do Terceiro Setor. Há, aliás, uma tendência, nos últimos anos, de pesquisadores das mais diversas áreas das Ciências Sociais explorarem a importância desse setor como alternativa de ações para problemas socioeconômicos que afligem a sociedade.

No âmbito da Economia, por exemplo, destaca-se o trabalho desenvolvido pela norueguesa OSTRÖM, ganhadora do Prêmio Nobel de Ciências Econômicas de 2009. A partir do problema econômico da governança dos bens comuns, ela propôs a construção de uma Teoria da Ação Coletiva, desenvolvendo a ideia de que certas comunidades conseguiram sucesso a longo prazo na gestão dos bens comuns ao criarem certos tipos de arranjos institucionais, denominados princípios de desenho institucional (*design principles*)³³⁰. Um dos méritos de seu

³²⁷ Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios/ii-jornada-2013-enunciados-aprovados/@@download/arquivo> p. 37, Acesso em: 22 maio 2023.

³²⁸ “A Justiça Federal em Alagoas (JFAL) e o Centro Universitário CESMAC firmaram, na última quinta-feira (05), um convênio de cooperação para extensão do escritório modelo da instituição de ensino, com o objetivo de prestar apoio e assistência jurídica integral e gratuita à população carente. O serviço será realizado na atenuação dos juizados especiais federais, prestado pelos graduandos do curso de Direito, sob a orientação dos professores da instituição”. Notícia disponível em: <https://www.jfal.jus.br/noticias/4855/> Acesso em: 30 maio 2023.

³²⁹ FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 176.

³³⁰ OSTRÖM, Elinor, **Governing the commons – The Evolution of Institutions for Collective Action**, 2021, p. 90.

trabalho foi o de demonstrar que, em determinados contextos, as melhores soluções para a governança dos bens comuns não estavam na centralização da gestão nas mãos do Estado (Primeiro Setor) nem na privatização pura e simples dos recursos econômicos (Segundo Setor), mas sim na gestão compartilhada desses bens pela própria comunidade (Terceiro Setor) – daí o nome de Teoria da Ação Coletiva.³³¹

De igual modo, poder-se-ia considerar o valor justiça como um bem comum a ser compartilhado por toda a sociedade, sobretudo sob a ótica do direito de acesso à justiça concretizado pelos meios autocompositivos de conflitos de interesses. Sob esse ângulo, o Terceiro Setor teria uma grande contribuição a oferecer, através da implementação de mecanismos que incentivassem a sua participação ativa na construção de um sistema de justiça consensual.

Tais mecanismos podem incluir, por exemplo, a inclusão de entidades do Terceiro Setor, como membros efetivos nos Fóruns Interinstitucionais Previdenciários³³². Além disso, o Terceiro Setor e outras entidades da sociedade civil poderiam contribuir na elaboração de cartilhas e realização de palestras voltadas à comunidade, esclarecendo sobre os direitos previdenciários das populações carentes, inclusão no planejamento de agenda de mutirões e sessões de conciliação nos Cejuscs federais etc. Como iniciativa concreta bem sucedida que une Justiça Federal e sociedade civil no fornecimento de orientação jurídica e exercício da cidadania temos o evento Triagem Diagnóstica de Autismo, promovido pela Comissão de Acessibilidade e Inclusão (CAI) da Justiça Federal de Alagoas.³³³

³³¹ Como bem assinala FERNANDES, em linha com o pensamento de OSTROM, o Terceiro Setor “propõe uma nova forma de distribuição de riqueza diferente da adotada pelo Estado e Mercado, pois tem por fundamento uma postura altruísta, afirmativa, eivada de conceitos sociais que inserem o coletivo” (FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 175).

³³² Tais fóruns têm como objetivo proporcionar um diálogo entre diferentes instituições (Justiça Federal, DPU, AGU, INSS, advocacia privada etc.), com vistas ao aprimoramento de procedimentos relacionados às demandas previdenciárias. Conforme notícia disponibilizada no site do TRF da 3ª Região, por ocasião da criação do Fórum no seu âmbito territorial: “o instrumento busca, também, difundir boas práticas de gestão, identificar dificuldades e apresentar sugestões para a resolução consensual de conflitos. O grupo poderá, ainda, encaminhar solicitações, editar recomendações e enunciados, avaliar projetos, desenvolver estudos e realizar audiências públicas para aprimoramento da prestação jurisdicional”. Vide notícia completa em: <https://web.trf3.jus.br/noticias-sjms/Noticiar/ExibirNoticia/37-trf3-cria-forum-interinstitucional-previdenciario> Acesso em: 30 maio 2023.

³³³ “Cinquenta famílias tiveram a oportunidade de sair da Justiça Federal em Alagoas (JFAL), no último sábado, 29, com um diagnóstico de autismo. O sentimento foi um misto de alegria pelo atendimento e, também, a certeza de que tem início uma longa caminhada para a garantia de seus direitos. O resultado é fruto da II Triagem Diagnóstica de Autismo, promovida pela Comissão de Acessibilidade e Inclusão (CAI) da JFAL. A iniciativa forneceu, gratuitamente, atendimento psicológico, orientação jurídica, emissão de Carteira de Identidade, entre outros serviços, para famílias em busca do diagnóstico”. Notícia disponível em: <https://www.jfal.jus.br/noticias/5420/> Acesso em: 3 set. 2023.

Contribui para esse objetivo – serviços de orientação jurídica ao cidadão – o fato de as entidades do Terceiro Setor possuírem o atributo da capilaridade, isto é, estão presentes nos mais diversos pontos do território nacional. Nesse sentido é o magistério de FERNANDES:

O Terceiro Setor por meio de suas organizações não governamentais são peças fundamentais para executar a capilaridade necessária para que as políticas públicas alcancem de forma eficaz os pontos mais remotos do Brasil o que gera necessariamente o acesso à justiça.³³⁴

A aproximação da Justiça Federal com o Terceiro Setor, por intermédio dos espaços jurídicos proporcionados pelo Cejusc, tem ainda outro elemento justificador. É que esses Centros são, como o próprio nome diz, além de Centros Judiciários de Solução dos Conflitos, Centros Judiciários de Cidadania. Está presente, portanto, na sua própria concepção o fomento à cidadania, o que implica, de seu turno, a construção de processos sociais participativos, como bem delineado por FERNANDES:

Uma cidadania coordenada aparece sob as formas de processos sociais participativos, distintos do exercício da cidadania individualmente considerada, por mais que esta seja fundamental no Estado. Nesse contexto, o Terceiro Setor é o vetor proporcionalmente inverso à letargia do governo e do mercado, primeiro e segundo setores, respectivamente, na provisão dos bens públicos, pois em todos os países em que o mesmo foi fomentado pela sociedade civil minimizou a ação do Estado, selou a concepção de democracia e proporcionou o colimado desenvolvimento social.³³⁵

Esses processos sociais participativos, por sua vez, explicitam a importância do agir comunicativo para a solução dos problemas que afligem a sociedade. Eles encontram, pois, fundamento na teoria da ação comunicativa de HABERMAS:

A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas significa reconhecer a importância do agir comunicativo na resolução dos dissensos. Veja-se que uma noção de jurisdição mais abrangente corresponde justamente à perspectiva de superação da subjetividade solipsista do Direito tradicional – que pretende colonizar o mundo da vida pela imposição coercitiva de decisões –, mediante a criação de novos procedimentos que possibilitem a autonomização das partes.³³⁶

Há, portanto, uma necessidade cada vez maior de alinhamento de estratégias entre todas as partes interessadas – entidades e instituições de defesa dos cidadãos; órgãos públicos da Administração Federal; Poder Judiciário etc. – de modo a construir alternativas que favoreçam, por meio da comunicação, a ampliação do sistema de justiça consensual.³³⁷ Por meio dele,

³³⁴ FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 209.

³³⁵ FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 240.

³³⁶ SIVIERO, Karime Silva; VICENZI, Brunela Vieira de, ob. cit., jan.-abr. 2017, p. 243.

³³⁷ As comunicações, contudo, podem ser aceitas ou recusadas. Sobre essa característica, à luz da teoria dos sistemas sociais de LUHMANN, KUNZLER escreve: “as comunicações estão sujeitas a serem aceitas ou recusadas. Cada evento comunicativo contém uma bifurcação que apresenta as possibilidades de aceitação ou recusa, abrindo ou fechando o sistema. A autopoiese do sistema social se dá à medida em que comunicações conectam-se a novas comunicações. Se não houvesse a produção sucessiva de comunicações, os sistemas sociais não existiriam. É curioso que esse tipo de sistema mantenha-se e, inclusive, multiplique-se, uma vez que a comunicação é um acontecimento improvável, tendo em vista três ordens de impedimentos que ocorrem

também estar-se-á criando condições favoráveis para a fruição do próprio bem da vida almejado pelo jurisdicionado, que é o fim último do sistema de justiça. Esse também é o pensamento de PAULA:

Os problemas complexos e multifacetados da modernidade exigem soluções policêntricas, transversais e coerentes, facilitadas por um alinhamento de estratégias e objetivos entre as partes interessadas. Tal alinhamento exige capacidade de coordenação dos múltiplos atores (políticos, administrativos, econômicos e sociais), de modo que, integrados horizontalmente, a partir de ações e objetivos específicos, possam colaborar entre si e se reforçarem mutuamente em prol do bem comum.³³⁸

Ainda no contexto do Terceiro Setor, destaca-se o Instituto Pro Bono, organização não governamental (ONG), sem fins lucrativos, fundada em 2001 para promover a ampliação do direito de acesso à justiça por meio da advocacia *pro bono*. Tal tarefa compreende a prestação de “serviços voluntários com a máxima qualidade, realizando atendimentos jurídicos gratuitos, capacitando pessoas e promovendo publicações, debates e eventos sobre a prática da advocacia voluntária”.³³⁹ Como diz FERNANDES:

A atuação Pro Bono no Brasil ainda enfrenta uma zona nebulosa devido à ausência de uma regulamentação clara que permita tal atividade [...] Na verdade, a proposta é ser mais um meio à disposição da sociedade para a concretização do acesso à justiça e que deve ser oferecido à população com a devida regulamentação e fiscalização.³⁴⁰

O Código de Ética e Disciplina da OAB regulamenta a atuação Pro Bono no Brasil em seu artigo 30, definindo, inclusive, seu campo de abrangência quanto aos destinatários de tal serviço. Ele prevê, em seu § 1º, que a advocacia *pro bono* consiste em prestação gratuita, eventual e voluntária, de serviços jurídicos “em favor de instituições sociais sem fins econômicos e aos seus assistidos”. A advocacia *pro bono* também pode ser exercida, conforme dispõe seu § 2º, em favor de “pessoas naturais que, igualmente, não dispuserem de recursos para, sem prejuízo do próprio sustento, contratar advogado”. Há, pois, a partir dessa normatização da atividade, uma nítida aproximação da advocacia *Pro Bono* com o Terceiro Setor, consoante magistério de FERNANDES:

O Instituto Pro Bono tem canalizado, com sucesso, o conhecimento acumulado por advogados e escritórios em suas áreas originais de atuação, e gerado importantes recursos de apoio jurídico ao terceiro setor, e que se convertem, especialmente, na

quando: a) não há a compreensão, b) a mensagem não chega ao interlocutor e c) a comunicação não é aceita. Tais impedimentos são combatidos com a ajuda de alguns *media*, que são a linguagem que facilita a compreensão, os meios de difusão que aumentam a probabilidade da mensagem chegar aos interlocutores e aos meios de comunicação generalizados simbolicamente que aumentam as chances de aceitação do evento comunicativo” (KUNZLER, Caroline Moraes, ob. cit., 2004, p. 132).

³³⁸ PAULA, Leandro Waldir de, ob. cit., 2022, p. 281.

³³⁹ Disponível em: <https://probono.org.br/sobre-nos/> Acesso em: 9 fev. 2023.

³⁴⁰ FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 147-149. Referida autora traz, na seção 2.2 de sua Tese de Doutorado (p. 145-167), um panorama completo sobre os sistemas de assistência jurídica voltados para a defesa dos necessitados, no âmbito do Direito Comparado.

forma de cartilhas e mutirões, em conhecimento jurídico disponível a toda a sociedade.³⁴¹

Trata-se, portanto, de um meio de democratizar o direito de acesso à justiça, pois, ao se difundir o conhecimento jurídico a toda a sociedade, estimula-se a formação de cidadãos mais conscientes de seus direitos e deveres, contribuindo, dessa forma, para o aprimoramento das relações sociais e o funcionamento das instituições. E, como esse é um assunto conectado à mudança de cultura jurídica, também pensamos ser necessário refletir sobre o papel formativo das instituições de ensino jurídico. Isso será feito numa subseção subsequente desse trabalho³⁴².

4.3.3 O papel dos Cejuscs federais nos conflitos envolvendo o direito à saúde

Optou-se por desenvolver uma seção específica, no presente trabalho, sobre o tema do direito à saúde. Isso porque esse tema representa um importante espaço compartilhado de atuação, onde podem convergir esforços tanto de atores públicos (Administração Federal, Defensoria Pública) quanto de atores privados (cidadãos, profissionais privados da saúde, entidades do Terceiro Setor etc.) na arena comum representada pelos Cejuscs federais.

A concretização do direito social à saúde, mediante uma atuação coordenada e integrada dos diferentes atores do sistema jurídico, preferencialmente com o uso de medidas de gestão preventiva de conflitos, é uma das áreas onde se mostra mais necessário o uso de boas práticas de governança. Isso em razão, sobretudo, de os litígios envolvendo esse tema confrontarem uma tensão entre um direito fundamental social (o direito à saúde) e a questão dos limitados orçamentos públicos (que originou a teoria da reserva do possível).³⁴³

Assim, alguns Estados da Federação têm instituído Câmaras Públicas de Conciliação, criadas de modo específico para a resolução extrajudicial de conflitos na área da saúde. Concebidas para serem mecanismos interinstitucionais de cooperação, essas Câmaras são integradas por equipes multidisciplinares, envolvendo diferentes agente públicos e privados.

³⁴¹ FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 147-150.

³⁴² Vide Subseção 4.3.4.

³⁴³ Como informa SARLET, essa teoria teve origem na Alemanha, a partir do início dos anos de 1970, e preconiza, em síntese, que “os direitos sociais a prestações materiais dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, disponibilidade esta que estaria localizada no campo discricionário das decisões governamentais e parlamentares, sintetizadas no orçamento público” (SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais como direitos fundamentais: seu conteúdo, eficácia e efetividade no atual marco jurídico-constitucional brasileiro. In: **Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a JJ Gomes Canotilho**. 2009, p. 237).

Exemplos que têm obtido êxito nos últimos anos são a Câmara de Conciliação de Saúde (CCS) criada no Estado da Bahia em 2015³⁴⁴, bem como a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS/RJ), criada no Estado do Rio de Janeiro, também em 2015³⁴⁵.

Quanto à judicialização do direito à saúde, o Conselho Nacional de Justiça instituiu, em 6 de abril de 2010, por meio da Resolução nº 107, o Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde (Fonajus). O Fonajus tem como objetivo o monitoramento e a resolução das demandas de assistência à saúde, sendo fruto dos resultados coletados na Audiência Pública nº 4, realizada pelo Supremo Tribunal Federal para discutir temas relativos às demandas judiciais que visam prestações de saúde.³⁴⁶

O Fonajus tem como atribuição a elaboração de estudos e proposição de medidas concretas e normativas para o aperfeiçoamento de procedimentos, o reforço à efetividade dos processos judiciais e à prevenção de conflitos (artigo 1º). Ele é integrado, a teor de seu artigo 4º, por diversos atores dos sistemas judicial e de saúde: magistrados, membros do Ministério Público, das Defensorias Públicas, de universidades e outros institutos de pesquisa etc. E, com o intuito de fomentar a disseminação de ações, projetos ou programas voltados a orientar as políticas judiciárias para o aprimoramento das formas adequadas de soluções de conflitos envolvendo a saúde pública e suplementar, foi acrescentado, em 24 de maio de 2023, o art. 5º-A a essa Resolução, instituindo o Prêmio “Justiça & Saúde do CNJ”, de natureza permanente e periodicidade anual.³⁴⁷

³⁴⁴ Sobre os resultados positivos obtidos pela CCS na Bahia, SANTOS afirma que “os Pareceres emitidos pela Câmara de Conciliação de Saúde/CCS-BA favoráveis ao direito de acesso à saúde demonstram que o método autocompositivo do tipo conciliação, quando há uma interdisciplinaridade de saberes e de poder, pode ser um procedimento alternativo à judicialização da saúde, na garantia do acesso ao direito fundamental da saúde” (SANTOS, Denizia Maria Xavier. **Conciliação como método alternativo à judicialização das políticas sociais: a efetivação do direito fundamental à saúde**, 2018, p. 145).

³⁴⁵ Segundo a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, “A reunião em um espaço físico de todos os atores envolvidos nas demandas sanitárias foi um fator determinante para o sucesso da prática, a partir da compreensão mútua das realidades institucionais e das visões distintas acerca do melhor modo de atendimento dos assistidos” (ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO (DPE). **Litígios que repercutem na primeira infância e o projeto das Câmaras de Resolução em Litígios de Saúde**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/Projeto-C%C3%A2maras-de-Resolu%C3%A7%C3%A3o-de-Lit%C3%ADgios-em-Sa%C3%BAde-Rodrigo-Azambuja.pdf> 2019. Acesso em: 13 fev. 2023).

³⁴⁶ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/173> Acesso em: 31 maio 2023.

³⁴⁷ “Art. 5º-A Fica instituído o Prêmio ‘Justiça & Saúde do CNJ’, de natureza permanente e periodicidade anual, visando selecionar, premiar e disseminar ações, projetos ou programas voltados a orientar as políticas judiciárias para o aprimoramento das formas adequadas de soluções de conflitos envolvendo a saúde pública e suplementar”.

No contexto, ainda, da redução da judicialização da saúde, agora especificamente por meio da atuação dos Cejuscs, houve o lançamento, em dezembro de 2022, do Cejusc-Saúde³⁴⁸. Ele é o resultado de um convênio firmado entre o TJSP, TRF da 3ª. Região, Ministério da Justiça, Governo do Estado, Prefeitura de São Paulo, Conselho de Secretários Municipais de Saúde (Cosems-SP), Ministério Público do Estado de São Paulo, Defensoria Pública da União e Defensoria Pública do Estado de São Paulo. O serviço consiste no fornecimento de uma plataforma digital para o fornecimento de remédios do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo destinado aos cidadãos que pediram medicamentos da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Renam), do Ministério da Saúde, nas unidades do governo federal, estadual ou municipal, mas que tiveram seus pedidos indeferidos.³⁴⁹

A gestão preventiva de conflitos e dá, inicialmente, pela identificação extrajudicial dos órgãos responsáveis em cada situação. A partir daí, busca-se o melhor mecanismo de fornecimento do fármaco, alcançando-se, por meio do Cejusc-Saúde, “dois grandes objetivos: atender de forma mais rápida e eficiente o cidadão e diminuir a judicialização”³⁵⁰.

Tanto o Fonajus (em âmbito nacional) quanto o Cejusc-Saúde (em âmbito estadual paulista), são exemplos concretos de boas práticas de governança judicial, uma vez que integram, de forma coordenada, horizontal e dialógica, diferentes atores do sistema de justiça. Tais iniciativas contribuem na ampliação do direito de acesso à justiça para a tutela de direitos fundamentais (no caso vertente, o direito fundamental à saúde), fortalecendo, por conseguinte, a cidadania no ordenamento jurídico brasileiro. Como bem assinala PAULA:

As medidas combatem o mau uso do orçamento público (“cobertor curto”, vital para o acesso isonômico à justiça), a litigância predatória e ação criminosa de laboratórios que usam o Poder Judiciário para desenvolver o medicamento e de quadrilhas que envolvem fornecedores de materiais, médicos e advogados em esquemas para o uso de órteses, próteses e materiais especiais sem a real necessidade de realização das cirurgias – expondo pacientes a riscos graves –, além de toda uma cadeia de aplicação de sobrepreços.³⁵¹

O direito social à saúde é um direito fundamental social não apenas no plano normativo-abstrato. Como emanção direta do princípio da dignidade da pessoa humana, ele é um direito que, quando passível de exercício frente a órgãos públicos ou privados, se manifesta, no plano

³⁴⁸ Vide notícia disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=88363>, 13.12.2022, acesso em: 23 maio 2023.

³⁴⁹ Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/CejuseSaude> Acesso em: 13 fev. 2023.

³⁵⁰ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. **Plataforma busca reduzir judicialização e acelerar solução de demandas de saúde.** Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/noticias/Noticiar/ExibirNoticia/420615-plataforma-busca-reduzir-judicializacao-e-acelerar> Acesso em: 13 fev. 2023.

³⁵¹ PAULA, Leandro Waldir de, ob. cit., 2022, p. 325.

concreto da vida cotidiana, muitas vezes quando o cidadão já se encontra numa posição de vulnerabilidade biopsicológica, ou seja, fragilizado emocionalmente e doente fisicamente – e necessitando muitas vezes urgentemente, de um remédio, uma intervenção cirúrgica ou um tratamento ambulatorial ou internação. Trata-se, portanto, de um bem primário, na perspectiva de RAWLS.³⁵²

O direito à saúde é tanto mais necessário quanto mais jovem for o cidadão que necessita desse direito subjetivo. Pense-se, por exemplo, nas crianças da primeira infância (zero a seis anos de idade), que vieram a receber especial atenção do Estado a partir da publicação do marco legal representado pela Lei nº 13.257/2016 – Estatuto da Primeira Infância.³⁵³ Garantir-lhes o direito fundamental à saúde significa zelar pelo seu pleno desenvolvimento como cidadãos, além de contribuir para o fortalecimento da família, que tem especial proteção do Estado (CF, art. 226, *caput*).

A relevância da natureza do direito subjetivo à saúde acaba reforçando a necessidade de se planejar ações coordenadas entre os diferentes atores do sistema de justiça, não apenas quanto à judicialização (tratar a consequência), mas também quanto à própria formulação de políticas públicas para a garantia da adequada assistência à saúde (tratar a causa)³⁵⁴, por meio

³⁵² “Bens primários são, portanto, aquilo de que pessoas livres e iguais [...] precisam como cidadãos. Esses bens fazem parte de uma concepção parcial do bem com que cidadãos, que afirmam uma pluralidade de doutrinas abrangentes conflitantes, podem concordar com o propósito de fazer as comparações interpessoais necessárias para que haja princípios políticos exequíveis. Ainda que pluralismo signifique a impossibilidade de um acordo sobre uma concepção exaustiva do bem fundamentada numa doutrina abrangente, algumas ideias do bem são indispensáveis a qualquer descrição da justiça, política ou não; e podem ser livremente utilizadas na justiça como equidade desde que sejam compatíveis com ela enquanto concepções políticas. A concepção parcial do bem estabelecida pela interpretação dos bens primários é uma dessas ideias” (RAWLS, John. **Justiça como equidade – uma reformulação**, 2003, p. 85-86).

³⁵³ Como bem apontam ANDREUCCI e JUNQUEIRA, “o Marco Legal da Primeira Infância é um conjunto de ações voltadas à promoção do desenvolvimento infantil, desde a concepção, até os seis anos de idade. Incluindo todas as esferas da Federação com a participação da sociedade, e que prevê a criação de políticas, planos, programas e serviços que visam garantir o desenvolvimento integral de mais de 20 milhões de brasileiros nesta faixa etária. Pesquisas científicas contemporâneas revelam que os investimentos em políticas públicas para a Primeira Infância são os mais eficazes e que trazem mais retorno, pois apresentam inúmeros resultados para o presente e para a formação futura da criança e da sociedade. Nos primeiros anos de vida, o desenvolvimento físico, psicológico e emocional da criança ganha contornos para transformações em grandes dimensões” (ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan; JUNQUEIRA, Michelle Asato. Crianças visíveis e direito à voz como direito humano fundamental: contributos jurídico-sociais do marco legal da primeira infância para o desenho de políticas públicas participativas no Brasil. **Cadernos de Direito Actual**, n. 7, 2017, p. 292).

³⁵⁴ No âmbito da Administração Pública Federal, um incentivo normativo à tomada de decisões coordenadas, entre diferentes setores do Poder Público, objetivando uma atuação mais racional, democrática e participativa do Estado, se deu com a edição da Lei nº 14.210/2021, que alterou a Lei 9.784/99, para o fim de inserir o instituto da decisão coordenada, definida legalmente como sendo “a instância de natureza interinstitucional ou intersetorial que atua de forma compartilhada com a finalidade de simplificar o processo administrativo mediante participação concomitante de todas as autoridades e agentes decisórios e dos responsáveis pela instrução técnico-jurídica, observada a natureza do objeto e a compatibilidade do procedimento e de sua formalização com a legislação pertinente” (§ 1º do artigo 49-A da Lei nº 9.784/99). Consoante afirma PAULA, “a inovação da legislação federal para introduzir o instituto da decisão coordenada fornece maior segurança

de uma “maior atenção do governo e da sociedade civil”³⁵⁵. Deve-se, portanto, agir de forma global e sistêmica, a fim de ampliar a capacidade de resposta institucional frente aos direitos fundamentais que correm riscos de perecimento e atenuar, tanto quanto possível, os efeitos deletérios da dor emocional (pela demora excessiva dos trâmites judiciais) acrescentadas à muitas vezes já preexistente dor física.³⁵⁶

No âmbito dos Cejuscs Federais, poder-se-ia, por exemplo, refletir sobre a ampliação do sistema desenvolvido no âmbito do Termo de Cooperação firmado entre o TJSP e o TRF da 3ª. Região (e demais participantes) para todos os demais Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, de modo a contemplar todo o território nacional.

Além disso, como, na esfera do Fonajus, as ações integradas de monitoramento da judicialização de prestações de assistência à saúde envolvem estudos sobre “fornecimento de medicamentos, produtos e insumos em geral, tratamentos e disponibilização de leitos hospitalares” (inciso I do artigo 2º da Resolução CNJ nº 107/2010), é de se ponderar também sobre a inclusão da participação de entidades do Terceiro Setor na proposição de medidas concretas para o aperfeiçoamento das demandas relacionadas à saúde.

Várias instituições da sociedade, inseridas no Terceiro Setor, prestam serviços de grande apoio ao Poder Público na promoção à saúde da população brasileira. Nessa perspectiva, destacam-se as Santas Casas e os hospitais filantrópicos. Essas entidades são, inclusive, as instituições embrionárias do nascimento do Terceiro Setor no Brasil, como muito bem assinalado por FERNANDES:

No que tange ao nascedouro do terceiro setor no Brasil as primeiras instituições documentadas que atuaram com filantropia e solidariedade, foram as Santas Casas de Misericórdia, impulsionadas pela força da Igreja Católica da época e datam de 1534 em Santos e em São Paulo e em 1737 no Rio de Janeiro. Todavia, as primeiras manifestações dignas de destaque como atuação precursora do Terceiro Setor são do período da introdução da Cruz Vermelha no Brasil e da criação da Legião Brasileira de Assistência.³⁵⁷

jurídica para os agentes decisores participantes e deve ser considerada pela sua potencialidade para viabilizar maior harmonização na tomada de decisão entre participantes da mesma esfera de poder” (PAULA, Ana Carolina Mello Pereira da Silva de. Coordenação Regulatória no Sistema Financeiro Nacional e Análise da Lei nº 14.210/2021. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, v. 16, n. 1, 2022, p. 47).

³⁵⁵ YENDO, Guilherme Masaiti Hirata. Direito universal. **A Palavra é a Semente**, 1996, p. 23.

³⁵⁶ “Faz-se necessário, assim, que os Poderes Públicos, em suas mais diferentes instâncias – Municípios, Estados, União, conjuntamente com as diferentes esferas do Poder Judiciário e dos órgãos jurídicos concernentes às funções essenciais à justiça (Ministério Público, Defensorias, Procuradorias etc.) – ajam de forma mais coordenada, visando a estabelecer planos de ação integrados e harmônicos” (FERNANDES, Aline Ouriques Freire; YENDO, Guilherme Masaiti Hirata; ERLO, Gustavo. As Câmaras Públicas de Conciliação como instrumento de acesso à justiça na gestão de conflitos na área da saúde. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 9, n. 1, jan.-jul. 2023, p. 113).

³⁵⁷ FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 177.

Tais entidades poderiam transmitir dados técnicos aos atores do sistema de justiça, bem como fornecer estudos específicos sobre a realidade da assistência à saúde em seus locais de atuação (por exemplo, produzindo relatórios sobre quais tipos de procedimentos cirúrgicos, exames e tratamentos estão habilitados a oferecer, informando o tempo médio de espera de pacientes em filas de transplantes de órgãos etc.). Desse modo, elas contribuiriam também para um melhor planejamento das ações envolvendo a ampliação do acesso à justiça nessa particular área temática³⁵⁸.

A proposta de construção de um novo sistema de justiça consensual, no âmbito da Justiça Federal por meio dos Cejuscs, é, assim, uma proposta necessariamente contextual, porque necessita se adaptar às particularidades dos direitos em litígio nessa esfera do Poder Judiciário brasileiro. Isso se reflete na escolha das instituições públicas e privadas mais adequadas a lidarem, de forma cooperativa e integrada, com a tutela desses direitos. Essa visão, de construção de um paradigma de acesso à justiça que seja adaptável no tempo às peculiaridades de cada espaço, também é defendida por FERNANDES, ao tratar da ligação entre Terceiro Setor e acesso à justiça, ao lecionar:

O acesso à justiça para ser aplicado e replicado no Brasil como proposto na referida pesquisa necessita de um modelo de cooperação intersetorial (Estado, Mercado, Sociedade) adaptado às particularidade de cada comunidade, de cada cidade, de cada Estado, com a visão de que se forem respeitados os direitos e liberdades dos indivíduos através do exercício da cidadania, da participação popular e da atribuição da condição de agente aos homens e mulheres, profundas mudanças sairão do patamar das ideias dos visionários que mirados um dia ousaram transformar solidariedade em dignidade, necessidade em oportunidade, anonimato em cidadania, individualidade em coletividade, desenvolvimento em liberdade.³⁵⁹

Trata-se, portanto, de promover o direito de acesso à justiça que esteja em consonância com uma gestão de conflitos adaptada às peculiaridades do caso concreto trazido à Justiça Federal. Deve-se considerar, nesse planejamento, tanto as necessidades e demandas do jurisdicionado, quanto a capacidade institucional dos atores públicos e privados quando em ação nos Cejuscs.

³⁵⁸ A Resolução CNJ nº 107/2010 (que institui o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde) prevê, inclusive, em seus artigos 4º e 5º, a possibilidade, respectivamente, tanto de participação de especialistas nesse Fórum, quanto de celebração de termos de acordo de cooperação técnica ou convênios com entidades especializadas no tratamento à saúde. Vislumbra-se, nesse acervo normativo, portanto, uma autorização legal para a participação inclusiva de entidades do Terceiro Setor em assuntos envolvendo a judicialização da saúde, enquanto política pública de Estado.

³⁵⁹ FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 244.

Como última proposta para aperfeiçoar os Cejuscs como instrumentos de resolução dos conflitos na Justiça Federal, tem-se a sua inserção no ensino jurídico de graduação. Esse tema será objeto de análise da próxima Subseção.

4.3.4 Da prática à teoria: inserção da atuação dos Cejuscs no ensino jurídico de graduação

Ampliar o direito de acesso à justiça por meio do incentivo ao uso de unidades judiciárias como os Cejuscs, destinadas especificamente ao emprego dos meios de autocomposição de conflitos, requer, como premissa básica, a mudança da própria mentalidade dos operadores do Direito. Tal mentalidade ainda está muito impregnada por um viés excessivamente voltado para a cultura do litígio³⁶⁰, onde há riscos de o acesso à justiça continuar a ser um serviço usado mais para os (poucos) litigantes habituais e menos para os (muitos) litigantes eventuais, que representam grande parcela da população³⁶¹.

Para esse objetivo, é fundamental, então, incutir na mentalidade dos operadores do Direito de amanhã – ou seja, os estudantes de graduação – a importância desses novos meios de solução das controvérsias. Isso requer reformas curriculares nos cursos de graduação, onde haja o comprometimento com a educação jurídica dentro de uma “visão social transformadora”³⁶². Isso porque estudar os CEJUSCs significa estudar um direito fundamental de acesso à justiça. Estudar o direito de acesso à justiça, por sua vez, implica num processo de educação para os direitos humanos – até porque o direito de acesso à justiça é, ele próprio, um direito humano. Sobre a importância da educação para os direitos humanos, dentro da perspectiva proposta por PAULO FREIRE, LOPES e MIRANDA ensinam:

³⁶⁰ Como, inclusive, analisado na Subseção 3.3.3.

³⁶¹ De acordo com a edição 2022 do Relatório Justiça em Números do CNJ, “em média, a cada grupo de cem mil habitantes, 11.339 ingressaram com uma ação judicial no ano de 2021” (p. 112), o que significa que, para uma população brasileira estimada, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 213 milhões (fonte: <https://www.ibge.gov.br/busca.html?searchword=popula%C3%A7%C3%A3o+brasileira+estimada>), cerca de 24,1 milhões de pessoas ingressaram com alguma ação judicial. Isso representa pouco mais de 11% da população brasileira, o que evidencia que grande parcela da população faz parte dos denominados litigantes eventuais.

³⁶² Tal transformação do ensino universitário, por meio de aproximação com a comunidade, se deu, por exemplo, no âmbito dos cursos de graduação em Ciências da Saúde na Universidade Estadual de Londrina, Paraná, em particular no curso de Medicina, na década de 1990, por obra da Prof. ANA MISAKO YENDO ITO, a qual, como afirmado por CAMPOS, “foi uma educadora sempre comprometida com a educação médica dentro de uma visão social transformadora, que procurou valorizar e estimular a perseguir a aproximação com os serviços de saúde e a comunidade, ajudando a enfrentar e a superar as naturais resistências a processos de mudanças desta natureza” (CAMPOS, João José Batista de. Como abrir caminhos para a transformação do ensino médico no Brasil. *Revista Brasileira de Educação Médica*, maio-dez. 1999, p. 18).

A educação deve ser construída tendo como objetivo principal a formação de todos os indivíduos, sem abrir mão das mais variadas técnicas e metodologias que possibilitem a discussão, prática, promoção e garantia dos direitos humanos, fazendo com que, a partir dessa forma de atuação, rompa-se com a situação de barbárie e de violações de direitos, fazendo emergir uma educação em direitos humanos, importante não só como garantia já inerente a todo ser humano, mas também para atuar na sensibilização e difusão do conhecimento sobre os direitos, conjunto indivisível que abarca direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.³⁶³

Educar para os direitos humanos significa, assim, fazer da educação um instrumento para que o cidadão esteja apto a, por meio do ensino, servir à comunidade da melhor maneira possível, segundo as normas jurídicas preconizadas na Constituição dentro de um regime democrático, que constitui, aliás, um dos princípios da educação em direitos humanos na pedagogia de FREIRE, conforme ensina FURTADO.³⁶⁴ Nesse contexto, a integração ensino-serviço-comunidade é algo que vem sendo buscado não apenas no ensino jurídico, mas também em outras áreas universitárias. Nos anos 90, a Universidade Estadual de Londrina (UEL), no Paraná, implementou, nos cursos da área das Ciências da Saúde, um projeto pioneiro denominado oficialmente de “Assistência Primária à Saúde: Práticas Multiprofissionais e Interdisciplinares” (PEEPIN). Consoante explicam DALLA COSTA e SAKAI:

O PEEPIN foi idealizado pela Professora Ana Misako Yendo Ito, e, desde 1992, a UEL vem desenvolvendo práticas que envolvem estudantes dos cursos da área da saúde em atividades de inserção nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) e seus territórios, desde o primeiro ano dos cursos, promovendo a integração ensino-pesquisa-comunidade.³⁶⁵

YENDO ITO concebeu o inovador programa universitário baseado numa proposta metodológica fundada na Pedagogia da Problematização. Tal proposta estava lastreada em cinco etapas. A primeira etapa consistia na observação da realidade, que se dava por meio de visitas de professores e alunos dos cinco cursos de Ciências da Saúde (Enfermagem, Medicina, Fisioterapia, Farmácia e Odontologia) às Unidades Básicas de Saúde. A segunda etapa era a identificação dos pontos-chave do problema. A terceira era a “teorização”, ou seja, o levantamento de informações para auxiliar na formulação de hipóteses de solução. A quarta

³⁶³ LOPES, Cloris Violeta Alves; MIRANDA, Kátia Aparecida da Silva Nunes. Paulo Freire e os Direitos Humanos: por um diálogo efetivo. **Cenas Educacionais**, v. 4., n. e9348, 2021, p. 7.

³⁶⁴ FURTADO, em monografia dedicada ao tema, enumera 16 (dezesseis) princípios da educação em direitos humanos na pedagogia de PAULO FREIRE. São eles: 1) a democracia, 2) a transformação social, 3) a politicidade, 4) a dignidade humana e o respeito à diversidade, 5) a realidade concreta como ponto de partida, 6) a inseparabilidade entre a educação para os direitos humanos e o direito à educação, 7) o diálogo, 8) a criticidade, 9) a ética, 10) o ensino para além da transmissão de conteúdos, 11) a coerência, 12) a coletividade, 13) o aprendizado pela prática, 14) o foco no processo, não no resultado, 15) a formação dos educadores, 16) o planejamento (FURTADO, Marta Mazetti Clemente. **A educação em direitos humanos na pedagogia de Paulo Freire**, 2022, p. 22-60).

³⁶⁵ DALLA COSTA, Ester Massae Okamoto; SAKAI, Márcia Hiromi. *UNA-SUS system: ten years of UNA-SUS/UEL experience. Experiências exitosas da rede UNA-SUS: 10 anos*, 2020, p. 129.

etapa consistia no estabelecimento de hipóteses. Por fim, a quinta e última etapa era a aplicação das hipóteses de solução à realidade.³⁶⁶

Por meio dessa metodologia, algumas visões tradicionais foram superadas e substituídas por outras mais inovadoras. Destacam-se, dentre elas, as seguintes: (a) a ideia de que o aluno do primeiro ano de curso de graduação não sabe nada, sendo muito imaturo, foi substituída pela ideia de que o aluno de primeiro ano de graduação tem sua vivência particular e um largo horizonte de vida à sua frente. Como sujeito ativo do processo de aprendizagem, ele exerce seu papel com muita responsabilidade; (b) a ideia tradicional de que a teoria deveria ser vista antes da prática foi substituída, no âmbito do PEEPIN, pela ideia de que a prática, realizada de modo até antecedente à teoria, faz com que a teoria sirva de reflexão sobre os motivos da prática, e, conseqüentemente, desse modo permite reformular ou valorizar a prática; (c) na visão tradicional no ensino de graduação das Ciências da Saúde, as denominadas disciplinas básicas deveriam anteceder as disciplinas profissionalizantes; no PEEPIN, ela foi substituída pela ideia de que a disponibilização de atividades em que o discente percebe a necessidade de interdisciplinaridade na resolução de problemas revela aspectos das disciplinas básicas e, assim, favorece a motivação, tanto interna quanto externa, do aluno para seu estudo.³⁶⁷

Um ponto a se destacar desse projeto foi justamente a inserção de estudantes de cursos de área da saúde (como Medicina, Enfermagem etc.) em atividades práticas em Unidades Básicas de Saúde (UBS), incluindo alunos do primeiro ano de graduação. Rompeu-se, portanto, com a arraigada ideia, presente em muitos (senão na totalidade) dos cursos de graduação em geral, incluindo os cursos de Direito, de que as disciplinas de cunho mais prático deveriam obrigatoriamente ser realizadas somente depois das disciplinas de formação teórica.³⁶⁸

Essa inserção dos alunos na comunidade, para além dos aspectos teóricos, estabelece a formação de novos valores por meio da criação de um compromisso ético dos alunos com o meio em que futuramente, como profissionais formados, terão que atuar. Como bem assinalam YENDO ITO *et al.*:

³⁶⁶ YENDO ITO, Ana Misako *et al.* **PEEPIN: uma experiência inovadora na educação superior**, 1997, p. 12.

³⁶⁷ YENDO ITO, Ana Misako *et al.*, *ob. cit.*, 1997, p. 24-27, onde há o quadro completo comparando a visão tradicional com a visão inovadora do PEEPIN.

³⁶⁸ Nesse ponto, é fundamental que o processo educacional coloque o sujeito inserido na realidade social em que atue ou vá atuar. A partir da ótica de FREIRE, da construção de uma pedagogia voltada para o aprendizado dos direitos humanos, MAGRI escreve: “a educação possui um papel primordial na perspectiva de construir uma cultura de DH [Direitos Humanos], pela sua importância e alcance dentro do espaço social, mas para tal é fundamental uma educação que dialoga com a realidade dos sujeitos envolvidos no processo de ensino e aprendizagem. Que prime pela ação dialógica, visando à práxis do sujeito na sua realidade em que esteja inserido” (MAGRI, Cledir Assisio, *ob. cit.*, p. 9).

Antes de formar enfermeiros, farmacêuticos, fisioterapeutas, médicos e odontólogos, queremos formar o cidadão. Trabalhar com a metodologia da problematização implica em se inserir na comunidade e trabalhar com ela na resolução de problemas demandados pela comunidade e pelos serviços de saúde. Dessa forma estabelece-se uma relação de compromisso ético com a realidade social.³⁶⁹

A experiência dos alunos do PEEPIN com Unidades Básicas de Saúde, que são normalmente a primeira porta dos cidadãos para o acesso a serviços de saúde, pode ser replicada para os cursos de Direito, usando uma analogia semelhante. Isso porque a primeira porta dos cidadãos para o acesso a serviços de justiça tem cada vez mais sido a porta da mediação e conciliação, não só como primeira fase do processo judicial propriamente dito, mas também como uma etapa preliminar ao próprio processo judicial, onde os CEJUSCs desempenham papel relevante. Além disso, ela estimularia a abertura ao diálogo como passo inicial para a construção jurídica de soluções pelo estudante de Direito, abertura essa que é essencial ao processo de aquisição de conhecimento, na linha do ensinamento de FREIRE.³⁷⁰

Assim, poder-se-ia pensar na inserção de estudantes de graduação em Direito em atividades práticas em Cejuscs federais (como uma espécie de “unidade básica de justiça” na Justiça Federal), mediante acompanhamento de audiências e elaboração de relatórios, sob a supervisão de professores. Além disso, poder-se-ia implementar práticas relativas à cultura da paz já no próprio ambiente escolar. ANDREUCCI e CARACIOLA defendem, a propósito, que as políticas públicas de adequado tratamento dos conflitos:

Para serem efetivas, hão de ser implementadas já em ambiente escolar, perpassando por todo processo ensino-aprendizagem. Destarte, o êxito da mediação, depende da prática de uma educação voltada para a resolução de conflitos, que modela e ensina, de formas culturalmente significativas, uma variedade de processos, práticas e competências que ajudam a lidar com os conflitos individuais, interpessoais e institucionais e criam comunidades acolhedoras e seguras.³⁷¹

O que também se pode extrair como relevante dessa prática inovadora proporcionada pelo PEEPIN, e que pode ser plenamente aplicada a atividades pedagógicas envolvendo os

³⁶⁹ YENDO ITO, Ana Misako *et al*, ob. cit., 1997, p. 30-31.

³⁷⁰ “A experiência da abertura como experiência fundante do ser inacabado que terminou por se saber inacabado. Seria impossível saber-se inacabado e não se abrir ao mundo e aos outros à procura de explicação, de respostas a múltiplas perguntas. O fechamento ao mundo e aos outros se torna transgressão ao impulso natural da incompletude. O sujeito que se abre ao mundo e aos outros inaugura com seu gesto a relação dialógica em que se confirma como inquietação e curiosidade, como inconclusão em permanente movimento na história” (FREIRE, Paulo, ob. cit., 2011, p. 92). LOPES e MIRANDA, partindo dos ensinamentos de FREIRE, escrevem: “o conhecimento adquirido nas escolas deve ser um instrumento que conecta a realidade do ser humano a seu crescimento como cidadão e permite sua transformação individual, coletiva e de mundo, pois, se colocada em prática a pedagogia libertadora pregada por Freire, com a inserção de uma escola cidadã, a educação ali promovida poderá proporcionar a tal sonhada transformação social e consequente conquista de uma sociedade mais humanizada, permeada pela igualdade e justiça social para todos, com respeito aos direitos humanos (LOPES, Cloris Violeta Alves; MIRANDA, Kátia Aparecida da Silva Nunes, ob. cit., 2021, p. 13).

³⁷¹ ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan; CARACIOLA, Andrea Boari, ob. cit., 2017, p. 286.

CEJUSCs, é que o exercício da cidadania não abarca apenas os demandantes dos serviços judiciais (a comunidade). Ele abrange também – e nisso vem um ponto de destaque – os próprios alunos e operadores do Direito, ou seja, os ofertantes do serviço jurídico. E esse é um ponto que merece particular ênfase na medida em que normalmente se associa o fortalecimento da cidadania apenas pela ótica dos consumidores dos serviços jurídicos, relegando a segundo plano que os próprios profissionais do Direito necessitam também ter uma formação humanística fortalecedora de seu papel enquanto cidadãos em um Estado Democrático de Direito. Como bem destacam YENDO ITO *et al.*: “no PEEPIN a ideia é trabalhar na comunidade e com ela. O professor/instrutor, alunos e profissionais exercem sua cidadania resgatando o direito à cidadania de toda a comunidade.”³⁷²

Indo mais além, pensamos que o caráter interdisciplinar e multiprofissional do qual se revestiu o PEEPIN também poderia ser aplicado, com as devidas adaptações, ao ensino não somente do Direito, mas também de outras áreas das Ciências Sociais cujos saberes têm a potencialidade para ajudar no cumprimento das finalidades dos CEJUSCs federais.

Como a mediação e a conciliação podem envolver a necessidade de se trabalhar com os aspectos emocionais e psicológicos das partes envolvidas, principalmente do cidadão frente ao Poder Público, sugere-se a inserção de estudantes dos cursos de Psicologia e de Sociologia em atividades pedagógicas junto aos Cejuscs Federais, mediante supervisão e orientação de um docente. Essa atividade poderia oferecer aos alunos subsídios práticos para a aprendizagem de questões relacionadas às emoções que giram em torno do conflito (Psicologia) e às questões sociais que formam o pano de fundo do conflito (Sociologia). O ensino de técnicas associadas à comunicação não violenta (CNV), dentro de todos esses diferentes cursos, também contribuiria para fomentar a mediação de conflitos de uma maneira eficiente.³⁷³ Essa perspectiva educacional multidisciplinar e multiprofissional justifica-se, ainda, porque a própria sociedade é multicêntrica e policontextual, não havendo um centro que ocupe posição privilegiada no sistema social, na esteira do pensamento de LUHMANN.³⁷⁴

³⁷² YENDO ITO, Ana Misako *et al.*, ob. cit., 1997, p. 36.

³⁷³ “A Comunicação Não Violenta (CNV) é um poderoso modelo de comunicação, mas vai muito além disso. É um modo de ser, de pensar e de viver. Seu propósito é inspirar conexões sinceras entre as pessoas de maneira que as necessidades de todos sejam atendidas por meio da doação compassiva. Ela nos inspira a nos doarmos de coração. E também nos ajuda a nos conectarmos à nossa divindade interior e ao que existe de mais vivo dentro de nós” (ROSENBERG, Marshall, ob. cit., 2019, p. 7).

³⁷⁴ NEVES, ao ser entrevistado sobre a teoria dos sistemas sociais de LUHMANN, afirmou: “a grande contribuição da teoria sistêmica foi apontar para o fato de que a complexidade da sociedade moderna torna infrutífero qualquer modelo simplista que pretende descrever, esclarecer ou justificar a sociedade a partir de um único mecanismo ou aspecto: seja poder, no caso de Foucault, luta de classes, no caso de Marx, capital simbólico, no

Sabe-se, porém, das dificuldades de se implementarem mudanças em estruturas curriculares dos cursos de graduação, notadamente na área do Direito. No ensino jurídico parece imperar uma resistência à mudança no *status quo*, o que abarca, inclusive, o modo e a sequência cronológica com que são ofertadas as disciplinas, em que as de cunho teórico precedem às de natureza prática.

Contudo, numa sociedade que evolui e que se torna cada vez mais complexa, “ondas renovatórias de ensino jurídico” (para usar a expressão metafórica adotada no Projeto Florença de Cappelletti *et al.*)³⁷⁵, propostas academicamente, e alicerçadas em experiências conduzidas com êxito em outras áreas do saber humano – como nas Ciências da Saúde, demonstradas acima – podem contribuir para aprimorar a formação do futuro profissional do Direito.

Trata-se de um grande desafio, pois significaria romper com velhos paradigmas, como aquele de que o estudante de graduação do primeiro ano, que recém-ingressou na universidade, só deve conhecer a prática no final da graduação. Isso também ocorreu com o PEEPIN, pois foi, através dele, que se criou um “fato novo”, com inúmeros desdobramentos (a maioria positivos):

O PEEPIN transformou-se num fato novo na educação dos profissionais de saúde ao aproximar os estudantes desde cedo das questões da saúde da população, suas causas e consequências, com o acompanhamento de docentes e supervisores dos serviços de saúde. [...] Hoje, os coordenadores das Unidades Básicas de Saúde participam das capacitações, reuniões, montagem do cronograma anual e desenvolvimento do projeto. A comunidade deixa de ser um elemento passivo e participa, em alguns locais, da escolha do problema a ser estudado, bem como da maneira de intervir. [...] O envolvimento dos profissionais dos serviços locais no projeto resulta num processo de educação permanente em saúde.³⁷⁶

A comunidade jurídica, e a própria sociedade, caminham para um novo sistema de gestão de conflitos, baseado em técnicas preventivas e fundado em uma cultura, alicerçada em princípios democráticos e participativos. Esse sistema pretende ser mais cooperativo e menos adversarial, mais solidário e menos subtrativo, mais dialógico e menos impositivo. Para a construção desse novo sistema, há um relevante papel a ser exercido pelos cursos que são

caso de Bourdieu ou agir comunicativo, no caso de Habermas. Toda e qualquer teoria social, para ser frutífera e socialmente adequada, tem que se submeter ao imperativo de um mundo social multicêntrico e policontextual. Ou seja, não há um centro da sociedade, que possa ter uma posição privilegiada da sociedade; não há um sistema ou mecanismo social a partir do qual todos os outros possam ser compreendidos. Nesse sentido, penso que Luhmann supera, sem dúvida, os clássicos da sociologia. Mas não aceita o modelo fragmentário pós-moderno, pois insiste em que os sistemas sociais parciais, como o direito, economia e a política, reproduzem-se de forma unitária e generalizada de acordo com os seus códigos-diferença (ter/não-ter, poder/não-poder, lícito/ilícito), sem que com isso negue a pluralidade dos sistemas no plano dos seus programas e critérios” (NEVES, Rômulo Figueira. *A Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann – entrevista com Marcelo Neves. Plural; Sociologia*. USP, São Paulo, 2004, p. 127).

³⁷⁵ Sobre as ondas renovatórias do Projeto Florença, vide Capítulo 2, Subseção 2.2.2.

³⁷⁶ YENDO ITO, Ana Misako *et al.*, ob. cit., 1997, p. 54-55.

responsáveis justamente por formar não só os futuros profissionais, mas os futuros cidadãos. Adicionalmente, também pensamos que, sob um ponto de vista global e sistêmico, haveria a necessidade de se refletir sobre a educação desde a primeira infância, fundada em propostas pedagógicas emancipatórias de FREIRE, somadas às diretrizes legais estabelecidas pelo Marco Legal da Primeira Infância, como enfatizado por ANDREUCCI *et al.*³⁷⁷

Nesse contexto, talvez caibam novas formas de se pensar e de se agir quanto à estrutura curricular oferecida atualmente pelas instituições de ensino jurídico, a fim de fortalecer não só os Cejuscs Federais dentro de um novo sistema de justiça consensual, mas também os próprios paradigmas que norteiam o tratamento dos conflitos de interesses no ordenamento jurídico brasileiro. Tal linha argumentativa está, inclusive, em sintonia com o pensamento de FERNANDES, que assinala:

É impreterível a presença do discernimento em todos os atores sociais quando da interpretação da Constituição pois uma nação cidadã não deve existir apenas no texto constitucional, tem que ser edificada através da participação popular legítima, do apoio aos movimentos sociais, da educação dos homens, mulheres (e principalmente das crianças), para compreender e entronizar o que é ser na prática uma sociedade livre, partilhada de modo menos desigual, justa e solidária, que tenha como alvo o desenvolvimento nacional, a diminuição (com vistas a erradicação como reza a Constituição Federal) da pobreza, da marginalização, das desigualdades sociais e regionais, da promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, ou quaisquer outras formas de discriminação³⁷⁸.

O fortalecimento de instrumentos de acesso à justiça, como os Cejuscs Federais, passa pelo fomento de uma cultura mais voltada à irradiação de métodos autocompositivos de solução dos conflitos. Sob essa ótica, repensar o ensino jurídico também pode trazer frutos positivos para uma gestão preventiva de conflitos que seja coerente com os valores propugnados pela Constituição Federal.

³⁷⁷ “Urge a criação de uma rede proficua de debates para que o direito à voz seja implementado a partir das reais necessidades dos infantes e não somente como norma posta, que não ecoa na realidade social. A visão adultocêntrica, pautada na compreensão interpretativa dos adultos de que são os tradutores dos ‘quereres’ infantis, deve ser abandonada por completo para que o exercício da cidadania infantil seja reconhecido plenamente. Não há dúvidas que a educação para libertação e empoderamento começa na primeira infância. Essa educação, que tem por pressuposto o engajamento, o fortalecimento do direito à voz e a compreensão da dimensão dos direitos humanos para a paz, não está voltada a ignorar o fenômeno da violência ou do conflito; pelo contrário, é a forma de lidar com o conflito à luz do diálogo, da mediação, do discurso da diversidade” (ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan; NASSAR, Paulo; FARIAS, Luiz Alberto de. Quando Paulo Freire e o Marco Legal da Primeira Infância dialogam: novas narrativas de comunicação de direitos e emancipação de vozes de crianças no Brasil. **Interfaces da comunicação**, v. 1, n. 1, 2023, p. 13).

³⁷⁸ FERNANDES, Aline Ouriques Freire, ob. cit., 2020, p. 243.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As estruturas do Poder Judiciário brasileiro, e em especial as da Justiça Federal, precisam ser revisadas a partir das novas demandas da sociedade, bem como das transformações pelas quais ela vem passando nas últimas décadas. A cultura do litígio precisa ceder espaço e coexistir em harmonia com a cultura da pacificação, a fim de que o acesso à ordem jurídica justa deixe de ser simples promessa constitucional e passe a habitar a realidade do dia a dia daqueles que buscam a tutela de seus direitos fundamentais.

O presente trabalho procurou estudar os Cejuscs na Justiça Federal a partir dessa nova ótica de acesso à justiça, em três Capítulos sequenciados e ordenados de forma a criar uma linha de raciocínio coerente com a metodologia empregada. Repensar o Poder Judiciário a partir de novas estruturas organizacionais, como os Cejuscs, significa refletir sobre as potencialidades de um novo sistema de justiça, ancorado na consensualidade, na pedagogia da autonomia, na comunicação não violenta e na construção de uma cultura da paz que promova o engajamento de novos atores sociais, em especial os que emergem do Terceiro Setor, nos espaços de produção da justiça.

Essa reflexão começou no Capítulo 2, com considerações sobre a gestão de conflitos no importante tema do acesso à Justiça enquanto direito humano consagrado em inúmeros Tratados e Convenções Internacionais e direito fundamental previsto na Constituição Federal brasileira. A Justiça de porta única, monopolizada pelo Poder Judiciário, passou a coexistir com novos instrumentos extrajudiciais de solução de conflitos, como a mediação e a conciliação. Isso deu ensejo, por seu turno, à criação de um sistema brasileiro de Justiça Multiportas, em que se valoriza a autonomia dos cidadãos na construção do consenso, mediante processos sociais participativos mediados pelo uso da linguagem, e fundamentados em técnicas de comunicação não violenta. A pluralização do acesso à justiça acaba sendo um reflexo da democratização dos meios de solução de conflitos. Tudo isso colabora para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, que tem na dignidade da pessoa humana seu principal eixo axiológico e sua razão última de existir: é o Estado quem deve servir e ser uma ferramenta à disposição dos interesses do cidadão, e não o contrário.

Mas a concretização dos direitos humanos de uma maneira mais abrangente, plural e democrática, não depende apenas de uma estrutura normativa que lhe dê suporte. É preciso também que haja uma estrutura axiológica apropriada. O valor que norteia a busca por um

direito de acesso à justiça mais inclusivo e mais receptivo e aberto às novas demandas da sociedade é a paz. O desenvolvimento da cultura da paz, foi, assim, o mote que norteou a construção do Capítulo 3.

Observou-se que o agir comunicativo animado pelo consenso constrói identidades, facilita a tomada de decisões e, fundamentado na empatia, na cooperação e em técnicas de comunicação não violenta, traz benefícios mútuos para os sujeitos da relação jurídica. A cultura da paz deixa, assim, de ser algo abstrato e distante da realidade das pessoas para se tornar algo concreto, vivo, e pleno de potencialidades passíveis de serem exercidas quando se dá ao cidadão a autonomia, a educação, a emancipação, a voz, a liberdade e a capacitação necessárias para construir soluções visando à resolução de seus problemas.

Os métodos autocompositivos de solução de conflitos, como a mediação e a conciliação, deixam, assim, de serem meras projeções utópicas contidas no plano teórico das leis e códigos para se tornarem instrumentos vigorosos e concretos de ação, disponíveis e ao alcance dos cidadãos. Eles são trazidos para dentro do Poder Judiciário através da criação de políticas públicas específicas, contidas principalmente na Resolução CNJ nº 125/2010 e, especificamente na Justiça Federal, na Resolução CJF nº 398/2016. O Poder Judiciário passa a reconhecer, assim, que é necessário uma mudança na gestão de conflitos. Ele reconhece que a cultura do litígio já não funciona mais para resolver todas as situações conflituosas que são trazidas em cada processo judicial, e que uma revisão das estruturas judiciárias se torna indispensável para fazer a adequada leitura das necessidades jurídicas da sociedade brasileira.

Surgem, então, nesse contexto, os Cejuscs. Como Centros dedicados especificamente à veiculação das sessões de mediação e conciliação, eles passam a se constituir em núcleos jurisdicionais apropriados para a difusão da cultura da paz dentro do Poder Judiciário. E isso ocorre não apenas por serem Centros dedicados ao uso de instrumentos autocompositivos de solução de conflitos, mas também por serem Centros Judiciários voltados para o exercício de atos inerentes à cidadania.

Porém, esses Centros devem ser tratados conforme as especificidades do ramo do Poder Judiciário em que operam. Daí surgiu a necessidade de se desenvolver um Capítulo próprio dedicado à exploração dos Cejuscs na Justiça Federal. Concebeu-se, portanto, o Capítulo 4, em que se buscou analisar a estrutura e as potencialidades desses Centros à luz das particularidades que norteiam a Justiça Federal. Essas particularidades podem ser visualizadas sob duas óticas. Primeiro, sob a ótica de quem normalmente ocupa o polo passivo das demandas na Justiça Federal, que é a Administração Pública Federal. Segundo, sob a ótica de quem normalmente

ocupa o polo ativo dessas demandas, que é o cidadão oriundo das camadas mais desfavorecidas da população brasileira, especialmente quando a causa versa sobre benefícios previdenciários e assistenciais.

Verificou-se a existência de uma gama de oportunidades que podem ser melhor exploradas, a fim de usar todas as potencialidades visualizadas nos Cejuscs Federais. Essas oportunidades vão desde ações interinstitucionais permanentes com a Administração Pública Federal, visando a dar, por exemplo, tratamento uniforme à litigiosidade de massa, até ações coordenadas com Defensorias Públicas, advocacia privada e entidades do Terceiro Setor, na defesa e orientação jurídicas dos jurisdicionados. Reflexões foram realizadas sobre as grades curriculares de ensino dos cursos jurídicos, de modo a disseminar a cultura da paz – que está no núcleo da atuação dos Cejuscs – entre os estudantes de Direito já no início do curso, e não no seu final, como normalmente ocorre. Dentro de uma proposta acadêmica voltada para o aperfeiçoamento das ferramentas jurídicas à disposição dos cidadãos, buscamos também refletir sobre a necessidade de se estimular a construção de um educação escolar voltada para a promoção dos direitos humanos, desde a primeira infância, com foco no preenchimento das demandas dos cidadãos. Afinal, a sociedade é a destinatária última das ações do Estado que envolvam tratamento de conflitos, sejam esses conflitos judicializados, sejam esses conflitos ocorrendo ainda apenas no campo social e pré-jurídico.

Diante de tudo o que foi pesquisado, desenvolvido e refletido no trabalho, responde-se afirmativamente ao problema de pesquisa proposto. Isto é, os Cejuscs são estruturas judiciárias adequadas para o pleno fomento de um sistema de justiça consensual na Justiça Federal brasileira. A hipótese levantada inicialmente – a de que os Cejuscs na Justiça Federal possuem desenho normativo adequado para contribuir com uma gestão preventiva e consensual de conflitos – foi igualmente corroborada.

Contudo, é preciso ir além e entender que os Cejuscs constituem ferramentas para a promoção dos direitos humanos dentro de um sistema de justiça consensual. É preciso vê-los e fazê-los funcionar dentro de uma proposta pedagógica voltada à disseminação da cultura da paz, onde diversos atores sociais, principalmente as organizações da sociedade civil e do Terceiro Setor, possam ativamente se engajar na concretização dos direitos fundamentais, oferecendo condições para a emancipação e a autonomia dos cidadãos.

A abordagem aqui realizada, assim, não esgota o tema ora versado. Sugere-se, pois, que mais estudos sejam feitos, de modo a ampliar o debate público sobre a realização do direito de

acesso à justiça por meio da pluralização dos instrumentos extrajudiciais de solução de conflitos, inclusive aqueles que se materializam dentro do Poder Judiciário.

Trata-se de uma tarefa que impõe um contínuo desafio ao profissional do Direito: como fazer uma aproximação cada vez maior entre o Poder Judiciário e a sociedade civil. Os Cejuscs na Justiça Federal possuem potencialidades que se amoldam a esse desafio. Algumas conhecidas; outras, a serem exploradas. Desenvolver novas linhas de reflexão e de ação é a atividade que ora se sugere, dentro de um propósito orientado pelo fortalecimento dos direitos fundamentais e do próprio Estado Democrático de Direito no Brasil, tendo como centro de atuação um olhar voltado para o cidadão, enquanto indivíduo singular sujeito de direitos e merecedor da proteção estatal.

Dessa forma, a construção de um sistema de justiça consensual na Justiça Federal não depende apenas de estruturas normativas configuradas para dar aos CEJUSCs a autonomia na condução das sessões de conciliação e mediação. É preciso também mobilizar atores públicos e sociais, sobretudo os da sociedade civil e os do Terceiro Setor, engajando-os nessa democratização e pluralização do acesso à justiça. E toda essa ação coordenada entre Poder Judiciário, profissionais do Direito e a sociedade civil deve ter como eixo central de atuação a preocupação com a emancipação, a educação e a concretização dos direitos fundamentais do cidadão, fim último do sistema de justiça brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan; CARACIOLA, Andrea Boari. A adequação dos meios de solução de conflitos na perspectiva dos direitos fundamentais: um ensaio pela cultura da mediação e da paz. **Cadernos de Direito Actual**, n. 7, 2017, p. 273-288. Disponível em: <https://cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/228> Acesso em: 8 set. 2023.
- ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan; JUNQUEIRA, Michelle Asato. Crianças visíveis e direito à voz como direito humano fundamental: contributos jurídico-sociais do marco legal da primeira infância para o desenho de políticas públicas participativas no Brasil. **Cadernos de Direito Actual**, n. 7, 2017, p. 289-303. Disponível em: <https://cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/229> Acesso em: 9 set. 2023.
- ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan; NASSAR, Paulo; FARIAS, Luiz Alberto de. Quando Paulo Freire e o Marco Legal da Primeira Infância dialogam: novas narrativas de comunicação de direitos e emancipação de vozes de crianças no Brasil. **Interfaces da comunicação**, v. 1, n. 1, 2023, p. 1-16. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/interfaces/article/view/211498> Acesso em: 10 set. 2023.
- ARNAUD, André-Jean *et al.*, **Dicionário Enciclopédico de Teoria e de Sociologia do Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES (ANOREG-BR). **Cartório em Números 2022**. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Carro%CC%81rios-em-Nu%CC%81meros-Edic%CC%A7a%CC%83o-2022.pdf> Acesso em: 11 fev. 2023.
- AXELROD, Robert. **A evolução da cooperação**. Tradução de Jusella Santos. São Paulo: Leopardo, 2010.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Trad. Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BOGHOURIAN, Tatiana; MARINHO JÚNIOR, Jânio Urbano. Mediação e conciliação: aplicação prática na Justiça Federal e perspectivas frente às novas tecnologias. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 13, 2020, p. 56-78. <https://doi.org/10.46901/revistadadpu.i13.2020>, Acesso em: 7 set. 2022.
- BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. **Direitos Fundamentais & Justiça**, n. 3, abr.-jun. 2008, p. 82-93.
- BORTOLAI, Luís Henrique. Acesso à Justiça: ênfase na difusão de informações jurídicas à sociedade de maneira geral. **Revista de Direito Brasileira**. São Paulo, SP. v. 4, n. 6, maio-ago. 2016, p. 128-138.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm Acesso em: 6 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 31 dez. 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 21 nov. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.** Dispõe sobre a arbitragem. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 24 set. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9307.htm Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.** Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 11 set. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.** Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 9 fev. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007.** Altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111441.htm Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Lei 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; [...] Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 29 jun. 2015. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2015/Lei/L13140.htm Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.112, de 24 de dezembro de 2020.** Altera as Leis nos 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 8.929, de 22 de agosto de 1994, para atualizar a legislação referente à recuperação judicial, à recuperação extrajudicial e à falência do empresário e da sociedade empresária. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 26 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14112.htm Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 10 jun. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm Acesso em: 25 fev. 2023.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Justiça Multiportas e inovação. **Tecnologia e Justiça Multiportas.** 2021, p. 261-274.

CALISSI, Jamile Gonçalves. **O conteúdo jurídico-substancial da identidade étnico-cultural no sistema constitucional brasileiro.** São Paulo: Max Limonad, 2017.

CAMPOS, João José Batista de. Como abrir caminhos para a transformação do ensino médico no Brasil. **Revista Brasileira de Educação Médica**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2/3, maio-dez. 1999, p. 11-20. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbem/a/sKLdRkFfb8Wr5qspYsPS8cy/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 1º fev. 2023.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** Trad. Roneide Venancio Majer. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

CHIESI FILHO, Humberto. **Um novo paradigma de acesso à justiça: autocomposição como método de solução de controvérsias e caracterização do interesse processual.** Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). **I Jornada de Direito Administrativo: Enunciados Aprovados.** Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2020. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/Jornada%20de%20Direito%20Administrativo%20-%20Enunciados%20aprovados/jornada-de-direito-administrativo-enunciados-aprovados/@@download/arquivo> Acesso em: 3 mar. 2023.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). **II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios: Enunciados Aprovados.** Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2021.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). **Resolução nº 398/2016**. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Res%20398-2016.pdf> Acesso em: 26 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Centros de solução de conflitos são considerados atividade fim do Judiciário**. Brasília, CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/centros-solucao-de-conflitos-sao-considerados-atividade-fim-do-judiciario/> Acesso em: 21 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Mediação e Conciliação avaliadas empiricamente**. Brasília, CNJ, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/321> Acesso em: 26 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **O perfil dos jurisdicionados na gratuidade de justiça e da isenção de custas processuais**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/03/relatorio-gratuidade-nos-processos-v6-2023-04-17.pdf> Acesso em: 11 jun. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Painel Grandes Litigantes**. Brasília, CNJ, 2023. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/> Acesso em: 3 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Primeira versão de painel sobre grandes litigantes no Brasil é lançada**. Brasília, CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/primeira-versao-de-painel-sobre-grandes-litigantes-no-brasil-e-lancada/> Acesso em: 3 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 149/2023**. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243> Acesso em: 4 set. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 107/2010**. Institui o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/173> Acesso em: 13 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 125/2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156> Acesso em: 3 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 219/2016**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2274> Acesso em: 21 out. 2022.

DALLA COSTA, Ester Massae Okamoto; SAKAI, Márcia Hiromi. UNA-SUS system: ten years of UNA-SUS/UFLA experience. **Experiências exitosas da rede UNA-SUS: 10 anos**. SALGADO FILHO, Natalino *et al.* (organizadores). São Luís: EDUFMA, 2020, p. 125-135. Disponível em: <http://www.nuteds.ufc.br/wp-content/uploads/2021/01/EXPERIENCIAS-EXITOSAS-e-book.pdf> Acesso em: 02 fev. 2023.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DAWKINS, Richard. **O gene egoísta**. Trad. Rejane Rubino. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

DEMO, Roberto Luis Luchi. A importância do diálogo para o gerenciamento de conflitos previdenciários na justiça multiportas. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 59, n. 235, p. 103-127, jul./set. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p103 Acesso em: 29 out. 2022.

DINAMARCO, Cândido Rangel. O novo Código de Processo Civil brasileiro e a ordem processual civil vigente. **Revista de Processo**, v. 247, set. 2015 [recurso eletrônico], p. 1-40.

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

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO (DPE). **Litígios que repercutem na primeira infância e o projeto das Câmaras de Resolução em Litígios de Saúde**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/Projeto-C%C3%A2maras-de-Resolu%C3%A7%C3%A3o-de-Lit%C3%ADgios-em-Sa%C3%BAde-Rodrigo-Azambuja.pdf> Acesso em: 22 out. 2022.

FERNANDES, Aline Ouriques Freire. **A função democrática do Terceiro Setor – a busca pelo fortalecimento da cidadania no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Ape’Ku, 2020.

FERNANDES, Aline Ouriques Freire; TAVARES NETO, José Querino; BAREATO, Larissa P. P. Junqueira Reis. Socioambientalismo, governança corporativa e terceiro setor: o impacto positivo da empresa no Direito Ambiental como interesse coletivo. **Revista Paradigma**, n. 18, 2009, p. 79-102.

FERNANDES, Aline Ouriques Freire; YENDO, Guilherme Masaiti Hirata; ERLO, Gustavo. As Câmaras Públicas de Conciliação como instrumento de acesso à justiça na gestão de conflitos na área da saúde. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 9, n. 1, jan.-jul. 2023, p. 99-118. DOI: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0111/2023.v9i1.9787> Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/9787> Acesso em: 9 set. 2023.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**. 8. ed., ver. e atual. Curitiba: Cia. Bras. de Educação e Sistemas de Ensino, 2020.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: negociação de acordos sem concessões**. 2. ed. Trad. Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. Rio de Janeiro: Imago, 2005.

FONSECA, Reynaldo Soares da. **A conciliação à luz do princípio constitucional da fraternidade: a experiência da Justiça Federal da Primeira Região** (Dissertação de Mestrado). São Paulo: PUC, 2014. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/6642/1/Reynaldo%20Soares%20da%20Fonseca.pdf> Acesso em: 18 fev. 2023.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

FREITAS, Breno Capeletto; SARTORI, Giana Lisa Zanardo. A conciliação e a (in) efetividade da Resolução 125 do CNJ enquanto política pública nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos instalados na Comarca de Erechim/RS. **Vivências: Revista Eletrônica de Extensão da URI**, v. 14, n. 26, maio-2018, p. 27-46.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Relatório ICJ Brasil**, 1º semestre/2017. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: 2017. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: 21 fev. 2023.

FURTADO, Marta Mazetti Clemente. **A educação em direitos humanos na pedagogia de Paulo Freire**. Universidade Estadual Paulista (Unesp), 2022. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/216582> Acesso em: 11 set. 2023.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. **A tragédia do Judiciário: subinvestimento em capital jurídico e sobreutilização do Judiciário (tese de doutorado)**. Brasília: Universidade de Brasília, 2012. Disponível em: https://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/13529/1/2012_IvoTeixeiraGicoJunior.pdf Acesso em: 13 set. 2022.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set./dez. 2014. <https://doi.org/10.12660/rda.v267.2014.46462>

GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. **Acesso à Justiça: uma nova pesquisa global**. Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/global-access-to-justice/?lang=pt-br> Acesso em: 3 fev. 2023.

GONÇALVES, Cláudio Cairo. **A processualização administrativa negocial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade: Contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia**. Trad. Felipe Gonçalves e Rúrion Melo Silva. São Paulo: Unesp, 2020.

HARARI, Yuval. **Sapiens – uma breve história da humanidade**. Trad. Janaína Marcoantonio. 26. Ed. Porto Alegre: L&PM, 2017.

HARARI, Yuval. **The end of the new peace**. 2022. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/12/putin-russian-ukraine-war-global-peace/672385/> Acesso em: 22 fev. 2023.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual - Redp**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 379-408, abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701/36324> Acesso em: 22 fev. 2023.

ICT HOUSEHOLDS, **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros [livro eletrônico]: TIC Domicílios 2021**, 2022. Disponível em:

<https://cetic.br/pt/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2021/> Acesso em: 18 jun. 2023.

JUSTIÇA FEDERAL DE ALAGOAS. **Justiça Federal em Alagoas e CESMAC firmam convênio para prestação de assistência jurídica integral e gratuita à população carente.** 2021. Disponível em: <https://www.jfal.jus.br/noticias/4855/> Acesso em: 30 maio 2023.

KESSLER, Gladys; FINKELSTEIN, Linda. **The evolution of a Multi-Door Courthouse.** 37 Cath. U. L. Rev.577, 1988. Disponível em: <https://scholarship.law.edu/lawreview/vol37/iss3/2> Acesso em: 12 set. 2022.

KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, n. 16, 2004, p. 123-136.

LESSA NETO, João Luiz. O novo CPC adotou o modelo multiportas!!! E agora? **Revista de Processo**, v. 244 [recurso eletrônico], jun. 2015, p. 1-11.

LOPES, Cloris Violeta Alves; MIRANDA, Kátia Aparecida da Silva Nunes. Paulo Freire e os Direitos Humanos: por um diálogo efetivo. **Cenas Educacionais**, v. 4., n. e9348, 2021, p. 1-15. Disponível em: <https://revistas.uneb.br/index.php/cenaseducacionais/article/view/9348> Acesso em: 11 set. 2023.

LUCHIARI, Valéria Ferioli Lagrasta. **Guia prático de funcionamento do CEJUSC.** 2013. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=51807> Acesso em: 16 jan. 2023.

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade.** Trad. Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais – esboço de uma teoria geral.** Trad. Antonio Luz Costa, Roberto Dutra Torres Júnior, Marco Antonio dos Santos Casanova. Petrópolis: Vozes, 2016.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I.** Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito II.** Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas na prática: vol. II – diferenciação funcional e modernidade.** Trad. Érica Gonçalves de Castro e Patrícia S. Santos. Petrópolis: Vozes, 2019 (Coleção Sociologia).

LUNARDI, Fabrício Castagna. **Caminhos institucionais para tratamento da litigiosidade no Brasil: Centro de Inteligência, NUGEP, NUPEMEC, CEJUSC e NUMOPEDE.** 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Fabricio-Lunardi-2/publication/363150914_CAMINHOS_INSTITUCIONAIS_PARA_TRATAMENTO_DA_LITIGIOSIDADE_NO_BRASIL_CENTRO_DE_INTELIGENCIA_NUGEP_NUPEMEC_CEJUSC_E_NUMOPEDE/links/630f61d81ddd447021234304/CAMINHOS-INSTITUCIONAIS-PARA-TRATAMENTO-DA-LITIGIOSIDADE-NO-BRASIL-CENTRO-DE-INTELIGENCIA-NUGEP-NUPEMEC-CEJUSC-E-NUMOPEDE.pdf Acesso em: 13 set. 2022.

MAFESSONI, Fabrizio; LACHMANN, Michael, The complexity of understanding others as the evolutionary origin of empathy and emotional contagion. **Nature – Scientific Reports**, v. 9, n. 1, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41598-019-41835-5> Acesso em 15 fev. 2023.

MAGRI, Cledir Assisio. **A Educação em, com e para os Direitos Humanos a partir de Paulo Freire**. 2010. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/educar/textos/magri_edh_com_para_dh_paulo_freire.pdf Acesso em: 15 set. 2023.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. 2. ed. São Paulo: RT, 2014.

MATTAR, Cecília Patrícia. Mediação e conciliação em cartórios extrajudiciais: desafios e possibilidades. **Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 270, 2022, p. 1-22.

MEDEIROS, Gabriela Gurgel; CANO, Júlia Rodrigues. Os óbices à efetividade da conciliação no Poder Judiciário brasileiro: uma análise à luz da Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça e do Código de Processo Civil. **Revista FIDES**, v. 12, n. 1, p. 850-870, 9 set. 2021. Disponível em: <http://www.revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/592> Acesso em: 25 mar. 2023.

MELEU, Marcelino da Silva. **Jurisdição comunitária: a interface sistêmica entre estado e sociedade para gestão de conflitos e a efetivação do acesso à justiça na policontextualidade**. 2014 [Dissertação de Mestrado]. São Leopoldo: Unisinos, 2014.

MOTA, Vilmária Cavalcante Araújo; MIRANDA, Márcio Fernando Moreira; GIRARDI, Márcia da Cruz. A ideia de justiça de Amartya Sen. **Revista Jurídica UNIGRAN**, Dourados, v. 18, n. 36, jul.-dez. 2016, p. 157-167.

MUNDAY, R. C. J. Book Reviews. *The Cambridge Law Journal*, v. 36, abr. 1977, p. 174-175. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008197300014410> Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-law-journal/article/abs/toward-equal-justice-a-comparative-study-of-legal-aid-in-modern-societies-texts-and-materials-by-mauro-cappelletti-james-gordley-and-earl-johnsonjr-studies-in-comparative-law-no-13-milan-dott-a-giuffre-editore-dobbs-ferry-new-york-oceana-publications-inc1975-xxvi-and-756-pp-1-15000-net/1806F6D844D7B25A59C28761DC0EBD63> Acesso em: 31 ago. 2023.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Lei nº 17.324, de 18 de março de 2020**. Institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17324-de-18-de-marco-de-2020>

NASCIMENTO, Irley Carlos Siqueira Quintanilha; VARELLA, Marcelo Dias. Tabelaes e Registradores nos arranjos institucionais de políticas públicas brasileiras de desjudicialização. **Revista Direito, Estado e Sociedade**. n. 51. jul./dez. 2017. Rio de Janeiro: PUC-RJ. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/863> Acesso em: 09 set. 2022.

NEVES, Rômulo Figueira. A Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann – entrevista com Marcelo Neves. **Plural; Sociologia**. USP, São Paulo, 2004, p. 121-133.

NOLETO, Marlova Jovchelovitch. A construção da paz: dez anos de história. In: UNESCO. **Cultura de paz: da reflexão à ação; balanço da Década Internacional da Promoção da**

Cultura da Paz e Não Violência em Benefício das Crianças do Mundo. Brasília: UNESCO, 2010, p. 11-36. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189919> Acesso em: 9 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel> Acesso em: 15 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 14 mar. 2023.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action.** 13. impressão. Londres, Cambridge University Press, 2021.

PACHÁ, Andréa Maciel. A necessidade de adequar a formação dos magistrados como agentes de transformação das normas jurídicas, no mundo em permanente mudança. **Série aperfeiçoamento de magistrados**, n. 11, 2013, p. 11-24. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/11/normatividadejuridica_11.pdf Acesso em: 6 abr. 2023.

PATERSON, Alan; GARTH, Bryant; ALVES, Cleber Francisco; ESTEVES, Diogo; JOHNSON JR., Earl. **Descortinando o Global Access to Justice Project.** 2019, p. 1-4. Disponível em: <https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagempge/public/arquivos/artigojota.pdf> Acesso em: 3 fev. 2023.

PAULA, Ana Carolina Mello Pereira da Silva de. Coordenação Regulatória no Sistema Financeiro Nacional e Análise da Lei nº 14.210/2021. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, v. 16, n. 1, 2022, p. 37-52.

PAULA, Leandro Waldir de. **Governança judicial e acesso à justiça: desigualdades permanentes, (re)equilíbrios dinâmicos e novos arranjos no sistema de justiça brasileiro.** Salvador: Editora Juspodivm, 2022.

PAZ, Emmanuele Todero Von Onçay; MELEU, Marcelino da Silva. Cejusc a efetivação cidadã do acesso a justiça. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, v. 3, n. 2, p. 79-95, 2017.

PEREZ FILHO, Augusto Martinez; LOMBARDI, Lia Cocicov; LEHFELD, Lucas de Souza. A segurança jurídica como meio de prestígio às decisões e prevenção de conflito. **Revista Jurídica Cesumar**, v. 22, n. 1, jan.-abr. 2022, p. 189-201. DOI: 10.17765/2176-9184.2022v22n1.e10827

RAWLS, John. **Justiça como equidade – uma reformulação.** Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça.** Trad. Almiro Pisetta; Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RODRIGUES, Leonel Cezar; BAPTISTA, Isabelle de; COSTA, Priscila Rezende da. Inovação organizacional como alternativa para a eficiência na prestação de serviços jurisdicionais. **Revista Gestão & Tecnologia**, Pedro Leopoldo, v. 19, n. 4, jul.-set. 2019, p. 244-266.

ROSENBERG, Marshall. **A linguagem da paz em um mundo de conflitos – sua próxima fala mudará seu mundo**. Trad. Grace Patrícia Close Deckers. São Paulo: Palas Athena, 2019.

ROSENBERG, Marshall. **Comunicação não violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**. Trad. Mário Vilela. 5. ed. São Paulo: Ágora, 2021.

ROSENBERG, Marshall. **Vivendo a Comunicação Não Violenta**. Trad. Beatriz Medina. Rio de Janeiro: Sextante, 2019.

SADEK, Maria Tereza. A crise do judiciário vista pelos juízes: resultados de uma pesquisa quantitativa. In: **Uma introdução ao estudo da justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 17-31. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/206898241.pdf> Acesso em: 11 set. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais como direitos fundamentais: seu conteúdo, eficácia e efetividade no atual marco jurídico-constitucional brasileiro. In: **Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a JJ Gomes Canotilho**. 2009, p. 213-237.

SANDER, Frank; CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (Orgs.). **Tribunal Multiportas – investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução à Sociologia da Administração da Justiça**. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 21, nov. 1986. Disponível em: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Introducao_a_sociologia_da_adm_justica_RCCS21.PDF Acesso em: 27 jan. 2023.

SANTOS, Denízia Maria Xavier. **Conciliação como método alternativo à judicialização das políticas sociais: a efetivação do direito fundamental à saúde** [Dissertação de Mestrado]. 2018. UCSAL: Salvador, 2018.

SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos; MAILLART, Adriana Silva. A “cultura da sentença” em 2016/2017 e a sua reprodução pelas escolas de Direito no sul do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, n. 73, jul./dez. 2018, p. 671-699. DOI: 0.12818/P.0304-2340.2018v73p671 Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1962> Acesso em: 19 set. 2022.

SCHMIDT, João Pedro. Bases biopsicossociais da cooperação e o paradigma colaborativo nas políticas públicas. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**. Vitória, v. 19, n. 1, 2018, p. 123-162. DOI: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v19i1.1091> Acesso em: 11 set. 2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIVIERO, Karime Silva; VICENZI, Brunela Vieira de. A importância da autocomposição a partir das teorias de Jürgen Habermas e Axel Honneth. **Revista Brasileira de Direito**. jan./abr. 2017, p. 235-250. DOI: <http://dx.doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n1p235-250> Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1164/1120> Acesso em: 18 set. 2022.

SORRENTINO, Luciana Yuki Fugishita; COSTA NETO, Raimundo Silvino. **O acesso digital à Justiça – a imagem do Judiciário brasileiro e a prestação jurisdicional nos novos tempos.** 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2020/o-acesso-2013-digital-2013-a-justica-a-imagem-do-judiciario-brasileiro-e-a-prestacao-jurisdicional-nos-novos-tempos> Acesso em: 14 set. 2022.

SPENGLER, Fabiana Marion; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A mediação digital de conflitos como política judiciária de acesso à Justiça no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG.** Belo Horizonte, n. 72, jan./jun. 2018, p. 219-257. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1923> Acesso em: 12 set. 2022.

STRECK, Lenio. **Jurisdição constitucional.** 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF), **ADI 6.324**, rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j. em 22/08/2023, *DJe* 01/09/2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.** 3. ed. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/> Acesso em: 6 fev. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. **Plataforma busca reduzir judicialização e acelerar solução de demandas de saúde.** 2022. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/noticias/Noticiar/ExibirNoticia/420615-plataforma-busca-reduzir-judicializacao-e-acelerar> Acesso em: 13 fev. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. **TRF3 cria Fórum Interinstitucional Previdenciário.** 2021. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/noticias-sjms/Noticiar/ExibirNoticia/37-trf3-cria-forum-interinstitucional-previdenciario> Acesso em: 30 maio 2023.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. **Corregedoria planeja realizar Semana Regional da Conciliação.** 2023. Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias?id=324904> Acesso em: 6 set. 2023.

UNESCO. **Cultura de paz: da reflexão à ação; balanço da Década Internacional da Promoção da Cultura da Paz e Não Violência em Benefício das Crianças do Mundo.** Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189919> Acesso em: 2 set. 2023.

UNESCO. **Relatório da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI.** Disponível em: <http://www.comitepaz.org.br/dellors.htm> Acesso em: 9 set. 2023.

VALLE, Vivian Lima López. Arbitragem administrativa e consensualidade: análise pontual do novo paradigma da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 3, 2018, p. 209-245.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e solução pacífica dos conflitos de interesses. In: ZANETTI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (orgs.). **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros métodos adequados de solução de conflitos**. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 33-58.

WATANABE, Kazuo. Depoimento. **Cadernos FGV Projetos**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 30, p. 22-29, abr.-maio 2017. Disponível em: https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/cadernosfgvprojetos_30_solucaodeconflictos_0.pdf Acesso em: 01 fev. 2023.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. **Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover**. São Paulo: DPJ, 2005, p. 122-131.

WEST, Stuart A.; GRIFFIN, Ashleigh S.; GARDNER, Andy. Evolutionary explanations cooperations, **Current biology**, v. 17, n. 16, p. R661-R672, 2007, p. 1-12. <https://doi.org/10.1016/j.cub.2007.06.004>

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, n. 53, dez. 2006, p. 113-128.

YENDO, Guilherme Masaiti Hirata. Direito universal. **A Palavra é a Semente**. v. I. Maringá: Regina Mundi, 1996, p. 23.

YENDO ITO, Ana Misako; NUNES, Elisabete de Fátima Pólo Almeida; MENEZES, Vera Lúcia. **PEEPIN: uma experiência inovadora na educação superior**. Londrina: Editora UEL, 1997.