



**CENTRO UNIVERSITÁRIO IESB**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO:**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITOS SOCIAIS E PROCESSOS**  
**REIVINDICATÓRIOS**

**CARLOS FELIPE DE AGUIAR NERY**

**O CUSTO DA JUSTIÇA NO BRASIL, A CRISE DOS NÚMEROS E AS SOLUÇÕES**  
**EXTRAJUDICIAIS DE CONFLITOS: A IMPORTÂNCIA DA PLATAFORMA**  
**CONSUMIDOR.GOV.BR NO COMBATE À LITIGIOSIDADE**

**Brasília**

**2022**

CARLOS FELIPE DE AGUIAR NERY

**O CUSTO DA JUSTIÇA NO BRASIL, A CRISE DOS NÚMEROS E AS SOLUÇÕES  
EXTRAJUDICIAIS DE CONFLITOS: A IMPORTÂNCIA DA PLATAFORMA  
CONSUMIDOR.GOV.BR NO COMBATE À LITIGIOSIDADE**

Dissertação submetida ao Programa de Mestrado Profissional em Direitos Sociais e Processos Reivindicatórios do Centro Universitário IESB, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Douglas Henrique Marin dos Santos

Brasília

2022

CARLOS FELIPE DE AGUIAR NERY

**O CUSTO DA JUSTIÇA NO BRASIL, A CRISE DOS NÚMEROS E AS SOLUÇÕES  
EXTRAJUDICIAIS DE CONFLITOS: A IMPORTÂNCIA DA PLATAFORMA  
CONSUMIDOR.GOV.BR NO COMBATE À LITIGIOSIDADE**

Dissertação submetida ao Programa de Mestrado Profissional em Direitos Sociais e Processos Reivindicatórios do Centro Universitário IESB, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Brasília-DF, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022.

Banca examinadora:

---

Douglas Henrique Marin dos Santos

Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação do IESB – Orientador

---

José Rossini Campos do Couto Corrêa

Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação do IESB – Examinador Interno

---

Humberto Fernandes de Moura

Professor Doutor do Centro de Ensino Unificado de Brasília UNICEUB – Examinador Externo

## **DEDICATÓRIA**

Ao meu orientador do Mestrado Prof. Dr. Douglas Marin, pela orientação precisa, direcionamento e cordialidade.

À coordenadora do programa de Mestrado, Dra. Any Ávila, pelo profissionalismo e disponibilidade.

Aos demais professores do Mestrado do IESB, pelo empenho e dedicação.

Aos membros da banca de qualificação e dissertação, que se dispuseram a avaliar o meu trabalho.

Aos meus colegas do curso de Mestrado pela convivência pacífica, ajuda mútua e amizade.

A todos que de alguma forma contribuíram com a minha pesquisa.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Deus primeiramente, pelo dom da vida, saúde e proteção conferidos a mim durante o Mestrado, que ocorreu em um período de pandemia muito grave.

À minha maravilhosa esposa Lani, pelo amor, paciência inesgotável, parceria e apoio incondicional, você é um presente de Deus! Aos meus filhos João Gabriel e Luiz Felipe, razões do meu viver, que ainda não entendem muito a importância da jornada acadêmica, mas que, de alguma forma, demonstraram apoio e paciência com os desafios dos estudos. Amo vocês!

Aos meus pais Beto e Cida, tesouros em minha vida, pelo exemplo de família, pelo apoio fraterno, emocional e financeiro, pelos conselhos e orações. Sem vocês eu não teria chegado aqui.

Aos meus irmãos, cunhados, cunhadas, sogro e sogra, sobrinhos e sobrinhas, pelo incentivo ao longo da caminhada e por nunca deixarem faltar um pouco de diversão.

Ao TJDFT, que me acolhe como servidor há mais de 10 anos, pelo apoio logístico e financeiro.

## RESUMO

A ampliação do acesso à justiça ocorrida no Brasil apresentou o efeito indesejado do excessivo número de processos judicializados a cada ano, causando dificuldade para o Poder Judiciário dar respostas mais céleres e eficientes aos conflitos apresentados. A averiguação dos dados de litigiosidade, congestionamento, despesas, orçamento, classes de assuntos demandados, crescimento estrutural e taxas de conciliação do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, demonstram que o fato de a sociedade ter como característica ser conflituosa e não haver obrigatoriedade de comprovação da pretensão resistida, traz diversos problemas jurídicos e econômicos para o Poder Judiciário. Verifica-se que, em razão da excessiva litigiosidade identificada, o Estado desenvolve Política Nacional de resolução de conflitos buscando combater a cultura da sentença através do estímulo ao uso das ferramentas de solução de controvérsias adequados para cada situação apresentada. Uma das iniciativas é a elaboração da plataforma [consumidor.gov.br](http://consumidor.gov.br) visando transformar as partes envolvidas em litígios consumeristas em construtores das suas próprias soluções, que vem apresentando bons níveis de adesão e acordo, por outro lado carecendo de mais incentivo na sua utilização. Constatou-se que o impulso ocorrido para o uso dos métodos consensuais dentro do aparato judicial não está sendo suficientemente capaz de combater o problema da litigiosidade, do gigantismo estrutural e do alto custo de manutenção. Concluiu-se, ainda, a partir da análise da legislação inerente ao tema e do RE 631.240/MG e do PL 533/2019, que a exigência de direcionamento de ações envolvendo direitos disponíveis para uma tentativa de deliberação consensual extrajudicial é válida no ordenamento jurídico brasileiro. Por isso, considera-se alinhar o ajuizamento de demandas envolvendo o direito do consumidor à prévia tentativa de autocomposição na plataforma [consumidor.gov.br](http://consumidor.gov.br), de modo que o acesso à justiça permaneça garantido e fique diferido no tempo.

**Palavras-chave:** Acesso à Justiça. Litigiosidade. Solução. Conflito. Extrajudicial. Consumidor.

## ABSTRACT

The expansion of access to justice that took place in Brazil had the undesired effect of the excessive number of lawsuits filed each year, making it difficult for the Judiciary to provide faster and more efficient responses to the conflicts presented. The investigation of data on litigation, congestion, expenses, budget, classes of subjects demanded, structural growth and conciliation rates of the Court of Justice of the Federal District and Territories, demonstrate that the fact that society is characterized by being conflictive and there is no mandatory proof of the resisted claim, brings several legal and economic problems for the Judiciary. It appears that, due to the excessive litigation identified, the State develops a National Policy on conflict resolution seeking to combat the culture of sentencing by encouraging the use of adequate dispute resolution tools for each situation presented. One of the initiatives is the creation of the [consumidor.gov.br](http://consumidor.gov.br) platform to transform the parties involved in consumer disputes into builders of their own solutions, which have been showing excellent levels of adhesion and agreement, on the other hand lacking more incentive to use them. It appears that the impulse that has occurred for the use of consensual methods within the judicial apparatus is not being sufficiently capable of combating the problem of litigation, structural gigantism, and the high cost of maintenance. It is also concluded, based on the analysis of the legislation inherent the subject and of RE 631.240/MG and PL 533/2019, that the requirement to direct actions involving available rights for an attempt at extrajudicial consensual deliberation is valid in the Brazilian legal system. Therefore, it is considered to align the filing of claims involving the consumer's right to the prior attempt of self-composition on the [consumidor.gov.br](http://consumidor.gov.br) platform, so that access to justice remains guaranteed and is deferred in time.

**Keywords:** Access to Justice. Litigation. Solution. Conflict. Extrajudicial. Consumer.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

**Figura 1.** Despesas totais do Poder Judiciário no ano de 2019

**Figura 2.** Quadro demonstrando a litigiosidade no Judiciário no ano de 2019

**Figura 3.** Série histórica (2009-2019) dos casos novos e processos baixados do Poder Judiciário

**Figura 4.** Despesa total do TJDFT no ano de 2019

**Figura 5.** Panorama da estrutura do TJDFT no período de 2015 a 2019

**Figura 6.** Resumo de alguns números do Poder Judiciário nacional



## LISTA DE GRÁFICOS

**Gráfico 1.** Série histórica de movimentação processual do TJDFT 2015-2019 (em milhares)

**Gráfico 2.** Taxa de congestionamento geral do TJDFT 2015-2019

**Gráfico 3.** Índice de atendimento à demanda do TJDFT 2015-2019

**Gráfico 4.** Série histórica das despesas do TJDFT 2015-2019 (em bilhões de reais)

**Gráfico 5.** Série histórica do orçamento do TJDFT 2015-2019 (em bilhões de reais)

**Gráfico 6.** Classes de processos mais demandados do TJDFT 2015-2019

**Gráfico 7.** Assuntos mais demandados do TJDFT 2015-2019

**Gráfico 8.** Taxa de conciliação do TJDFT 2015-2019

# Sumário

INTRODUÇÃO .....	12
CAPÍTULO 1. O CONFLITO NA SOCIEDADE E OS PROBLEMAS DECORRENTES DA AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA.....	17
1.1 Conflito na sociedade e a modernidade .....	17
1.1.1 As conflituosidades presentes na formação do povo brasileiro .....	24
1.1.2 O papel do Poder Judiciário perante as conflituosidades.....	26
1.1.3 Judicialização do cotidiano e o excesso de litigância .....	31
1.2 O direito fundamental do acesso à justiça.....	37
1.2.1 A teoria do acesso à justiça .....	38
1.2.2 O estágio atual do conceito de acesso na Constituição Federal. A inafastabilidade de jurisdição.....	43
1.2.3 As condições da ação do processo civil: a solução consensual e o interesse de agir .....	47
1.3 Problemas ocorridos após a ampliação do acesso à justiça .....	51
1.3.1 A posição do STF no RE 631.240/MG, ADI 2139/DF e 2160/DF.....	51
1.3.2 A questão econômica do excesso de litigiosidade.....	54
1.3.3 A questão do elevado número de ações judicializadas .....	61
CAPÍTULO 2. O PANORAMA ATUAL DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO BRASIL E AS MUDANÇAS EFETUADAS PARA ENFRENTAR O CRESCIMENTO DA JUDICIALIZAÇÃO .....	64
2.1 Política Nacional de Tratamento Adequado. ....	64
2.2 Mecanismos alternativos de resolução de disputas .....	69
2.2.1 Modalidades de métodos de solução de disputas. Jurisdição estatal, arbitral e equivalentes jurisdicionais.....	73
2.2.2 Mediação, conciliação, arbitragem e negociação .....	78
2.2.2.1 Conciliação .....	78
2.2.2.2 Mediação.....	81
2.2.2.3 Arbitragem .....	87
2.2.2.4 Negociação .....	91
2.2.3 Tribunal Multiportas, ODR e a Administração Pública.....	92
2.3 Iniciativas legislativas e institucionais em formas alternativas de solução de conflitos.....	97
2.3.1 Justiça Comunitária .....	103
2.3.2 Plataforma CONSUMIDOR.GOV.BR.....	104
2.3.3 O Oficial de Justiça Conciliador .....	107
2.4 Legislação e jurisprudência internacional sobre o tema.....	108
2.5 A cultura da sentença ou de pacificação dos operadores jurídicos.....	111
2.6. A sustentabilidade e a resolução autônoma dos conflitos .....	115

CAPÍTULO 3. O PROBLEMA DA LITIGIOSIDADE E DO GIGANTISMO ESTRUTURAL.....	118
3.1 A crise numérica e de efetividade.....	122
3.1.1 Dados da litigiosidade e do congestionamento do TJDFT.....	124
3.2 Dados da estrutura, despesas e orçamento do TJDFT .....	128
3.3 Dados dos perfis das demandas mais ajuizadas na justiça local.....	131
3.4. Dados do crescimento estrutural e taxas de conciliação do TJDFT .....	134
3.5 Recolocação do paradigma do acesso à justiça .....	138
CONSIDERAÇÕES FINAIS E APRESENTAÇÃO DO PRODUTO FINAL .....	150
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	155
APÊNDICE A - Proposta de instrução normativa do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDFT .....	162
APÊNDICE B – Minuta de Correspondência à SENACON.....	164
ANEXO A – Acordo de Cooperação Técnica n.º 28/2015 (SENACON / TJDFT).....	165
ANEXO B – E-mail da SEAJ/TJDFT informando não haver campo específico no PJE indicando ter havido a pretensão resistida e estatísticas com essas informações.....	179
ANEXO C – Acordo de Cooperação Técnica n.º 016/2019 (CNJ / SENACON) .....	180
ANEXO D – Tutorial de integração do PJE com a plataforma <i>consumidor.gov.br</i> .....	191

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa compôs o Programa de Mestrado Profissional em Direitos Sociais e Processos Reivindicatórios do Centro Universitário IESB e procurou analisar a maneira como os desacordos oriundos da convivência humana têm sido encaminhadas indiscriminadamente ao Poder Judiciário, e como isso se relaciona com o amplo acesso à justiça promovido pelo Estado nos últimos anos.

O desafio identificado por este pesquisador encontrou-se no fato de que, mesmo após o estabelecimento de reformas legislativas tentando combater a excessiva litigiosidade, como, por exemplo, a Resolução n.º 125/2010 e a promulgação das Leis n.º 13.105/2015 e 13.140/2015, ainda prevalece um cenário de cultura da sentença na sociedade, conforme pôde ser constatado a partir dos números divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Ao final de 2021 existiam 77,3 milhões de processos em tramitação no Judiciário, levando à reflexão sobre se o desempenho das medidas de combate adotadas foram suficientemente capazes de melhorar o funcionamento da Justiça e, por consequência, fortalecer o Estado Democrático e fomentar a construção de um povo mais pacífico no quesito solução de controvérsias. Por essa razão buscou-se descrever e analisar os impactos do excesso de litigiosidade no desenvolvimento da atuação do Judiciário, em termos pessoais, estruturais e orçamentários. Além disso, foi proposta saída que possa privilegiar o desfecho consensual e extrajudicial de demandas.

Assim, este trabalho teve por objetivo analisar a temática do acesso à justiça tendo como foco a busca pela adequada deliberação consensual e extrajudicial dos conflitos, especialmente em se tratando de direitos patrimoniais disponíveis em que a composição amigável pode ocorrer sem a participação do Estado. Apesar de o tópico já possuir doutrina desenvolvida sobre o assunto, como a de Rodolfo de Camargo Mancuso (2018) e a de Carlos Alberto de Salles (2006), ainda permanece de fundamental importância para o aperfeiçoamento da Justiça, em razão do seu papel de pacificação social e tutela justa dos litígios. Também pretendeu-se demonstrar que as formas de autocomposição extrajudiciais devem ser reforçadas e utilizadas alternativamente no combate ao excesso de litigiosidade.

Em termos teóricos, os autores Mauro Cappelletti e Bryan Garth (1988) e Kazuo Watanabe (2019), ressaltaram a relevância da discussão sobre o conceito e amplitude do acesso à justiça. No caso brasileiro, a questão revela-se ainda mais pertinente quando se analisa a sua efetivação a partir da redemocratização do Estado pós-ditadura militar, representado pelo

princípio da inafastabilidade de jurisdição, insculpido no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, que consolidou o amplo ingresso no Poder Judiciário e permitiu reformas legislativas de derrubada de barreiras ao acesso. Exemplos da definição, amplitude e características deste princípio foram encontrados no julgamento proferido pelo STF no Recurso Extraordinário n.º 631.240/MG.

Contudo, como efeito indesejado dessa contextualização política após a promulgação da atual Constituição, registrou-se a ampliação demasiada do número de ações judiciais, o que resultou no agigantamento do Judiciário, com impactos em sua capacidade para cumprir a sua missão constitucional. O Poder em questão muitas vezes ainda é visto como primeiro e único caminho para os cidadãos procurarem resolver as suas controvérsias, seguindo modelo histórico e cultural demandista/paternalista de se atribuir ao Estado-Juiz o monopólio para a conclusão dos litígios. A cultura de se buscar a Justiça a todo custo e a facilitação do acesso a ela, parece que fizeram encolher a necessidade das pessoas de perseguirem uma solução dialogada previamente ao ajuizamento judicial.

O direito de ação não deve ser visto como um dever de ação, motivo pelo qual a investigação acerca das condições para o ajuizamento de processo passou pela inevitabilidade de se estabelecer um novo sentido ao princípio do acesso à justiça. Deve ser privilegiada a necessidade da demonstração do interesse de agir processual, intentando transformar a cultura demandista por intermédio do estímulo à resolução consensual e extrajudicial, de forma a solidificar o ideal de que a efetiva cidadania e paz social possam ocorrer em diversos cenários e não apenas com base na estrutura já sufocada do Poder Judiciário.

Existem condições para se ajuizar uma demanda na seara cível, a legislação processual civil prevê algumas possibilidades e a doutrina teoriza sobre os tipos de requisitos, mas é certo que não se exige uma prévia tentativa de composição amigável no ordenamento brasileiro. Pôde-se perceber ao longo do estudo que vários litígios judicializados poderiam ter sido evitados caso as partes tentassem compor fora dos muros dos tribunais. Mas essa não é a realidade. O cenário de pouca utilização dos mecanismos extrajudiciais previstos e a falta de conhecimento da população com relação às alternativas existentes motivaram a realização da presente pesquisa.

Porém não se deixou de registrar que iniciativas de desjudicialização vêm sendo elaboradas para combater a característica de resolução de demandas quase que unicamente por via estatal, como foi destacado, por exemplo, com a criação do programa de justiça comunitária,

que intenta resgatar lideranças da comunidade aptas a contribuir para o entendimento dos conflitos existentes e sua elucidação pelos próprios envolvidos. Além disso, ressaltou-se o desenvolvimento pelo Estado da plataforma *consumidor.gov.br* com o fim de incentivar a comunicação direta entre consumidores e fornecedores de serviços que estejam em situação de desacordo, de modo que possam diretamente, sem custo e de maneira rápida tentar encontrar um desfecho para o caso.

Essa tendência de desjudicialização dos litígios não busca desprestigiar a Justiça ou limitar o acesso já efetivamente garantido e constitucionalizado, mas, ao contrário, tenciona melhorar a qualidade da prestação jurisdicional de maneira que ela possa ocorrer de forma justa, econômica e eficiente em um cenário que de fato haja a necessidade de atuação do órgão judicial, considerando-se que existem meios adequados previstos no ordenamento nacional capazes de contribuir com esse aperfeiçoamento pretendido, como, por exemplo, a conciliação, a mediação e a arbitragem.

Para o desenvolvimento da presente pesquisa foram considerados aspectos qualitativos e quantitativos inerentes ao tema. Na perspectiva qualitativa explorou-se por meio de revisão de literatura e pesquisa bibliográfica a doutrina discorrida sobre as conflituosidades existentes na sociedade atual, além de aspectos normativos e jurídicos sobre a teoria do acesso à justiça e o panorama da resolução de conflitos na ordem jurídica brasileira. A investigação consistiu ainda em apresentar o quadro normativo e jurisprudencial acerca da amplitude do conceito de acesso à justiça, as mais recentes reformas legislativas que previram o incentivo dos mecanismos consensuais de pacificação, englobando também algumas legislações internacionais e decisões inerentes ao reforço dado na busca pelo desenlace consensual e extrajudicial dos desacordos.

Na seara quantitativa optou-se por realizar o levantamento, documentação e tratamento de dados do funcionamento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) no período de 2015 a 2019, com o intuito de se averiguar os números da litigiosidade, congestionamento, taxas de sucesso de acordo e sua relação direta com o crescimento da estrutura institucional e do orçamento investido com a manutenção da máquina judiciária, ou seja, se houve retorno proporcional em termos de qualidade da prestação jurisdicional e de solução de controvérsias. Os dados encontrados foram produzidos pelo CNJ no seu relatório anual Justiça em Números e pelo próprio setor de estatísticas do TJDFT. Foram analisados os números consolidados a fim de verificar se de fato ocorreram melhorias na forma de lidar com

os conflitos judicializados, bem como se houve transformação de cultura de litigiosidade ou não.

Tendo em vista que um dos objetivos da investigação também foi o de saber se nas demandas judiciais envolvendo direitos patrimoniais disponíveis haviam sido tentadas um acordo prévio, descobriu-se no TJDFT que não há estatísticas elaboradas nesse sentido, ou seja, não se sabe a quantidade de ações judiciais em curso que foram ajuizados no âmbito daquele Tribunal sem qualquer tentativa de composição amigável. Portanto, foi possível aduzir que o modelo atual não incentiva a prática autocompositiva, ainda que se reconheça todos os esforços e iniciativas já elaboradas até então.

A importância da pesquisa revelou-se pela necessidade de contenção do elevado número de processos ajuizados a cada ano e pela dificuldade que o Estado terá para manter o alto custo de investimento na estrutura judiciária e de pessoal, caso o cenário atual não seja transformado. E isso decorreu do fato de que, mesmo com a criação de uma política nacional propondo a consensualidade dentro do aparato judicial, ainda permanece a sensação de que o caminho da heterocomposição por um juiz é preferido pelos brasileiros.

Após essa breve introdução, registre-se que a presente dissertação se compôs de três capítulos. No primeiro capítulo realizou-se um delineamento acerca do crescimento dos conflitos na sociedade brasileira a partir de fenômenos sociais modernos e da consagração cada vez maior de direitos, que fazem nascer essa expansão de contendas de forma que o Poder Judiciário não consiga abarcar essa sobrecarga. Por essa razão buscou-se entender como o princípio do acesso à justiça foi fundamental para o desenvolvimento do Estado nacional em seu recente período democrático, mas, por outro lado, em razão do excesso de processos judicializados desde então, destacaram-se os problemas teóricos, práticos e econômicos decorridos desse quadro jurídico.

No segundo capítulo descreveu-se a formação da Política Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos desenvolvida no âmbito do Poder Judiciário, quais as iniciativas legislativas mais recentes que pretenderam combater o alto número de litígios judiciais, além das mudanças estruturais e jurídicas estabelecidas com o mesmo enfoque, e como foram desenvolvidos mecanismos de solução de demandas e iniciativas institucionais alternativos à jurisdição estatal.

Já no terceiro capítulo apresentaram-se os dados de performance do TJDFT no período sugerido, obtidos junto aos relatórios estatísticos elaborados institucionalmente pelos órgãos do

Judiciário, por meio do mapeamento e análise dos indicadores de litigiosidade, congestionamento, estrutura, despesas, orçamento, perfis das demandas mais judicializadas, crescimento estrutural e das taxas de conciliação. A interpretação dos números sugeriu que o Judiciário continua em crise no tocante ao excesso de conflitos levados à resolução pelo Estado e que, mesmo com tantos incentivos, prevalece a cultura de se preferir a ação judicial ao consenso extrajudicial.

Por essa razão, tendo em vista algumas possibilidades previstas na doutrina e na jurisprudência da Corte Suprema, além de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, sugeriu-se a recolocação do princípio do acesso à justiça, a partir do entendimento de que a solução consensual e extrajudicial de conflitos deve ainda mais ser estimulada, mas que, para que haja de fato uma transformação da cultura da população para o ideal de harmonização, sejam estabelecidos alguns critérios para o ajuizamento de determinados tipos de demandas, sem que seja impedido o ingresso efetivo à justiça, mas que este fique diferido no tempo.

Por fim, em sede de considerações finais reafirmou-se a relevância do ideal do acesso à justiça e estímulo à boa convivência entre a jurisdição estatal e os mecanismos consensuais de pacificação de controvérsias, e reforçou-se a conveniência de que o interesse de agir para se ajuizar um pleito em juízo deve estar demonstrado e que existem mecanismos extrajudiciais nos processos envolvendo o direito do consumidor aptos a contribuir para que uma tentativa de acordo ocorra previamente à procura do órgão judiciário.

Para tanto foi proposta ao Excelentíssimo Desembargador Presidente do TJDFT uma sugestão de modificação nos sistemas de cadastro e distribuição de lides consumeristas na plataforma de Processo Judicial Eletrônico (PJE) daquele Tribunal para que as ações nessa seara que não tenham passado pela plataforma *consumidor.gov.br* possam ser encaminhadas para a tentativa de consenso entre os envolvidos em litígios daquela natureza.



## **CAPÍTULO 1. O CONFLITO NA SOCIEDADE E OS PROBLEMAS DECORRENTES DA AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA**

### **1.1 Conflito na sociedade e a modernidade**

A evolução do Direito está atrelada ao próprio desenvolvimento da sociedade que, invariavelmente, tem um caminho ligado à ideia de conflito. Nesse estudo, a discussão a respeito das teorias envolvendo este tema tem o objetivo de contribuir com a promoção da cultura da paz e da efetividade da Justiça.

Por que discorrer sobre o conflito como um problema do Direito? O seu termo é muito amplo e tem sido estudado pelos diversos ramos das Ciências Sociais, havendo uma série de abordagens diferentes possíveis para estudos desse fenômeno.

O conflito é inerente à natureza humana. O desenvolvimento das relações sociais, bem como a necessidade de convivência com o outro são elementos naturais da vida, mas que conseqüentemente podem trazer inúmeros desacordos de toda ordem. Essa razão pela qual devem ser tratados de maneira apropriada, com o fito de buscar uma coexistência ainda mais pacífica entre as pessoas.

Mas nesse momento, para fins de aprofundamento do papel do Direito perante à sociedade, propõe-se teorizar os desacordos sociais a partir de uma análise mais ampla, de conflitos coletivos, mas sem olvidar de mencionar o reflexo nas divergências individuais de toda natureza, os quais são sejam os que mais acabam sendo levados à cabo para a resolução pelo Poder Judiciário.

Também, ainda que a ideia de dissenção pareça vir arraigada junto com a própria história do homem e da mulher desde a sua origem, pretende-se analisar esse fenômeno a partir do século XX, em especial no pós-segunda guerra mundial. Nesse contexto, o grande empenho ocorrido em apressar a rapidez do movimento das coisas e pessoas teve impacto fundamental na mudança de forma dos relacionamentos humanos, além das condições de vida civil e política desenvolvidas, razão pela qual tantos pensadores usam a expressão “pós-modernidade” ou “segunda modernidade” para tratar do período (BAUMAN, 2001, p. 14).

Discorrendo sobre a dimensão de conflitos sociais, não há como deixar de iniciar a jornada por meio do pensamento de Karl Marx e Friedrich Engels (2008), que trataram do tema a partir do desenvolvimento das sociedades e como elas foram impulsionadas pela história da luta de classes, onde fica clara a noção sociológica de dualidade opressor/oprimido. A razão para o dissenso está relacionada à divisão da comunidade em razão da riqueza e do poder, em

dominante e dominado, muito concernente ao poder econômico. Mas nesse contexto claramente entendem a oposição como o ponto central de todos os sistemas sociais e que se houver permanência da divisão em classe burguesa e operária, sempre haverá desarmonia na sociedade (MARX; ENGELS, 2008, p. 10).<sup>1</sup>

A teoria política proposta no Manifesto Comunista reconhece que a sociedade sempre se desenvolveu de maneira conflituosa, mas a partir da modernidade pós-revolução industrial é que foram ressaltados os fundamentos de que o divisor comum daquele corpo social é efetuado nas lutas de classes, portanto, nas conflituosidades advindas da mudança de cenário ocorrida no período. Ora, ao diferenciar a posição de burguesia e proletariado e indicar a inevitável vitória da classe trabalhadora sobre a burguesa, indica-se que, em algum momento, os indivíduos pensarão nas más condições vivenciadas por cada um, se unirão de maneira crescente e organizada, e farão a revolução buscando a transformação das relações econômicas e o progresso do proletariado (MARX; ENGELS, 2008, p. 11, 21 e 25).

Por essa razão a elaboração de uma ciência social na visão marxista está diretamente ligada à concepção de ruptura, que leva a mudanças. E nesse cenário de tratamento de partes opostas (classes) em um contexto de luta por melhores condições de vida e de direitos, é importante ressaltar que a análise da teoria acaba por estar relacionada ao *indivíduo*, este como o ser que concretiza a realização do trabalho e que é afetado pelo modo de vida social.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> “A história de todas as sociedades até agora tem sido a história das lutas de classe. Homem livre e escravo, patricio e plebeu, barão e servo, membro das corporações e aprendiz, em suma, opressores e oprimidos, estiveram em contraposição uns aos outros e envolvidos em uma luta ininterrupta, ora disfarçada, ora aberta, que terminou sempre com a transformação revolucionária da sociedade inteira ou com o declínio conjunto das classes em conflito” (MARX, ENGELS, 2008, p. 10).

<sup>2</sup> Norberto Bobbio ao analisar a obra de Marx no trecho em que discorre sobre a relação entre a sua teoria e as ciências sociais, assim leciona: “a) Ao passo que a teoria parsoniana da sociedade é dominada pelo tema hobbesiano da ordem, a marxista é dominada pelo tema da ruptura da ordem, e portanto da passagem de uma ordem a outra, de uma forma de produção a outra, mediante a explosão das contradições internas do sistema, de modo particular da contradição entre formas produtivas e relações de produção. Com uma certa simplificação foi dito e repetido que, ao passo que a sociologia de Parsons se preocupa principalmente com o problema da conservação social, a de Marx está interessada sobretudo no problema da mudança social. Ou, para dizer melhor: as mudanças de que se ocupa principalmente Parsons são as que ocorrem no interior do sistema e que o sistema tem a capacidade de absorver, ou seja, de tornar não catastróficas mediante pequenos ajustamentos previstos pelo próprio mecanismo do sistema global. Marx, ao contrário, observa atentamente, analisa, descreve, prevê a grande mudança, a que colocará necessariamente em crise o sistema e fará que a história dos homens passe a uma nova fase de desenvolvimento social. O ponto de vista a partir do qual Parsons observa os problemas da sociedade global é o do equilíbrio, e portanto da conservação; *o ponto de vista de Marx é o do desequilíbrio*, e portanto da transformação. (...) c) Segundo um lugar-comum da história do pensamento sociológico, *a grande dicotomia que a caracteriza é a distinção entre sistemas integracionistas e sistemas conflitualistas, isto é, entre sistemas que privilegiam o momento da coesão social e sistemas que privilegiam o momento do antagonismo*. Seria difícil encontrar na história do pensamento sociológico dois protótipos mais puros desta grande dicotomia do que, respectivamente, o sistema parsoniano e o sistema marxiano. Em certo sentido, a concepção parsoniana da sociedade é análoga àquela contra a qual se batia Marx, que era a concepção da economia clássica, segundo a qual a sociedade civil, não obstante os conflitos que a atravessavam, obedecia a uma espécie de harmonia

Apesar de serem encontradas críticas <sup>3</sup> ao modelo marxiano de classe social e como foi proposto o desenvolvimento de uma revolução social, não há como deixar de evidenciar a importância histórica e sociológica dos pensadores quanto ao estudo da realidade social. Suas concepções geram reflexões para a compreensão da sociedade moderna, como o entendimento das razões pelas quais a cultura atual é concebida com base em tantas conflituosidades que são judicializadas, o que está se buscando no presente trabalho.

Já para Georg Simmel (1983) os conflitos sociais partem da ideia de interação entre indivíduos, portando aspectos positivos e negativos que vão independe das origens, ou seja, são produzidos no próprio interior da sociedade. Como efeito positivo destaca-se serem próprios dos relacionamentos humanos e terem a virtude de nivelar a situação entre os interlocutores. Por outro lado, como conotação negativa surge a possibilidade de supressão de uma das partes do conflito no caso de não estarem aptas a se defenderem, desequilibrando a luta a partir do desbalanceamento das forças envolvidas. De qualquer forma, o autor informa que os aspectos positivos e negativos estão interligados.

Seguindo no entendimento sobre os conflitos, Bauman expressa a conceituação de que a sociedade pós-moderna deve ser considerada a da era da modernidade líquida, refletida em mundo confuso, transitório, inclinado a mudanças em uma velocidade difícil de acompanhar e

---

preestabelecida (a célebre “mão invisível” de Smith). Ainda que Parsons não aceite o utilitarismo da teoria econômica clássica e a substitua por uma teoria do equilíbrio social, mais complexa, na qual entram em função os valores e as normas (como se disse, o sistema cultural), a ideia geral é a mesma. Trata-se sempre de construir um modelo de equilíbrio ou de substituir um modelo de equilíbrio por outro” (BOBBIO, 2019, p. 147-149).

<sup>3</sup> Ralf Dahrendorf ao ensaiar o conflito social moderno e defender um liberalismo constitucional fez críticas à teoria de Marx, por entender que a definição e a amplitude do conceito de classes foram realizadas de maneira geral, sem a preocupação de fato em descrever a realidade posta para aquela sociedade, considerando-se que os burgueses e proletários eram uma numerosa diversificação de pessoas, cada grupo com particularidades que impediam sua classificação em dois grupos: “O fato de que a explosão revolucionária ocorra quando as condições são piores para os oprimidos é uma parte da teoria de Marx. Ele até joga com as palavras para corroborar essa afirmação; o momento de maior ‘precisância’ (para os pobres) é também o momento de maior ‘necessidade’ (de mudanças. Na realidade, esse nunca é o caso. Os mais necessitados são mais provavelmente letárgicos do que ativos, e a opressão sem esperanças cria o grande silêncio da dominação tirânica. As explosões ocorrem quando há alguma ligeira mudança – uma centelha de esperança, uma centelha de ódio – e frequentemente um sinal de fraqueza da parte dos que estão no poder, um sinal de reforma política. O erro não é acidental. Tem relação com a fraqueza fundamental de uma teoria que não pode romper com a pressuposição da existência de ‘épocas’ ou sistemas. É claro, Marx sabia que as mudanças ocorrem o tempo todo. Ele até mesmo descreveu a classe dominante da sociedade capitalista, a burguesia como algo que ‘não pode existir sem revolucionar constantemente...as relações de produção’. Mas isso significa meramente que os ajustes da prática e operação são parte e parcela do sistema capitalista. O próprio sistema só irá desaparecer quando chegar a grande revolução. Até lá, o ‘capitalismo nascente’ pode tornar-se ‘capitalismo desenvolvido’ ou mesmo ‘capitalismo avançado’, ou talvez, ‘capitalismo de estado’, na verdade, ‘capitalismo monopolista de estado’, mas capitalismo permanecerá. Enquanto não ocorrer a revolução, ele não pode ter desaparecido. A mudança ‘real’ precisa necessariamente ser revolucionária, e até que isso tenha acontecido, as velhas categorias de análise se aplicam” (DAHRENDORF, 1992, p. 19-20).

que, por consequência, acaba por gerar inúmeros desacordos oriundos de diversas situações (BAUMAN, 2001, p. 153).

Evidencia-se, portanto, que esse período da história representada ao longo da segunda metade do século XX foi marcado por intensas disputas sociais e comerciais entre os mais diversos países do mundo, por um grande avanço tecnológico e luta constante por implantação e manutenção de direitos representadas pelos mais variados interesses, indicando, assim, umas das principais características dessa sociedade, que é a de ser conflituosa.

Eis o cenário que se pretende estudar. Mas qual a razão específica para tanto conflito? Os fatos sociais, a disputa pelo poder, o avanço da tecnologia são motivos suficientes para, por si só, justificarem uma excessiva conflituosidade social e, conseqüentemente, excessiva litigiosidade judicial?

Há outros aspectos que podem ser abordados com o intuito de tentar entender as origens e causas dos conflitos existentes na sociedade, como, por exemplo, a liquidez do mundo, a falta de amor ao próximo, a perda da confiança e do capital social, aspectos estes que irão variar a depender do momento histórico que se está analisando, razão pela qual optou-se pelo estudo do período mais recente da humanidade, como forma de embasar o estudo sobre o impacto desse contexto no Poder Judiciário.

Novamente ancorado em Bauman um dos primeiros motivos que levam à contenda individual e ao enfrentamento é a questão (falta de) do *amor ao próximo*. Esse sentimento, segundo o autor, traz a chave para a sobrevivência da humanidade e a diferenciação do ser humano em relação aos demais animais, exigindo um ato de fé, como transcendência do amor a si mesmo, passando ao amor ao próximo (BAUMAN, 2004, p. 71).

No terreno do amor, a sabedoria de buscar a concordância e o equilíbrio de uma vida a dois nunca estará fora de alcance, mas esta sensação não se aplica ao mundo externo das pessoas, pois, ainda que se tenha pleno sucesso e compreensão das ferramentas de melhor atuação na vida privada, isso não será suficiente no exterior, onde os desentendimentos e desacordos constantes colocam essa sociedade em contenda permanente, tornando as ferramentas pessoais obsoletas para dirimir um conflito (BAUMAN, 2004, p. 38).

Ora, ainda assim, a busca pelo amor pode trazer consigo a sensação de sucesso no encontro do “self” verdadeiro, contudo, acaba por exigir a necessidade de reciprocidade e de confirmação social, o que tem sido difícil de realizar em razão da complexidade da sociedade

atual, cada vez mais impessoal, o que pode levar à frustrações e tensões de toda ordem. Por isso identifica-se a quantidade de “substitutos fáceis” dessa diversidade de contexto, que desempenhariam o papel de realizar o amor sem a necessidade da contrapartida (BAUMAN, 2010, p. 97/98).

Certamente a convivência seria muito a mais pacífica a partir do reconhecimento de que o amor ao próximo é a chave para a sustentabilidade da humanidade. Mas, como outrora se disse, a sociedade atual possui características próprias e definidas com relação aos laços humanos e relacionamentos. O estilo de vida dela sociedade, apresenta-se de maneira muito mais veloz, mutável e individualizada, ao inverso da coletividade anterior, que se apegava à conceitos tradicionais e sólidos como os da família, trabalho e solidez das instituições.

Isso, pois, a profundidade das *interações humanas* leva a um cenário de balanceamento entre períodos de simetria/paz e aflição, em especial quando se fala em relações contratuais, o que pode ou não ser manifestada expressamente por meio de uma ação conflituosa. A inúmera quantidade de interações ocorridas diariamente entre os indivíduos, com seus pares, além de pessoas jurídicas privadas e entes de toda ordem, cria uma teia de relações muito maior do que aquelas existentes em tempos atrás. E assim, é possível perceber que todos estão inseridos nesse embaralhado contexto e que essas tramas de encadeamentos autorizam a dizer que são responsáveis pelo acréscimo e multiplicação dos conflitos, sejam eles de quaisquer naturezas (PASSOS, 2010, p. 5/6).

Outro fator de importância que justifique as conflituosidades na modernidade está relacionado à questão da *perda do capital social*, onde os indivíduos que não conseguem se adaptar ao estilo de vida atual dessa sociedade capitalista, considerada veloz, coisificada, consumista, acabam por se sentirem incapacitados de obter aprovação social, trazendo angústia e desprestígio a ponto de o ser “perdedor” desse capital ir contra o próprio sistema que o descarta (BAUMAN, 2001, p. 9).

Importante ressaltar aqui que os conflitos, que tradicionalmente são analisados a partir da violência armada, com motivos para ocorrerem estando bem estabelecidos, passam para a seara privada do indivíduo, ocorrendo no seu íntimo e muitas vezes de difícil percepção, o tornando inábil para lidar com o diversificado e estranho mundo atual.

Nesse contexto de perda do capital social aliado à complexidade da sociedade capitalista atual, apresenta-se a questão do *perfil do mercado* e dos seus conceitos firmados perante toda a comunidade, que principalmente afetam o aspecto individual próprio e de todos os outros. As

práticas do pensamento econômico atual deslocam do contexto de procura pessoal itens como “solidariedade”, “compaixão”, “ajuda”, para um cenário de racionalidade na tomada de uma posição (BAUMAN, 2004, p. 65).

Outro fator de relevância para o entendimento sobre as conflituosidades da sociedade moderna pode ser verificado com o *crescimento do consumismo*, onde a necessidade de preencher vazios decorrentes de outros fatores da vida, além da descartabilidade de coisas e produtos, acaba por gerar a necessidade de dissipar dinheiro na compra de algo, trazendo também possíveis situações de conflitos.<sup>4</sup>

Seguindo no raciocínio, o autor indica que a performance da sociedade de mercado/consumista tem sido tão constante e eficaz que afetou “habilidades de sociabilidade” do ser humano. As pessoas passaram a agir despreocupadas com as suas responsabilidades para com o outro, inspiradas no modo de vida consumista preponderante, que passam a reconhecer os seus pares apenas como objetos de consumo e a se relacionar, apreciar ou julgá-los apenas de acordo com o padrão deles ou como parceiros de gastos apenas quando se adequam ao mesmo perfil, sendo totalmente dispensáveis enquanto não houver mais prazeres nessa caminhada. Tanto que ele afirma: “os valores intrínsecos dos outros como seres humanos singulares estão quase desaparecendo de vista. A solidariedade humana é a primeira baixa causada pelo triunfo do mercado consumidor” (BAUMAN, 2004, p. 68/69).

A solução indicada por ele, que busca a sobrevivência e o bem-estar da comunidade, está diretamente ligada à resistência e à coragem do ser humano em quebrar esse ciclo de consumo que afasta as pessoas e buscar através da criatividade uma aproximação mais humana. Deve-se buscar recuperar e afunilar os vínculos humanos, aceitando os riscos de viver para o próximo em uma conexão mútua e assumir as responsabilidades de uma vida desenvolvida

---

<sup>4</sup> Bauman ao discorrer sobre o real interesse da sociedade capitalista no homem de hoje enuncia um interesse específico na questão do consumo, sem haver preocupação com o tema do amor ao próximo e suas interações relacionais, conforme assinala: “O único personagem que os teóricos consideram merecedor de atenção, porque é a ele que se atribui o mérito de ‘manter a economia em movimento’ e de lubrificar as rodas do crescimento econômico, é o *homo oeconomicus* — o ator econômico solitário, auto-referente e autocentrado que persegue o melhor ideal e se guia pela ‘escolha racional’; preocupado em não cair nas garras de quaisquer emoções que resistam a ser traduzidas em ganhos monetários e vivendo num mundo cheio de outros personagens que compartilham todas essas virtudes, e nada além. O único personagem que os praticantes do mercado podem e querem reconhecer e acolher é o *homo consumens*, o solitário, auto-referente e autocentrado comprador que adotou a busca pela melhor barganha como uma cura para a solidão e não conhece outra terapia; um personagem para quem o enxame de clientes do shopping center é a única comunidade conhecida e necessária e que vive num mundo povoado por outros personagens que compartilham todas essas virtudes com ele, e nada além (BAUMAN, 2004, p. 64).

nesses moldes, que são características de uma chamada “economia moral” (BAUMAN, 2004, p. 68/69).

Todos esses fatores elencados acima apontam no sentido de informar que a sociedade contemporânea apresenta muitas características de ser precária, instável e vulnerável, tornando-a sem proteção para os seus indivíduos, concedendo apenas incerteza e insegurança. Esse cenário realça a deficiente condição econômica e social do mundo, que passa a ver o ser humano como um objeto descartável, que no caso de defeito pode ser facilmente substituído em comparação a uma peça de automóvel, e não ser tentado um reparo, onde poderiam ser ressaltadas qualidades, habilidades e competências. Como Bauman (2001, p. 152) indaga: Por que gastar tempo com reparos que consomem trabalho, se basta apenas uma breve solicitação para jogar fora a peça danificada e colocar outra em seu lugar?

Esse enfraquecimento das relações em razão da postura do mercado prevalecente em dada sociedade acaba por debilitar e corromper os laços humanos, impedindo que compromissos mais duradouros possam ser incentivados e desenvolvidos, considerando-se aqueles baseados na confiança e parceria. E aqui incluem-se as relações civis, familiares, comunitárias de toda ordem, por exemplo, onde quaisquer pequenas desavenças se tornam litígios penosos e praticamente irreparáveis.

E a conclusão que o autor chega é no sentido de que a sociedade do século XXI não fica aquém da do século XX, que já era considerada moderna, mas apresentam quesitos diferentes umas das outras. O que as diferencia exemplificativamente são a forma de convivência, a fluidez das relações, o consumismo exacerbado, a falta de criatividade e a descartabilidade, fatores estes que desincentivam a boa convivência, a conversa, o acordo e, por que não, a cidadania (BAUMAN, 2010, p. 97).

Essas características identificadas procuram demonstrar algumas razões pelas quais a sociedade convive com o conflito desde os seus primórdios, como esses motivos tem-se alterado ao longo do tempo e como ocorrem atualmente. Esse o propósito pelo qual a forma de viver dessa coletividade identificada por Bauman deve ser continuamente analisada, debatida e reforçada como uma questão pública, para que haja mais espaços de diálogos entre os indivíduos, onde possam prevalecer ideais de cidadania e crescimento. Tudo com o intuito de entender essa problemática e buscar caminhos que possam contribuir com o cenário de excessiva conflituosidade que afeta em especial o Judiciário.

### 1.1.1 As conflituosidades presentes na formação do povo brasileiro

Em obra de aprofundamento da formação do povo brasileiro ocorrida no período escravocrata do século XIX e de como as transformações sociais foram sendo realizadas à medida que a situação econômica nacional e mundial ia se modificando, a autora Maria Sylvia de Carvalho Franco (1997) revelou em seus estudos uma importante característica encontrada nos homens e mulheres daquela época e que refletem até hoje na cultura nacional: o excesso de conflitos de toda a natureza que eram perceptíveis por parte da população.

Com o fim de analisar a velha civilização do café e de modo a descrever a “dominação pessoal” sofrida pela comunidade caipira, a autora analisou diversos processos criminais da época, além de diversos depoimentos pessoais e traçou um paralelo entre as transformações sociais ocorridas no período e a própria quantidade de conflitos existentes (FRANCO, 1997).

Tendo em vista o presente capítulo buscar compreender as razões para tantas desavenças na sociedade, a autora informa que em geral têm-se uma visão equivocada de que o estilo de vida comunitário do período escravocrata era o de ajuda mútua, com senso de comunidade em todos os setores, de modo que a solidariedade prevaleceria. Pelo contrário, ressalta-se que a coletividade estudada era essencialmente conflituosa e que esta característica moldou aquele desenvolvimento social (FRANCO, 1997, p. 23-24).<sup>5</sup>

Nota-se que os desacordos eram costumeiros, ocorriam também no âmbito da própria vizinhança e estavam ligados não apenas a situações de ameaça à própria essência dos indivíduos, mas também a fatos pouco relevantes e de baixo valor econômico. Nelas, apesar da existência do líder comunitário considerado superior e capaz de dirimir o conflito, por vezes, havia a continuidade da contenda e a sua resolução por meio da força e violência (FRANCO, 1997, p. 28-30).<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> “Os fatos acima expostos indicam que os ajustes violentos não são esporádicos, nem relacionados a situações cujo caráter excepcional ou ligação expressa a valores altamente prezados os sancione. Pelo contrário, eles aparecem associados a circunstâncias banais imersas na corrente do cotidiano. Como se verá a seguir, a violência que os permeia se repete com regularidade nos setores fundamentais da relação comunitária: nos fenômenos que derivam da ‘proximidade espacial’ (vizinhança), nos que caracterizam uma ‘vida apoiada em condições comuns’ (cooperação) e naqueles que exprimem o ‘ser comum’ (parentesco). Essa violência atravessa toda a organização social, surgindo nos setores menos regulamentados da vida, como as relações lúdicas, e projetando-se até a codificação dos valores fundamentais da cultura. Através da observação dessas áreas – vizinhança, cooperação no trabalho, relações lúdicas, parentesco e moralidade – procurarei apanhar as tensões geradas nos grupos cuja organização tendia para um padrão comunitário, cuidando de vê-las à luz das determinações que definiram o sentido das relações na sociedade mais ampla de que fizeram parte” (FRANCO, 1997, p. 26-27).

<sup>6</sup> O contexto histórico violento do nosso povo foi retratado do sítio eletrônico globo.com, onde foi apresentada uma reportagem do Fantástico com especialistas em diversas áreas do conhecimento sobre a banalidade com que a violência vem sendo praticada no Brasil. Inclusive indaga-se na reportagem se o brasileiro é de fato tão cordial como é culturalmente reconhecido. Disponível em:



Ainda se destaca que no âmbito das relações de trabalho situações de hostilidade eram frequentemente desenvolvidas em razão do desafio da qualidade e integridade do adversário, que eram exacerbadas pelo fato de serem realizadas no âmbito do grupo. Assim, a vontade coletiva acabava por sobrepor a vontade individual, gerando adesão ao enfrentamento de acordo com a posição coincidente ou não com as divergentes (FRANCO, 1997, p. 37).

Na esfera familiar também era possível identificar hostilidades regulares decorrentes não apenas da ideia de educar, mas, principalmente, em razão de práticas rotineiras domésticas que pudessem ser do desagrado do chefe da família. Esse contexto de violência ainda era mais expandido quando se adicionava a questão das dificuldades de criação em razão dos problemas financeiros da família mais pobres, em face das condições de privação presentes no período (FRANCO, 1997, P. 43-48).<sup>7</sup>

A análise do período cafeeiro do século XIX revela um padrão de comportamento ligado à tentativa de proteção da honra, da coragem, do destemor, que, quando colocados à prova, geravam conflitos em que imperava a necessidade de violência para a sua resolução, com o intuito de buscar recuperar a integridade do envolvido que se sentiu afrontado. Pelo que se viu, ainda que se estivesse vivendo em um período turbulento, a ideia de resolução pacífica não era sequer cogitada, como assim afirma a autora: “De nenhum modo o preceito de oferecer a outra face encontra possibilidade de vigência no código que norteia a conduta do caipira” (FRANCO, 1997, p. 54).

Por óbvio que a sociedade brasileira evoluiu normativamente e não se cogita aceitar os tipos de violências ocorridos naquele período, mas, ainda que a presente dissertação pretenda analisar as conflituosidades patrimoniais civis que desaguam no Judiciário cotidianamente, o fator histórico de excessivos desacordos presentes em momento importante da formação do povo brasileiro analisado acima, revelam que o cenário de hoje deriva também, mas não apenas, do estilo de resolver os problemas por meio da força coercitiva, seja ela a física ou não.

A particularidade de conflito enraizada na antiga comunidade caipira atravessou a fronteira de setores da sociedade, sendo possível a sua visualização em muitos ramos do

---

<https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2022/06/12/especialistas-tentam-explicar-por-que-agressoes-por-motivos-banais-tem-se-tornado-frequentes.ghtml>. Acesso em 28 set. 2022.

<sup>7</sup> “Agressões sérias aparecem associadas à rotina doméstica. Assim, procedendo como inúmeras vezes antes, jantavam marido, mulher e sogro. Nessa ocasião, relata o primeiro, ‘que tendo ele uma dúvida com seu sogro por causa de um pão, a mulher dele respondente pegou a falar muito e ele então levantando-se da mesa dirigiu-se para a cozinha, a fim de dar um tapa em sua mulher e que nesta ocasião Antônio Gaspar levantou-se da mesa travando luta com ele respondente e dando-lhe uma facada nas costas’” (FRANCO, 1997, p. 43).

ordenamento social, passando a ser considerado consolidado, especialmente no âmbito da camada mais vulnerável daquele povo, de modo que a cultura de litígio que se discute hoje em dia tenha ligação com a cultura dos homens daquela época.

### **1.1.2 O papel do Poder Judiciário perante as conflituosidades**

Passado esse primeiro momento de entendimento sobre os conflitos sociais e individuais no desenvolvimento da sociedade, em especial a sua evolução ao longo do século XX, constatou-se que as conflitualidades são inerentes ao ser humano e decorrentes propriamente de suas interações em seus mais variados níveis.

A partir dessa noção de que controvérsias de toda ordem ocorrerão invariavelmente, cabe analisar a quem é dada a missão de providenciar a resolução de tais demandas quando não realizada pelas próprias partes envolvidas. Pode-se dizer, de antemão, que o papel do Poder Judiciário vai muito além da função de dizer qual o direito deve ser utilizado ao fato concreto, a ele também cabe a primordial missão de pacificação social através da busca pela diminuição da injustiça e resolução pacífica dos conflitos sempre que possível.

Mas o desenvolvimento desse Poder até os dias de hoje passou por inúmeras transformações e significados, pelos quais passa-se a discorrer com o intuito de reforçar a ideia atual de que as pessoas em geral veem o Judiciário como alternativa prioritária para a solução de suas demandas, mesmo com existência de diversas possibilidades extrajudiciais de encerramento da controvérsia.

Um dos autores a tratar da divisão de poderes como órgãos independentes e com uma função bem definida foi Montesquieu (1996) na obra “O Espírito das Leis”. Nela o autor vai discorrer sobre as principais funções do Estado, chamadas de judicatura, legislatura e administração, cada qual como centros de poder representando a própria sociedade, e centrando seus ensinamentos na dicotomia entre liberdade e poder.

O poder do monarca esvaiu-se em razão das recentes condições sociais, econômicas e políticas da população, que acabaram por não se identificar mais com a legitimidade do soberano em face aos abusos de poder cometidos. Essa a razão pela qual o autor francês refletiu sobre o princípio da separação dos poderes em face à ideia de liberdade e contenção de autoridade. Isso, pois, uma experiência longínqua no poder tenderá ao abuso do mesmo até onde se encontrem barreiras. E para que isso não ocorra o encargo recai na política de modo a frear o arbítrio (BONAVIDES, 2000, p. 172/175).

O autor, assim, apresenta a distinção em três linhas de poderes: o poder legislativo, o poder executivo e o poder judiciário. E explica como se influencia a liberdade política no caso de união de poderes em um só possuidor, como, por exemplo, em razão de o titular ser o detentor do poder legislativo e executivo, havendo, aqui, o receio de elaboração legislativa autoritária. Já no caso do poder judiciário, a sua união ao executivo ou ao legislativo nas mãos de uma só pessoa conduz a uma situação de arbítrio e opressão a ponto de poder afetar a vida e liberdade de todos. Por essa razão o pensador fixou o entendimento de que os poderes devem atuar de maneira harmoniosa, exercendo suas funções de forma a impedir o abuso e funcionar como peso e contrapeso com relação às demais (MONTESQUIEU, 1996, p. 167-169).

Assim, a separação dos poderes tornou-se uma das grandes premissas do Estado de Direito com o passar dos séculos, tendo sido acolhido por várias constituições. O Brasil acolheu o princípio da separação dos poderes de tradição francesa nos moldes do desenvolvido por Montesquieu desde o momento em que adotou a forma republicana de governo.<sup>8</sup>

Contudo, percebe-se que o princípio da separação dos poderes passa por uma transformação atualmente quanto à energia e vitalidade com que esses valores são vistos e conceituados. O que passa a influenciar na própria função exercida por cada poder em razão da necessidade de sua conexão direta com o outro.

Nesse sentido a doutrina de Bonavides informa que houve um decaimento no citado princípio em razão do desenvolvimento do pensamento da sociedade moderna que passou a não mais enxergar a separação dos poderes de maneira rígida e inflexível. Não há como os poderes funcionarem com afinidade e coesão se estiverem inexoravelmente separados e incomunicáveis. Deve-se buscar uma intrínseca coordenação e estabilidade, pois de nada servem esses poderes se houver uma separação absoluta e insuperável entre eles (BONAVIDES, 2000, p. 186/187).

---

<sup>8</sup> A *Constituição da República de 1891* dispunha no artigo 15: “São órgãos da soberania nacional o poder legislativo, o executivo e o judiciário, harmônicos e independentes”. A *Constituição de 16 de julho de 1934* preservou os princípios da seguinte forma: “Art. 30. São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si”. A *Constituição de 18 de setembro de 1964* também aduziu: “Art. 36. São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si”. A *Constituição de 1967* em seu artigo 60 também reproduziu o princípio: “São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Já em *5 de outubro de 1988 a Constituição* promulgada assim dispôs: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em 28 de set. 2022.

Estabelecidos esses parâmetros quanto à tripartição clássica de Poderes, mas sem estarem desconexos um do outro, passa-se a discorrer sobre o papel do Poder Judiciário nesse mundo conflituoso e se ele deve ser visto como único capaz de sanar os litígios.

Naquele período, a competência jurisdicional era distribuída por segmentos da sociedade, sendo que os magistrados eram escolhidos por seus pares de classes sociais, segundo propunha Montesquieu. Portanto havia uma certa limitação para a atuação do Judiciário, considerando-se que a legitimidade da sua atuação estava atrelada de forma temporal ao seu respectivo estrato social. Por essa razão as interpretações da sua obra indicam que, em razão de como os direitos naturais eram vistos no período, aquele Poder tinha um papel secundário, principalmente frente aos demais poderes (LIMA, 2007, p. 7).

Para Azambuja, a especialização do Judiciário no Estado moderno pode ser assim descrita:

“[...] a terceira grande função do Estado, aparece quando ele dirime os dissídios surgidos entre os cidadãos por motivo da aplicação das leis, quando julga e pune os infratores dessas leis, quando, em resumo, ele declara o direito, aplica as leis aos casos particulares, faz reinar a justiça nas relações sociais, assegura os direitos individuais. Esta é a função judiciária e o órgão respectivo é formado pelos tribunais e juízes, o poder judiciário. [...] é o que tem por função precípua interpretar e aplicar a lei nos dissídios surgidos entre os cidadãos ou entre os cidadãos e o Estado. Nem toda a função jurisdicional está entregue ao Poder Judiciário. O Executivo também exerce funções jurisdicionais em processos administrativos e, em alguns Estados, quando o Legislativo julga um ministro, também exerce função e natureza jurisdicional. O que caracteriza o Judiciário como um dos poderes do Estado é sua autonomia na esfera da competência que a Constituição lhe atribui” (AZAMBUJA, 2007, p. 208-230).

Mas além da função de dizer o direito, ao longo do século XX outras teorias foram sendo desenvolvidas sobre o real papel do Poder Judiciário e sua posição perante os demais poderes.

Preliminarmente, contudo, é preciso lembrar que para Gustav Radbruch (2010) o desenvolvimento do Poder em questão liga-se diretamente à concepção do conceito de direito e ao seu paralelo com a ideia de justiça.<sup>9</sup>

Independentemente se está a tratar dos diferentes tipos de fazer justiça, como, por exemplo, a igualitária e a distributiva, o fato é que as diferenças entre os seres e as pessoas indicam que o princípio da justiça não está completo sem a sua devida adequação com a realidade posta, atraindo, por consequência, a ideia de *equidade*. A missão do Poder Judiciário,

---

<sup>9</sup> O autor assim se posiciona: “O conceito de direito é um conceito cultural, quer dizer, um conceito de uma realidade referida a valores, uma realidade cujo sentido é o de estar a serviço de valores. *O direito é a realidade que tem o sentido de servir ao valor jurídico, à ideia do direito*. O conceito de direito cumpre-se, portanto, na ideia do direito. A ideia do direito não pode ser outra senão a justiça” (RADBRUCH, 2010, p. 47 – grifos do autor).

portanto, também está diretamente ligada à concepção de *regulamentação jurídica da realidade social*, respeitando os diferentes tipos de valores e culturas, de modo que haja solução para o caso concreto sob o ângulo da norma em geral tanto quanto da singular (RADBRUCH, 2010, p. 50-51).<sup>10</sup>

Seguindo nas diferentes visões acerca do papel do Poder Judiciário, Cappelletti assumiu posição de que os juízes também têm a função de interpretar e criar o Direito, ou mais precisamente de exercer uma função *criativa*, uma vez que são impelidos a conceber, elaborar, educar, instruir à medida que são procurados para a resolução de demandas. Mas essa incumbência inovadora não os torna legisladores na exata compreensão do termo. Atuar integrando o Direito a partir da transformação de preceitos durante o processo judicial é diferente do processo legislativo clássico. E a postura dinâmica e inventiva do Judiciário contribui para o fortalecimento da democracia e reforça o sistema de pesos e contrapesos em caso de atuação extrapolada dos demais poderes (CAPPELLETTI, 1993, p. 107 *apud* OLIVO, 2000, p. 88-90).

Também vale a pena frisar a função *intervencionista* proposta por Streck ao aduzir que o Poder Judiciário, em especial quando atua como juiz constitucional, deve apresentar-se de forma mais ativa para a sociedade, indo além das limitações do sistema de pesos e contrapesos entre os demais Poderes. Deve-se buscar “uma atuação que leve em conta a perspectiva de que os valores constitucionais têm precedência mesmo contra textos legislativos produzidos por maiorias parlamentares (que, a toda evidência, devem obediência à Constituição)” (STRECK, 2003, p. 281). Essa intervenção substancial não se resume à judicialização de tudo, mas, sim, ao comando inscrito na Constituição Federal.

Mas a atividade jurisdicional tradicionalmente é utilizada como meio de pacificação de conflitos sociais através da sua atuação voltada a concretização de vários objetivos, como os

---

<sup>10</sup> Para o autor: “A justiça não é o princípio completo, mas o princípio específico do direito, que nos dá a pauta para sua determinação conceptual: o direito é a realidade cujo sentido é servir à justiça. Todavia, na luta de poder pelo direito, a *equidade* concorre com a justiça. Já naquele famoso capítulo da *Ética a Nicômaco* (V,14), Aristóteles se preocupara com o dilema de que a equidade deveria ser melhor que a justiça, não podendo ser algo que se contrapõe a ela, senão uma de suas espécies. O próprio Aristóteles apontou a solução: justiça e equidade não são valores distintos, mas caminhos diferentes para alcançar o valor uno do direito. A justiça vê o caso singular do ponto de vista da norma geral; a equidade busca no caso singular a sua própria lei que, por fim mas também, precisa se deixar converter em uma lei geral – pois, tal qual a justiça, a equidade é, em última instância, de natureza generalizada. Dessa maneira, na diferença entre justiça e equidade, manifesta-se a distinção metodológica, já apontada anteriormente, entre uma evolução dedutiva do direito justo a partir de princípios fundamentais universais, e um conhecimento indutivo do direito justo, segundo a ‘natureza da coisa’. A equidade é a justiça do caso singular, e portanto a sua consideração não nos obriga a alterar algo em nossa fórmula: *o direito é a realidade cujo sentido é servir à justiça*” (RADBRUCH, 2010, p. 51-52 – grifos do autor).

jurídicos, sociais e políticos, por exemplo. Por essa razão, importante seguir adentrando na temática em como o papel do Poder Judiciário passa a ser concebido nos dias atuais, pois a sua atuação através da jurisdição e do processo servem para estabilizar a ordem jurídica e pacificar a sociedade, a partir da promoção do bem comum e resolução das divergências de modo a se verem respeitados os direitos de todos.<sup>11</sup>

Destaca-se, portanto, o fato de que nos últimos trinta anos o Judiciário ascendeu à condição de instituição protagonista perante a comunidade brasileira, muito em função de fatores como o restabelecimento do perfil democrático e à promulgação no diploma constitucional de garantias para o exercício da magistratura e do Ministério Público. Isso permitiu que os tribunais pudessem atuar também na seara política e caminhar ao lado dos demais poderes em temas sensíveis ao desenvolvimento do país. Estes fatores, aliado à criação e ampliação de direitos, permitiram que a sociedade passasse a ter maior consciência de garantias e proteções, a partir do reconhecimento de sua cidadania, fazendo com que houvesse um aumento significativo nas demandas judiciais (BARROSO, 2020, p. 409).

E esse aumento significativo de procura por justiça tornou necessário o desenvolvimento da função *iluminista* pelos tribunais, em especial no caso da suprema corte brasileira. Barroso explica que cunhou esta designação em homenagem ao Iluminismo europeu do século XIV, que culminou na evolução das ciências e superação de crenças pré-estabelecidas, e abriu espaço para o impulsionamento das revoluções liberais que surgiram mais à frente. No caso brasileiro ele discorre sobre a importância do papel do Judiciário de pacificação de temas sensíveis, que acabam por “empurrar a história na direção do progresso social e da liberação de mulheres e homens” (BARROSO, 2020, 498).

Portanto, a missão de manutenção da paz e da ordem social ressaltada acima apresenta-se então como uma das principais atribuições do Direito a ser realizada através da atuação do

---

<sup>11</sup> Segundo Larenz. “(...) o Direito é um objeto por demais complexo; a ele reportam-se não só as distintas ciências particulares como também a filosofia. A metodologia jurídica não pode existir sem a filosofia do Direito. Não pode, por exemplo, responder à questão de se deverá o Juiz contentar-se com uma correta (independentemente do que por tal se entenda) aplicação das normas previamente dadas ou procurar, para além delas, uma solução do litígio justa – e em que é que poderemos reconhecer se uma decisão é justa. E como, em todo o caso, a Jurisprudência trata também da compreensão de textos – leis, decisões jurídicas, assim como de contratos e declarações negociais de privados –, por maioria de razão reveste-se a hermenêutica, a doutrina da compreensão, relativamente a esse domínio da atividade do jurista, da maior importância, quando não de um alcance por si só decisivo. Por outro lado, modos de pensamento que se manifestam nas atividades dos juristas só são suscetíveis de ser apreendidos na condição de se lhes perseguir, por assim dizer, continuamente o rasto. Somente através dos exemplos que se oferecem a partir da atividade decisória judicial e da dogmática jurídica se tornam os enunciados de uma metodologia jurídica, completamente compreensíveis, comprováveis e úteis, para a prática dos juristas (...)” (LARENZ, 1997, p. 4).

Poder Judiciário. Esse cenário certamente leva a uma procura maior pela resolução de litígios por via heterônoma através da sentença judicial.

A justiça é constantemente procurada em razão da quantidade de injustiça produzida. O desenvolvimento e rápido progresso da humanidade em todas as áreas do conhecimento, em especial da ciência e tecnologia não diminuíram o incômodo e riscos de transcorrer uma vida sem problemas e sem conflitos, pois a sociedade é capaz de criar e produzir novos problemas com a mesma velocidade com que se resolvem os antigos. O que antes era considerado uma iniquidade imutável, como uma doença incurável, por exemplo, hoje pode ser vista como desigualdade quanto à fabricação, preço e distribuição do medicamento avançado capaz de combater aquele infortúnio. Assim, “avanços na capacidade humana e expectativas crescentes resultam na fronteira movediça da injustiça” (GALANTER, 2015, p. 44).

Dessa forma, por fim, embora haja aceitação do entendimento de que a aplicação do direito objetivo ao caso concreto é uma das principais missões do Poder Judiciário, há que reconhecer também a função *legisladora* dos juízes ao serem exigidos uma intervenção direta, firme e proativa em razão das graves crises sociais e em face a necessidade de fortalecimento da democracia. Ademais ressalta-se que o progresso e avanço da sociedade pós-moderna também são impulsionadas pelas funções *intervencionistas* e *iluministas* de resolução de conflitos. E mais além também se reconhece o relevante *papel de pacificação social* por meio da solução consensual dos litígios e afirmação da cidadania como instrumento de concretização dos direitos previstos constitucionalmente além do contínuo desenvolvimento da comunidade.

### **1.1.3 Judicialização do cotidiano e o excesso de litigância**

Considerando que os conflitos sociais tanto em um contexto coletivo quanto individual, conforme se apresentou, são inerentes à sociedade em seus mais variados graus e contextos, e que ao Poder Judiciário coube a árdua de missão de ser o emissário portador da justiça, aplicador da norma ao caso concreto e pacificador da coletividade a ponto de trazer estabilidade ao Estado democrático, relata-se nesse momento uma questão mais particular e voltada ao indivíduo e a razão pela qual as contendas passaram a ser levadas ao Judiciário sem qualquer perspectiva de resolução pacífica, entendida como aquela voltada ao diálogo e à cidadania.

Para Habermas, nota-se que a noção de *juridificação* da sociedade está relacionada ao aumento de regulamentação social através do direito posto, como o ocorrido na moderna República de Weimar, onde as relações sociais passaram a ficar aprisionadas pela atividade reguladora do Estado (HABERMAS, 2012, p. 641/642).

A visão de juridificação da sociedade parte da ideia de habitação do Estado nos diversos ramos na vida social particular do indivíduo e como esse controle das relações está ligado ao desenvolvimento do capitalismo. Esta coletividade, que tem como essência a distribuição desigual do poder e da riqueza, acaba por intervir mais fortemente nas relações sociais como forma de tentar equilibrar o sistema, mas acaba por gerar uma desvirtuação da sensação de coletivo, exacerbando o individualismo e alterando a base do conjunto de valores tradicionais, que antes não eram controlados pelo Estado (HABERMAS, 2012, p. 642).

De fato, muitas das demandas judicializadas e que acabam por contribuir para o cenário de crise no Judiciário são reflexos do desequilíbrio das relações sociais e do desrespeito aos direitos que isso gera, como sendo característica do desenvolvimento da sociedade capitalista moderna, oriunda do agigantamento do Estado.<sup>12</sup>

Na mesma temática, em obra de interpretação sociológica da sociedade contemporânea brasileira, Bernardo Sorj (2000) indica que vê a ocorrência da judicialização das relações sociais como um problema da democracia política. É importante ressaltar que a crescente relevância no poder da Justiça está muito ligada também aos novos tipos de direitos, às novas formas de se viver que transformam os titulares dos direitos e os respectivos bens da vida, aliada à crise política e à falta de convicções da população em relação aos seus representantes. Soma-se, ainda, às novas Constituições surgidas ao longo do século, produtos de guerra e períodos de exceção, em especial à Constituição de 1988, que ampliaram sobremaneira a quantidade de direitos trazendo a necessidade de maior atividade dos tribunais (SORJ, 2000, p. 172/173).

Assim, resume-se essa transformação do papel do Poder Judiciário em vários problemas como: uma crise de valores, crise de comunicação em relação à nova ordem social, “dessacralização” do Estado em face do contínuo avanço da civilização e à supranacionalidade dos regimes, que acabam por instituírem um novo sistema de direitos que vão muito além da soberania Estatal, estando relacionado ao enfraquecimento institucional dos demais poderes constituídos (SORJ, 2000, p. 176/177).

A sensação é a de que a população não confia mais nos Poderes Executivo e Legislativo e há uma certa desvalorização democrática em seu viés político e institucional, o que leva a

---

<sup>12</sup> No relatório Justiça em Números de 2021 do CNJ, que consiste em publicação de dados e diagnóstico do desempenho da atividade judicial brasileira, o Exmo. Min. Presidente do STF Luiz Fux na sua introdução expressamente afirma que “o desenvolvimento humano sustentável, o progresso social e a estabilidade econômica são parâmetros afetados também pela atividade judicial, sendo esta indispensável para o desenvolvimento nacional em todos os aspectos”. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf> >. Acesso em 07 de fev. 2022.



uma grande quantidade de processos judiciais ajuizados, que traz certo desequilíbrio entre os poderes, pois acrescenta sobrecarga de trabalho no Judiciário, politiza as questões lá tratadas e, por consequência, cria tensão institucional com esse cenário.<sup>13</sup>

Portanto, quanto mais são demandados, mais lento ficam os tribunais em dar uma resposta satisfatória para as partes, em especial nos casos dos vulneráveis, pois também sofrem com os altos custos para litigar e acabam por se tornarem presas fáceis para os grandes e frequentes jogadores desse ramo, que se utilizam do próprio sistema judiciário para protelar os litígios o quanto conseguirem. Então aqui é possível identificar uma oposição entre a progressiva importância do Judiciário como órgão garantidor de direitos e o distanciamento da população mais necessitada em razão dos custos e das dificuldades operacionais. Essa contradição acaba por ressaltar ainda mais a importância de se investir em formas alternativas de resolução de conflitos que não apenas o Judiciário, mas que, da mesma forma, possam influenciar a cultura demandista instalada na coletividade.

Mas ainda há outros fatores fundamentais para o entendimento do processo de excessiva judicialização na sociedade. Quanto à *inflação jurídica* aduz-se que a quantidade de normas e regulamentos sobre os mais variados temas, em especial os que afetam uma maior gama de interessados, acaba por desaguar no Poder Judiciário em razão da possibilidade de serem amplamente combatidos, como, por exemplo, no caso das ações inflacionárias e os planos monetários do início da década de 90. Quanto ao aumento da *substancialização* dos problemas jurídicos, trata-se de movimento natural em razão da quantidade de novos direitos promulgados pela Constituição de 1988, que incluiu direitos programáticos e difusos no ordenamento, a ponto de elevar o nível da solução desses problemas. Já a questão dos *sujeitos sociais* está relacionada principalmente aos grupos mais vulneráveis, discriminados e bem definidos em termos de classes, que passam a exigir também um comportamento renovado da Justiça em termos de funcionamento de acordo com o ideal democrático (SORJ, 2000, p. 183-185).

Para essa questão específica dos atores sociais e sua postura no sistema jurídico, afirma-se que as características de patrimonialismo da sociedade brasileira favorecem os grupos dominantes, que se utilizam da fragilidade e morosidade do sistema para postergar processos e manter alguma impunidade. Por outro lado, a fragilidade dos outros Poderes Executivo e

---

<sup>13</sup> Segundo o último levantamento realizado pela FGV para medir o Índice de Confiança na Justiça brasileira (ICJBrasil), quatro em cada dez brasileiros afirmaram confiar no Poder Judiciário, sendo que o fator que mais afeta essa confiança é a lentidão, o custo e a dificuldade de utilização da máquina judiciária. Disponível em: <<https://direitosp.fgv.br/publicacoes/icj-brasil>>. Acesso em 03 de fev. 2022.

Legislativo em promulgar reformas amplas como a da previdência e trabalhista, acabaram por refletir novamente no funcionamento do Judiciário, que é chamado a resolver os conflitos e absorver esses grupos sociais afetados (SORJ, 2000, p. 185/186).

Então, o caso brasileiro reflete uma quantidade de leis muito extensa e com um sério problema de descumprimento pelos diversos atores sociais, repercutindo assim no funcionamento, manutenção e gestão do Poder Judiciário, gerando a sensação de insatisfação generalizada. Ainda há o argumento de que o sistema não funciona e deve ser modificado em razão de não se estar cumprindo com a sua função integradora e pacificadora.<sup>14</sup>

Já para Boaventura de Sousa Santos, com relação ao excesso de demandas judiciais, o desarme do Estado social e dos direitos que são inerentes a ele, como o direito à saúde, educação, assistência e previdência, são causas da enorme quantidade de litígios que são levados aos tribunais nos dias de hoje. Países europeus com um sistema de bem-estar muito desenvolvido como a Suécia e a Holanda apresentam baixos índices de litigação, significando que a característica de buscar o Judiciário para a resolução de conflitos tem relação com a cultura e política daquela sociedade, aliada ao nível de efetivação de direitos (SANTOS, 2011, p. 24).

No mesmo sentido, frise-se que os diversos países que passaram pela transição de regimes autoritários para os democráticos, ou seja, que consagraram o Estado democrático e os direitos em um mesmo ato, tiveram um “curto-circuito histórico”, ao contrário dos países considerados centrais que legitimaram seus direitos ao longo de um longo processo histórico. Isso torna complexa a efetivação de direitos constitucionalizados sem políticas públicas organizadas, levando à maior intervenção judicial nesse sentido (SANTOS, 2011, p. 26/27).

E mais, em alguns países é possível verificar a mudança de legitimidade do Estado dos Poderes Executivo e Legislativo para o Judiciário, indicando alta expectativa para que esse poder possa dirimir os problemas oriundos da seara política. Ocorre que, quando o sistema

---

<sup>14</sup> Assim dispõe o autor: “A contradição que se apresenta no Brasil é que a juridificação da sociedade, vista sob a perspectiva de Habermas, de colonização da vida social por normas burocráticas, é bastante limitada, mas como processo de judicialização da vida social, isto é, de transferência do conflito social para o Judiciário, o Brasil é, ao contrário, um caso bem avançado. [...] O perigo maior é que, sendo uma sociedade juridificada mas pouco judicializada (quer dizer, abundam as leis mas sua aplicação efetiva escasseia), o papel do Judiciário como vanguarda da sociedade democrática tem pernas curtas. Isso porque pode gerar tanto uma reação dos grupos dominantes como uma frustração dos grupos dominados ante a limitada eficácia que o Judiciário pode ter na sociedade. O conflito permanente com o Legislativo e o Executivo pode ter um efeito paralisante e desgastante do sistema” (SORJ, 2000, 186/187).

judiciário não consegue sanar de maneira satisfatória os problemas a que são submetidos em razão de uma esperança exagerada, o desejo de resolução do conflito passa a ser um problema (SANTOS, 2011, p. 30).

Por outro viés, ressaltando a cultura da sentença impregnada na sociedade nacional, Mancuso destaca que a piora no cenário judicial, representada aqui pelo excesso de litigância, pelo aumento da quantidade de litígios em massa e pelo pouco conhecimento da população quanto às formas alternativas de solução de conflitos que não a judicial, acaba por resultar em “judicialização do cotidiano” (MANCUSO, 2018, P. 66).<sup>15</sup>

É possível aprofundar essa abordagem apontando um outro fator relevante para o entendimento da cultura litigiosa que se instalou na nossa sociedade, que se revela na percepção de que apenas o Estado é capaz de resolver os desacordos existentes, funcionando, assim, como uma espécie de “guichê universal de reclamações”, onde qualquer desavença, ainda que de pequena ou nenhuma complexidade, acaba sendo levada para resolução perante o órgão competente. Cria-se, portanto, a falsa ideia de que a utilização do Judiciário para qualquer conflito contrariado configuraria “manifestação da cidadania” (MANCUSO, 2018, p. 66-67).

Ainda que haja autores como Werneck Vianna (2002)<sup>16</sup> entendendo como positiva a existência de conflituosidades como mecanismo de reforço da democracia, ressalta-se que o entendimento acerca da adesão de normas sociais que conduzem a um estado de cooperação entre os indivíduos oferece aprendizado para todos. Os ensinamentos acerca das obrigações

---

<sup>15</sup> Nesse sentido assim dispõe o autor: “Neste passo, pode-se tentar uma sistematização dos fatores que, operando como concausas, resultam no excesso de demanda por justiça estatal: (a) desinformação ou oferta insuficiente quanto a outros meio, ditos alternativos, de auto e heterocomposição de litígios, gerando uma cultura da sentença, na expressão de Kazuo Watanabe; (b) exacerbada juridicização da vida em sociedade, para que o contribui a pródiga positavação de novos direitos e garantias, individuais e coletivos, a partir do texto constitucional, projetando ao interno da coletividade uma expectativa (utópica), de pronto atendimento a todo e qualquer interesse contrariado ou insatisfeito; (c) ufanista e irrealista leitura do que se contém no inciso XXXV do art. 5º da CF/1998 – usualmente tomado como sede do acesso à Justiça – enunciado que, embora se enderece ao legislador, foi sendo gradualmente superdimensionado (ao influxo de motes como ubiquidade da justiça, universalidade da jurisdição), praticamente implicando em converter o que deveria ser o direito de ação (específico e condicionado) num prodigalizado dever de ação!; (d) crescimento desmesurado da estrutura judiciária – oferta de mais do mesmo, sob a óptica quantitativa – com a incessante criação de novos órgãos singulares e colegiados, e correspondentes recursos humanos e materiais, engendrando o atual gigantismo que, sobre exigir parcelas cada vez mais expressivas do orçamento público, provocando zonas de tensão com o Poder Executivo, induz a que o aumento da oferta contribua para retroalimentar a demanda” (MANCUSO, 2018, p. 66).

<sup>16</sup> “Não se trata, pois, de uma ‘migração’ do lugar da democracia para o da Justiça, mas da sua ampliação pela generalização da representação, que pode ser ativada tanto pela cidadania política nas instituições clássicas da soberania quanto pela ‘cidadania social’. (...) Nesse sentido, se a cidadania política dá as condições ao homem comum de participar dos procedimentos democráticos que levam à produção da lei, a cidadania social lhe dá acesso à procedimentalização na aplicação da lei por meios de múltiplas formas, individuais ou coletivas, de um simples requerimento a uma ação pública, proporcionando uma outra forma de participação na vida pública” (WERNECK VIANNA; BURGOS, 2002, p. 317-372).

próprias e a sua relação com as dos demais grupos da sociedade traz benefícios, pois dá compreensão das responsabilidades que devem ser cumpridas perante os outros, e também dos seus próprios direitos, que serão respeitados. Possibilitando-se, dessa maneira, o fortalecimento de uma cultura de pacificação baseada na tolerância e no diálogo (HONNETH, 2003, p. 136/137).

Portanto, ainda que o crescimento massivo das controvérsias que muitas vezes acabam por serem levados indiscriminadamente a serem resolvidos pelo Poder Judiciário seja um traço revelador dessa sociedade moderna, vale buscar um reforço na recuperação do diálogo e na confiança como forma de transformar as posturas mais intolerantes e posicionais em comportamento mais a favor da construção de soluções negociadas e criadas pelos próprios envolvidos nos conflitos.

Para tanto, é imperioso lembrar a doutrina de Émile Durkheim (1999) acerca do desenvolvimento da sociedade a partir do *consenso* e da ideia de que a coesão social representa a cooperação dos mais diversos setores da coletividade, de modo que o seu funcionamento possa estar organizado a tal ponto que passe a contribuir com a educação moral e a construção cultural privilegiando o coletivo, sem se descuidar do individual.

Para o autor, ao analisar a divisão social do trabalho fica clara a sua preocupação com os estudos sociológicos da associação entre os indivíduos e a coletividade e as fragilidades que adviriam quanto ao não respeito das regras que contribuiriam para a manutenção da paz social. Questiona-se se o trabalho conduz a um estado de solidariedade tão importante que possa unir a sociedade e em que medida tal característica é necessária para que haja harmonia social (DURKHEIM, 1999, p. 30).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Apesar de fazer a diferenciação entre a solidariedade mecânica (antiga) e a solidariedade orgânica (moderna), o que ressalta essa característica é a importância da coesão social que surge da solidariedade, como uma coluna do organismo social. Portanto, assim ele ressalta: “A *solidariedade social*, porém, é um fenômeno totalmente moral, que, por si, não se presta à observação exata, nem sobretudo, à medida. Para proceder tanto a essa classificação quanto a essa comparação, é necessário, portanto, substituir o fato interno que nos escapa por um fato externo que o simbolize e estudar o primeiro através do segundo. Esse símbolo visível é o direito de fato onde existe a solidariedade social, apesar de ser o caráter imaterial, ela não permanece no estado de pura potencialidade, mas manifesta sua presença através de efeitos sensíveis. *Onde é forte, inclina fortemente os homens uns para os outros, coloca-os frequentemente em contato, multiplica as ocasiões que têm de se relacionar.* Falando com exatidão, no ponto a que chegamos, é difícil dizer se é ela que produz esses fenômenos ou, ao contrário, resulta deles; se os homens se aproximam por ser ela enérgica, ou se ela é enérgica porque eles se aproximam uns dos outros. Mas não é necessário, por enquanto, elucidar a questão; basta constatar que essas duas ordens de fatos estão ligadas e variam ao mesmo tempo e no mesmo sentido. *Quanto mais os membros de uma sociedade são solidários, mais mantêm relações diversas seja uns dos outros, seja com o grupo tomado coletivamente, pois, se seus encontros fossem raros, só dependeriam uns dos outros de maneira intermitente e fraca.* Por outro lado, o número dessas relações é necessariamente proporcional ao das regras jurídicas que as determinam. De fato, a vida social, onde quer que exista de maneira duradoura, tende inevitavelmente a tomar uma forma definida e a se organizar, e o

Além disso a solidariedade social que conduz ao desenvolvimento da sociedade atrai a reflexão acerca da postura dos indivíduos perante o próximo. Para que o direito de determinada pessoa seja respeitado ou atendido, há de ser necessário que o postulante conceda uma parte do seu direito ao outro. O acordado nesse caso acarreta um sentimento de concordância e cidadania, de modo que seja possível atestar a sua importância para a construção de cultura de pacificação social.

Essa forma de entender e robustecer a importância do consenso condiz com a proposta de pesquisa da presente dissertação, quanto ao desenvolvimento de uma cultura de paz na coletividade brasileira a partir do reforço dos mecanismos de solução consensual e autônomos dos conflitos. A consciência da população deve ser no sentido de que não há mais como se sustentar postura excessivamente litigiosa e de extrema judicialização. A cooperação entre indivíduos, que refletirá no aspecto coletivo, pode prevalecer em muitos casos.<sup>18</sup>

## 1.2 O direito fundamental do acesso à justiça

No presente subcapítulo, pretende-se abordar o tema do acesso à justiça como um movimento desenvolvido de forma crescente ao longo do século XX, principalmente como reação após o período das guerras mundiais no tocante à participação do Poder Judiciário como instituição garantidora de direitos.

Para tanto, buscar-se-á analisar a teoria do acesso com fulcro no “Movimento pelo Acesso à Justiça” fomentado pelas pesquisas realizadas pelo *Projeto de Florença* e publicadas na década de 70, especialmente no que concerne ao enfoque dado pela terceira onda renovatória que tratou especificamente do tema dos Métodos Alternativos para Decidir Causas Judiciais.

O subcapítulo continua a ser desenvolvido com a história da inclusão do ideal de acesso na Constituição Federal, permeando o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto ao tema em destaque, para, após, adentrar na análise das condições para o ajuizamento

---

direito nada mais é que essa mesma organização no que ela tem de mais estável e de mais preciso. A vida geral da sociedade não pode se estender num ponto sem que a vida jurídica nele se estenda ao mesmo tempo e na mesma proporção. Portanto, podemos estar certos de encontrar refletidas do direito todas as variedades essenciais da solidariedade social” (DURKHEIM, 1999, p. 31-32 – grifos nosso).

<sup>18</sup> “Com efeito, os direitos dos indivíduos, tanto sobre si mesmos como sobre as coisas, só podem ser determinados graças a compromissos e a concessões mútuas, pois tudo o que é concedido a uns é necessariamente abandonado pelos outros. Foi dito, algumas vezes, que se podia deduzir a extensão normal do desenvolvimento do indivíduo seja do conceito da personalidade humana (Kant), seja da noção do organismo individual (Spencer). (...) De fato, para que o homem reconhecesse direitos a outrem, não apenas em lógica, mas na prática da vida, foi necessário que ele consentisse limitar os seus e, por conseguinte, essa limitação mútua só pôde ser feita num espírito de entendimento e concórdia” (DURKHEIM, 1999, p. 95-96).

de ação no processo civil brasileiro e as exceções permitidas pela lei ou pelos entendimentos jurisprudenciais quanto à limitação do interesse agir, em razão da necessidade-utilidade de emprego do procedimento judicial.

### 1.2.1 A teoria do acesso à justiça

O acesso à justiça e o seu enfoque pela busca adequada à solução consensual dos conflitos, apesar de todos os avanços ocorridos no cenário jurídico nacional, ainda possui grande relevância e merece contínuo aprofundamento, uma vez que esse ideal, que no caso brasileiro segue tendência constitucional pós-ditadura de garantir a todos o direito de se socorrer ao Estado na busca por seus direitos, acabou por permitir o crescimento incontrolável da litigiosidade e afetou diretamente o desempenho dos órgãos que integram o Poder Judiciário, seus gastos e sua estrutura.

O direito de acesso à justiça vem sendo progressivamente reconhecido como de vital importância para um Estado Democrático podendo ser considerado elemento fundamental dos direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 trata do acesso, afirmando que todas as pessoas têm “direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédios efetivos para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei”.<sup>19</sup>

Esse movimento, após a solidificação do modelo na citada Declaração Universal, consolidou-se ainda mais a partir da década de 1970, com a instituição do Projeto de Florença de Acesso à Justiça. O projeto, capitaneado por Mauro Cappelletti, teve o patrocínio da Fundação Ford, do Conselho Nacional de Pesquisa e do Ministério da Educação italianos, tendo gerado uma série de volumes denominada “Acesso à Justiça”, publicadas em 1978 e 1979 (GALANTER, 2015, p. 38).

Apesar da relevância dos estudos desenvolvidos pelos diversos pesquisadores envolvidos no projeto, foi a edição resumida que marcou época e fixou propriamente o início do movimento de acesso à justiça no cenário mundial. Essa edição coordenada por Cappelletti e Bryan Garth foi publicada no Brasil em 1988 com o título *Acesso à Justiça* e reflete uma compilação de investigações que abordaram temas sobre a evolução do conceito, soluções

---

<sup>19</sup> Disponível em: < <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em 23 out. 2021.

práticas para os problemas e novos enfoques para o tópico (CAPPELLETTI, GARTH, 1988).

20

Os citados autores reconhecem a dificuldade de definição da expressão *acesso à justiça*, contudo ressaltam a importância da busca por essa conceituação como forma de amparar duas finalidades importantes do complexo jurídico, quais sejam: a) “o sistema deve ser igualmente acessível a todos e b) ele deve produzir resultados que sejam individualmente justos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 8).

Para tanto foi necessário buscar evolução do conceito teórico de acesso à justiça que correspondesse a uma transformação no Estado apto a produzir resultados justos tanto do ponto de vista individual quanto do social, sempre atento ao progresso da sociedade e procurando eliminar qualquer obstáculo ao ingresso, inclusive no âmbito processual.<sup>21</sup>

O referido projeto trouxe importante contribuição sobre temas como justiça e cidadania através das três ondas renovatórias que exploram de forma crítica os obstáculos a serem transpostos para a efetividade do juízo, buscando trazer soluções e identificar as tendências e limitações nesse enfoque. A *primeira onda* diz respeito à assistência judiciária aos menos favorecidos economicamente, que está relacionada a qualquer tipo de barreira econômica de acesso à justiça. Já a *segunda onda* renovatória diz respeito à representação dos direitos difusos em juízo e tem como objetivo trazer opções organizacionais para que se amplie tão importante acesso. No tocante à *terceira onda* renovatória, denominada de “enfoque de acesso à justiça”, apresenta-se a concepção mais ampla de equanimidade, com o intuito de diminuir os obstáculos processuais e apresentar novas alternativas às soluções tradicionais de conflito (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31, 49, 67).

---

<sup>20</sup> O Relatório Geral do Projeto de Florença ficou conhecido através da obra *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective – A General Report*. CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective*. Dott. A. Giuffrè Editore, 1978.

<sup>21</sup> “O enfoque sobre o acesso – o modo pelo qual os direitos se tornam efetivos – também caracteriza crescentemente o estudo do moderno processo civil. [...] O processo, no entanto, não deveria ser colocado no vácuo. Os juristas precisam agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais(9); que as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada (10) e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva – com que frequência ela é executada, em benefício de quem e com que impacto social. Uma tarefa básica dos processualistas modernos é expor o impacto substantivo dos vários mecanismos de processamento de litígios. Eles precisam, conseqüentemente ampliar sua pesquisa para mais além dos tribunais e utilizar os métodos de análise da sociologia, da política, da psicologia e da economia, e ademais, aprender através de outras culturas. O “acesso” não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estudo pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica” (CAPPELLETTI, GARTH, 1988, p. 12/13).

A teoria do acesso à justiça, portanto, buscou rever e ampliar a gama de direitos e garantias nos ordenamentos, sendo possível aduzir que o movimento não se esgotou com as três ondas acima apresentadas, pois o desenvolvimento do tema segue em contínua evolução e movimento de acordo com as novas tendências sociais, traduzindo-se em um deslocamento constante e dinâmico, que deve servir de bússola para o estabelecimento e positividade dos direitos ali propostos.

Tanto é assim que Marc Galanter (2015) concebe o acesso à justiça como uma teoria que também busca o entendimento acerca da “*perspectiva da disputa nos estudos legais*” e no “*movimento por meios alternativos de solução de conflitos*”, de modo a complementar as ondas renovatórias propostas por Cappelletti e Garth e atuar na melhoria do ingresso, com o intuito de tentar viabilizar uma maior qualificação na prestação jurisdicional no mundo atual, uma vez que a fronteira entre a justiça e injustiça está em movimento, ante o alargamento de entendimento da humanidade, as quais o autor chamou de “*trigêmeos intelectuais*” (GALANTER, 2015, p. 35-44).

O trigêmeo referente à *disputa nos estudos jurídicos* está relacionado à perspectiva da construção do pensamento na academia acerca do perfil dos litígios e suas nuances, a partir da ideia de que o estudo do direito deve focar não apenas na legislação e no Poder Judiciário, mas também na formação dos conflitos e formas de sua resolução pela sociedade (GALANTER, 2015, p. 39).

Esse entendimento está diretamente relacionado ao ponto de vista de Kim Economides (1999) sobre a *quarta* onda renovatória de acesso à justiça - seguindo a nomenclatura de Cappelletti e Garth – e que se refere à formação do profissional do direito no tocante à aproximação deste com o Judiciário.

Nela o autor indica a importância da ética profissional do operador do direito em razão de três elementos fundamentais para o entendimento do acesso aos serviços jurídicos pelo cidadão, em especial ao mais necessitado, quais sejam: “a) a natureza da demanda dos serviços jurídicos; b) a natureza da oferta desses serviços jurídicos; e c) a natureza do problema jurídica que os clientes possam desejar trazer ao fórum da justiça” (ECONOMIDES, 1999, p. 64).

Para tanto, Economides, referindo-se ao estudo de Galanter sobre a diferença de postura entre os *Repeat Players* (RPs – jogadores habituais) e *One Shotters* (OSs – jogadores ocasionais), indica que aos OSs, ao contrário dos RPs, não há qualquer experiência de atuação



e uso regular dos serviços judiciários e que, por essa razão, haveria a necessidade de uma boa e regular oferta de prestação dos serviços jurídicos por parte dos advogados, com o intuito de desvelar a natureza e o tipo de serviço a ser oferecido e desenvolvido para os OSs, trazendo à tona a questão da formação e ética do profissional quanto à sua compreensão do litígio (ECONOMIDES, 1999, p. 66/67).

Por isso, indica-se a importância de o governo assentar a ideia de desenvolver e financiar o trabalho de operadores legais com o intuito de prevenir demandas e prestar serviços extrajudiciais, como forma de trazer maior qualidade no ingresso dos cidadãos à justiça, esta não apenas a estatal. Por essa razão, informa que a responsabilidade para o problema do acesso à justiça recai tanto sobre os governos na elaboração de políticas públicas, quanto nos profissionais jurídicos, que têm a missão de preencher espaços vazios e de qualidade na oferta de serviços jurídicos (ECONOMIDES, 1999, p. 68/69).

Nesse contexto, portanto, o desafio não está em ampliar a gama de direitos, que, no caso brasileiro, já se encontram em sua grande parte constitucionalizados, mas, sim, buscar meios alternativos para a efetivação desses direitos. Assim, a *quarta* onda proposta por Economides vai buscar expor a questão ética e de responsabilidade do ensino jurídico através da ampliação do acesso ao Direito, considerando que o tema está vinculado à cidadania, bem como também a questão da política de administração da justiça (ECONOMIDES, 1999, p. 72).

Retomando a doutrina de Galanter, o outro trigêmeo do movimento de acesso à justiça refere-se aos *Meios Alternativos de Solução de Conflitos (MASC)*. Por intermédio do MASC seria possível reduzir a quantidade de processos, nada obstante suas limitações se evidenciem ante o grande número de leis existentes no ordenamento, que acabam por influenciar a questão temporal na concretização de um direito, razão pela qual os debates em torno do acesso à justiça tornam-se ainda mais abrangentes e de profunda reflexão (GALANTER, 2015, P. 42/43).

Mas em que isso implica? Primeiramente na ideia de que aumentar a sensação de justiça não provoca necessariamente a diminuição da injustiça, pois ambos os fatores crescem em proporções iguais e mais rapidamente do que se possa legislar e compreender os fenômenos sociais, tudo em razão do rápido “avanço da inventividade, do conhecimento e da capacidade humanos”. E em segundo lugar surge o problema do custo para a manutenção do Poder

Judiciário, capaz de atender as expectativas da sociedade em expansão (GALANTER, 2015, p. 45).<sup>22</sup>

Por essa perspectiva, fica claro que a multiplicação de novos direitos traz, por conseguinte, o surgimento de inéditas demandas, muitas vezes de complexidade elevada e em um ritmo acelerado de desenvolvimento, ressaltando a problemática do papel do Poder Judiciário como principal ator na resolução de demandas e na ideia de ampliar ainda mais o espectro de forma alternativas para que esses litígios sejam solucionados por outras vias, considerando o escasso cenário de recursos existente.

Seguindo no tópico, quando se fala em acesso à justiça, normalmente, entende-se pela possibilidade de provocação do juízo para buscar ou defender um direito, caracterizando-se como uma visão limitada do tema, uma vez que está a tratar-se apenas do aspecto formal do ingresso. Contudo, importante salientar o sentido material do conceito, que abarca também questões referentes à integridade e agilidade da decisão.

A perspectiva *material* do acesso à justiça engloba não apenas o estudo sobre a função dos órgãos judiciais existentes e sua missão enquanto instituição estatal, mas, principalmente, a viabilização de todos a uma “ordem jurídica justa”. Essa é considerada a visão substancial do tema e deve estar alinhada à realidade social e interpretada de modo que não se amplie o quadro de injustiças (WATANABE, 2019, p. 3).

E dessa doutrina de que a eficácia de um direito deve ser caracterizada pelo seu aspecto formal e material, impondo a reflexão sobre meios alternativos de busca pela ordem jurídica justa<sup>23</sup>, surge como consequência o fundamento de que “a garantia do acesso à Justiça não se esgota no direito de provocar o exercício da função jurisdicional, mas no fato de que a tutela pretendida seja oportunizada de forma eficaz e eficiente” (PICORELLI, 2013, p. 141).

---

<sup>22</sup> “Em segundo lugar, em um mundo de capacidades em expansão e expectativas em crescimento, onde queixas de injustiça proliferam, não podemos evitar a necessidade de racionamento da justiça. Justiça não é gratuita. Usa recursos – dinheiro, organização e, não menos, um limitado suprimento de atenção. Cada investimento dessa natureza envolve correspondentes custos de oportunidade. E justiça não é a única coisa que desejamos. Poucos sustentariam que uma demanda menos prioritária por justiça poderia usufruir de prioridade em relação a todos nossos outros objetivos. Algumas pretensões podem ser atendidas, mas não todas. Ao decidir quais são as candidatas dignas de dispêndio de recursos de acesso à justiça, não podemos confiar no senso comum, pois este é um resíduo instável de entendimentos que são comprometidos pelo avanço da tecnologia e pela mudança de percepções. O que antes eram demandas frívolas agora são consideradas demandas sérias e legítimas, por exemplo, dano emocional ou assédio sexual” (GALANTER, 2015, p. 45).

<sup>23</sup> Expressão Consagrada por Kazuo Watanabe (WATANABE, 2019, p. 3).

Assim, o direito de acesso à justiça é também o direito a uma Justiça adequadamente organizada em que haja instrumentos efetivos e assegurados pelo Estado para a boa realização do direito e pacificação social, e um dos instrumentos garantidores da admissão é o princípio da inafastabilidade da jurisdição, que no contexto nacional é representado pela disposição do artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal (WATANABE, 2019, p. 9).

Passados um pouco mais de 30 anos da redemocratização brasileira, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o referido tema proposto, sua conceituação e transformação de significados ainda revelam aspectos sociais importantes no tocante ao desenvolvimento da nação em termos de acesso ao Poder Judiciário, resolução de conflitos cada vez mais presentes, litigiosidade e comportamento demandista, tendo em vista a sua missão de pacificação social e prestação jurisdicional justa, econômica, tempestiva e eficiente.

Conforme será demonstrado a frente, a ampliação do acesso transformou o panorama do Judiciário brasileiro a partir de inúmeras reformas legislativas ocorridas em decorrência da Constituição Federal de 1988 e culminaram com uma explosão de números de casos levados à resolução pelo Poder Judiciário, que se viu diante de uma delicada situação entre aumentar a eficiência nos julgamentos, dar celeridade aos casos e, por consequência, trazer a paz social na medida do possível.

### **1.2.2 O estágio atual do conceito de acesso na Constituição Federal. A inafastabilidade de jurisdição.**

O princípio da inafastabilidade de jurisdição no ordenamento brasileiro atualmente refere-se ao ideal surgido após o período de exceção onde diversas garantias e direitos foram suprimidos e pode ser representada pela ideia de que qualquer lesão ou ameaça à direito possa ser livremente levada à cabo para resolução pelo Poder Judiciário instituído, conforme previsto no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988.

No cenário nacional, o referido princípio foi primeiramente previsto na Constituição de 1946, que expressamente determinou que “(a) lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual” (artigo 141, §4º).<sup>24</sup>

Atualmente, refere-se também à garantia de que o mandamento de inafastabilidade é universal e indeclinável, revelando um encargo dirigido principalmente ao legislador, que não

---

<sup>24</sup> BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em 21 out. 2021.

poderá promulgar lei excluindo lesão ou ameaça a direito da apreciação do Judiciário. Contudo, isso não significa que essa garantia é voltada também para o jurisdicionado como um dever de ação incondicionado, como se tem entendido atualmente (CHIESI FILHO, 2020, p. 106).

Trata-se de um dos pilares do Estado Democrático, uma vez que dá garantia a todos de que as leis promulgadas devem ser obedecidas e que, caso contrário, haja um órgão legitimado a exercer o controle de sua legalidade e aplicabilidade, e ainda aduz sobre o direcionamento deste princípio aos representantes do legislativo (TAVARES, 2020).<sup>25</sup>

A proteção constitucional deve ser estudada sob o prisma da doutrina dos direitos humanos e fundamentais, considerando-se o avanço que trouxe para a sociedade em relação ao período de exceção anteriormente vivido no contexto brasileiro, onde diversas medidas foram tentadas no intuito de bloquear o acesso ao Judiciário na busca de um direito, o que renova a importância do tema para o fortalecimento do Estado Democrático.<sup>26</sup>

A fundamentalidade da existência do artigo 5º, inciso XXXV na atual Carta Constitucional existe para que se evitem novos empreendimentos antidemocráticos por parte de governos futuros. Contudo, em períodos estáveis como o que atualmente se vivencia no cenário nacional, a determinação contida no dispositivo constitucional serve de parâmetro normativo para o legislador, mas também para todos aqueles que operam o sistema jurídico (SALLES, 2018, p. 223).

Essa vedação ao retrocesso dirigida ao legislador demonstra, certamente, nítido avanço em relação às experiências anteriores, sendo que a fórmula ressalta o aspecto fundamental do mandamento constitucional e revela tanto deveres quanto proibições na efetiva materialização da justiça.

Ocorre que há um outro aspecto importante nessa teoria, que está relacionado ao monopólio estatal da prestação jurisdicional e à terminologia empregada pelo legislador infraconstitucional. Isso porque a dicção do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição aduz que a lei não poderá excluir da “apreciação do Poder Judiciário” lesão ou ameaça de lesão a direito,

---

<sup>25</sup> Para Tavares: “O princípio em questão significa que toda controvérsia sobre direito, incluindo a ameaça de lesão, não pode ser subtraída da apreciação do Poder Judiciário. Sob esse enfoque, o comando constitucional dirige-se diretamente ao legislador, que não pode pretender, por meio de lei, delimitar o âmbito de atividade do Poder judiciário, até porque uma ocorrência dessas chocar-se-ia frontalmente com o princípio maior da separação de poderes” (TAVARES, 2020, p. 754).

<sup>26</sup> Ver o exemplo do artigo 11 do Ato Institucional 5/1968. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm) >. Acesso em 21 out. 2021.

no que é acompanhada pelo artigo 3º do Código de Processo Civil de 2015, que determina que não se excluirá da “apreciação jurisdicional” ameaça ou lesão a direito.

Ao analisar o conteúdo previsto na dicção do dispositivo constitucional, é possível se aferir que deve ser interpretado sob um duplo prisma, o de proibição de impedimento de acesso ao sistema judicial, bem como o de obrigação da prestação de um serviço judiciário de qualidade pelo Estado. Por esse entendimento, afere-se que os métodos adequados de solução de conflitos passem a ser entendidos como mecanismos que podem contribuir na missão de pacificação de controvérsias, e não como adversários da jurisdição estatal tradicional, revelando-se em novos caminhos para a prestação jurisdicional de qualidade (SALLES, 2018, p. 227).<sup>27</sup>

Ainda há quem aponte que essa pequena diferença de linguagem entre os diplomas legais revelam o fato de que, em caso de lesão ou ameaça de lesão a direito, necessário que se possibilite às partes a resolução de seus litígios através da jurisdição estatal ou não. Ou seja, o legislador infraconstitucional alargou o comando constitucional para permitir que a solução de conflitos ocorra com efetividade também através de árbitros, sempre respeitando os limites legais, o que demonstra entrosamento com a teoria do acesso à uma ordem jurídica justa (REICHELT, 2016, p. 53).

O aspecto do acesso à justiça e autocomposição de conflitos incentivada pelo Código de Processo Civil revela tendência do legislador em determinar que o acesso não deva ocorrer apenas através da jurisdição estatal, mas que há clara consciência da importância do sistema multiportas, a fim de permitir que formas alternativas de solução de demandas possam vir a contribuir com a concretização da justiça (REICHELT, 2016, p. 54).

Nesse sentido, Fernanda Tartuce sugere que, em razão das reformas legislativas ocorridas nos últimos anos, vige no nosso sistema jurídico o *cerne da pacificação de conflitos*,

---

<sup>27</sup> O autor tem posição firmada sobre a importância da efetivação dos mecanismos alternativos de solução de conflitos fora da alçada do Estado, de modo que a cultura demandista possa ser transformada em pacificação, uma vez que o atual cenário de litigiosidade e de orçamento não impossibilitam o funcionamento adequado do Judiciário. Desta forma: “tal ‘estatismo’, que trai certo paternalismo, sempre presente em nossa cultura política, tem por base, um duplo equívoco de avaliação a respeito dos MASCs e de sua relação com o Poder Judiciário. Em primeiro lugar, subestima os custos implicados nesses mecanismos, especialmente se forem pautados em critérios de qualidade e eficiência. Há custos envolvidos na cuidadosa formação que terceiros neutros, mediadores ou conciliadores, precisam ter e, evidentemente, há a necessidade que esse pessoal tenha uma adequada retribuição pelo trabalho que realizam. **Em segundo lugar, se superestima a capacidade do Judiciário nacional, sozinho, arcar com toda essa tarefa, disponibilizando os recursos pessoais e materiais necessários ao adequado funcionamento de instrumentos aptos a facilitar a formação de soluções consensuais entre as partes**” (SALLES, 2018, p. 216 – grifos nossos).

e que o sistema multiportas permite que haja opções para os indivíduos possam buscar a resolução de suas contendas em um cenário de heterocompositividade ou autocompositividade, com a participação do Estado ou não. Cabe, portanto, o comprometimento de diversificação das portas de acesso na busca pela proteção de direitos (TARTUCE, 2021, p. 68/69).

Assim, fala-se que o direito humano e fundamental de ingresso à justiça compreende um aspecto mais amplo da efetiva garantia de que as pessoas possam solucionar seus conflitos por todos os meios possíveis, o que poderia ocorrer por intermédio da atuação estatal ou não, representado pelas dicotomias existentes entre a autocomposição e heterocomposição. Já o direito à inafastabilidade da jurisdição aparece como decorrência lógica do acesso e compreende o direito de se socorrer ao Judiciário para a tutela de seus interesses (REICHELDT, 2016, p. 42/43).

Por outro lado, entende-se que a opção do legislador no caso da implementação do Novo CPC foi infeliz à medida que propugnou pela promoção dos mecanismos de solução de conflitos apenas dentro do aparato estatal. Salles inclusive faz relação entre o modelo atual e o Leviatã de Thomas Hobbes, como sendo de o costume esperar a atuação paternalista do Estado para a solução de controvérsias, e questiona se não seria o caso de permitir o desenvolvimento de cultura que permita as partes busquem a solução de seus problemas sem a atuação do Judiciário (SALLES, 2018, p. 216).<sup>28</sup>

Ainda que haja alguma desconfiança ou desconhecimento com relação a mecanismos alternativos, esse panorama de transformações legislativas ainda revela um desejo da própria sociedade em ter o seu litígio solucionado de forma justa e tempestiva e que cabe ponderação sobre a ideia de monopólio da jurisdição estatal, em razão do processo de desjudicialização que cresce cada vez mais no ordenamento atual, sem abalar a força da solução estatal adjudicada.

Por isso, diante da amplitude do princípio da inafastabilidade, que tem como pano de fundo e base estrutural o comando inarredável do acesso à justiça, surgiram movimentos de otimização da Justiça brasileira em razão do trágico número de litígios levados à cabo para resolução pelo Poder Judiciário, levando-se à reflexão sobre a interpretação da profundidade do tema em relação à sua efetividade, conforme apontado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o que será analisado mais adiante.

---

<sup>28</sup> Assim ele leciona: “É como se, bem a propósito da solução e prevenção de conflitos, ainda precisássemos, mais de trezentos anos depois de falecimento de Hobbes, de um Estado onipotente para tutelar cidadãos, mesmo quando se trata de pleno exercício da comunicação humana com vista ao exercício da autonomia da vontade” (SALLES, 2018, p. 216).

### 1.2.3 As condições da ação do processo civil: a solução consensual e o interesse de agir

O conjunto normativo brasileiro representando pela Constituição Federal de 1988 permite afirmar que o ideal de acesso à justiça nos moldes como iniciado no movimento da década de 70 e suas ondas renovatórias parece ter sido efetivado a contento, mas não significando que não haja a necessidade de se aprofundar o tema em razão da quantidade de processos judiciais em tramitação no Poder Judiciário nacional, que acabam por abarcar grande quantidade de recursos para a sua manutenção, além de ser capaz de interferir na qualidade dos julgados.

Com efeito, sendo certo que o modelo atual de processamento de ações não combate a causa de tanto demandismo, vale recorrer à doutrina de Rodolfo de Camargo Mancuso (2018), que sugere possíveis condicionantes legítimas ao ajuizamento de novas ações, como forma de combater a crise representada pela explosão da litigiosidade e do gigantismo da máquina judiciária.

O autor indica que o direito de ação, de forma plena e irrestrita, passou a ser entendido como um dogma imutável do Estado Democrático ou como melhor exemplo de demonstração da cidadania, o que desestimularia outros meios de busca na resolução de conflitos, apresentando como consequência a crise no número de processos (MANCUSO, 2018, p. 259).

Mas quanto à questão de possíveis condicionantes, frise-se a contribuição do italiano Liebman para a doutrina processualística brasileira na inspiração e sua influência do CPC de 1973, que trouxe um ponto de equilíbrio entre o direito substantivo e o processual no que concerne ao direito de se obter uma decisão de mérito em processo ajuizado e sob que condições isso poderia ocorrer. Nela sustentava-se, inicialmente, que as condições da ação eram a *legitimidade*, o *interesse de agir* e a *possibilidade jurídica do pedido*, o que foi posteriormente alterado e limitado apenas às duas primeiras (MANCUSO, 2018, p. 261).

Ocorre que o Novo Código de Processo Civil fugiu da nomenclatura “condições da ação” do CPC anterior, para consignar a máxima de que “para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade” (art. 17). Neste ponto, Humberto Theodoro afirma que esses requisitos preliminares (pressupostos processuais e condições da ação) impedem o magistrado de alcançar o julgamento de mérito e que o interesse de agir surge da *necessidade-utilidade* de buscar obter o direito através da proteção do órgão judiciário. Essa necessidade não pode ser deixada de lado para que a Justiça não seja procurada “como simples assessoramento consultivo

ou acadêmico”, pressupondo-se, de maneira oposta, que o proponente da ação realmente tenha interesse amparável (THEODORO JUNIOR, 2019, p. 198).

O importante para fins deste estudo é ressaltar que a divergência<sup>29</sup> sobre os pressupostos para ajuizamento de ação judicial e a quantidade de elementos condicionantes não deixam de referir à *necessidade-utilidade* como figura central no interesse processual, uma vez que não caberia ao Poder Judiciário disponibilizar toda a sua estrutura para resolver conflito que sequer foi resistido ou tentada sua resolução extrajudicialmente em determinados casos.

Por essa razão, afirma-se que da leitura do inciso XXXV do art. 5º da CF, “não há confundir: (i) o singelo direito de acessar um órgão jurisdicional (‘direito de demandar’), com (ii) o vero exercício do direito de ação, que, uma vez cumpridamente exercido, assegura o pronunciamento judicial sobre o fulcro da controvérsia, seja ou não fundada a pretensão material” (MANCUSO, 2018, p. 261).

Agregar a discussão teórica sobre as condições da ação e a amplitude do interesse processual para a movimentação do Poder Judiciário não tem o condão de limitar ou banalizar o acesso à justiça, pelo contrário, busca ressaltar a necessidade de uma abordagem que impute mais critério ao interesse de buscar a solução por via estatal. Nesse mesmo sentido, dispõe o autor:

“Assim é que, expungidos os excessos interpretativos, e trazendo à realidade judiciária brasileira que o se contém no inc. XXXV do art. 5.º da CF, pode-se razoavelmente inferir que, **presentes estritas condições estabelecidas na lei processual**, uma dada ocorrência, efetiva ou potencialmente danosa a um afirmado direito, pode ser apreciada por um órgão judicial competente e isento. A opção por certos equivalentes jurisdicionais pode, conforme o caso, levar, ou à efetiva resolução do conflito (o que exclui o interesse em judicializá-lo), ou à permanência da situação litigiosa, assim refratária àqueles modos auto ou heterocompositivos, caso em que fica assegurada a possibilidade de acesso à justiça estatal. Assim, se há de entender, tanto como condição para a credibilidade social nesses meios alternativos, como em consideração ao sentido mais preciso do **interesse de agir**, que pressupõe a **necessidade e utilidade** da Justiça estatal (mais a adequação do meio escolhido), quesitos que não restam configurados quando o conflito já tiver sido antes prevenido ou resolvido por outros meios e formas” (MANCUSO, 2018, p. 265).

Retomando o histórico de inclusão do princípio da inafastabilidade contido no inciso XXXV do art. 5º da CF, ressalta-se que tal dispositivo é direcionado ao legislador em razão de inúmeros exemplos de exceção sobre a proibição de judicialização vividos anteriormente na

---

<sup>29</sup> Ver debate travado entre Fredie Didier Jr. e Alexandre Freitas Câmara sobre o possível fim da categoria “condições da ação”. DIDIER, Fredie Jr. Pressupostos processuais e condições da ação. São Paulo: Saraiva, 2010. CÂMARA, Alexandre Freitas. Será o fim da categoria condições de ação? Uma resposta a Fredie Didier Júnior. Revista de Processo, São Paulo, v. 36, n. 197, 2011, p. 269.



sociedade mundial. O que não significa sobremaneira que o exercício da ação não possa ser condicionado a certos requisitos sem os quais não fosse necessária a intervenção do órgão judicial, como, por exemplo, já ocorre na submissão de ação à instância esportiva (CF, art. 217 e §1º), ou o pedido junto à instância competente anteriormente ao habeas-data (art. 8º, § único da Lei n.º 9.507/97), além do julgamento do RE 631.240/MG, que será abordado a seguir.

Esse direito fundamental de inafastabilidade foi muito importante para aquele contexto vivido pela sociedade brasileira nas duas últimas décadas do século XX, mas o quadro atual, onde se fala em crise dos números, permite afirmar que o conceito não deve ser mais visto de maneira inflexível no tocante às formas de proposição de demandas. Há necessidade de redefinição da análise das condições da ação por parte de juízes, de maneira que a necessidade de uso do procedimento judicial esteja comprovada para que realmente haja a concretização da efetividade processual (CHIESI FILHO, 2020, p 101).

Ora, a Justiça não pode ser vista aos olhos da população como um “guichê de reclamações genéricas”, de maneira que qualquer desacordo surgido leve à procura do Judiciário, mas, pelo contrário deve ser entendida como aquela que atue subsidiariamente às controvérsias jurídicas, mais complexas e profundas, que de outra forma não puderam ser solucionadas (MANCUSO, 2018, p. 370/371).

E o autor ainda acrescenta:

“Presente esse contexto, e numa exegese sistemática e teleológica dos textos, trazidos à realidade judiciária contemporânea, caberia hoje promover um enriquecimento conceitual do interesse de agir, agregando-se-lhe a **exigência do prévio esgotamento de outros meios auto e heterocompositivos**, à exceção, naturalmente, das situações que envolvam situação de risco para o afirmado direito, ou aqueles que espelham crise jurídica especialmente completa, ou ainda os casos em que certas peculiaridades de matéria ou de pessoa reclamem necessária passagem judiciária, como se dá com a ação rescisória, a ação no controle direto de constitucionalidade, a homologação de sentença estrangeira” (MANCUSO, 2018, p. 268/269 – grifos nossos).

Assim, a existência de um conflito resistido ou não capaz de gerar a necessidade e utilidade de acesso ao Poder Judiciário, aflora o tema da análise do reconhecimento do interesse de agir por parte do magistrado, como condição para a judicialização da demanda, uma vez que não seria razoável supor que o direito constitucional de ação teria se transformado em dever de ação. Isso de forma a tentar combater a excessiva contenciosidade e cultura demandista, além de estimular a busca por outros meios de composição das controvérsias.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Mancuso ainda desejando melhor sensibilidade no ordenamento brasileiro assim leciona: “ Numa perspectiva de futuro, é de se augurar que o próprio *interesse de agir* venha configurado a partir da demonstração do prévio esgotamento de outros meios preordenados à resolução da controvérsias (como hoje se passa na área desportiva;

Apesar do posicionamento de Mancuso concebendo a possibilidade de exigência de comprovação de tentativa prévia de solução consensual anteriormente ao ajuizamento judicial, há quem compreenda que tal exigência não está presente no ordenamento pátrio e que não há como se exigir tal posicionamento.

Nesse sentido Fernanda Tartuce entende que já está ocorrendo bastante estímulo na legislação jurídica ao uso da autocomposição e que condicionar o acesso à prévia tentativa pacífica e extrajudicial se enquadraria como um requisito do interesse de agir que não foi opção do legislador. Ademais, impor às partes uma tentativa de negociação nem sempre pode ser viável, tendo em vista que as conflituosidades podem estar tensas em um nível tão elevado que uma possível conversação não seria útil (TARTUCE, 2021, p. 124-127).

Ela inclusive analisa algumas decisões de Tribunais estaduais em sede de recurso contra sentenças que extinguíram os processos em razão da não demonstração da prévia tentativa de solução consensual anteriormente ao ajuizamento judicial e consequente encaminhamento do processo para a plataforma *consumidor.gov.br*, ao argumento de que não há previsão legal para este condicionamento, além da ofensa ao princípio da inafastabilidade.<sup>31</sup>

Ainda assim, como será demonstrado ao final, a análise da legislação constitucional e infraconstitucional sobre o tema do acesso à justiça, da inafastabilidade da jurisdição e de possíveis condicionantes já realizadas, bem como o arcabouço jurisprudencial, além da crise de litigiosidade existente, levam ao entendimento de que eventuais requisitos ao ajuizamento judicial indiscriminado, independentemente de estar se enquadrando como condições da ação ou não, são possíveis dentro de uma perspectiva de respeito aos princípios constitucionais.

É o momento de reanalisar o tópico sob o viés do monopólio estatal da jurisdição, do reforço aos equivalentes jurisdicionais, do custo-benefício de uma cultura judiciária extremamente contenciosa e os seus reflexos para a administração da Justiça, de modo que o

---

CF/1988, art. 217, e § 1º; ou, no caso, do *habeas data*, que pressupõe a prévia tentativa de obter os dados junto à instância competente: Lei 9.507/97, art. 8º, § único e incisos), ou, então, que o conflito, por peculiaridades de matéria ou de pessoa, ou pela complexidade da crise jurídica, reclame efetiva *passagem judiciária*, o que colocaria a função judicial do Estado sob um registro subsidiário ou residual, em ordem a preservar o Judiciário e evitar sua banalização ou utilização desnecessária. Nesse sentido, não é demasiado lembrar que o interesse de agir, como condição da ação, reclama a *utilidade e necessidade* do acesso à Justiça, donde se infere que, *antes* da apresentação da pretensão à contraparte, a rigor, não existe lide, na concepção *carnelettiana* de conflito de *interesses qualificado por uma pretensão resistida*” (MANCUSO, 2018, p. 76-77).

<sup>31</sup> TJSC, MS 4014103-71.2018.8.24.0000-São José, Primeira Câmara de Direito Civil, Re. Des. Rosane Portella Wolff, DJSC 25.02.2019, p. 107 (TARTUCE, 2021, p. 126).

Poder Judiciário possa, em determinados casos, ser tido como subsidiário às inúmeras possibilidades de resolução autônomas de controvérsias.

### **1.3 Problemas ocorridos após a ampliação do acesso à justiça**

#### **1.3.1 A posição do STF no RE 631.240/MG, ADI 2139/DF e 2160/DF**

Após a consolidação do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional como direito fundamental, surgiram entendimentos divergentes acerca da possibilidade da imposição de condições para o ajuizamento de ação judicial, uma vez que a norma em comento é dirigida também ao legislador e a sua plenitude revela aspecto de difícil contorno.

Nesse cenário o STF foi instado a se manifestar em duas situações emblemáticas acerca da discussão em torno do tema do acesso à justiça, inafastabilidade do controle judicial e monopólio da jurisdição estatal, representadas pelos julgamentos do Recurso Extraordinário n.º 631.240/MG e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2139/DF e 2160/DF.

A decisão proferida pelo STF em repercussão geral no RE 631.240/MG discutiu a constitucionalidade da exigência de prévio requerimento administrativo perante o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) para que se possa pleitear em juízo a concessão do benefício previdenciário pretendido, ao entendimento de que falta interesse de agir antes de indeferido o pedido na via administrativa ou em caso de excedência do prazo legal de resposta, uma vez que nesse caso não teria havido a pretensão resistida.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO E INTERESSE EM AGIR. 1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo. 2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o esgotamento das vias administrativas. 3. A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado. 4. Na hipótese de pretensão de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido, considerando que o INSS tem o dever legal de conceder a prestação mais vantajosa possível, o pedido poderá ser formulado diretamente em juízo – salvo se depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração –, uma vez que, nesses casos, a conduta do INSS já configura o não acolhimento ao menos tácito da pretensão. 5. Tendo em vista a prolongada oscilação jurisprudencial na matéria, inclusive no Supremo Tribunal Federal, deve-se estabelecer uma fórmula de transição para lidar com as ações em curso, nos termos a seguir expostos. 6. Quanto às ações ajuizadas até a conclusão do presente julgamento (03.09.2014), sem que tenha havido prévio requerimento administrativo nas hipóteses em que exigível, será observado o seguinte: (i) caso a ação tenha sido ajuizada no âmbito de Juizado Itinerante, a ausência de anterior pedido administrativo não deverá implicar a extinção do feito; (ii) caso o INSS já tenha apresentado contestação de mérito, está caracterizado o interesse em agir pela resistência à pretensão; (iii) as demais ações que não se enquadrem nos itens (i) e (ii) ficarão sobrestadas, observando-se a sistemática a seguir. 7. Nas ações sobrestadas, o autor será intimado a dar

Naquela oportunidade, o STF firmou o entendimento de que a imposição de condições para o ajuizamento judicial não atinge ao princípio insculpido no artigo 5, inciso XXXV, da Constituição Federal e que é a possibilidade de uso da via judicial não estar impedida no momento posterior ao requerimento administrativo perante o órgão (ou em caso de não atendimento em tempo razoável) que garante adequação desse entendimento à melhor doutrina do amplo acesso à justiça. Ou seja, não se exigiu o exaurimento da via administrativa, apenas revelou-se a necessidade de demonstrar previamente o interesse no pleito diretamente à instituição previdenciária.

Ainda que naquele momento não se estivesse discutindo a política do estoque de ações judiciais na seara previdenciária, fica claro o benefício indireto ocorrido no julgamento que influi em um melhor funcionamento da máquina judiciária. As condições ali estabelecidas, instruindo os cidadãos da importância de perseguir uma tentativa de solução consensual previamente ao ajuizamento judicial, importa em grande contribuição da jurisprudência constitucional para o entendimento de que o judiciário, em determinados casos, pode figurar como ente subsidiário, sem que isso represente barreira total às suas portas.

Por outro lado, no julgamento das ADI 2139/DF e 2160/DF, em 01/08/2018, o STF, suscitado a se manifestar acerca da obrigatoriedade ou não da submissão de demanda à Comissão de Conciliação Prévia (CCP) previamente ao ajuizamento de ação judicial, determinou que a CCP não é meio compulsório de solução de conflitos, conservando o acesso à justiça garantido para todos os que venham a ajuizar diretamente no órgão judiciário.<sup>33</sup>

---

entrada no pedido administrativo em 30 dias, sob pena de extinção do processo. Comprovada a postulação administrativa, o INSS será intimado a se manifestar acerca do pedido em até 90 dias, prazo dentro do qual a Autarquia deverá colher todas as provas eventualmente necessárias e proferir decisão. Se o pedido for acolhido administrativamente ou não puder ter o seu mérito analisado devido a razões imputáveis ao próprio requerente, extingue-se a ação. Do contrário, estará caracterizado o interesse em agir e o feito deverá prosseguir. 8. Em todos os casos acima – itens (i), (ii) e (iii) –, tanto a análise administrativa quanto a judicial deverão levar em conta a data do início administrativa quanto a judicial deverão levar em conta a data do início da ação como data de entrada do requerimento, para todos os efeitos legais. 9. Recurso extraordinário a que se dá parcial provimento, reformando o acórdão recorrido para determinar a baixa dos autos ao juiz de primeiro grau, o qual deverá intimar a autora – que alega ser trabalhadora rural informal – a dar entrada no pedido administrativo em 30 dias, sob pena de extinção. Comprovada a postulação administrativa, o INSS será intimado para que, em 90 dias, colha as provas necessárias e profira decisão administrativa, considerando como data de entrada do requerimento a data do início da ação, para todos os efeitos legais. O resultado será comunicado ao juiz, que apreciará a subsistência ou não do interesse em agir. (Rel. Min. Roberto Barroso. Julgado em 3 de setembro de 2014. DJe-220 10-11-2014). Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/863853185/recurso-extraordinario-re-631240-mg-minas-gerais/inteiro-teor-863853564?ref=juris-tabs>>. Acesso em 21 out. 2021.

<sup>33</sup> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §§ 1º A 4º DO ART. 625-D DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO - CLT, ACRESCIDO PELA LEI N. 9.958, DE 12.1.2000. COMISSÃO DE CONCILIAÇÃO PRÉVIA - CCP. SUPOSTA OBRIGATORIEDADE DE ANTECEDENTE SUBMISSÃO DO PLEITO TRABALHISTA À COMISSÃO PARA POSTERIOR AJUIZAMENTO DE RECLAMAÇÃO TRABALHISTA. INTERPRETAÇÃO PELA QUAL SE PERMITE A SUBMISSÃO

Ainda que no julgamento tenha prevalecido o entendimento da Relatora Min. Carmen Lúcia de que são inadmissíveis restrições à justiça, além daquelas constitucionalmente previstas, vale ressaltar trecho do voto do Min. Luiz Fux a favor do estímulo à desjudicialização, considerando que o amplo acesso teve como efeito adverso o de criar o problema do excesso de litígios judicializados, havendo necessidade de buscar alternativas à jurisdição contenciosa:

“Com efeito, por um lado, lutou-se muito para que houvesse verdadeiro e democrático acesso à justiça no país, através de medidas que pudessem efetivar, cada vez mais, tal garantia constitucional. Todavia, por outro lado, o Judiciário Brasileiro restou abarrotado por elevado e crescente volume de processos. Significa dizer: os tempos hodiernos reclamam por uma justiça acessível, porém, que conceda ao cidadão resposta justa e tempestiva. Em consequência disso, nesse contexto atual em que o quantitativo de processos é manifestamente inadmissível por juízes e tribunais, o deslocamento de competências do Poder Judiciário para órgãos extrajudiciais – o que consubstancia a chamada desjudicialização – deixa de corresponder a uma mera possibilidade de melhoria do acesso à justiça e passa a ostentar status de estratégia imprescindível para que, desafogando-se o Judiciário, permita-se que nossa justiça não se transforme em injustiça manifesta – porquanto tardia”.<sup>34</sup>

Em ambos os julgamentos, apesar de os questionamentos legislativos diferirem um do outro, a temática de fundo girou em torno do princípio do acesso à justiça e das questões relacionadas aos pressupostos processuais para o ajuizamento de ação no Poder Judiciário. O STF na ocasião reconheceu no RE 631.240/MG que a existência de certos parâmetros antes da propositura da ação não viola o artigo 5º, XXXV da CF, por outro lado entendeu no julgamento das ADIs que o óbice da prévia submissão de reclamação trabalhista à CCP contraria a Constituição Federal.

---

FACULTATIVAMENTE. GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA. INC. XXXV DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO AOS §§ 1º A 4º DO ART. 652-D DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO - CLT. 1. O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido, em obediência ao inc. XXXV do art. 5º da Constituição da República, a desnecessidade de prévio cumprimento de requisitos desproporcionais ou inviabilizadores da submissão de pleito ao Poder Judiciário. 2. Contraria a Constituição interpretação do previsto no art. 625-D e parágrafos da Consolidação das Leis do Trabalho pelo qual se reconhecesse a submissão da pretensão à Comissão de Conciliação Prévia como requisito para ajuizamento de reclamação trabalhista. Interpretação conforme a Constituição da norma. 3. Art. 625-D e parágrafos da Consolidação das Leis do Trabalho: a legitimidade desse meio alternativo de resolução de conflitos baseia-se na consensualidade, sendo importante instrumento para o acesso à ordem jurídica justa, devendo ser estimulada, não consubstanciando, todavia, requisito essencial para o ajuizamento de reclamações trabalhistas. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme a Constituição aos §§ 1º a 4º do art. 625-D da Consolidação das Leis do Trabalho, no sentido de assentar que a Comissão de Conciliação Prévia constitui meio legítimo, mas não obrigatório de solução de conflitos, permanecendo o acesso à Justiça resguardado para todos os que venham a ajuizar demanda diretamente ao órgão judiciário competente. (Relatora Min. Carmen Lúcia, julgado em 01/08/2018).Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749177939>>. Acesso em 21 out. 2021.

<sup>34</sup> Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749177939> >. Acesso em 21 out. 2021.

O objetivo da presente dissertação é trazer à tona a ideia de que, existindo meio para a solução extrajudicial do conflito, esta deve ser perseguida pelas partes e operadores, sempre que possível, sendo o caso de se evoluir no conteúdo do pensamento paradigmático do acesso à justiça em razão dos estímulos já existente no ordenamento pátrio, que sugestionam que nenhuma controvérsias deve ser combatida pelo poder Judiciário antes que haja tentativa de resolução consensual (art. 3, §3º do CPC/2015, Resolução n.º 125/2010/CNJ).

Para tanto, é importante se manter analisando a questão das condições da ação e do interesse de agir para a movimentação da máquina judiciária, que serviram de argumento para os diversos julgados sobre o tema, mormente a legislação já estar garantindo o acesso à justiça ao cidadão.

### **1.3.2 A questão econômica do excesso de litigiosidade**

Outro problema que pode ser identificado a partir da redemocratização brasileira com a Constituição Federal de 88 é o impacto econômico sentido pelo Estado em razão da quantidade cada vez maior de demandas judicializadas.

Isso pode ser demonstrado a partir do relatório em números apresentado pelo CNJ, em que ficou registrado que em 2019, apesar de todas as tentativas e iniciativas de alterações legislativas no intuito de diminuir o número de processos, o Judiciário nacional finalizou o ano com 77,1 milhões de processos em tramitação e que as despesas totais somaram R\$ 100,2 bilhões, que correspondem a 1,5% do Produto interno Bruto (PIB) nacional. Tais valores representam um custo de R\$ 479,16 por habitante, independentemente de o cidadão ter utilizado o serviço judiciário ou não. Sublinhe-se que os gastos com recursos humanos são responsáveis por 90,6% da despesa total e compreendem a remuneração dos membros e servidores, bem como aqueles profissionais terceirizados e estagiários, além das vantagens pecuniárias devidas.

35

Ou seja, os gastos apresentados pelo relatório do CNJ demonstram uma despesa muito alta para a manutenção do Poder Judiciário, chegando a afetar o PIB brasileiro, mas que não se reflete em um desempenho tão satisfatório de suas funções, muito em razão do ajuizamento de

---

<sup>35</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em 22 out. 2021.

quase 30 milhões de novas ações por ano, o que sugere que a solução contra à litigância pode não estar no aumento da estrutura e despesas (CHAVES, 2020, p. 142).

**Figura 1.** Despesas totais do Poder Judiciário no ano de 2019.



**Fonte:** <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros>

Essas estatísticas e a existência de inúmeros estudos acerca do tema demonstram a importância da pesquisa sobre as causas da alta litigiosidade atualmente existentes no cenário jurídico brasileiro, sobre uma análise dos caminhos e estratégias até aqui traçadas pelas políticas promulgadas especialmente pelo CNJ, além de buscar apontamentos sobre novos rumos que poderão existir com o intuito de melhorar ainda mais o funcionamento da máquina judiciária.

Além disso, em razão desse alto custo representado na figura acima, há a questão da escassez de recursos orçamentários no contexto brasileiro, o que nos leva a refletir sobre o impacto da manutenção dessa complexa estrutura judiciário e como isso influencia toda a sociedade. Pois reforçando a ideia de que o gratuito não existe, Flávio Galdino assim informa: “levar os direitos a sério é – também e dentre outras coisas – incluir pragmaticamente no rol das trágicas escolhas que são feitas todos os dias pelas pessoas, os custos dos direitos, pois, como já se disse...direitos não nascem em árvores” (GALDINO, 2005, p. 347).

Essa teoria alinha-se com o entendimento doutrinário de Holmes e Sunstein (2019) de que os direitos têm dentes, no sentido de que todos eles, inclusive aqueles também considerados individuais e meramente negativos, em última análise, são também positivos, dependendo a sua consecução de atuação estatal, portanto, inexistindo prerrogativas ou liberdades puramente privados. Eles partem da premissa considerada inexata de que alguns deles podem ser usufruídos sem custo algum, para, a partir de uma listagem exemplificativa, tentar demonstrar a dificuldade e o desafio a ser enfrentado pelo Estado na sua definição e seus respectivos custos de implementação e manutenção, em especial quando se fala em direitos que afetam as liberdades individuais.<sup>36</sup>

Ao descrever genericamente algumas categorias de posições tão diversas como o aborto, o de praticar a própria profissão, rescindir um contrato, do consumidor, de exercício do pátrio poder, ser ouvido em juízo, de se presumir inocente até que prove o contrário, eles lançam esforços para aduzir que essa lista demonstra que todos os direitos passíveis de imposição jurídica são necessariamente positivos (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 33).

Portanto, aduz-se que a criação e manutenção de direitos em um determinado complexo jurídico sai caro, necessita de mais tributos, além da formulação de políticas públicas, e se adicionarmos o custo para a manutenção da estrutura judiciária, que cresce cada vez mais para tentar dar vazão ao expressivo número de processos judiciais, a situação econômica pode ficar dramática quando não houver recursos suficientes para abastecer todas as necessidades.

Segundo dados obtidos junto ao portal da transparência do governo federal, entre 2016 e 2020 o orçamento da *receita* saltou de R\$ 2,95 trilhões para R\$ 3,58 trilhões, um aumento de R\$ 630 bilhões (aproximadamente 22%). No mesmo período o orçamento da *despesa* variou de R\$ 2,95 trilhões para R\$ 4,13 trilhões, um aumento de R\$ 1,18 trilhões (aproximadamente 40%).<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Os autores norte-americanos apresentam um conceito de direito trazendo a ideia de que tem a função de solucionar conflitos, mas que estão ligados à questão dos custos e sua escassez: “Como o direito em geral, os direitos são invenções institucionais mediante as quais as sociedades liberais procuram criar e manter as precondições necessárias para o desenvolvimento individual e também para resolver problemas comuns, solucionando conflitos e facilitando respostas inteligentes e coordenadas a desafios, calamidades e crises que atingem todos. **Se os direitos são meios de auto-organização coletiva e precondições para o desenvolvimento pessoal, sua garantia e proteção é naturalmente custosa. Na qualidade de serviços fornecidos pelo Estado com o objetivo de melhorar o bem-estar individual e coletivo, todos os direitos jurídicos, os constitucionais inclusive, pressupõem decisões políticas (que poderiam ter sido diferentes) acerca de como canalizar recursos escassos do modo mais eficaz em face dos problemas e oportunidades mutáveis que se tem em mãos**” (HOLMES, SUNSTEIN, 2019, p. 216 – grifos nossos).

<sup>37</sup> Disponível em: < <http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento?ano=2020> >. Acesso em 15 dez. de 2021.



Aparentemente os valores apresentados sugerem uma grande quantidade de receitas disponíveis para que o Estado tenha capacidade de bancar todos os seus custos, mas em uma análise geral, a evolução dos números das despesas demonstra que o cenário é delicado pois os valores dos gastos evoluíram 18% a mais do que as entradas, sugerindo um cenário de escassez em termos econômicos, que acaba por refletir nos demais contextos das sociedades, como o social, por exemplo.

Em tese de doutoramento alinhando as ciências econômicas às jurídicas e tratando de analisar o funcionamento do Judiciário nacional, Ivo Gico Junior (2012) desenvolveu seu raciocínio a partir da premissa de que a morosidade enfrentada pelos tribunais brasileiros acaba por reduzir a eficiência daquele Poder, cuja missão primordial é contribuir para o desenvolvimento a partir da pacificação social.

Com o reconhecimento de que as medidas implementadas no cenário jurídico brasileiro não foram suficientes para combater o problema da crise de litigiosidade, morosidade e robustez do Judiciário, ele propõe que há necessidade de se buscar incentivos aos magistrados para que possam cooperar com soluções para essa crise, por meio do respeito aos precedentes e diminuição do desvio em sentenças judiciais oriundas de casos parecidos, denominado por ele de *capital jurídico* (GICO JUNIOR, 2012, p. 1-2).<sup>38</sup>

Para o autor, o fato de o Judiciário ter amplo acesso constitucionalmente garantido o torna um recurso comum, no sentido de que todo o sistema judicial acaba por se tornar muito pesado e caro, influenciando na posição dos juízes no tocante à tomada de decisão, formação de jurisprudência e respeito aos precedentes, interrompendo o ciclo de litigância e ampliando o que ele chamou de *tragédia do judiciário* (GICO JUNIOR, 2012, p. 3).

---

<sup>38</sup> “O capital jurídico de uma sociedade é o conjunto de regras jurídicas (originalmente legislativas ou não) que o Judiciário aplica para um tipo de caso em um dado momento. Pelo fato de o Judiciário aplicar tais regras quando surge um conflito, os agentes econômicos podem realizar previsões acerca de como um magistrado resolveria determinado tipo de conflito. Essa previsibilidade, que chamaremos segurança jurídica, por sua vez, permite aos agentes econômicos saberem e negociarem *ex ante* a quem fica alocado o risco de um determinado evento. Além disso, caso o risco de um determinado evento não tenha sido expressamente previsto em um contrato, seja porque não há contrato (e.g. em um caso de responsabilidade civil extracontratual), seja por que as partes não anteviram o evento ou preferiram não regulá-lo (lacuna contratual), a previsibilidade da conduta do magistrado permite aos agentes que, na presença do evento conflituoso, emulem o resultado de um julgamento sem precisar recorrer ao Judiciário. (...) O capital jurídico de uma sociedade é o fruto de suas experiências e valores no decorrer do tempo. Quanto maior o capital jurídico de uma sociedade, maior o número de situações em que os agentes podem antever o resultado provável de um determinado conflito, caso fosse levado ao Judiciário, ergo, mais fácil alocar riscos ou celebrar um acordo extrajudicial. Essa segurança jurídica permite o planejamento de longo prazo, a melhor alocação de riscos, o desestímulo a determinados comportamentos oportunistas e, em última análise, a cooperação entre os agentes” (GICO JUNIOR, 2012, p. 26).

Antes de explicitar a tragédia ele procurou discorrer sobre o entendimento do citado *ciclo da litigância*, que pode ser descrito como um “ciclo de expansão e de retração das taxas de litigância, que geram surtos e calmarias de processos de maneira cíclica e contínua”. Ainda aduziu que a flutuação desse ciclo já foi identificada como próprio do sistema jurídico, contudo, no caso brasileiro, os índices de litigiosidade apenas apresentam taxas de crescimento contínuo nos últimos anos, o que implica em insegurança jurídica (ou falta de criação ou manutenção do capital jurídico) e contribuição para o aumento da tragédia (GICO JUNIOR, 2012, p. 37-38).

A tragédia do judiciário brasileiro refere-se à “sobreutilização” dos serviços judiciários, em razão do amplo e excessivo número de processos que são levados aos tribunais sem qualquer demonstração de necessidade e em face da falta de perspectiva de solução pacífica e extrajudicial já identificadas. Algumas razões para esse cenário podem ser informadas como o excessivo número de advogados, o baixo custo para litigar e a ampliação das defensorias públicas e assistências gratuitas (GICO JUNIOR, 2012, p. 96).<sup>39</sup>

No mesmo sentido a doutrina de Wolkart leciona que “a chamada *tragédia dos comuns* é uma parábola famosa em microeconomia que ilustra como os recursos comuns (*bens comuns*) tendem a ser explorados em níveis acima do desejável do ponto de vista social, gerando uma tendência de esgotamento (o que seria a *tragédia*)” (WOLKART, 2019, p. 85).<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> “Subsidiar a litigância é justamente o que o Brasil vem fazendo nos últimos anos, quando (a) criou os juizados especiais de pequenas causas nos quais não é necessário um advogado e não há custas processuais; (b) criou a defensoria pública (advogados públicos pagos pelo contribuinte); (c) criou a assistência judiciária gratuita – AJG (possibilidade de alguém não ter de pagar custas processuais, mesmo na justiça comum, nem honorários de sucumbência); (d) manteve o sistema de custas processuais abaixo do custo social de cada processo; etc. Tudo isso significa que é o contribuinte quem arca com parte dos custos de cada processo e não a parte litigante, o que claramente é um subsídio ao litígio e à parte da sociedade que litiga” (GICO JUNIOR, 2012, p. 36).

<sup>40</sup> “Anos depois, em um artigo que ganhou ampla disseminação, o biólogo Garrett Hardin (1968) sedimentou o problema com sua metáfora da Tragédia dos Comuns. Tragédia aqui não necessariamente significa algo muito ruim ou triste, mas no sentido dramático de que algo pode ser o resultado inexorável do estado das coisas, apesar da intenção diversa de cada um dos agentes envolvidos agindo racionalmente. É trágico porque é inevitável. É trágico porque não é o desejo de nenhuma das partes envolvidas, mas ainda assim, é inevitável. O problema identificado é o seguinte (Hardin, 1968, p. 1.244): suponha um pasto aberto a todos, um terreno baldio de livre acesso. É razoável supor que cada vaqueiro colocará para pastar nesse terreno baldio quantas cabeças de gado conseguir. Outros vaqueiros fazem o mesmo. Enquanto a comunidade é pequena (em função de guerras, doenças, migração, por exemplo), essa configuração pode ser sustentável. Todavia, um dia a estabilidade social chegará e essa população começará a crescer. Está instalada a tragédia. À medida que a população cresce, o número de vaqueiros cresce e de cabeças de gado também. Cada vaqueiro é racional e possui seus próprios interesses e, no momento de optar por adicionar ou não mais uma cabeça de gado ao terreno baldio, ele estimará quanto lhe custa e quanto lhe beneficia (maximizará seu retorno igualando custo marginal e benefício marginal, diriam os economistas). (...) O problema é que o terreno tem uma capacidade limitada de pastagem, além da qual a natureza não consegue repor e ele vai se degradando, até morrer e não servir mais como pasto. Todos estariam melhores se cada vaqueiro se abstivesse de sobreutilizar o pasto comum. No entanto, como o vaqueiro individual pode garantir que ao se conter (cooperar), os demais farão o mesmo (cooperar)? Sem formas de negociação entre eles, desenvolvimento de mecanismos de monitoramento e punição (i.e. em um jogo não cooperativo), como em um dilema dos prisioneiros, a estratégia dominante de cada vaqueiro será sempre divergir, isto é, colocar mais uma

E o cenário de adversidade traz reflexões importantes sobre a questão do esgotamento dos recursos, da divergência nas escolhas do bem comum e sua consequência para os direitos sociais, sendo inclusive objeto de manifestação da Corte Suprema brasileira, como, por exemplo no pronunciamento do Min. Celso de Mello no julgamento do ARE 639.337/SP.<sup>41</sup>

No mesmo contexto discute-se o papel do Poder Judiciário na judicialização dos direitos sociais e sua intervenção contínua em situações que podem gerar custos para o Estado, em especial quando se admite a ideia de que tanto os direitos positivos, quanto os negativos de alguma forma geram obrigações custosas e que impactam financeiramente em todos.

No campo dos direitos sociais Wang entende que há uma falácia no pensamento de que o Judiciário teria a virtude de estar alheio aos mesmos problemas existentes nos Poderes Executivo e Legislativo quanto à formulação e implementação de políticas públicas voltadas aos marginalizados e necessitados de amparo social e estatal, como, por exemplo, as pressões partidárias, políticas e econômicas, falta de evidência sobre o impacto de uma decisão que gere custo, pressão popular, além das próprias convicções pessoais do tomador de decisão (WANG, 2020, p. 496).

Para aumentar a produtividade judicial, em especial quando se busca a implementação de direitos sociais, sugerem-se reformas de ampliação do acesso, bem como da estrutura física e funcional dos órgãos judiciais, como as varas e juízos, de maneira que tais reformas seriam imprescindíveis para melhorar a efetividade da justiça como um todo (WANG, 2020, p. 500-501).

---

cabeça de gado, pois o custo marginal dessa cabeça é compartilhado por todos (externalizado), mas o benefício privado é apenas do dono (internalizado) (GICO JUNIOR, 2012, p. 97).

<sup>41</sup> “(...) Isso significa, portanto, considerada a indiscutível primazia reconhecida aos direitos da criança e do adolescente (ANA MARIA MOREIRA MARCHESAN, ‘O princípio da prioridade absoluta aos direitos da criança e do adolescente e a discricionariedade administrativa’, in RT 749/82-103), **que a ineficiência administrativa, o descaso governamental com direitos básicos do cidadão, a incapacidade de gerir os recursos públicos, a incompetência na adequada implementação da programação orçamentária em tema de educação pública, a falta de visão política na justa percepção, pelo administrador, do enorme significado social de que se reveste a educação infantil, a inoperância funcional dos gestores públicos na concretização das imposições constitucionais estabelecidas em favor das pessoas carentes não podem nem devem representar obstáculos à execução, pelo Poder Público, notadamente pelo Município (CF, art. 211, § 2º), da norma inscrita no art. 208, IV, da Constituição da República**, que traduz e impõe, ao Estado, um dever inafastável, sob pena de a ilegitimidade dessa inaceitável omissão governamental importar em grave vulneração a um direito fundamental da cidadania e que é, no contexto que ora se examina, o direito à educação, cuja amplitude conceitual abrange, na globalidade de seu alcance, o fornecimento de creches públicas e de ensino pré-primário ‘às crianças até 5 (cinco) anos de idade’ (CF, art. 208, IV, na redação dada pela EC nº 53/2006).” (grifos nossos). Informativo 632 de 24/06/2011, disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo632.htm> >. Acesso em 15 dez. 2021.

Contudo, alguns problemas surgem da proposta de reformas buscando uma maior prestação de direitos sociais pela via judicial. Um deles é ideia de que o Judiciário seria o melhor órgão para esta implementação, tendo em vista esse Poder pode ser continuamente reformado, tornando-o apto a estar sempre concedendo decisões de excelência. Todavia não se leva em consideração as melhorias e alterações que os procedimentos administrativos do Legislativo e Judiciário possam ser enquadrados, o que transforma esses órgãos tão capazes quanto o Judiciário de implementar direitos (WANG, 2020, p. 501).

Outro problema refere-se ao fato de que a ampliação da participação popular nos tribunais com o intuito de possibilitar à população maior intervenção nas decisões poderiam transformá-los em “poderes quase-legislativos ou quase-executivos”, passando os magistrados a se assemelharem à gestores públicos, além da função de precípua de dar solução judicial ao caso concreto (WANG, 2020, p. 502).

E outra grande complicação que surgiria com essas reformas propostas seria o aumento ainda maior do número de processos judiciais, o que, como efeito contrário, traria a diminuição do tempo de apreciação das demandas, afetando a qualidade dos julgados, diminuindo a performance dos servidores e juízes, implicando em piora da morosidade (WANG, 2020, p. 504).<sup>42</sup>

Portanto, a administração da Justiça através da organização judiciária, o equacionamento da força de trabalho e a gestão de pessoas também são altamente afetadas pela problemática dos escassos recursos financeiros existentes, razão pela qual toda a análise que envolve o tema deve passar pelo estudo dos custos dessas prestações para o Estado, que, em verdade, dirige-se para a própria população que mantém os serviços através dos impostos.

Assim, todos esses números levam à reflexão sobre a prestabilidade do gigantismo estrutural e de pessoal ilimitados existentes para a manutenção do Poder Judiciário, sem que se esteja apresentando uma boa equação custo-benefício sobre a eficiência na resolução dos

---

<sup>42</sup> O autor assim finaliza o capítulo: “Especialmente em países com muitos problemas sociais sérios, se as regras processuais tornarem os tribunais muito acessíveis, eles provavelmente ficarão sobrecarregados com uma enorme carga de trabalho. Poder-se-ia questionar a capacidade dos juízes de decidirem cuidadosamente e de deliberarem de forma detalhada em tantos casos, especialmente quando também é esperado que as Cortes estejam abertas à participação de grupos interessados e especialistas, que profiram decisões estruturais detalhadas ou que sejam responsáveis por monitorar a implementação de suas decisões. Por outro lado, se o poder de *certiorari* permite que os tribunais escolham os casos que eles desejam julgar de acordo com sua própria ordem de prioridades, pode-se questionar se o poder de agenda em matéria de políticas públicas deve ser conferido (ainda que parcialmente) a tribunais para que estes decidam quais questões devem receber sua atenção e a de governos. Existe uma tensão entre, por um lado, a maior acessibilidade e engajamento por parte dos tribunais e, de outro, a expectativa de que os tribunais decidam de forma deliberativa, atenta e distanciada de pressão” (WANG, 2020, P. 504-505).

conflitos, levando-se à necessidade de pesquisa que possa exceder ao conceito tradicional de acesso à justiça e realizar uma abordagem mais analítica sobre esse problema e possíveis soluções que porventura possam surgir.

Considerando-se o Judiciário como um bem comum e acessível a todos, resta permitida a excessiva procura aos seus serviços, muitas das vezes de maneira indiscriminada e sem qualquer necessidade de atuação do órgão estatal em razão dos diversos mecanismos existentes no ordenamento capazes de solucionar o problema, o que implica em crise de número de processos, agigantamento da estrutura e encarecimento do orçamento, e traz reflexos em toda a sociedade.

### 1.3.3 A questão do elevado número de ações judicializadas

Outro fato problemático identificado após a ampliação do acesso à justiça foi o grande número de processos ajuizados ao longo do período mais recente da história nacional. Fala-se em problema em razão da consequência que essa realidade traz para a manutenção dos órgãos judiciários, conforme será apresentado no capítulo 3.

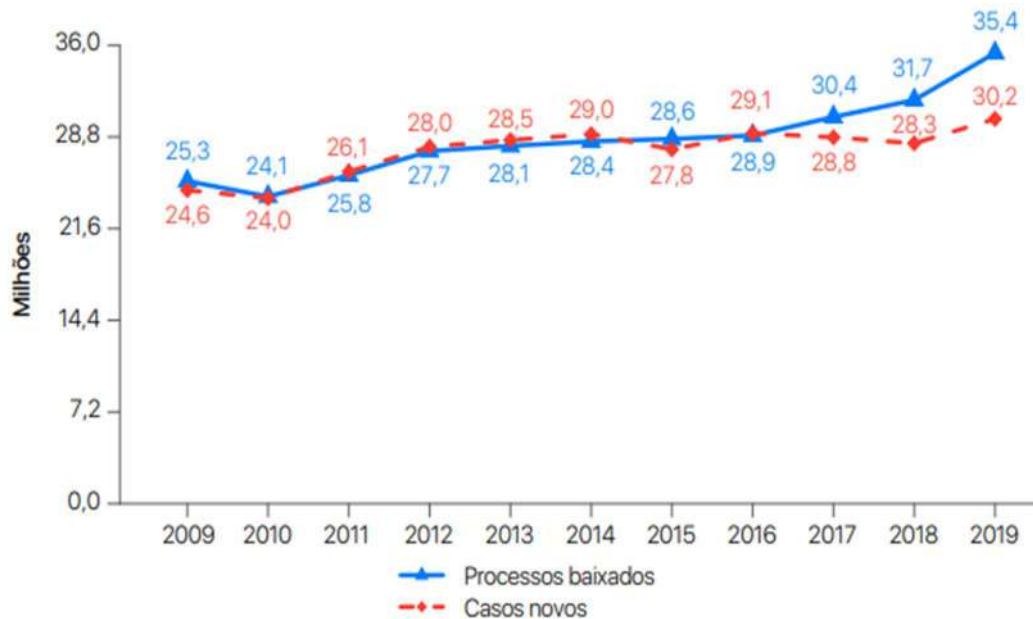
As informações abaixo demonstram um contexto que pode ser considerado delicado no tocante à quantidade de litígios ainda em tramitação, bem como o montante de novos casos regularmente distribuídos em todo o sistema de justiça.

**Figura 2.** Quadro demonstrando a litigiosidade do Judiciário brasileiro no ano de 2019.

Litigiosidade								
	Justiça Estadual		Justiça do Trabalho		Justiça Federal		Justiça Eleitoral	
Movimentação processual								
Casos novos	20.669.278	↑ 4,3%	3.530.197	↑ 2,0%	5.201.412	↑ 23,7%	93.429	↓ -54,6%
Criminal	2.566.017	↓ -0,2%	-	-	111.911	↓ -7,0%	2.592	↓ -3,9%
Não criminal	18.103.261	↑ 4,9%	3.530.197	↑ 2,0%	5.089.501	↑ 24,6%	90.837	↓ -55,2%
Julgados	22.881.729	↑ 14,2%	4.026.010	↓ -7,8%	3.963.302	↓ -2,9%	129.325	↓ -18,8%
Criminal	2.624.858	↓ -6,7%	-	-	79.912	↑ 2,6%	3.297	↑ 6,1%
Não criminal	20.256.871	↑ 17,6%	4.026.010	↓ -7,8%	3.883.390	↓ -3,0%	126.028	↓ -19,3%
Baixados	24.997.305	↑ 13,2%	4.185.708	↓ -3,9%	5.359.157	↑ 21,6%	171.862	↓ -15,8%
Criminal	2.958.184	↑ 8,8%	-	-	153.832	↑ 26,5%	3.782	↑ 14,7%
Não criminal	22.039.121	↑ 13,8%	4.185.708	↓ -3,9%	5.205.325	↑ 21,5%	168.080	↓ -16,3%
Casos pendentes	61.209.295	↓ -2,7%	4.533.771	↓ -6,7%	10.636.165	↑ 5,5%	60.794	↓ -59,1%
Criminal	6.813.666	↓ -0,5%	-	-	207.361	↓ -3,2%	6.563	↓ -25,9%
Não criminal	54.395.629	↓ -3,0%	4.533.771	↓ -6,7%	10.428.804	↑ 5,6%	54.231	↓ -61,2%

Fonte: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros>

**Figura 3.** Série histórica (2009-2019) dos casos novos e processos baixados do Poder Judiciário.



**Fonte:** <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros>.

Ou seja, passados mais de trinta anos da redemocratização brasileira e da tendência de ampliação do acesso à justiça que será mais abordado em seguida, apesar dos avanços legislativos, o crescimento dos conflitos sociais decorrentes da modernização das relações humanas ainda mantem as altas taxas de litigiosidade no Judiciário nacional, segundo esses números, onde ao final de 2019 existiam 77,1 milhões de processos em tramitação, grande parte deles referentes às demandas envolvendo direitos do consumidor e direitos civis oriundos de obrigações e contratos, levando à reflexão sobre se o desempenho das medidas adotadas foi suficientemente capaz de melhorar o funcionamento da Justiça e, por consequência, fortalecer o Estado Democrático e fomentar a construção de uma sociedade mais pacífica no quesito solução de demandas.<sup>43</sup>

O Poder Judiciário ainda parece ser visto como primeiro e único caminho para os cidadãos buscarem a resolução das suas controvérsias, tanto que, somente no ano de 2019 ingressaram 30,2 milhões de casos novos em todo o sistema justiça, o que representa para fins

<sup>43</sup> Disponível em < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf> >. Acesso em 01 fev. 2022.

deste projeto um aumento médio de 3,3% a mais do que no ano anterior e de 18% de novos processos judiciais ao longo de um período de 10 anos da série histórica divulgada.<sup>44</sup>

Ainda que a produtividade da justiça tenha aumentado nesse período, impactando na quantidade de processos baixados, referências essas que serão exploradas durante a pesquisa, outros fatores devem ser explanados a fim de identificar as causas de tanto litígio e buscar mais soluções para os problemas advindos desta realidade brasileira.

Mas essa característica de resolução de demandas quase que unicamente por via estatal aparenta ser ineficiente, no sentido de que as instituições que o integram possam estar ineficazes em dar uma resposta adequada ao grande volume de demandas a que são submetidos, portanto, não sendo hábil a alterar o contexto de crise em relação às estatísticas ainda drásticas apresentadas pelo CNJ quanto à litigiosidade e ao congestionamento existente.

Em razão desse cenário de certa ineficácia do Estado é que há o pensamento de que o Brasil se encontra em uma crise de números e que as reformas intentadas no sentido de combatê-las atuaram mais como uma organização do procedimento judicial e limitação de recursos, do que de fato uma resistência à essa judicialização excessiva (CALMON DE PASSOS, 1999, p. 9).

Portanto, apresentado o panorama dos conflitos na sociedade e algumas razões pelas quais haja excessiva procura judicial na resolução das controvérsias surgidas, houve a necessidade de descrever a teoria do acesso à justiça, com foco em retratar os problemas advindos da ampliação do princípio na conjuntura brasileira, para que, em seguida, seja possível expormos as transformações realizadas no ordenamento jurídico buscando atuar na melhoria do sistema judicial, com base nos mecanismos consensuais de solução de demandas.

---

<sup>44</sup> Disponível em < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf> >. Acesso em 01 fev. 2022.

## **CAPÍTULO 2. O PANORAMA ATUAL DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO BRASIL E AS MUDANÇAS EFETUADAS PARA ENFRENTAR O CRESCIMENTO DA JUDICIALIZAÇÃO**

Após a reflexão sobre o acesso à justiça e a identificação de que problemas jurídicos, teóricos e econômicos ocorreram com a ampliação do princípio e culminando com um número muito grande de processos em curso no Judiciário, é imperioso evidenciar os caminhos legislativos e institucionais que foram sendo percorridos buscando encarar essa questão.

A criação de uma política nacional fomentando um reforço nos mecanismos alternativos de resolução de disputas, aliado à criação de importantes leis tratando do tema, fazem pensar que o problema da litigiosidade e o conseqüente custo de manutenção do Judiciário restaram combatidos a contento.

Contudo, ainda prevalece uma cultura da sentença na comunidade brasileira, de modo que as iniciativas que serão noticiadas no presente capítulo não se apresentaram suficientemente eficazes para contribuir com o entendimento de que em determinados casos a procura por uma solução dialogada é um elogiável caminho e pode ser mais procurado.

### **2.1 Política Nacional de Tratamento Adequado.**

As Nações Unidas clamam pela promoção da cultura de paz baseada em princípios de direitos humanos previstos nos demais regulamentos, além da democracia e tolerância, para que haja o desenvolvimento da educação nas sociedades nacionais, com o intuito de prevenir a violência e os conflitos e criarem condições para a consolidação da paz (Resolução A/RES/52/13).<sup>45</sup>

Já a Declaração e o Programa de Ação por uma Cultura de Paz também fomentado pelas Nações Unidas, ainda especifica vários pilares de ação e reconhecimento de que a paz não se trata apenas da ausência de conflito, mas também requer uma participação positiva, dialogal e buscando sempre o espírito cooperativo na solução das demandas.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/52/13>>. Acesso em 19 ago. 2021.

<sup>46</sup> Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/53/243>>. Acesso em 19 ago. 2021.



Dentro desse contexto a Carta Magna brasileira inaugurada em 1988 promulgou algumas diretrizes a serem seguidas pelo Estado a partir daquele momento. Dentre alguns valores ali discorridos desde o seu preâmbulo vale frisar a determinação pelo desenvolvimento da sociedade baseada na harmonia social com base também na solução pacífica das controvérsias. Já no artigo 4º o legislador ressaltou a prevalência da busca pelo princípio da solução consensual por parte do Brasil também nas suas relações internacionais.

Ademais, o texto constitucional ainda dispôs em mais de um dispositivo sobre a previsão de criação da Justiça de Paz e seus desdobramentos, com função renovada e atribuição conciliatória (Art. 98, inciso II, c/c o art. 14, §3º, VI, art. 30 do ADCT).

Em nível infraconstitucional, apesar de importantes dispositivos inaugurados pelo Código de Processo Civil de 1973<sup>47</sup>, um dos textos legais de referência para o incentivo às formas consensuais de resolução de demandas foi a promulgação das Leis n.º 9.099/95 e 10.259/2001, que introduziram os Juizados Especiais Cíveis, Criminais e Federais, decorrentes dos antigos Juizados de Pequenas Causas.

Não obstante, apesar das inovações trazidas pelos dispositivos legais descritos acima, não houve grande alteração na cultura de pacificação, pelo contrário, houve ampliação das portas de tal maneira que a população se sentiu mais atraída a buscar seus direitos, o qual por vezes ocorre em muito critério ou necessidade. Além disso, até então a estrutura que comporta o funcionamento do Judiciário não havia se alterado, mormente também tenha havido certa deficiência de formação dos profissionais que atuavam com as atividades conciliativas.<sup>48</sup>

Diante desse cenário e incentivados também por parte da doutrina que atuou no sentido de propalar o desenvolvimento dos métodos de consensuais de solução de conflitos, algumas iniciativas foram elaboradas com o intuito de atuar no crescimento desses mecanismos.

Desde já pode-se citar o Projeto de Lei n.º 4.827/1998 de autoria da Deputada Zulaiê Cobra, que buscava institucionalizar a mediação como método de prevenção e solução de

---

<sup>47</sup> Como as modificações realizadas pelas Leis n.º. 8952/1994 e 10.444/2002, que estabeleceram a audiência preliminar conciliatória do artigo 331 do CPC/73, além da determinação pela função dos magistrados de tentativa de conciliação das partes prevista no artigo 125, IV do mesmo diploma legal.

<sup>48</sup> Para Watanabe: “Além do aspecto cultural indicado, o grande obstáculo à utilização mais intensa da conciliação e mediação é a formação acadêmica dos 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, peço concurso da vontade das partes, à especificidade de cada caso” (WATANABE, 2019, p. 66).

conflitos. Nele indica-se a técnica de mediação como método alternativo extrajudicial de solução de controvérsias, de maneira a contribuir para o alívio da grande quantidade de processos judiciais a cargo do Poder Judiciário.<sup>49</sup> Aqui foram contempladas a possibilidade de mediação judicial e extrajudicial em todas as matérias que a lei civil ou penal admita conciliação, reconciliação, transação, por mediadores que se dediquem a tal mister.

O referido projeto foi alterado e conjugado com o Projeto de Lei do Senado n.º 94/2002, que ampliou a discussão sobre o tema para a estruturar melhor a iniciativa, inclusive com o disciplinamento da mediação prévia, bem como a obrigatoriedade da mediação incidental, de forma a estimular a autocomposição e desafogar o Judiciário.<sup>50</sup>

Nesse ponto vale o registro do ineditismo e progressividade da proposta, em especial do Capítulo IV, que disciplinou pormenorizadamente a necessidade de mediação prévia obrigatória em processos de conhecimento, excetuados nos casos ali referidos, de maneira a contribuir com a efetividade e tempestividade do sistema de justiça nacional.

Após algumas discussões sobre o acesso à justiça acerca desse ponto da obrigatoriedade da mediação, em que pese sugestões favoráveis da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e do Conselho Regional de Administração do Rio Grande do Sul, o relator Senador Pedro Simon, entendeu por bem aderir aos estudos elaborados pelo Grupo de Pesquisa e Trabalho em Arbitragem, Mediação e Negociação da Universidade de Brasília (UNB), no sentido de retirar a obrigatoriedade da tentativa de mediação incidental, em razão da necessidade de maior aprimoramento da cultura brasileira quanto às técnicas de pacificação por meio da solução consensual.<sup>51</sup>

Aliado a isso, o CNJ elaborou a Nota Técnica n.º 2 de 24 de maio de 2007 ressaltando o aspecto positivo do Projeto de Lei n.º 94/2002, mas informando ser temerária para aquele momento a instituição da obrigatoriedade da mediação em razão do possível conflito com o disposto no artigo 5º da Constituição Federal no tocante à inafastabilidade de jurisdição, além de informar sobre a necessidade de melhor análise da questão do cadastro, registro e remuneração dos mediadores.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21158> >. Acesso em 07 mar. de 2022.

<sup>50</sup> Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/53367> >. Acesso em 07 mar. de 2022.

<sup>51</sup> Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/53367> >. Acesso em 07 mar. 2022.

<sup>52</sup> Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/881> >. Acesso em 07 mar. 2022.

Também vale registrar que o estímulo ao desenvolvimento de uma política de solução não adversarial foi objeto do II Pacto Republicano, de 13/04/2009, onde os Poderes da república pugnaram pela desjudicialização e busca pela consensualidade e pacificação social.<sup>53</sup>

Em seguida, tendo em vista as importantes e inovadoras discussões sobre o tema da mediação e demais formas de solução de controvérsias, o CNJ regulamentou de maneira ampla a matéria, com a promulgação da Resolução nº. 125, de 29 de novembro de 2010, dispondo sobre a forma de tratamento adequado aos conflitos no âmbito do Poder Judiciário.<sup>54</sup>

A introdução da Resolução a partir dos seus *considerando* deixa claro a postura daquele órgão quanto ao entendimento de que o acesso à justiça deve ser qualificado de maneira a também ser justo e eficaz. Ademais o dispositivo legal também busca consolidar a cultura de pacificação e ressaltar os mecanismos consensuais para a resolução de litígios, além de atuar no aprimoramento do sistema de justiça, sua estrutura, organização e uniformização de procedimentos.

Já quanto à busca pela melhor atuação dos órgãos jurisdicionais em razão da sua justeza, tempestividade, economicidade, previsibilidade e idoneidade, vale sempre lembrar a doutrina de Kazuo Watanabe (2019) ao defender o desenvolvimento dos mecanismos consensuais de maneira a ser ultrapassada a questão cultural de resistência à mediação e conciliação, para que se estimule um novo contexto de pacificação na sociedade brasileira.<sup>55</sup>

A política nacional de tratamento adequado aos conflitos consolidou-se com a promulgação de duas legislações federais que trataram intimamente sobre o tema, quais sejam a Lei n.º 13.105/2015 (CPC/2015) e a Lei n.º 13.140/2015 (Lei de Mediação).

---

<sup>53</sup> Compromisso firmado na alínea “d”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/outros/iipacto.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/outros/iipacto.htm). Acesso em 07 mar. 2022.

<sup>54</sup> Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156> >. Acesso em 07 mar. 2022.

<sup>55</sup> O autor identifica alguns motivos de dificuldade para com a plena efetivação da política de resolução consensual de conflitos: “Há mesmo, o que é lastimável, um *certo preconceito* contra esses meios alternativos, por sentirem alguns juízes que seu poder poderá ficar comprometido se pessoas não pertencentes ao Poder Judiciário puderem solucionar os conflitos de interesses. E há, ainda, a *falsa percepção* de que a *função de conciliar é atividade menos nobre*, sendo a função de sentenciar a atribuição mais importante do juiz. Não percebem os magistrados que assim pensam que a função jurisdicional consiste, basicamente, em *pacificar com justiça os conflitantes*, alcançando por via de consequência a solução do conflito. Um outro fator que reduz o entusiasmo dos juízes pela conciliação é a percepção que eles têm, e muitas vezes com razão, de que o seu merecimento será aferido pelos seus superiores, os magistrados de segundo grau que cuidam de suas promoções, fundamentalmente pelas boas sentenças por ele proferidas, não sendo consideradas nessas avaliações, senão excepcionalmente, as atividades conciliatórias, a condução diligente e correta dos processos, a sua dedicação à organização da comarca e sua participação em trabalhos comunitários. Disso tudo nasceu a chamada *cultura da sentença*, que se consolida assustadoramente. Por todas as razões acima citadas, os juízes preferem proferir sentença, ao invés de tentar conciliar as partes para obter a solução amigável dos conflitos. Sentenciar é mais fácil e cômodo, para alguns juízes, do que pacificar os litigantes” (WATANABE, 2019, p. 68, grifos do autor).

O Código Processual Civil brasileiro, inaugurado em 16 de março de 2015, previu de maneira muito importante logo em seu início no capítulo dedicado às normas fundamentais do processo civil, a determinação de que o Estado deverá promover “sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” (art. 3º, §§2º e 3º) e que a todos os operadores do direito caberá a missão de estimular o uso dos instrumentos de resolução pacíficas previstos no ordenamento (BRASIL, 2015).

Dialogando com o normativo acima referido, há, ainda a dicção do artigo 139, inciso V, no capítulo que descreve os poderes e deveres dos magistrados, a necessidade de “promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais” (BRASIL, 2015).<sup>56</sup>

Ademais, em razão da efetividade pretendida, o CPC/2015 trouxe a previsão de que o magistrado deverá marcar audiência de conciliação ou mediação, caso o processo esteja com os requisitos essenciais atendidos (art. 334).<sup>57</sup> Essa inovação trazida atende aos estímulos de solução consensual à medida que busca a tentativa de autocomposição nas situações ali possíveis.

A relevância desse mecanismo também é ressaltado pela doutrina processualística como uma investida na busca pela pacificação social além da solução heterônoma:

---

<sup>56</sup> “Assim, mesmo fora do padrão do procedimento comum, cuja regra é a citação do réu para comparecimento à audiência de conciliação ou de mediação, cabe ao magistrado promover a autocomposição ao longo do processo, isto é, mesmo após a realização daquela audiência ou independentemente de ela ter se realizado, orientando as partes e eventuais intervenientes, inclusive, com base na cooperação do art. 6º, sobre a importância (e a pertinência à luz do caso concreto) das técnicas de autocomposição” (BUENO, 2020, p. 671).

<sup>57</sup> 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. § 1º O conciliador ou mediador, onde houver, atuará necessariamente na audiência de conciliação ou de mediação, observando o disposto neste Código, bem como as disposições da lei de organização judiciária. § 2º Poderá haver mais de uma sessão destinada à conciliação e à mediação, não podendo exceder a 2 (dois) meses da data de realização da primeira sessão, desde que necessárias à composição das partes. § 3º A intimação do autor para a audiência será feita na pessoa de seu advogado. § 4º A audiência não será realizada: I - se ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual; II - quando não se admitir a autocomposição. § 5º O autor deverá indicar, na petição inicial, seu desinteresse na autocomposição, e o réu deverá fazê-lo, por petição, apresentada com 10 (dez) dias de antecedência, contados da data da audiência. § 6º Havendo litisconsórcio, o desinteresse na realização da audiência deve ser manifestado por todos os litisconsortes. § 7º A audiência de conciliação ou de mediação pode realizar-se por meio eletrônico, nos termos da lei. § 8º O não comparecimento injustificado do autor ou do réu à audiência de conciliação é considerado ato atentatório à dignidade da justiça e será sancionado com multa de até dois por cento da vantagem econômica pretendida ou do valor da causa, revertida em favor da União ou do Estado. § 9º As partes devem estar acompanhadas por seus advogados ou defensores públicos. § 10. A parte poderá constituir representante, por meio de procuração específica, com poderes para negociar e transigir. § 11. A autocomposição obtida será reduzida a termo e homologada por sentença. § 12. A pauta das audiências de conciliação ou de mediação será organizada de modo a respeitar o intervalo mínimo de 20 (vinte) minutos entre o início de uma e o início da seguinte.

“Tão mais importante é a observação do parágrafo anterior porque o CPC de 2015 – e nisso reside uma importante diferença quando ele é comparado com o seu antecessor, o CPC de 1973 – é repleto de técnicas destinadas à obtenção de resolução do conflito independentemente do proferimento de decisões impositivas pelo Poder Judiciário. Para demonstrar o acerto da afirmação, basta destacar que o ato inicial do procedimento comum, de acordo com o art. 334 do Código de Processo Civil, não é, como regra, para que o réu apresente contestação (defesa) – como era no CPC de 1973 –, mas para que compareça a uma audiência de conciliação ou mediação e nela, com a (desejável) intermediação de um conciliador ou de um mediador, busque solução consensual, quiçá negociada, do conflito, tornando desnecessária, por isso mesmo, que seja proferida decisão (sentença) do magistrado a respeito do que levou o autor a dar início ao processo, buscando a tutela jurisdicional” (BUENO, 2020, p. 49).

É nítido o diálogo do CPC/15 com a principiologia da Constituição Federal, demonstrando haver indícios que se está se buscando o fortalecimento de uma cultura de mais pacificação em combate ao excessivo demandismo judicial.

Já a Lei de Mediação, inaugurada em 26 de junho de 2015, disciplinou o uso desse método de resolução consensual entre particulares, além de dispor também sobre a autocomposição envolvendo a administração pública, de forma a complementar a sistemática da visão sobre o conflito e suas formas de desfecho, em que se busca um estímulo a prevenção e a composição amigável de desacordos (BRASIL, 2015).

Assim, esse microsistema legislativo que embasa a Política Judiciária encontra-se consolidado no ordenamento, de modo a ser possível aduzir que está se buscando uma mudança de mentalidade quanto aos possíveis mecanismos de solução de controvérsias e afirmação de uma nova cultura de pacificação perante toda a sociedade, restando o questionamento se de fato essa mudança de pensamento já ocorreu, está ocorrendo ou ainda vai acontecer.

## **2.2 Mecanismos alternativos de resolução de disputas**

Após a apresentação do arcabouço legislativo sobre a criação de uma política pública de incentivo à consensualidade, bem como demonstração do estágio atual de desenvolvimento e efetivação das propostas, apresenta-se doutrina sobre a importância de se aprofundar os estudos em relação às perspectivas de otimização do sistema de disputas, a segurança dos procedimentos e à possibilidade de composição de litígios no cenário de crise dos números em que se vive.

Não é de hoje que os métodos acordados de solução de controvérsias são utilizados no país. Watanabe faz um aparato da importância histórica da conciliação e mediação para o sistema de justiça nacional. A preocupação por solução de desacordos amistosa apareceu na Ordenações Filipinas, na Constituição do Império de 1824 (artigos 161 e 162), no Código de

Processo Criminal de 1832, culminando com o exemplo da Justiça de Paz prevista na Constituição Federal de 1988 (WATANABE, 2012, p. 89/91).<sup>58</sup>

Pode-se dizer que atribuição prevista na Carta constitucional (art. 98, II)<sup>59</sup> de instituição de atribuições conciliatórias aos Juízes de Paz reforça a importância do perfil consensual que deve ser buscado em todo o ordenamento, ainda que não se esteja falando de atribuições jurisdicionais propriamente dito.

Nesse cenário, o CNJ foi instado a se manifestar em um requerimento de providências no qual foram solicitadas eleições para a função no Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, onde não havia a regulamentação da matéria. Após o levantamento de estatísticas nos tribunais de justiça de todo o país, o CNJ constatou que a maioria ainda não a havia regulamentado e propôs a adoção de eleições diretas para a escolha dos juízes de paz e ampliação de suas funções, conforme sistemática prevista na Constituição.<sup>60</sup>

A iniciativa para o desenvolvimento da utilização maciça de métodos consensuais de solução de controvérsias tomou impulso e reflete todo o histórico legislativo-conciliativo do ordenamento brasileiro desde seus primórdios. Mas essa forma de agir e enxergar os problemas não pode ser idealista e contar apenas com a boa vontade de todos, há necessidade de fundamentar a afirmação de uma política nacional que traga sucesso para essa experiência.<sup>61</sup>

Isso porque, com os problemas advindos da excessiva litigiosidade que será demonstrada ao longo da presente dissertação, a jurisdição estatal está fragilizada e a busca pela consensualidade deve passar pela afirmação de que mecanismos não devem mais ser vistos

<sup>58</sup> Art. 161 Sem se fazer constar que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará processo algum; Art. 162 Para este fim, haverá Juízes de Paz, os quais serão eletivos pelo mesmo tempo, e maneira, por que se elegem os vereadores das Câmaras. Suas atribuições e distritos serão regulados por Lei. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm) >. Acesso em 02 set. 2021.

<sup>59</sup> Art. 98 A união, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: (...) II. Justiça de paz, remunerada, composta de cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos, verificar, de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) >. Acesso em 01 set. 2022.

<sup>60</sup> Recomendação nº 16 de 27/05/2008. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/848> >. Acesso em 17 de mar. 2022.

<sup>61</sup> Grinover em seu posicionamento analisou os fundamentos que devem seguir a justiça conciliativa: “o **fundamento social**, qual seja, a verdadeira pacificação social, que não se consegue por intermédio do processo jurisdicional, que se limita a solucionar a parcela do conflito levado aos autos, sem se preocupar com o conflito sociológico que está em sua base; o **fundamento político**, pela participação dos cidadãos que solucionam diretamente suas próprias controvérsias, contando com a colaboração de outro cidadão (o conciliador e o mediador) no papel de facilitador dessa mesma solução; e o **fundamento funcional**, objetivando diminuir a crise da justiça, pela instituição de instrumentos (ditos alternativos) capazes de desafogá-la (GRINOVER, 2012, p. 95/96 – grifos nossos).

apenas como *alternativos*, mas, sim, como *fundamentais* para a resolução das controvérsias jurídicas formadas. Esses métodos, que são adequados para a contribuição no desenvolvimento da cultura de paz, têm como características buscarem a efetiva negociação entre os envolvidos em litígios, de modo que os próprios possam construir suas soluções (TARTUCE, 2021, P. 157).

Portanto, o tratamento dos conflitos de maneira mediada através dos instrumentos dito alternativos apresenta vários benefícios para a sociedade, por se revelarem serem capazes de contribuir para a resolução dos desacordos de maneira célere e, muitas vezes, sem as formalidades de uma ação intentada em um tribunal. Nesse ponto, inclusive, Tartuce (2021) chega a relembrar a importância da figura do *ombudsman*, que tem como característica ser uma espécie de ouvidor com funções conciliatórias e que busca a prevenção de litígios por meio de atos ouvir e mediar as controvérsias.<sup>62</sup>

Um outro fator importante e que contribui para o maior estímulo e aproveitamento do sistema conciliativo refere-se à postura dos juízes perante à instituição da política de tratamento adequado. O seu contentamento com o uso dos mecanismos consensuais passa por diversos fatores que vão desde a sua formação acadêmica e profissional em litígio, a quantidade de processos sob sua responsabilidade, que impedem uma maior dedicação ao tema, e as “boas sentenças por eles proferidas”, que serão analisadas por seus superiores hierárquicos e podem influenciar nas respectivas promoções de carreira. Mais um elemento relevante para se encorajar o uso dos instrumentos alternativos à jurisdição estatal (WATANABE, 2019, p. 68).

63

Por outro lado, de fato, reconhece-se que há posições contrárias ao desenvolvimento das políticas de institucionalização das soluções alternativas de conflitos, como a de Owen Fiss (2004), que apresenta argumentos contra o acordo no direito norte americano por entender que a jurisdição estatal adjudicatória preveniria disparidades com relação ao desequilíbrio de poder

---

<sup>62</sup> “Dentre os mecanismos consensuais, merece destaque, além das clássicas negociação, mediação e conciliação, a figura do *ombudsman*, instituição com a tarefa de receber queixas e prevenir disputas de modo a facilitar sua resolução *interna corporis*. Poder contra com o acesso a um *ombudsman* constitui uma porta adicional aos interessados e não exclui a apreciação judicial do conflito, que poderá ser necessária adiante; esta via, ao permitir a escuta qualificada, é pautada por um procedimento informal, flexível e célere que tenda a facilitar a defesa de direitos” (TARTUCE, 2021, P. 161).

<sup>63</sup> Atualmente a Resolução nº 106 de 06/04/2010 dispõe sobre os critérios de promoção por merecimento de magistrados, constando no artigo 6º, inciso II, alínea “g”, que a produtividade também será aferida pelo número de sentenças homologatórias de transação realizadas, o que já demonstra a ideia de incentivo aos juízes quanto à utilização cada vez maior de meios consensuais na resolução de demandas. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/168> >. Acesso em 17 mar. 2022.

na negociação, à ausência de um consentimento legítimo das partes, além de informar que as premissas de buscar unicamente solução consensual como forma de aliviar o número de processos são questionáveis.

O autor indica que eventuais acordos obtidos através do uso dos mecanismos alternativos fatalmente teriam sido efetuados através da coerção, além de revelar o desequilíbrio de poder em diversos tipos de ações judiciais no direito norte-americano, o que acarreta a dificuldade de se alcançar o consenso genuíno e legítimo. Também destaca a falta de supervisão do cumprimento dos compromissos e a especificidade de cada demanda judicial, que não podem ser todas igualladas e colocadas na mesma seara e serem atendidas pelos mecanismos consensuais (FISS, 2004, p. 142-143).<sup>64</sup>

De fato, a preocupação com a legitimidade das transações extrajudiciais ocorridas deve existir e que a atuação do terceiro imparcial em um caso conciliativo (seja a mediação, arbitragem ou conciliação) deve ser precedida da mais ética e profissionalismo possível, mas isso não desabona o desenvolvimento de uma política nacional de solução consensual e extrajudicial de conflitos. Os números que serão apresentados no capítulo 3 revelam que o excesso de demandas judicializadas, em especial em alguns casos oriundos de direitos disponíveis (ex: direito do consumidor), em detrimento das possibilidades de autocomposição extrajudicial, indicam a necessidade de maior aprimoramento da mentalidade dos envolvidos

---

<sup>64</sup> O auto apoia a Justiça em vez da paz, como adiante: “A história da solução de controvérsias faz o acordo parecer um substituto perfeito para o julgamento, como supramencionado, trivializando a dimensão da ação judicial relativa às medidas judiciais adequadas para solucionar o problema e, também, reduzindo a função social do processo judicial à solução privada de controvérsias: naquela história, o acordo parece alcançar exatamente o mesmo objetivo do julgamento – paz entre as partes – porém, com despesas consideravelmente menores para a sociedade. Os dois vizinhos em conflito voltam-se a uma corte com o propósito de solucionar sua controvérsia e a sociedade disponibiliza as cortes porque deseja auxiliá-los a alcançar seus fins privados ou assegura a paz. Entretanto, em meu entendimento, o objetivo da adjudicação deve ser entendido de maneira mais ampla. A adjudicação utiliza recursos públicos e não emprega estranhos escolhidos pelas partes, mas agentes públicos escolhidos por um processo do qual o público participa. Esses agentes, como os membros dos Poderes Executivo e Legislativo, possuem um poder que foi definido e conferido pelo direito público e não por ajuste privado. Seu trabalho não é maximizar os objetivos de particulares, nem simplesmente assegurar a paz, mas explicar e conferir força aos valores contidos em textos de grande autoridade, como a Constituição e as leis: para interpretá-los e deles aproximar a realidade. Essa tarefa não é desempenhada quando as partes celebram um acordo. [...] Desse modo, o acordo priva as cortes dessa oportunidade e talvez até da capacidade de fornecerem uma interpretação. Ao deparar-se com um acordo celebrado pelas partes, uma corte não pode prosseguir (ou prosseguir até muito longe) no andamento do processo. Ser contra o acordo não é exigir que as partes sejam ‘forçadas’ a litigar, posto que isso interferiria em sua autonomia e distorceria o processo de adjudicação; as partes estão propensas a convencer a corte de que a transação é justa. Ser contra o acordo é apenas sugerir que quando as partes celebram um acordo a sociedade obtém menos do que parece, por um preço que não sabe que está pagando. As partes podem comportar-se amigavelmente sem que a justiça seja feita” (FISS, 2004, p. 139-140).



em questões controvertidas e que a adoção de um modelo conciliativo é possível de acordo com a legislação em vigor no nosso ordenamento.<sup>65</sup>

### **2.2.1 Modalidades de métodos de solução de disputas. Jurisdição estatal, arbitral e equivalentes jurisdicionais**

No subitem que se segue discorrer-se-á sobre a função da jurisdição e suas modalidades, considerando-se que a presente pesquisa busca revelar o cenário de excessiva litigiosidade *judicial* e os caminhos possíveis de alternatividade ao modelo estatal, de acordo com o entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca da resolução pacífica de conflitos.

Para tanto, importante lembrar que atualmente a jurisdição é uma função estatal exercidas pelo Poder Judiciário, que tem como uma das missões principais a composição de conflitos em razão da proibição da autotutela. Nesse sentido, Moacyr Amaral dos Santos assim conceitua a função:

“A jurisdição, portanto, é uma das funções da soberania do Estado. Função de poder, do Poder Judiciário. Consiste no poder de atuar o direito objetivo, que o próprio Estado elaborou, compondo os conflitos de interesses e dessa forma resguardando a ordem jurídica e a autoridade da lei. A função jurisdicional é, assim, como que um prolongamento da função legislativa, e a pressupõe. No exercício desta, o Estado formula as leis, que são regras gerais abstratas reguladoras da conduta dos indivíduos, tutelares de seus interesses e que regem a composição dos respectivos conflitos; no daquela, especializa as leis, atuando-as em casos ocorrentes. Esta função do Estado é própria e exclusiva do Poder Judiciário. É ele, dentre dessa função, que atua o direito objetivo na composição dos conflitos de interesses ocorrentes” (SANTOS, 2011, p. 92).

Já para Cândido Dinamarco, pode-se conceituar *jurisdição estatal*, como “função do Estado, destinada à solução imperativa de conflitos e exercida mediante a atuação da vontade do direito em casos concretos” (DINAMARCO, 2018, p. 78).

Mas um dos seus escopos fundamentais está diretamente relacionada à ideia de pacificação social, onde ao Estado, por meio do seu órgão julgador, cabe a árdua missão de

---

<sup>65</sup> Watanabe assim leciona: “Pode-se afirmar assim, sem exagero, que os meios consensuais de solução de conflitos fazem parte do amplo e substancial conceito de acesso à justiça, como critérios mais apropriados do que a sentença, em certas situações, pela possibilidade de adequação da solução à peculiaridade do conflito, à sua natureza diferenciada, às condições e necessidades especiais das partes envolvidas. Trata-se, enfim, de um modo de se alcançar a justiça com maíus equanimidade e aderência ao caso concreto. Essa é a premissa que se deve ter em mente quando se pensa em meios consensuais de solução de conflitos: adequação da solução à natureza dos conflitos e às peculiaridades e condições especiais das pessoas envolvidas. A redução do número de processos a serem julgados pelos juízes, resultado que certamente ocorrerá com a adoção deles, será mera consequência. E, sendo esses meios utilizados também na solução dos conflitos ainda não judicializados, haverá até mesmo a redução do número de processos, e não apenas da quantidade de sentenças a serem proferidas” (WATANABE, 2012, p. 88-89).

tentar atender aos interesses do cidadão que o procurou, de maneira a encerrar o conflito de forma justa. Há clara ligação entre a forma de viver da sociedade e a organização do sistema judicial, de modo que a promoção do bem comum também surge como propósito essencial das funções estatais (DINAMARCO, 2020, p. 163).<sup>66</sup>

Mas a tradicional concepção de jurisdição estatal tem sofrido contemporização a partir da fixação do Código de Processo Civil de 2015 no ordenamento brasileiro, desde a sua exposição de motivos, onde expressamente houve a introdução do ideal de processo cooperativo e reforço do princípio da instrumentalidade processual, com a flexibilização de ritos e procedimentos, de forma a ressaltar a garantia do acesso à uma ordem jurídica justa (CASTRO, 2020, p. 23).<sup>67</sup>

Sob o ângulo normativo, o propósito do legislador de efetivar o princípio cooperativo no artigo 6º do CPC/2015 foi a de “incentivar que todos os sujeitos do processo cooperem entre si para que se obtenha, em tempo razoável, tutela jurisdicional justa e efetiva” (WOLKART, 2019, p. 226).

Contudo, tem-se que a consagração do modelo cooperativo decorreu de criação doutrinária e que o panorama a respeito desse tema aparece de maneira muito mais ampla do que o comando legal, englobando, por exemplo, os deveres cooperativos de esclarecimento, de consulta, de prevenção, de auxílio colaborativo, e que tais deveres são inerentes tanto à magistrados quanto às partes envolvidas no litígio (WOLKART, 2019, p. 224-226).<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> “É nesse quadro que merece destaque a grande valia social do processo como elemento de pacificação. O escopo de *pacificar pessoas mediante a eliminação de conflitos com justiça* é, em última análise, a razão mais profunda pela qual o processo existe e se legitima na sociedade. Tal é um dos pontos de apoio e fator legitimante dos *meios alternativos* de solução de conflitos. Partes que transigem ou o conciliador e o mediador que encaminham litigantes a uma solução não têm solenes compromissos com a lei nem lhes toca dar-lhe efetividade ou promover-lhe a atuação (escopo jurídico da jurisdição). Mas a *pacificação* é o indisfarçável resultado dessas iniciativas, quando frutíferas – e tal é o ponto comum entre a jurisdição e os meios alternativos” (DINAMARCO, 2020, p. 164 – grifos do autor).

<sup>67</sup> Exposição de motivos: Pretendeu-se converter o processo em instrumento incluído no *contexto social* em que produzirá efeito o seu resultado. Deu-se ênfase à possibilidade de as partes porem fim ao conflito pela via da mediação ou da conciliação.[21] Entendeu-se que a satisfação efetiva das partes pode dar-se de modo mais intenso se a solução é por elas criada e não imposta pelo juiz.

Como regra, deve realizar-se audiência em que, ainda antes de ser apresentada contestação, se tentará fazer com que autor e réu cheguem a acordo. Dessa audiência, poderão participar conciliador e mediador e o réu deve comparecer, sob pena de se qualificar sua ausência injustificada como ato atentatório à dignidade da justiça. Não se chegando a acordo, terá início o prazo para a contestação. P. 31. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>>. Acesso em 03 mar. 2022.

<sup>68</sup> Conforme assim ele expressa: “A positivação da cooperação como normal fundamental de direitos processual pelo art. 6º do CPC/2015 deu força aos argumentos doutrinários de que estamos diante de um novo modelo de processo, no qual o juiz não é nem tão protagonista quanto ao modelo inquisitivo, nem tão passivo quanto ao modelo dispositivo. No universo cooperativo, o que existe é uma comunidade de trabalho, capaz de conduzir o processo simetricamente, com assimetrias pontuais apenas nos momentos em que o magistrado é chamado ao

Por outro cenário, ainda no enfoque das modificações sobre a noção atual de jurisdição, reforça-se a doutrina de que o CPC/2015, ao possibilitar a adoção de outros meios de solução de demandas como a mediação e arbitragem, também jogou luzes sobre o princípio da autonomia da vontade em relação a concepção tradicional de monopólio estatal. De acordo com a finalidade instrumental metodológica, o sentido da concepção do processo deve ser a sua organização a partir do estudo dos litígios presentes na sociedade, para, somente após, ser possível a obtenção de uma tutela jurisdicional adequada e justa (GRINOVER, 2018, p. 16).

Além da função estatal da jurisdição, aponta-se, ainda a discussão sobre a posição da *arbitragem* como sendo exercício jurisdicional ou não.

O atual artigo 3º, § 1º do CPC/2015 é expresso ao afirmar a permissão pela arbitragem na forma da lei. Além disso, ainda tratou da alegação da convenção de arbitragem em juízo no artigo 337, X e seu § 6º do mesmo diploma. Todo esse cenário demonstra a dualidade jurisdicional prevista pelo legislador, considerando-se que nenhuma lesão ou ameaça à lesão serão excluídas da apreciação jurisdicional estatal.

O instituto será mais bem explicitado no subcapítulo seguinte, mas a positivação do tema e o tratamento que lhe foi outorgado no direito posto ao conferir natureza de título executivo judicial às sentenças lá prolatadas, permite que se afirme que o juízo arbitral tem a mesma função e força dos atos judiciais exercidos através da jurisdição estatal (THEODORO, 2019, p. 159).

E ao revisitar o conceito de jurisdição proposto por Didier Jr., onde a jurisdição se denota em função da realização do Direito por meio de um terceiro ator imparcial e que atue de maneira definitiva e criativa, ao se manifestar em situações concretas por meio de decisão apta a se tornar indiscutível, tem-se como sendo possível admitir a arbitragem como real exercício da função jurisdicional (DIDIER, 2017, p. 173).

Assim, para essa parcela da doutrina, considerando que há correntes entendendo que a natureza jurídica desse instituto diverge, não há mais que falar em monopólio estatal da jurisdição, uma vez que o juízo arbitral também apresenta características de poder que se assemelham ao império do Estado, mas, neste caso, em razão da autonomia das partes que optaram por aquele procedimento. De modo que aos agentes privados também é cabido o

---

proferimento de atos decisórios, quando então surge um dever minuciosos de motivação capaz de garantir o contraditório e a continuidade do diálogo” (WOLKART, 2019, p. 217-218).

exercício da função jurisdicional e que essa possibilidade amplia o cenário de possibilidades da pacificação social.<sup>69</sup>

Como visto até o momento não há mais a crença de que a jurisdição somente se manifesta por meio do poder estatal, representado pela figura do Juiz. Já se admite, por exemplo, que a função desenvolvida pelo juízo arbitral também se apresente como pleno exercício da jurisdição.

Mas é imprescindível discorrer sobre outros instrumentos que também podem contribuir para a construção da paz social através de soluções consensuais. Aqui registra-se doutrina desenvolvida por Mancuso acerca de um sentido renovado da jurisdição, em que deve ser adicionada a ideia de composição justa e tempestiva dos litígios (MANCUSO, 2018, p. 365).

Pois resta claro que houve um grande crescimento nos responsáveis pelas prevenções e soluções das demandas, que não mais surgem como exclusividade estatal, mas, também, assiste a todo a qualquer órgão capaz de atuar em conflitos, no que ele denominou tratar-se de um ambiente de *jurisdição compartilhada*. E os exemplos citados pelo autor vão desde a figura do árbitro prevista na Lei 9.307/96, a jurisdição administrativa do Código Tributário Nacional (art. 100, II), ao Juízo Arbitral previsto na Lei 9.099/95 (art. 24, caput), ao esgotamento das instâncias esportivas previstas no artigo 217 da Constituição Federal, e à função de judicante do CADE, conforme a Lei 12.529/2011 (MANCUSO, 2018, p. 365/366).

Neste sentido registre-se a concepção de *equivalentes jurisdicionais*, assim considerados métodos que não envolvam diretamente o Poder Judiciário, no exercício direto da jurisdição tradicional, ou que a sua atuação fique diferida em um primeiro momento. Nele os próprios envolvidos no litígio atuam de maneira a buscar a resolução do desacordo, tendo como exemplo a mediação e conciliação (BUENO, 2020, p. 49).

O legislador expressou o desejo de atingir a máxima de pacificação social com que o Estado Constitucional busca atuar, a partir da inclusão no §2º do art. 3º do CPC/2015 do

---

<sup>69</sup> Marinoni, Arenhart e Mitidiero se posicionam contrariamente à natureza jurisdicional da arbitragem, tendo em vista o mandamento constitucional de que a jurisdição estatal somente pode ser exercida pelo magistrado, este investido do poder decisório em razão do concurso público, E assim lecionam: “Porém, como é evidente, não é porque a escolha do árbitro não viola a Constituição que a sua atividade possui natureza jurisdicional. Aliás, é até risível argumentar que, ao se excluir o Judiciário, não se afasta a jurisdição porque a arbitragem também configura jurisdição, uma vez que uma das razões da própria arbitragem advém da desqualificação do Judiciário para resolver determinados conflitos. Ora, admitir expressamente que uma jurisdição não serve, e por isso é necessário outra, e se pretender fazer acreditar que essa outra jurisdição é essencialmente a mesma que foi afastada constitui uma terrível contradição lógica. Até porque, se fosse verdadeiro tal argumento, não se estaria excluindo nada” (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2020, p. 231).

dispositivo que enaltece a conciliação e a mediação, dentre outros, como métodos eficazes de solução consensual de conflitos, os quais devem ser perseguidos pelos operadores do Direito.

Esses meios equivalentes são formas de autocomposição bilateral facilitada, onde um terceiro imparcial atuará no caso buscando o restabelecimento da comunicação entre os envolvidos na demanda, de forma a perseguir o desenvolvimento de respostas que sejam favoráveis à solução da situação controvertida (TARTUCE, 2021, p. 46).

Essas modalidades de autocomposição serão destrinchadas mais à frente, de qualquer forma vale o registro de que, apesar das diferenças jurídicas, já são consideradas equivalentes funcionais à jurisdição, na medida que também tutelam direitos e agem na procura pela pacificação social e reforço da cidadania, ainda que não possuam a peremptoriedade da jurisdição estatal (DINAMARCO, 2020, p. 158).<sup>70</sup>

Tal entendimento vai no mesmo sentido da consagração do sistema multiportas de solução de conflitos, onde para cada desacordo apresentado em juízo ou não, poderá ser intentada um tipo de solução diferente, um caminho na busca da resolução adequada que não necessariamente será a mesma para todos.

O referido sistema foi desenvolvido a partir dos estudos elaborados por Frank Sanders nos Estados Unidos da América, onde são oferecidas opções de resolução de desacordos para os indivíduos, sempre a depender do tipo de litígio, da complexidade do problema, dentre outros fatores, de modo que os métodos resolutivos tentem realizar a justiça para cada caso, podendo derivar ou não do exercício do Poder estatal (TARTUCE, 2021, p. 69).

E a promulgação do CPC/2015 permite supor que houve a consagração de um sistema multiportas no cenário jurídico brasileiro, em razão dos já citados incentivos às formas

---

<sup>70</sup> De tão valorizados que estão os meios alternativos, chega-se a considerá-los como paralelos à atuação judicial tradicional, ao invés de alternativos, pois para ele: “Do ponto-de-vista puramente jurídico as diferenças são notáveis e eliminariam a ideia de que se equivalham, porque somente a jurisdição tem entre seus objetivos o de dar efetividade ao ordenamento jurídico substancial, o que obviamente está fora de cogitação nos chamados meios alternativos. Mas o que há de substancialmente relevante no exercício da jurisdição, pelo aspecto social do proveito útil que é capaz de trazer aos membros da sociedade, está presente também nessas outras atividades: é a busca de pacificação das pessoas e grupos mediante a eliminação de conflitos que os envolvam. Tal é o escopo social magno da jurisdição, que atua ao mesmo tempo como elemento legitimador e propulsor da atividade jurisdicional. Essa perspectiva teleológica do sistema processual sugere a equivalência funcional entre a pacificação estatal imperativa e aquelas outras atividades, nem sempre estatais e jamais dotadas do predicado da inevitabilidade, com que se buscam os mesmos objetivos e a mesma utilidade social. Na doutrina moderna já há a consciência da natureza jurisdicional do juízo arbitral (Carlos Alberto Carmona) e sabe-se que em alguns casos os meios alternativos são capazes de produzir resultados melhores que os da jurisdição estatal” (DINAMARCO, 2020, p. 158).

alternativas de solução de conflitos disponíveis, seguindo, assim, uma tendência de desjudicialização, aliado ao conceito renovado de jurisdição.

Considerando que não há que falar em concorrência entre a atuação estatal e aos equivalentes jurisdicionais, aqui representados pelos meios adequados de solução de demandas, ao contrário, restando evidente a necessidade de convivência pacífica entre os institutos, fica o debate acerca do funcionamento dos tribunais e a possibilidade de desenvolvimento de uma perspectiva reformulada e atualizada de acesso à justiça.

## **2.2.2 Mediação, conciliação, arbitragem e negociação**

Após a apresentação da doutrina sobre os mecanismos adequados de solução de conflitos e sua coexistência com a jurisdição estatal é fundamental discorrer sobre as ferramentas mais conhecidas e utilizadas no cenário conflituoso brasileiro e que possibilitam a autocomposição seja ela judicial ou extrajudicial. Como se verá a seguir, a exceção da arbitragem, elas têm em comum a característica de envolver os litigantes na construção das suas próprias soluções de modo que as possibilidades de uso desses métodos fora das paredes da justiça possam contribuir ainda mais no desenvolvimento da cultura de paz social pretendida.

### **2.2.2.1 Conciliação**

No presente momento vale fazer referência à história do instituto da *conciliação* no Brasil para demonstrar que o estímulo à sua realização não é de agora e remonta à primeira Constituição nacional, reforçando a importância do tema a que se propõe a debater como uma das possíveis soluções para a atual crise do Judiciário.

A conciliação já estava prevista na Constituição do Império como uma determinação de que nenhum processo pudesse ser iniciado sem que primeiro houvesse a tentativa de reconciliação dos envolvidos e que, para tanto, haveria juízes de Paz eleitos e incumbidos de buscar a solução consensual (artigos 161 e 162).<sup>71</sup>

Após a abolição da exigência de conciliação preliminar como condição da ação no início da fase republicana, em razão do Decreto nº 359 de 1890<sup>72</sup>, as Constituições de 1937 (art. 18)<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em 02 set. 2021.

<sup>72</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D359.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D359.htm)>. Acesso em 02 set. 2021.

<sup>73</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em 02 set. 2021.

e 1946 (art. 122)<sup>74</sup> retomaram a previsão da figura do conciliador e dos juízes leigos investidos e reforçaram a ideia da participação do povo na administração da justiça.

Já a Constituição de 1967 (art. 133)<sup>75</sup> bem como a Emenda Constitucional nº 1/1969 (art. 141)<sup>76</sup>, basicamente mantiveram a ideia de prever o instituto conciliatório expressamente, além da previsão de juízes togados com competência para apreciar demandas de menor valor.

Em momento posterior, a atual Constituição Federal de 1988 previu em seu preâmbulo como um dos objetivos maiores daquele documento, a instituição de “um Estado Democrático [...] de uma sociedade fraterna [...] fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias” (BRASIL, 1988).<sup>77</sup>

Por esse breve aparato histórico é possível aferir que desde as primeiras Constituições da história moderna desse país tenha ocorrido constantes incentivos à aplicação da conciliação como forma de solução de conflitos, ainda que, apesar disso, tenha prevalecido a cultura da demanda na sociedade brasileira, refletindo na alta procura pelo Poder Judiciário para a resolução de todo o tipo de litígio (BACELLAR, 2012, P. 85).

Atualmente indica-se que a finalidade da conciliação é a busca do acordo com foco na extinção do processo, em relação à lide já judicializada, razão pela qual a conceitua como um mecanismo de esforço de obtenção de soluções que possam atender às preferências dos envolvidos na contenda e que tenha como objetivo o fim do processo judicial (BACELLAR, 2012, p. 86).<sup>78</sup>

Já Theodoro Júnior conceitua o instituto como “um acordo entre as partes para solucionar o litígio deduzido em juízo. Assemelha-se à transação, mas dela se distingue, porque esta é ato particular das partes e a conciliação é ato processual realizado por provocação e sob mediação do juiz ou de auxiliares do juízo” (THEODORO JUNIOR, 2019, p. 993).

---

<sup>74</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em 02 set. 2021.

<sup>75</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em 02 set. 2021.

<sup>76</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em 02 set. 2021.

<sup>77</sup> Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 02 ago. 2021.

<sup>78</sup> “Definimos a conciliação (nossa posição) como um processo técnico (não intuitivo), desenvolvido pelo método consensual, na forma autocompositiva, em que terceiro imparcial, após ouvir as partes, orienta-as, auxilia, com perguntas, propostas e sugestões a encontrar soluções (a partir da lide) que possam atender aos seus interesses e as materializa em um acordo que conduz à extinção do processo judicial” (BACELLAR, 2012, p. 86).

Após sete anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi promulgada a Lei n.º 9.099/95, dispondo sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais determinando em seu artigo 2º a orientação para que os processos tramitem atendendo a critérios de oralidade e celeridade, buscando, sempre que possível a solução consensual e pacífica (autocomposição) através da *conciliação* e da *transação* (BRASIL, 1995).

A referida lei ampliou o sistema conciliativo nacional à medida que permitiu e incentivou a resolução não suasória de conflitos em demandas de menor valor, de modo rápido e sem grandes formalidades. Assim, possibilitou maior efetividade da justiça, já como uma primeira tentativa de combater a morosidade processual identificada à época.

O atual CPC/2015, no seu artigo 139, inciso V, prevê o poder dos magistrados de incentivar e promover a conciliação em qualquer tempo processual, o que reforça a importância desse instituto no cenário jurídico atual, seguindo a tendência constitucional de buscar a solução pacífica dos conflitos.

O termo conciliação está ligado à ideia de *transação*, ou seja, de contemporização recíproca entre os envolvidos em controvérsias, o que pode ser reconhecido no artigo 840 do Código Civil (CC) que assim dispõe em seu capítulo XIX: “é lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas”.<sup>79</sup>

Na conjuntura judicial, em razão da possibilidade real de renúncia a algum direito em caso de acordo, a lei só admite que a conciliação verse sobre situações jurídicas disponíveis, em que haja a previsibilidade de transação, conforme dicção do artigo 334, §4º, inciso III, do CPC/2015.

Mas a conciliação também pode ser realizada *extrajudicialmente*, circunstância na qual poderá ser levada à juízo para homologação, recebendo *status* de título executivo judicial, conforme preceitua o artigo 515, inciso III do atual Código de Processo Civil.

O CPC/2015 tratou especificamente do mecanismo da conciliação ao determinar em seu artigo 3º, §3º a necessidade de estímulo dessa ferramenta como mecanismo legítimo de pacificação de conflitos. E foi além ao regulamentar a atividade dos conciliadores e mediadores judiciais, informando alguns princípios relevantes como o da independência, da imparcialidade,

---

<sup>79</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em 06 set. 2022.



da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada (*caput* do art. 166).

Tendo em vista que um dos objetivos da presente dissertação é demonstrar que as formas autocompositivas estão estabelecidas, foi importante ressaltar que o instituto da conciliação é conhecido do povo brasileiro desde as suas primeiras cartas constitucionais democráticas e vem sendo reforçado ao longo do século, culminando com o estímulo à solução consensual dado pela Constituição Federal de 1988 e toda a legislação correlata sobre o tema, de modo a inferir que a facilidade do seu procedimento permite a sua utilização não apenas no âmbito judicial, mas, também, na via extrajudicial.

### 2.2.2.2 Mediação

Outro importante instrumento de solução autocompositiva dos conflitos é a *mediação*. Essa ferramenta, como logo será apontado, também tem o condão de atuar no oferecimento de possibilidade resolutivas para os envolvidos em controvérsias, independentemente de judicialização ou não.

A doutrina<sup>80</sup> costuma classificar a mediação como forma de autocomposição bilateral em que as partes possam dispor, sacrificar algum direito de modo a contribuir para a resolução do conflito. Além de poder se realizar de maneira espontânea, há que lembrar da forma induzida, por meio da atuação do mediador (CASTILLO, 2000, p. 80).

Tendo em vista a sua relevância, é certo que, para que haja efetividade no fomento e realização de direitos, o instituto da mediação depreende o entendimento acerca de temas como direitos humanos, tolerância, democracia e solidariedade, além da perspectiva dos envolvidos no conflito de que são responsáveis pela resolução do problema através do diálogo e negociação que garanta o exercício de tais direitos (CANTINI, 2014, p. 76).

Vale salientar a importância da institucionalização da mediação perante o Estado para que haja o exemplo e incentivo de que a cultura de paz possa prevalecer nas demais instituições

---

<sup>80</sup> Para Fernanda Tartuce “a mediação consiste no meio consensual de abordagem de controvérsias em que alguém imparcial atua para facilitar a comunicação entre os envolvidos e propiciar que eles possam, a partir da percepção ampliada dos meandros da situação controvertida, protagonizar saídas produtivas para os impasses que os envolvem” (TARTUCE, 2021, p. 189). Já Bacellar assim a define: “É a mediação um processo transdisciplinar, é técnica lato sensu e arte que se destina a aproximar pessoas interessadas na resolução de um conflito e induzi-las a perceber no conflito a oportunidade de encontrar, por meio de uma conversa, soluções criativas, com ganhos mútuos e que preservem o relacionamento entre elas” (BACELLAR, 2012, p. 111).

públicas e privadas, e que o efeito seja a compreensão dos seus direitos e encargos por aqueles envolvidos nos conflitos, gerando, assim, a percepção de ser reconhecido como um cidadão incluído socialmente (CANTINI, 2014, p. 79).

Relembre-se que o “direito de Pasárgada” indicado por Boaventura privilegia a decisão mediada, ainda que haja vencedores e perdedores na solução do litígio, indicando essa forma alternativa de resolução como importante fator de solidificação dos problemas sociais, principalmente em razão da nítida dificuldade de o Judiciário atuar de forma efetiva e equilibrada nos conflitos (SANTOS, 1998, p. 21).<sup>81</sup>

A mediação, portanto, apresenta-se como um procedimento mais amplo e profundo do que os demais previstos no ordenamento, como a conciliação por exemplo, uma vez que, além de buscar contribuir com a resolução do litígio, tem o intuito de restaurar o relacionamento entre as partes a que título for, trazer educação para os envolvidos quanto à autonomia para a transformação dos seus próprios problemas, sendo um instrumento de consolidação da cidadania e reforço do jogo democrático (SOUZA, 2015, p. 51).

Uma das principais características do instituto da mediação é o fato de que a solução obtida mediante a consensualidade não ocorreu por ordem de um terceiro, mas, sim, através de uma atuação que permita o empoderamento das partes quanto ao objeto controverso. Pois se trata de mecanismo não adversarial de solução de conflitos em que um terceiro neutro desempenha o papel de favorecer a comunicação entre os demandantes de maneira que os

---

<sup>81</sup> O autor realizou trabalho de campo em uma comunidade do Rio de Janeiro na qual nomeou de Pasárgada e lá pôde identificar como a prática jurídica era realizada em contraponto ao direito estatal das nações capitalistas. Em razão do desenvolvimento das urbano e estrutural do local “a associação de moradores cedo passou a ser conhecida pela sua intervenção nas relações sociais entre vizinhos, sobretudo naquelas que envolvessem direitos sobre a habitação ou a terra, uma intervenção que, além, não era, em termos gerais, inédita na comunidade, uma vez que continuava de modo mais sistemático e menos precário a intervenção anteriormente assumida por outras instituições comunitárias e nomeadamente pelos *leaders* locais” (SANTOS, 1998, p. 13).

Ele segue explicando o papel da associação no esclarecimento e prevenção de disputa entre as partes, além da própria função quando o conflito está estabelecido: “Quando um conflito surge entre vizinhos, a associação pode ser chamada a resolvê-lo e nesse caso é acionado um processo (flexível), que tipicamente tem os seguintes trâmites. A parte queixosa apresenta o caso na associação perante o presidente que, de seguida, a interrogará de modo a certificar-se da natureza a seriedade do conflito e da competência da associação para o resolver (...). A outra parte é então convidada por escrito a vir à associação, numa data fixada para tratar assuntos do seu interesse. (...) A discussão, por vezes animada, é orientada pelo presidente que, no final profere a decisão. *A prevenção dos conflitos e a resolução dos conflitos constituem os dois polos da prática jurídica centrada na associação de moradores e, mais em geral, do direito de Pasárgada. Este direito é acionado através de um discurso jurídico caracterizado pelo uso muito intenso e complexo da retórica jurídica. Foi este facto que me levou a analisar a reprodução da legalidade no interior de Pasárgada, através duma perspectiva teórica desenvolvida a partir da concepção tópico-retórica até então elaborada para dar conta, de modo especulativo e abstracto, do discurso jurídico oficial do estado moderno*” (SANTOS, 1998, p. 16-17 – grifos nossos).

mesmos, a partir do entendimento aprofundado da controvérsia, possam encontrar suas próprias soluções para o problema analisado (TARTUCE, 2021, p. 189).

O CPC/2015 de maneira renovada em relação ao código anterior trouxe a recomendação pelo uso das ferramentas consensuais na resolução de controvérsias (artigo 3º, §§1º e 2º), além de prever a criação dos CEJUSC e da atuação dos mediadores, que atuarão “preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos”.<sup>82</sup>

Por outro lado, a Lei de Mediação buscou definir o exercício da mediação como “atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”.<sup>83</sup>

Essa definição apresentada na Lei de Mediação, bem como a disposição de uso dessas técnicas pelo CPC/2015, assinalam que o instituto tem como intuito o de propiciar aos envolvidos uma visão diferente do conflito de modo que juntos possam construir pontes que servirão de base para a solução dos problemas.<sup>84</sup>

Diante da importância e profundidade da mediação para com o entendimento sobre o conflito e sua perspectiva histórica, alguns modelos oriundos dos Estados Unidos da América (EUA) são tradicionalmente descritos como orientadores da forma de utilização desse instituto.

Para o modelo de *mediação focada no acordo*, têm-se o método desenvolvido pela Universidade de Harvard, onde foram definidos uma sequência de atuação baseada em princípios, utilizando-se das técnicas de separação das pessoas do problema, do foco nos

---

<sup>82</sup> Lei n.º 13.105/2015, art. 165, §3º.

<sup>83</sup> Lei n.º 13.140/2015, art. 1º, parágrafo único.

<sup>84</sup> Reforçando a importância da mediação como ferramenta qualificada na resolução de desacordos: “Como uma primeira noção de mediação, pode-se dizer que, além de processo, é arte e técnica de resolução de conflitos intermediada por um terceiro mediador (agente público ou privado) – que tem por objetivo solucionar pacificamente as divergências entre pessoas, fortalecendo suas relações (no mínimo, sem qualquer desgaste ou com o menor desgaste possível), preservando os laços de confiança e os compromissos recíprocos que os vinculam (BACELLAR, 2012, p. 108). Já para Boaventura: “Porque a estrutura do processo se condensa na conclusão, a decisão tende a assumir a forma de mediação. Ainda que uma das partes possa ser mais vencedora do que outra, o resultado nunca é de soma-zero, ao contrário do que sucede na forma de adjudicação (vencedor/vencido), que é hoje largamente dominantes nos sistemas jurídicos oficiais dos estados capitalistas (se não mesmo do estado moderno, em geral). A estrutura da mediação é a topografia de um espaço de mútua cedência e de ganho recíproco” (SANTOS, 1998, p. 21).

interesses e não nas posições, na identificação de ganhos mútuos, na criação de critério objetivos e na previsão da possibilidade de encerramento da sessão em caso de não atingimento de um mínimo razoável para um acordo desejável (VASCONCELOS, 2008, p. 75-78).

Por outro lado, em um modelo mais focado na relação do que no acordo são descritos os modelos de mediação circular-narrativa e o transformativo.

Na *mediação circular-narrativa*, também conhecido pelo modelo de Sara Cobb, parte-se do modelo tradicional de Harvard para se adicionar criatividade no diálogo e reforço nas técnicas de comunicação e conversa, de modo que a condução do processo por meio desse reforço é mais importante do que a obtenção do acordo (VASCONCELOS, 2008, p. 80).

Já a *mediação transformativa*, também conhecida como modelo Bush e Folger, foi desenvolvida amparada em contribuições oriundas “em matéria de comunicação, com a adoção de técnicas para aperfeiçoar a escuta do mediador, a investigação e, especialmente, o uso da reformulação, por meio de paráfrase e dos questionamentos” (VASCONCELOS, 2008, p. 85). Portanto, esse modelo reflete diretamente na postura do mediador, que deverá ter capacidade e técnica para transformar o conflito de maneira empática, buscando refazer vínculos, e que se sobreponha à posição de adversarial dos envolvidos.

Dessa maneira, os modelos aqui representados indicam que a postura e condução do mediador tem uma importância significativa na solução das controvérsias, pois há o enorme desafio de demonstrar para as pessoas envolvidas a necessidade de perceber o conflito de maneira positiva e como uma oportunidade de crescimento. Isso através de específicas técnicas para cada situação apresentada.

Em que pese o conflito normalmente seja entendido de forma negativa, há que se reconhecer, como já destacado no capítulo 1, a naturalidade com que a sociedade se desenvolve mesmo sendo tão conflituosa. Desta forma, é importante que se visualize a ideia de desacordo como um momento oportuno de transformação, de desenvolvimento de cidadania, de alteridade e com foco no ser humano (TARTUCE, 2021, p. 17).

E a mediação pode contribuir com a percepção de que os desacordos fazem parte da sociedade, que se revela tão diversificada a cada dia. Isso ocorre porque as técnicas utilizadas no instituto permitem que o profissional capacitado possa identificar o problema além do que foi exposto verbalmente pelos envolvidos, pois há maneiras de entender o que não foi dito em

palavras, de modo que essa descoberta possa contribuir para o destravamento do litígio (WAQUIM; SUXBERGER, 2018, P. 17).

Como já informado, a mediação tem como escopo ser uma alternativa de melhoria da comunicação entre os envolvidos em desacordo e facilitação do diálogo para a tentativa de um consenso. Para tanto, ela procura utilizar-se de ferramentas que se destinam a transformar o conflito em uma oportunidade de conscientização da alteridade focada na autonomia dos indivíduos para expressar-se sobre o problema, de modo que o terceiro imparcial trabalhe para que a relação possa ser pacificada.

Mas o aspecto transformador buscado na utilização da mediação não restringe a sua atuação a um determinado contexto. Pelo contrário, diante da sua importância e perspectiva de melhoria do diálogo e renovação de uma cultura demandista, esse instituto pode ser previsto e aplicado de diversas maneiras.

O ordenamento nacional prevê que a mediação possa ocorrer logo antes (pré-processual) ou após (processual) de manejado o litígio judicial. Não obstante, há a previsão para que ela ocorra independentemente da existência de processo judicial, portanto, podendo ser extrajudicial.<sup>85</sup>

Há outra tipologia para o instituto da mediação segundo Grinover, onde o procedimento possa ser considerado *processual* ou *paraprocessual*. Para a autora, no caso da mediação paraprocessual não há tanta preocupação com a obtenção do acordo, mas, sim, com a solução do conflito entre as partes, que poderá ou não ocorrer por um acordo. Por vezes a solução da controvérsia não necessariamente ocorre por meio de um documento informando o acordo, mas pela sensação de pacificação entre os litigiosos. Nesse sentido, ao mediador caberá a função de ir além do entendimento da demanda, instigando as partes à visão positiva e possibilidade transformadora daquela situação (GRINOVER, 2012, p. 96-97).

De outro lado, a mediação processual está voltada para o litígio judicializado e busca sobretudo a realização do acordo, independentemente da harmonização da controvérsia. Nesse caso a postura do mediador pode ser a de propor um acordo, funcionando nesse quesito como um conciliador também (GRINOVER, 2012, p. 97).

---

<sup>85</sup> A Lei n.º 13.140/2015 (Lei da Mediação) divide o procedimento em duas Subseções, sendo a Judicial e a Extrajudicial. Na mediação **judicial** está prevista o procedimento de maneira *processual* ou *pré-processual* (artigo 24). Já no caso da **extrajudicial** o procedimento poderá ocorrer em qualquer momento, desde que se cumpram os requisitos ali previstos (artigo 21).

Nesse ponto da sua doutrina, Grinover relembra a existência do Projeto de Lei nº 94/2002 que intentava institucionalizar a mediação extrajudicial de modo que ela pudesse figurar como instituto contribuidor da melhoria da prestação jurisdicional em razão da diminuição da litigiosidade. Um quesito específico do projeto foi ressaltado pela autora em relação às modalidades de mediação, que se trata da previsão da mediação incidental obrigatória nos procedimentos envolvendo interesses disponíveis.<sup>86</sup>

Salienta-se desde logo a posição da autora quanto à previsão de audiência prévia obrigatória no sentido de que essa sistemática não lesiona o artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, *uma vez que o acesso à justiça não estaria impedido, mas apenas diferido no tempo em caso de não acordo*. Inclusive aponta-se para o fato de que essa iniciativa tem o condão democratizar a justiça e trazer maior qualificação na solução de controvérsias, pois a construção do consenso em um cenário externo ao do Poder Judiciário poderá atuar firmemente na construção de uma cultura de pacificação social (GRINOVER, 2012, p. 98-100).<sup>87</sup>

Portanto, não há como negar a importância do uso da mediação como mecanismo de resolução de litígio, onde o terceiro imparcial atuará na melhoria do diálogo a fim de identificar as questões que sejam capazes de solucionar a desavença através da construção do consenso pelos próprios envolvidos. Por essa razão, considerando o aspecto cultural que pode ser encontrado por trás do uso desse procedimento, ao contribuir para a quebra da postura adversarial dos envolvidos em conflitos, é que esse instituto tem sido lembrado como potencial para combater a litigiosidade e a cultura da sentença destacada atualmente.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Projeto de Lei nº 94, de 2002 (nº 4.827, de 1998, na Casa de origem), autoria da Deputada Zulaiê Cobra. O projeto obteve parecer favorável do Relator na Comissão de Constituição e Justiça em 2006, estando atualmente arquivado em razão de projeto substitutivo apresentado posteriormente. Disponível em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/53367> >. Acesso em 11 abr. 2022.

<sup>87</sup> Assim ela vaticina: “Ainda com relação à mediação incidental obrigatória, vale outra observação: a facultatividade tem sido sublinhada como um dos princípios fundamentais da mediação. No entanto, também tem sido apontada a necessidade de se operar uma mudança de mentalidade, para que a via consensual seja mais cultivada do que a litigiosa, o que é um dado essencial para o êxito das vias conciliativas, que compreendem a mediação. Assentado que os chamados meios alternativos de solução de controvérsias, mais do que uma alternativa ao processo, configuram instrumentos complementares, mais idôneos do que o processo para a pacificação, é preciso estimular a sedimentação de uma cultura que permita seu vicejar. E, para tanto, a **tentativa obrigatória** parece constituir o único caminho, não se descartando que, no futuro, a mediação paraprocessual se torne facultativa” (GRINOVER, 2012, p. 98).

<sup>88</sup> “A mediação é uma dessas novas formas de resolução de conflitos sempre lembrada quando se fala no congestionamento do nosso Poder Judiciário. Fala-se nela como uma das possíveis soluções para os problemas de acesso à justiça. Entretanto, quando se pensa apenas na questão de desafogar o Judiciário ou de diminuir o tempo de ‘solução’ de um conflito, é evidente que se está enfocando apenas o aspecto quantitativo. E a mediação é muito mais do que isso. Ela oferece muito também sob o aspecto *qualitativo* aos envolvidos em um conflito jurídico. Pode-se dizer que ela é uma forma autônoma de resolução de conflitos, pois a solução encontrada para o conflito através de mediação não é uma decisão imposta por um terceiro, mas sim alcançada consensualmente pelas partes através de um processo em que cada uma delas tem oportunidade de expor seus interesses e necessidades e

Por outro lado, há que se ponderar o papel do Poder Judiciário como autor dessas inovações e fomento da cultura de pacificação, em razão da crise consolidada e considerando-se a possibilidade de redução do seu protagonismo perante o aumento do uso dos mecanismos extrajudiciais, além do fato do Poder em si estar em crise. Assim, a mediação revela-se mais um importante instrumento que pode funcionar como solução da litigiosidade, quando realizada extrajudicialmente, que é o estímulo que se pretende com esta dissertação.

### 2.2.2.3 Arbitragem

A arbitragem também surge como técnica de resolução de controvérsias desenvolvida no sistema brasileiro, conforme já indicado, sendo considerado um equivalente jurisdicional, e de importante opção como alternativa à jurisdição estatal tradicional.

Atualmente o instituto está regulamentado pela Lei n.º 9.307/96, conhecida como Lei de Arbitragem, integrando o microssistema legislativo de resolução de conflitos do ordenamento jurídico brasileiro.

A doutrina de Carmona assim a conceitua:

“A arbitragem – meio alternativo de solução de controvérsias através da intervenção de uma ou mais pessoas que recebem seus poderes de uma convenção privada, decidindo com base nela, sem intervenção estatal, sendo a decisão destinada a assumir a mesma eficácia da sentença judicial – é colocada à disposição de quem quer que seja, para solução de conflitos relativos a direitos patrimoniais acerca dos quais os litigantes possam dispor” (CARMONA, 2009, p. 31).

Em razão da conceituação doutrinária, bem como o dispositivo do artigo 1º da Lei n.º 9.307/96 onde abre-se a possibilidade de as partes valerem-se da arbitragem para a resolução de controvérsias versando sobre direitos patrimoniais disponíveis, é que se tem a noção de que o procedimento tem caráter privado. Nele indica-se um terceiro que deverá dar a decisão para aquele o caso posto à discussão, a qual terá *status* de sentença cujo teor deverá ser respeitado pelos envolvidos.<sup>89</sup>

---

descobrir assim um caminho que atenda, tanto quanto possível, aos legítimos interesses e necessidades de ambas” (SOUZA, 2015, p. 54). No mesmo sentido: “Portanto, o processo de compreender o outro perpassa inevitavelmente pelo que Habermas expõe em sua teoria do agir comunicativo: é necessário conhecer as pretensões de validade do enunciado do outro, é necessário ter por pano de fundo o mesmo mundo da vida (ou minimamente compreender as bases do mundo da vida do outro), sob pena de ineficiência do entendimento obtido. Ou seja, o significado daquele arranjo linguístico transcrito em um documento formal, precisa ser igual para os envolvidos no processo de entendimento” (CASTRO, 2020, p. 119).

<sup>89</sup> O artigo 18 da Lei n.º 9.307/96 assim dispõe: O árbitro é juiz de fato e de direito, e a sentença que proferir não fica sujeita a recurso ou a homologação pelo Poder Judiciário. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm)>. Acesso em 08 set. 2022.

Embora também busque a elucidação de algum desacordo, assim como a mediação e a conciliação, aqui há a imposição da vontade de um terceiro imparcial, razão pela qual considera-se a arbitragem um método heterocompositivo não estatal. Contudo, a característica apontada não retira a possibilidade de se reconhecer o instituto como uma importante porta alternativa oferecida no sistema judicial estatal (CARMONA, 2009, p. 33).

Alguns princípios da arbitragem podem ser retirados da dicção do artigo 2º da Lei 9.307/96, como a *autonomia de vontade*, a *equidade* e a possibilidade de as partes *convencionarem* acerca das regras a serem aplicadas na resolução das controvérsias, além do *devido processo legal*.<sup>90</sup>

No tocante à autonomia da vontade, refere-se à possibilidade de os envolvidos em litígios optarem pelo uso do procedimento por liberalidade própria, sendo que esta autonomia também faz referência ao fato de que a lei permitiu a escolha da legislação que será usada de base no caso, sempre respeitando a ordem pública e os costumes (CARMONA, 2009, p. 64).

Em razão da arbitragem doutrinariamente ser considerada jurisdição privada, em face da possibilidade de as partes transigirem e, por consequência, renunciarem a algum direito, a Lei 9.307/96 foi contestada perante o STF, que analisou a sua constitucionalidade no julgamento proferido na SE 5206-7.

Em 12/12/2001, o Plenário do STF declarou a constitucionalidade da referida lei, reafirmando a possibilidade de as partes transacionarem em litígios patrimoniais disponíveis, reforçando o princípio da inafastabilidade da jurisdição do art. 5º, inciso XXXV da Constituição, mas deixando claro que o direito de ação não pode ser confundido com dever de ação.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Art. 2º A arbitragem poderá ser de direito ou de equidade, a critério das partes. § 1º Poderão as partes escolher, livremente, as regras de direito que serão aplicadas na arbitragem, desde que não haja violação aos bons costumes e à ordem pública. § 2º Poderão, também, as partes convencionar que a arbitragem se realize com base nos princípios gerais de direito, nos usos e costumes e nas regras internacionais de comércio. § 3º A arbitragem que envolva a administração pública será sempre de direito e respeitará o princípio da publicidade.

<sup>91</sup> EMENTA: "(...) 3. Lei de Arbitragem (L. 9.307/96): constitucionalidade, em tese, do juízo arbitral; discussão incidental da constitucionalidade de vários tópicos da nova lei, especialmente acerca da compatibilidade, ou não, entre a execução judicial específica para a solução de futuros conflitos da cláusula compromissória e a garantia constitucional da universalidade da jurisdição do Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXXV). Constitucionalidade declarada pelo plenário, considerando o Tribunal, por maioria de votos, que a manifestação de vontade da parte na cláusula compromissória, quando da celebração do contrato, e a permissão legal dada ao juiz para que substitua a vontade da parte recalcitrante em firmar o compromisso não ofendem o artigo 5º, XXXV da CF". (STF - SE-AgR: 5206 EP, Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 12/12/2001, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 30-04-2004 PP-00029 EMENT VOL-02149-06 PP-00958). Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>>. Acesso em 12 set. 2022.



Definida a constitucionalidade da Lei n.º 9.307/96, sua aplicabilidade passa a ser possível em vários campos de relações jurídicas. Quanto à sua utilização na seara do consumo, o Projeto de Lei n.º 406/14, posteriormente convertido em Lei n.º 13.129/2015, promulgado pelo Congresso Nacional previa expressamente a possibilidade de existir cláusula compromissória nas relações de consumo, de modo que a intenção era incentivar o uso do instituto também naquele contexto. Contudo, os §§2º e 3º do artigo 4º foram vetados em razão da preocupação com o desconhecimento do consumidor quanto às regras em contratos de adesão e a não previsibilidade da sua manifestação de vontade após o surgimento de algum desacordo.<sup>92</sup>

Ainda assim, também se indica algumas limitações ao pleno uso da convenção de arbitragem em matéria consumerista, como quando há a sua imposição pelo fornecedor de um serviço, proibição esta contida no artigo 51, inciso VII do Código de Defesa do Consumidor (CDC), que assim dispõe: “*Art. 51.* São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que: (...) VII - determinem a utilização compulsória de arbitragem”. Ora a conclusão foi clara no sentido de impedir cláusula que prevê a obrigatoriedade da arbitragem naquela seara.

Contudo, em razão de o CDC ter sido promulgado em 1990, antes da Lei da Arbitragem estar em vigor, bem como os nortes fixados pela doutrina do acesso à justiça e formas extrajudiciais de resolução de controvérsias, é que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) fixou o entendimento de que não há oposição à utilização da arbitragem em temas de consumo, mas que o consumidor, considerado vulnerável, possa não ser impedido de manifestar a sua vontade

---

<sup>92</sup> Mensagem de Veto n° 162 de 26 de maio de 2015. Ouvido, o Ministério da Justiça manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos: §§ 2º e 3º do art. 4º, da Lei n° 9.307, de 23 de setembro de 1996, alterados pelo art. 1º do projeto de lei “§ 2º Nos contratos de adesão, a cláusula compromissória só terá eficácia se for redigida em negrito ou em documento apartado. § 3º Na relação de consumo estabelecida por meio de contrato de adesão, a cláusula compromissória só terá eficácia se o aderente tomar a iniciativa de instituir a arbitragem ou concordar expressamente com a sua instituição.” *Razões dos vetos* “Da forma prevista, os dispositivos alterariam as regras para arbitragem em contrato de adesão. Com isso, autorizariam, de forma ampla, a arbitragem nas relações de consumo, sem deixar claro que a manifestação de vontade do consumidor deva se dar também no momento posterior ao surgimento de eventual controvérsia e não apenas no momento inicial da assinatura do contrato. Em decorrência das garantias próprias do direito do consumidor, tal ampliação do espaço da arbitragem, sem os devidos recortes, poderia significar um retrocesso e ofensa ao princípio norteador de proteção do consumidor.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-162.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-162.htm)>. Acesso em 12 set. 2022.

da não concordar com a cláusula compromissória prévia, ou seja, que somente a ratificação expressa do consumidor garante a validade da cláusula.<sup>93</sup>

Assim, lembrando que a arbitragem foi instituída no nosso ordenamento como mecanismo heterônomo e extrajudicial de solução de conflitos, vale frisar que este procedimento se apresenta como ferramenta alternativa e que reforça a ideia de consensualidade entre os envolvidos em controvérsias. Apesar da proibição da convenção da arbitragem pelo artigo 51, inciso VII do CDC, caso haja iniciativa do procedimento pelo próprio consumidor,

---

<sup>93</sup> DIREITO PROCESSUAL CIVIL E CONSUMIDOR. CONTRATO DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO. CONTRATO DE ADESÃO. CONVENÇÃO DE ARBITRAGEM. POSSIBILIDADE, RESPEITADOS DETERMINADAS EXCEÇÕES.

1. Um dos nortes a guiar a Política Nacional das Relações de Consumo é exatamente o incentivo à criação de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo (CDC, art. 4º, § 2º), inserido no contexto de facilitação do acesso à Justiça, dando concretude às denominadas "ondas renovatórias do direito" de Mauro Cappelletti.

2. Por outro lado, o art. 51 do CDC assevera serem nulas de pleno direito "as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que: VII - determinem a utilização compulsória de arbitragem". A mens legis é justamente proteger aquele consumidor, parte vulnerável da relação jurídica, a não se ver compelido a consentir com qualquer cláusula arbitral.

3. Portanto, ao que se percebe, em verdade, o CDC não se opõe a utilização da arbitragem na resolução de conflitos de consumo, ao revés, incentiva a criação de meios alternativos de solução dos litígios; ressalva, no entanto, apenas, a forma de imposição da cláusula compromissória, que não poderá ocorrer de forma impositiva.

4. Com a mesma ratio, a Lei n. 9.307/1996 estabeleceu, como regra geral, o respeito à convenção arbitral, tendo criado, no que toca ao contrato de adesão, mecanismos para proteger o aderente vulnerável, nos termos do art. 4º, § 2º, justamente porque nesses contratos prevalece a desigualdade entre as partes contratantes.

5. Não há incompatibilidade entre os arts. 51, VII, do CDC e 4º, § 2º, da Lei n. 9.307/96. Visando conciliar os normativos e garantir a maior proteção ao consumidor é que entende-se que a cláusula compromissória só virá a ter eficácia caso este aderente venha a tomar a iniciativa de instituir a arbitragem, ou concorde, expressamente, com a sua instituição, não havendo, por conseguinte, falar em compulsoriedade. Ademais, há situações em que, apesar de se tratar de consumidor, não há vulnerabilidade da parte a justificar sua proteção.

6. Dessarte, a instauração da arbitragem pelo consumidor vincula o fornecedor, mas a recíproca não se mostra verdadeira, haja vista que a propositura da arbitragem pelo polícitante depende da ratificação expressa do oblato vulnerável, não sendo suficiente a aceitação da cláusula realizada no momento da assinatura do contrato de adesão. Com isso, evita-se qualquer forma de abuso, na medida em o consumidor detém, caso desejar, o poder de libertar-se da via arbitral para solucionar eventual lide com o prestador de serviços ou fornecedor. É que a recusa do consumidor não exige qualquer motivação. Propondo ele ação no Judiciário, haverá negativa (ou renúncia) tácita da cláusula compromissória.

7. Assim, é possível a cláusula arbitral em contrato de adesão de consumo quando não se verificar presente a sua imposição pelo fornecedor ou a vulnerabilidade do consumidor, bem como quando a iniciativa da instauração ocorrer pelo consumidor ou, no caso de iniciativa do fornecedor, venha a concordar ou ratificar expressamente com a instituição, afastada qualquer possibilidade de abuso.

8. Na hipótese, os autos revelam contrato de adesão de consumo em que fora estipulada cláusula compromissória. Apesar de sua manifestação inicial, a mera propositura da presente ação pelo consumidor é apta a demonstrar o seu desinteresse na adoção da arbitragem - não haveria a exigível ratificação posterior da cláusula -, sendo que o recorrido/fornecedor não aventou em sua defesa qualquer das exceções que afastariam a jurisdição estatal, isto é: que o recorrente/consumidor detinha, no momento da pactuação, condições de equilíbrio com o fornecedor - não haveria vulnerabilidade da parte a justificar sua proteção; ou ainda, que haveria iniciativa da instauração de arbitragem pelo consumidor ou, em sendo a iniciativa do fornecedor, que o consumidor teria concordado com ela. Portanto, é de se reconhecer a ineficácia da cláusula arbitral.

9. Recurso especial provido. (REsp n. 1.189.050/SP, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 1/3/2016, DJe de 14/3/2016.) Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>>. Acesso em 12 set. 2022.

ou sua ratificação posterior, o emprego desse instituto é válido nas relações de consumo, conforme jurisprudência do STJ, de modo que pode ser estimulado também nessa seara.

#### 2.2.2.4 Negociação

Outro mecanismo de solução consensual de conflitos descrito pela doutrina está na figura da negociação. Nela os próprios envolvidos diretamente buscam construir suas próprias soluções, sem a presença de terceiros, sejam eles magistrados, árbitros, conciliadores ou mediadores.

Assim ela pode ser definida:

“Negociação é um processo e uma técnica destinada a resolver diretamente divergências de interesses e percepções que tem por objetivo criar, manter ou evoluir um relacionamento baseado na confiança, gerando ou renovando compromissos múltiplos e facilitando a formulação de opções e proposições para um acordo ou de novos acordos” (BACELLAR, 2012, p. 162).

Essa técnica de resolução de desacordos pode ser considerada a mais pura forma de harmonização perante a controvérsia, quando os envolvidos chegam a um consenso, além de possuir menos custo em relação aos demais mecanismos autocompositivos aqui descritos.

Considera-se que a maneira negociativa de resolver os problemas vem ganhando força no mundo atual, em razão do fundamento de que um acordo quando construído pelos próprios envolvidos, sem a coerção de um terceiro, tende a ser cumprido e durar mais tempo do que o método heterocompositivo (TARTUCE, 2021, p. 41).

Há formas de atuar em uma negociação, pois as partes podem estar mais afáveis ou mais ásperas no momento de se buscar a resolução de conflitos. Contudo, entende-se que uma negociação baseada em princípios revela uma terceira via muito eficaz no processo de negociação, pois se baseia na ideia de que os opostos tentem entender o lado do outro e buscar proveitos recíprocos, de modo que não fiquem com a sensação de que ao final houve um vencedor e um vencido. Nela procura-se separar as pessoas dos problemas e fixar o trabalho de negociação mais nos interesses implicados do que nas posições duras e fechadas às opções (FISCHER; URY; PATTON, 2005, p. 16).<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> “Há uma terceira maneira de negociar, uma maneira que não é áspera nem afável, mas antes áspera e afável. O método da negociação baseada em princípios, desenvolvido no Projeto de Negociação de Harvard, consiste em decidir 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. Ele sugere que você procure benefícios mútuos sempre que possível e que, quando seus interesses entrarem em conflito, você insista em que o resultado se baseie em padrões justos,

Assim, a perspectiva cooperativa de uma negociação baseada nos interesses dos litigantes e não em suas posições fixas, revela opção que pode ser muito produtiva em inúmeros ramos das relações, bastando que a cultura de pacificação através da solução negociada possa constar nos mais diversos tipos de legislação, para que o consenso por meio da negociação seja ainda mais assimilado pela população como uma alternativa viável ao modelo heterocompositivo jurisdicional fornecido pelo Estado, a exemplo do sucesso conferido à plataforma *consumidor.gov.br*, que será discorrida à frente.

### 2.2.3 Tribunal Multiportas, ODR e a Administração Pública

Conforme já informado acima, o *sistema multiportas* surgiu nos Estados Unidos como um movimento que buscava a utilização de meios alternativos na resolução de conflitos, de maneira a contribuir para que o acesso à justiça fosse ampliado e a auxiliar na atuação do órgão judicial a partir da redução de processos em litígio.

A Conferência Pound <sup>95</sup> realizada em 1976 no Estados Unidos recebeu a proposta elaborada pelo professor Frank Sander de que os tribunais americanos disponibilizassem para a população diferentes caminhos de acesso à justiça. Nesse sistema diferentes métodos e possibilidades são colocados à disposição para que se encontre o melhor caminho à construção do consenso, podendo-se exemplificar a mediação, arbitragem, negociação, “*med-arb*”, dentro outros (ALMEIDA, 2012, p. 32).

Nesse modelo, portanto, as demandas são encaminhadas para o espaço mais adequado de tratamento, sempre buscando respeitar as particularidades de cada caso, de forma que os próprios cidadãos examinem a resolução mais eficaz para os seus conflitos. Segundo o próprio professor Sander em diálogo na Harvard Law School “é uma simples ideia, cuja execução não é simples, porque decidir que casos devem ir para qual porta não é uma tarefa simples”. E

---

independentes da vontade de qualquer dos lados. O método da negociação baseada em princípios é rigoroso quanto aos méritos e brando com as pessoas. Não emprega truques nem a assunção de posturas. A negociação baseada em princípios mostra-lhe como obter aquilo a que você tem direito e, ainda assim, agir com decência. Permite-lhe ser imparcial, ao mesmo tempo que o protege daqueles que gostariam de tirar vantagem de sua imparcialidade” (FISCHER; URY; PATTON, 2005, p. 16).

<sup>95</sup> O próprio Sander relata que a conferência foi realizada com o objetivo de revisitar a palestra de Roscoe Pound, então reitor da Harvard Law School, de 1906 em que falava sobre a insatisfação da população com a Justiça. E assim ele relata: Após aquela palestra na Pound Conference, no verão de 1976, uma das revistas da ABA [American Bar Association — Ordem dos Advogados dos Estados Unidos] publicou um artigo sobre essa conversa. Na capa da revista, uma grande quantidade de portas, representando o que chamaram de Tribunal Multiportas. Eu tinha dado um nome bem mais acadêmico: “centro abrangente de justiça”, mas muitas vezes o rótulo que se dá a uma ideia depende mais da divulgação e da popularidade dessa ideia. Assim, devo à ABA esse nome de fácil assimilação: Tribunal Multiportas” (CRESPO, 2012, p. 32).

acrescenta que “a questão fundamental é que os cidadãos precisam saber a quem recorrer em caso de conflito” (ALMEIDA, 2012, p. 32-33).

A experiência do Sistema Multiportas ainda pode ser determinante na transformação dos cidadãos quanto à tomada de decisão da forma de resolver seus desacordos. Essa responsabilidade pode conduzir os envolvidos a identificarem pontos de vistas diversos dos seus e a entenderem o conflito como algo positivo e que traga mais satisfação em suas rotinas privadas e para com o público (CRESPO, 2012, p. 18).<sup>96</sup>

A sistemática de abertura de portas variadas para a resolução de diversos tipos de controvérsias frisa a ideia de que não há como o Poder Judiciário, atuando como jurisdição estatal, ser o único capaz de propor as soluções que lhe são demandadas. A complexidade de conflitos oriundo da sociedade moderna faz com que novos modelos inclusivos devam ser criados na resposta aos problemas.

E uma das possibilidades de promoção da justiça em tempos modernos, ressaltada pela situação humanitária atual, é a resolução de conflitos por meio da utilização de tecnologias eficientes e disponíveis no mercado, que possam contribuir com o Poder Judiciário na solução de controvérsias de maneira a dar continuidade à pacificação social, que são as chamadas *Online Dispute Resolution (ODR)*.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> E Crespo continua afirmando: “O Tribunal Multiportas é eficiente porque permite que as partes cheguem a uma solução relativamente barata e rápida. Essa solução é efetiva porque direciona as partes para o fórum mais apropriado para a resolução de seus conflitos, ampliando, de maneira geral, o nível de satisfação com o resultado e aumentando a probabilidade de implementação. E é funcional porque tem o potencial para liberar o Judiciário das ações que são mais apropriadas aos métodos alternativos de resolução de conflitos, mantendo no Judiciário apenas as ações que exigem processo público. Os cidadãos precisam participar das decisões políticas, mas, para que isso ocorra, eles precisam adquirir as competências necessárias a uma participação significativa. O Tribunal Multiportas tem a capacidade de começar a desenvolver essas competências, proporcionando a oportunidade de uma participação significativa, em menor escala, na resolução de conflitos privados. Tal como funciona atualmente nos Estados Unidos, o Tribunal Multiportas se vale de um responsável pela triagem para encaminhar as ações, ajudando as partes a selecionarem o método alternativo de resolução de conflitos. Entretanto, no contexto da América Latina, o Tribunal Multiportas pode adquirir uma dimensão socialmente transformadora, treinando as partes e transmitindo experiência na resolução de conflitos de forma construtiva, sem recorrer à violência ou à passividade” (CRESPO, 2012b, p. 81). Em outro momento, ressaltando a possibilidade de transformação cultural com esse sistema, ela assim declara: “O Tribunal Multiportas é um mecanismo possível que oferece a possibilidade de forjar as regras culturais que podem apoiar ou modificar paulatinamente as leis. Além disso, essa experiência também ofereceria a possibilidade de criar, com o tempo, novas regras culturais para a resolução de conflitos e diferenças. O Tribunal Multiportas, juntamente com a criação de leis internas sustentáveis através de um processo participativo de construção de consenso, tem a capacidade de desviar as normas dos paradigmas de exclusão e de menosprezo pelas leis, em direção a padrões de integração cultural mais inclusivos e harmoniosos” (CRESPO, 2012b, p. 84).

<sup>97</sup> Esse tipo de resolução de demandas é assim definido por Arbix: “ODR é a resolução de controvérsias em que as tecnologias de informação e comunicação não se limitam a substituir canais de comunicação tradicionais, mas

A promoção do acesso à justiça no momento em que houve a explosão da pandemia do coronavírus no mundo exigiu da sociedade brasileira adaptação das instituições à novos meios de exercer a sua função primordial, bem como o auxílio e o uso em doses cada vez maiores de tecnologia avançada.

Esse modo de tentativa de solução de demandas está inserido no modelo de Resolução Alternativas de Litígios – ADR, onde utiliza-se das mais avançadas tecnologias para resolver de forma virtual os problemas oriundos das situações controvertidas do “mundo dito físico”. Nesta esteira, é possível aduzir que a resolução extrajudicial ou judicial de litígios por meio da mediação, conciliação e arbitragem não está restrita aos meios físicos de resolução de conflitos, pelo contrário, a popularização das tecnologias de informação possibilitam o surgimento de novas ferramentas a partir das redes de transmissão de dados e informação (AMORIM, 2017, p. 515-516).

Mas existem muitos desafios na consolidação e ampla implementação da ODR contexto brasileiro, como, por exemplo, no desconhecimento do público em geral acerca do procedimento, a falta de previsão legislativa com relação a temática, a falta de divulgação de mecanismos já existentes para a resolução de controvérsias à distância, além da necessidade de acesso e conhecimento tecnologia por parte do particular, o que poderia dificultar alguma vantagem econômica do uso deste mecanismo.<sup>98</sup>

Assim, a partir da superação dos desafios existentes na implantação e uso da ODR, constata-se que estes mecanismos se organizariam da mesma forma que os meios adequados de solução de conflitos, como a mediação, conciliação, arbitragem e negociação, utilizando-se de

---

agem como vetores para oferecer às partes ambientes e procedimentos ausentes em mecanismos convencionais de dirimir conflitos” (ARBIX, 2017, p. 3 e 214).

<sup>98</sup> Alguns desses desafios ao desenvolvimento da ODR na América Latina são apontadas por parte da doutrina: “O desafio cultural corresponde à característica latina de priorizar relacionamentos pessoais em vez de tratamentos impessoais – semelhante aos baby-boomers, citados anteriormente –, além do analfabetismo digital, a demandar uma atuação estatal proativa e efetiva por meio de políticas públicas educacionais. O desafio tecnológico envolveria a construção de um ecossistema de internet robusto e uma infraestrutura de qualidade, abrangendo, dentre vários aspectos, o suprimento energético confiável; uma infraestrutura de internet fixa ou móvel de qualidade; o acesso fácil e de baixo custo à conexão de internet de banda larga de alta qualidade; e profissionais especializados e experientes, para que sejam desenvolvidas novas plataformas e aplicativos, formados a partir de políticas públicas governamentais voltadas à pesquisa e ao desenvolvimento. O desafio da regulamentação está relacionado à construção da confiança na ODR, que dependeria de uma estrutura normativa coerente. Por não existir, apesar das tentativas, um hard law global, regional ou doméstico aplicável à América Latina, Alborno e Martín sustentam a aplicação dos regulamentos de ADR aos procedimentos de ODR, inclusive judicialmente. Paralelamente a isto, defendem o investimento no desenvolvimento de regras de soft law, resultantes da autorregulamentação pelos diversos interessados privados no mundo da ODR” (AMORIM; RODRIGUES, 2019, p. 177-178).

plataformas próprias, com ou sem a presença de um terceiro imparcial no procedimento, sendo que a resolução de conflitos em rede permitiria que todo o procedimento ocorresse de maneira virtual. Este procedimento pode ser considerado mais uma porta no sistema multiportas já descrito, o qual tem capacidade e viabilidade de funcionar como importante instrumento de ampliação do acesso à justiça, desburocratização de procedimentos, diminuição de custos, além do aumento de pacificação social.<sup>99</sup>

Outro ponto a ser levantado é o de que a instituição de uma política nacional de solução negociada de litígios impactou não apenas o Poder Judiciário, mas também a *administração pública* como um todo, além dos vários órgãos públicos que demandam e são demandados em juízo, de forma que inúmeras alterações legislativas foram desenvolvidas no sentido de acompanhar o desenvolvimento da política nacional.

Por exemplo, cite-se a Resolução n.º 118/2015<sup>100</sup> do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público. Nela estão previstas várias observações que devem ser respeitadas no âmbito daquela instituição buscando propagar a cultura do diálogo e o estímulo à resolução não adversarial dos conflitos, de modo a atender a missão constitucional do Ministério Público de garantir a fundamentalidade do acesso à justiça como sendo não aquele apenas relacionado ao uso do Poder Judiciário, mas também no que toca aos meios alternativos de desenlace de uma demanda.

Mais uma determinação importante para o avanço dessa sistemática foi a possibilidade da criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa no âmbito da Administração Pública (art. 32, da Lei 13.140/2015), dialogando perfeitamente com a proposta de busca de consenso, desjudicialização e criação de porta alternativa à solução de litígios.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Ressaltando o potencial da ODR no combate ao congestionamento do Poder Judiciário e sua possível utilização no âmbito do poder público: “Os modelos tradicionais de resolução de litígios não fornecem as soluções mais eficazes para os problemas criados pela sociedade da informação. Com efeito, a utilização das novas tecnologias de informação e transmissão de dados mudou não apenas a economia mundial como transformou significativamente a maneira como os indivíduos estabelecem relações jurídicas. Longe de ser apenas mais uma ferramenta de comunicação, a Internet tornou-se o próprio espaço no qual se constituem inúmeras relações jurídicas, o que exige dos sistemas jurídicos nacionais uma nova abordagem sobre o velho problema da resolução de litígios. De um lado, a ubiquidade e a velocidade da formação das relações jurídicas no ciberespaço são a face mais evidente de uma ruptura com os meios tradicionais de contratualização e comercialização. Doutra lado, o desenvolvimento sem precedentes das novas tecnologias de transmissão de dados alterou em definitivo o Direito” (AMORIM, 2017, p. 515).

<sup>100</sup> Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154>>. Acesso em 19 jul. 2022.

<sup>101</sup> O microsistema legislativo de métodos consensuais de solução de conflitos também pode ser exemplificado com o instituto da transação penal (Lei n.º. 9099/95); a colaboração premiada com o respectivo perdão judicial (Lei

Ainda que a referida lei não tenha regulamentado propriamente dito a figura das câmaras de resolução pacífica, deu liberdade para os entes públicos realizarem essas modificações, aliado à permissividade de utilização do procedimento da mediação judicial enquanto não forem instaladas as câmaras conciliativas (artigo 33).

Pela análise da Lei n.º 13.140/15 é possível identificar a intenção do legislador de conferir ainda maior protagonismo para as advocacias públicas no tocante à defesa dos direitos oficiais em juízo ou não. Essa possibilidade inovadora permitiu o avanço do tema nesse âmbito, cabendo a cada órgão respectivo a tarefa de implementação e regulamentação da proposição dentro das suas unidades.

No mesmo cenário vale destacar a indicação propositiva do Enunciado 170 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, organizada pelo Conselho da Justiça Federal (CJF), ressaltando a importância da instalação das câmaras de prevenção e solução administrativas previstas na Lei de Mediação e sugerindo soluções para aqueles entes federativos que ainda não tenham procedido com a inauguração lá prevista.<sup>102</sup>

Ainda antes da instituição da Política Nacional, dentro da estrutura da Advocacia Geral da União (AGU) houve a criação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), por meio do Ato Regimental n.º 05/2005, buscando a redução e prevenção de demandas judiciais envolvendo a administração pública federal, autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas federais.<sup>103</sup>

Os regulamentos citados anteriormente indicam que estão sendo derrubadas eventuais barreiras ao uso dos mecanismos adequados de soluções de controvérsias no âmbito da administração pública, e não apenas no Poder Judiciário. Por essa razão o uso das fórmulas

---

n.º 12.850/13); o acordo de leniência no âmbito administrativo (Lei n.º 10.149/2000); o uso dos métodos consensuais nas desapropriações por utilidade pública (Lei n.º 13.867/19); possibilidade de acordo de não consecução cível na improbidade administrativa (Lei n.º 13.964/19); possibilidade de transação tributária (Lei n.º 13.988/20).

<sup>102</sup> ENUNCIADO 170 - Os entes públicos que ainda não tiverem instalado câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, previstas no art. 32 da Lei n. 13.140/2015, poderão celebrar convênios, por suas respectivas Procuradorias, com entes públicos que já disponham de tais câmaras, para que a resolução de conflitos ou a celebração de termos de ajustamento de conduta se concretize no âmbito das estruturas existentes. Disponível em < <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios>>. Acesso em 26 jul. 2022.

<sup>103</sup> Disponível em: <[https://sistemasweb.agricultura.gov.br/conjurnormas/index.php/ATO\\_REGIMENTAL\\_N%C2%BA\\_5,\\_DE\\_27\\_DE\\_SETEMBRO\\_DE\\_2007](https://sistemasweb.agricultura.gov.br/conjurnormas/index.php/ATO_REGIMENTAL_N%C2%BA_5,_DE_27_DE_SETEMBRO_DE_2007)>. Acesso em 19 jul. 2022.



consensuais serão cada vez mais utilizadas, fazendo com que haja diminuição da resistência no tocante à autocomposição nas mais variadas esferas públicas.

Nota-se em parte da doutrina certa preocupação com o desenvolvimento dos mecanismos consensuais no âmbito público, e a possível ponderação que deve haver entre os princípios que regem a administração pública e os consagrados na Resolução n.º 125/2010, no CPC e na Lei 13.140/2015 (Mediação), aqui representando um microsistema legislativo da política judiciária.

No âmbito do contraditório tem-se como estabelecido o rigor quanto ao respeito a esse princípio (art. 5º, inciso LV da CF/88). Sendo assim, poderia haver dificuldade de compatibilização com a previsão de sessões individuais (técnica conhecida como *caucus*) no intuito de o mediador identificar alguma dificuldade que a parte tenha para se expressar adequadamente (art. 31 da Lei 13.140/15) (PINHO, 2021, p. 393-394).

Já no tocante à publicidade, os artigos 5º, 37 e 93, inciso IX da Constituição Federal trazem como regra que os processos judiciais e administrativos serão públicos. Por outro lado, a confidencialidade (artigo 30 da Lei 13.140/15) é um dos pilares da mediação, seja ela judicial ou extrajudicial, aplicando-se a todos os envolvidos em uma sessão (LAGRASTA, 2021, p. 450).

Ainda que o objeto da presente dissertação não seja analisar a fundo o potencial choque de princípios ocorridos na dinâmica da política consensual no âmbito da administração pública, o avanço normativo e de entendimento quanto ao tema permitem dizer que a adequação dos procedimentos consensuais estão consolidados, mas não podem deixar de respeitar as garantias constitucionalmente previstas, havendo a necessidade de adaptação dos princípios éticos orientadores da ferramenta.

### **2.3 Iniciativas legislativas e institucionais em formas alternativas de solução de conflitos**

A formação de uma política nacional de resolução adequada surgiu como um meio de melhoria do sistema jurisdicional como um todo e já como um reflexo do problema do grande número de controvérsias levadas à julgamento pelos Tribunais.

Essas iniciativas são muito louváveis e trouxeram uma perspectiva renovada de que a crise numérica deve ser combatida, contudo elas não enfrentaram a causa para as altas taxas

apresentadas, tendo mantido o foco nas consequências e buscando a todo o custo a diminuição do número de processos, deixando de combater, por exemplo, as causas da atual cultura demandista, a judicialização da vida na contemporaneidade e o gigantismo que tomou conta do judiciário na busca pela resolução da crise (MANCUSO, 2018, p. 34 e 36).

Entendendo que há necessidade de avançar um pouco mais nas iniciativas de combate às causas para tanto demandismo e que a Política Nacional de resolução de conflitos, o novo CPC e a Lei de Mediação ainda não foram suficientes para combater a crise de litigiosidade e de custos vivenciada atualmente, o Poder Legislativo Federal propôs a adoção de algumas alterações legislativas visando contribuir com este problema.

Um das proposições de impacto nesse sentido é o Projeto de Lei (PL) n.º 3813, de 15 de julho de 2020, de autoria do Deputado Ricardo Barros – PP/PR, dispondo sobre a obrigatoriedade de realização de sessão extrajudicial de autocomposição previamente ao ajuizamento judicial, em determinados tipos de demandas.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Art. 1º Nos litígios entre particulares, relativos a direitos patrimoniais disponíveis, sobretudo os que envolvam relações jurídicas cíveis, consumeristas, empresariais e trabalhistas, as partes envolvidas deverão obrigatoriamente se submeter, antes da propositura de eventual ação judicial, à prévia sessão de autocomposição, a ser realizada nos moldes da presente lei. Parágrafo único. A obrigatoriedade de tentativa de autocomposição preliminar abrange as causas de competência dos Juizados Especiais Cíveis, disciplinadas pela Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Art. 2º A parte que tomar a iniciativa de solucionar a questão litigiosa deverá notificar a outra para que participe de sessão extrajudicial de autocomposição, informando, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias corridos, contados do recebimento da notificação, data, horário, local e objeto específico e detalhado a ser debatido. § 1º A notificação poderá ser feita por qualquer meio idôneo, inclusive por email ou aplicativos de mensagens, desde que inequívoca e passível de posterior comprovação. § 2º A sessão será realizada em ambiente reservado, público ou particular, preferencialmente em escritório de advocacia, sem prejuízo de se efetivar de forma não presencial, por meio de recursos tecnológicos de transmissão de voz e de imagem em tempo real. § 3º Caso agendada sessão presencial a parte notificada só poderá se insurgir quanto ao local designado arguindo justificativa concreta e plausível, não se aceitando como recusa a eventual realização no escritório do patrono da parte notificante. Havendo recusa justificada, a sessão realizar-se-á em local estabelecido de comum acordo entre as partes e, persistindo a ausência de consenso, efetivar-se-á de modo não presencial. Art. 3º Na realização da sessão de autocomposição ambas as partes deverão estar obrigatoriamente assistidas por advogados, assegurando-se a assistência judiciária gratuita, na forma da lei, aos que não dispuserem de condições financeiras para a contratação de patrono. Parágrafo único. Não se obtendo o consenso, os advogados que participarem da sessão extrajudicial de conciliação não ficarão impedidos de atuar judicialmente na causa. Art. 4º A sessão de autocomposição será informada pelos princípios da simplicidade, da informalidade, da oralidade, da autonomia da vontade e da resolução colaborativa, objetivando a pacificação social, a celeridade e a solução consensual do litígio. § 1º A sessão será registrada por escrito em ata simples e objetiva, contendo minimamente as informações referentes a data, horário, local e modo, presencial ou não, de realização, e ao objeto da reunião, bem como síntese do quanto debatido e do resultado final do encontro, sendo subscrita pela parte e seus patronos. A assinatura será por meio digital, e apenas dos advogados, quando realizada a sessão por meio de recursos tecnológicos. § 2º Poderão ser agendadas sessões complementares de autocomposição, desde que ambas as partes consentam de modo expresso. Art. 5º A ausência injustificada da parte notificada será registrada em ata, considerando-se configurada a pretensão resistida e, por consequência, o interesse de agir do notificante, possibilitando a este a propositura de ação judicial cabível. § 1º Idêntica consequência à prevista no caput deste artigo terá lugar quando a parte notificada,

No projeto são propostos procedimentos sobre essa obrigatoriedade no tocante a direitos patrimoniais disponíveis, além de seus dispositivos regulamentarem a forma como se daria as sessões conciliatórias e as consequências de eventual não acordo. Na justificativa para a elaboração da proposição o Deputado reconhece o cenário da crise dos números que se vivencia no Brasil atualmente, reforçado pela pandemia do coronavírus, e corrobora o movimento democrático e a importância do acesso à justiça e da pacificação social.

Contudo, a justificativa propugna por algumas vantagens à aprovação da proposta em razão de argumentos como: a) o Estado já vem promovendo o incentivo aos mecanismos autocompositivos de resolução de litígios (artigos 3º e 4º CPC); b) é dever das partes cooperarem para a obtenção de uma solução justa, eficaz e rápida na medida do possível (art. 6º/CPC); c) não haveria afronta à inafastabilidade de jurisdição prevista no art. 5º, inciso XXXV da CF/88, uma vez que tal medida se configuraria como condição da ação, na espécie interesse de agir (art. 17/CPC); d) a pretensão resistida somente estaria configurada, nos casos ali previstos, após a expressa recusa à participação de sessão conciliatória ou em caso de insucesso

---

expressamente e por escrito, declinar da participação na sessão extrajudicial de autocomposição. § 2º A eventual ausência injustificada da própria parte notificante, autorizará, lado outro, apenas a parte notificada a manejar as medidas judiciais possíveis. § 3º Em qualquer uma das hipóteses em tela deverá ser observado o quanto disposto no art. 7º infra. Art. 6º Obtida a autocomposição a ata referida no parágrafo 1º do art. 4º supra constituir-se-á em título executivo extrajudicial, nos termos do art. 784, inc. XII, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil -, sendo, inclusive, possível o seu protesto perante o Cartório de Títulos e Documentos no caso de inadimplemento das obrigações assumidas, na forma da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997. Art. 7º Realizada a sessão extrajudicial de autocomposição e não solucionado consensualmente o litígio, qualquer das partes poderá promover as medidas judiciais aplicáveis ao caso concreto, instruindo a petição inicial, nos moldes do art. 320 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil -, necessariamente com cópia das referidas notificação e ata. § 1º A não comprovação da realização ou da tentativa de realização da sessão extrajudicial de autocomposição configurará, nos termos dos dispositivos contidos no Código de Processo Civil, ausência de condição da ação na modalidade interesse de agir (art. 17), matéria a ser alegada em preliminar de contestação pelo réu (art. 337, inc. XI), cognoscível de ofício pelo Juiz (art. 337, § 5º), implicando extinção do processo sem resolução do mérito (art. 485, inc. VI). Art. 8º Ficam desobrigados da participação em sessão extrajudicial de autocomposição prévia de que trata esta lei, bem como do quanto exigido pelo art. 7º supra, os que, efetiva e comprovadamente, optarem, previamente à propositura de ação judicial, pela arbitragem, disciplinada pela Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, ou pela mediação, disposta nos termos da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Art. 9º O quanto disposto na presente lei não obsta a propositura de medida judicial objetivando a eventual concessão de tutela provisória de urgência, nos termos em que disciplinada nos Capítulos I, II e III, Título II, Livro V, da Parte Geral da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil -, seguindo-se, nessas hipóteses, o previsto no referido diploma acerca da conciliação e da mediação. Art. 10 Esta lei entra em vigor no prazo de cento e oitenta dias, a partir da data de sua publicação. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2257795>>. Acesso em 25 out. 2021.

no acordo; e) o STF já entendeu, nos casos de ações previdenciárias, que a inserção de condições para ação judicial é compatível com a Constituição Federal (RE 631240).<sup>105</sup>

O referido PL 3.813/2020 foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania em 10/02/2021 e, desde então, encontra-se aguardando a designação de Relator para a avaliação e julgamento da proposta quanto aos critérios de compatibilidade com o ordenamento jurídico.

A previsão de *sessão prévia de autocomposição* potencialmente beneficiaria toda a sociedade, uma vez que poderia reduzir o tempo de resolução dos conflitos, além de não trazer custos para o Estado em caso de efetiva solução consensual. Trata-se de uma “condicionante legítima” ao processo judicial, oferecendo oportuna proposta de combate à excessiva judicialização. Logo, tal perspectiva associa-se, em último plano, ao conceito atualizado e contemporâneo de verdadeiro acesso à justiça (MANCUSO, 2018, p. 270/271).

Vale ressaltar, ademais, que o constituinte derivado também enfrentou o tema, ao propor, por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 108/2015, a inserção do inciso LXXIX ao artigo 5º, com a seguinte redação: “o Estado estimulará a adoção de métodos extrajudiciais de solução de conflitos”.<sup>106</sup> Como demonstrado, a proposta harmoniza-se com o espírito da desjudicialização até aqui apresentado, deixando um estímulo e perfil aberto ao comando constitucional, para que o legislador infraconstitucional possa despertar ainda mais no combate às contenciosidades sociais.

Tais iniciativas do parlamento, bem como o entendimento de que o Judiciário não deve ser visto como o único ator capaz de resolver conflitos, podem mitigar a litigiosidade excessiva, favorecendo estratégias de solução de pacífica e consensual, o que representaria meio mais ágil, menos custoso e construído pelos próprios envolvidos (CHIESI FILHO, 2020, p. 75).

Outra proposição tratando da perspectiva de qualificar o acesso ao judiciário aos casos realmente necessários é o Projeto de Lei n.º 533 de 06/02/2019, de autoria do Deputado Federal Júlio Delgado – PSB/MG, acrescentando o parágrafo único ao artigo 17 e §3º ao artigo 491,

---

<sup>105</sup>Justificação ao PL 3813/2020. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1913578&filename=PL+3813/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1913578&filename=PL+3813/2020)>. Acesso em 01 ago. 2022.

<sup>106</sup> A PEC 108/2015 foi arquivada em 21/12/2018 em razão do fim da legislatura sem julgamento (art. 332 do RISF), mas obteve parecer favorável no relator na aprovação da proposta. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122592>>. Acesso em 25 out. 2021.

ambos do CPC, e conceituando a pretensão resistida para fins de comprovação do interesse processual.<sup>107</sup>

Segundo o legislador em sua justificativa, no cotidiano criou-se a falsa percepção de que o melhor caminho para a resolução de desacordos é prioritariamente através do Judiciário, a despeito das soluções alternativas a extrajudiciais consolidadas no ordenamento. Diante das dificuldades orçamentárias e estruturais identificadas, não caberia ao Judiciário ser o primeiro procurado para dirimir conflitos no âmbito dos direitos patrimoniais disponíveis.<sup>108</sup>

O autor da proposta traz jurisprudência de Tribunal estadual indicativa de que não houve pretensão resistida no pleito uma vez que sequer houve contato para a tentativa de acordo extrajudicial. Nesse cenário informa que buscar a resolução pacífica sem a intervenção do Estado contribuiria para a diminuição do número de processos e de custos em geral, além de não ofender ao princípio da inafastabilidade de jurisdição do artigo 5º, inciso XXXV da CF/88, uma vez que não se estaria proibindo o acesso ao judiciário, mas apenas indicando que as partes devem demonstrar que a irresignação de fato aconteceu.<sup>109</sup>

Outros argumentos utilizados para a elaboração da proposta são o exemplo do artigo 5º, inciso I, da Lei n.º 12.016/2009, que disciplina o mandado de segurança e determina que havendo recurso administrativo, este deve ser perseguido antes da eventual concessão da segurança judicial. Ademais exemplifica alguns meios extrajudiciais à disposição da população para a resolução de desacordos, como o Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC) das empresas, as Ouvidorias, a plataforma *consumidor.gov.br* e os Procons.<sup>110</sup>

Após encaminhamento à Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) da Câmara dos Deputados, em 05/04/2021 houve a leitura do parecer do relator, Deputado Vinícius Carvalho, pela aprovação do PL 533/2019 com substitutivo incluindo a previsão de que resistência

---

<sup>107</sup> Art. 1º. A Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que estabelece o Código de Processo Civil, passa a vigorar acrescida da seguinte redação: “Art. 17. .... Parágrafo único: Em caso de direitos patrimoniais disponíveis, para haver interesse processual é necessário ficar evidenciada a resistência do réu em satisfazer a pretensão do autor.” (NR) ..... “Art. 491 ..... § 3º Na definição da extensão da obrigação, o juiz levará em consideração a efetiva resistência do réu em satisfazer a pretensão do autor, inclusive, no caso de direitos patrimoniais disponíveis, se o autor, por qualquer meio, buscou a conciliação antes de iniciar o processo judicial.” (NR) Art. 2º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191394> >. Acesso em 25 out. 2021.

<sup>108</sup> Justificação ao PL 533/2019. Disponível em < [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1708243&filename=PL+533/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1708243&filename=PL+533/2019) >. Acesso em 01 ago. 2022.

<sup>109</sup> *Idem.*

<sup>110</sup> *Ibidem.*

buscada no projeto possa demonstrada por meio de reclamação direcionada diretamente ao réu, aos órgãos da administração pública e aos sistemas de direito do consumidor, não se limitando a alguma plataforma específica. O argumento foi no sentido de que a conciliação extrajudicial deve ser continuamente estimulada e que eventual redução do número de processos em razão desta medida, poderia trazer benefícios financeiras para outras áreas da sociedade em razão do menor custo para tratar da grande quantidade de processos judiciais.<sup>111</sup>

Importante registrar que o Deputado Gilson Marques – NOVO/SC declinou seu voto em separado opinando pela rejeição da proposta ao argumento de que, apesar da importância de perseguir maior eficiência econômica na administração da justiça e redução do número de casos, haveria desproporção da exigência de forma tão abrangente e que a inafastabilidade do inciso XXXV não permite óbice ao Judiciário.<sup>112</sup>

Além dos projetos de lei apresentados acima, a tendência à desjudicialização e ao maior critério para a efetivação da atuação do Judiciário em qualquer tipo de demanda vem crescendo também em outros sensíveis ramos da organização institucional que podem contribuir para a melhoria da quantidade de processos ajuizados.

Nesse contexto cite-se o Projeto de Lei do Senado Federal n.º 6.204/2019 propondo a desjudicialização da execução civil de títulos extrajudiciais e cumprimento de sentença condenatória em quantia certa, passando tal encargo para os cartórios de protestos, que teriam a incumbência de atuar nesses casos, retirando grande fatia de ações do Judiciários e contribuindo para diminuir a sobrecarga de processos existentes.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> Art. 1º. A Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que estabelece o Código de Processo Civil, passa a vigorar acrescida da seguinte redação: “Art. 17. .... § 1º Em caso de direitos patrimoniais disponíveis, para haver interesse processual é necessário ficar evidenciada a resistência do réu em satisfazer a pretensão do autor. § 2º Tratando-se de ação decorrente da relação de consumo, a resistência mencionada no § 1º poderá ser demonstrada pela comprovação de tentativa extrajudicial de satisfação da pretensão do autor diretamente com o réu, ou junto aos órgãos integrantes da Administração Pública ou do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, presencialmente ou pelos meios eletrônicos disponíveis. (NR) “Art. 491 ..... § 3º Na definição da extensão da obrigação, o juiz levará em consideração a efetiva resistência do réu em satisfazer a pretensão do autor, inclusive, no caso de direitos patrimoniais disponíveis, se o autor, por qualquer meio, buscou a conciliação antes de iniciar o processo judicial.” (NR) Art. 2º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. Disponível em

<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1984659&filename=PRL+3+CDC+%3D%3E+PL+533/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1984659&filename=PRL+3+CDC+%3D%3E+PL+533/2019)>. Acesso em 01 ago. 2022.

<sup>112</sup> Voto em separado exarado no PL 533/2019. Disponível em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1992695&filename=VTS+1+CDC+%3D%3E+PL+533/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1992695&filename=VTS+1+CDC+%3D%3E+PL+533/2019)>. Acesso em 01 ago. 2022.

<sup>113</sup> PL 6204/2019 atualmente encontra-se no Plenário do Senado Federal aguardando a inclusão na ordem do dia para votação. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>>. Acesso em 02 ago. 2022.

Assim, as iniciativas aqui elencadas tem o condão de buscar a redução da sobrecarga processual por meio do desvio de algumas controvérsias surgidas da rota do Judiciário, para um caminho de empenho e procura por uma eventual solução amistosa.

### **2.3.1 Justiça Comunitária**

Seguindo na descrição de iniciativas que foram realizadas com o intuito de contribuir para a pacificação social através da conscientização da população acerca dos mecanismos alternativos de solução de conflitos, estes não apenas oriundos da atuação estatal heterônoma, registre-se a iniciativa elaborada pelo TJDFT no desenvolvimento do *Programa Justiça Comunitária*.

O programa foi desenvolvido utilizando-se da ferramenta da mediação comunitária, que tem como objetivo formar líderes comunitários para atuar auxiliando os litigantes locais a construírem suas próprias soluções, de maneira que a via judicial possa ser considerada uma saída posterior em caso de não resolução. Além de empenhar-se a contribuir na resolução de um desacordo, o programa também tem o intuito de fornecer educação para os direitos, clarificando a linguagem jurídica, havendo necessidade de os agentes comunitários estarem amplamente capacitados para exercer esse mister. Não obstante pretende-se também que os líderes possam utilizar-se das tecnologias mais modernas e redes sociais para dar publicidade e conhecimento à população local sobre os benefícios de atuar em comunidade na construção do consenso.<sup>114</sup>

Considerando-se que os conflitos são inerentes à própria sociedade, e diante da ideia de trabalhá-los de maneira positiva, incentivando as partes à construção do consenso e ao diálogo, é que a forma comunitária de mediação surge como um instituto muito importante para a pacificação social e uma alternativa plausível à atuação estatal heterônoma. Por se tratar de resolução de controvérsias dentro de uma própria comunidade, onde busca-se o restabelecimento dos vínculos, a sua atuação pode ser realizada prioritariamente em situações em que haja a continuidade das relações, como nos casos do direito de vizinhança, dentre outros (ALVES; GOFAS, 2018, p. 3019-3020).

O autor Boaventura de Sousa Santos já reconhecia a relevância do programa justiça comunitária como um importante instrumento de estímulo à cultura de paz através de solução

---

<sup>114</sup> Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/justica-comunitaria>>. Acesso em 28 set. 2022.

alternativas de resolução de conflitos no âmbito do ordenamento brasileiro e que a luta democrática por uma Judiciário mais cidadão também passa por iniciativas e reflexões buscando a emancipação daqueles que sofrem com a pouca informação e má qualidade da justiça (SANTOS, 2011, p. 63).<sup>115</sup>

O programa é considerado um sucesso em razão de procurar reforçar a cidadania e o senso de comunidade através do diálogo entre os envolvidos em situações juridicamente controvertidas, de modo que essa prática social possa contribuir para a promoção da cultura de pacificação através da busca pelo consenso. A manutenção dos programas elaborados institucionalmente e o desenvolvimento de políticas públicas com esta finalidade certamente auxiliarão no aumento do panorama cooperativo que se pretende.

### **2.3.2 Plataforma CONSUMIDOR.GOV.BR**

Outra iniciativa institucional e extrajudicial buscando prevenir uma ação judicial foi a criação de uma plataforma permitindo a conversação entre consumidores e empresas envolvidos em conflitos consumeristas.

Como será demonstrado no próximo capítulo, em razão das pesquisas realizadas conforme o relatório nacional da Justiça fornecido pelo CNJ, um dos assuntos mais levados ao litígio judicial no ano de 2019 estavam relacionados às demandas oriundas do mercado de consumo, onde o direito do consumidor é contestado em face da responsabilidade do fornecedor do serviço ou em caso de indenização por dano moral.

Alguns fatores podem explicar o maior ajuizamento de processos nessa seara perante a Justiça de 1º grau e nos Juizados Especiais, como “a pouca cooperação entre as agências reguladoras e os integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, a litigância estratégica de alguns agentes econômicos, a ineficiência do Poder Judiciário”, dentre outros, além do próprio descumprimento de normas básicas por parte dos fornecedores. Tudo isso, aliado à crise dos custos de manutenção do sistema judicial, faz com que se busquem

---

<sup>115</sup> Assim ele leciona: “Esta profusão de iniciativas inovadoras, alternativas ou críticas partilham um denominador com grande potencial de transformação das práticas tradicionais de acesso à justiça: a capacitação jurídica do cidadão. É preciso que os cidadãos se capacitem juridicamente, porque o direito, apesar de ser um bem que está na sabedoria do povo, é manejado e apresentado pelas profissões jurídicas através do controle de uma linguagem técnica ininteligível para o cidadão comum. Com a capacitação jurídica, o direito converte-se de um instrumento hegemônico de alienação das partes e despolitização dos conflitos a uma ferramenta contra-hegemônica apropriada de baixo para cima como estratégia de luta” (SANTOS, 2011, p. 68-69).



alternativas ao modelo tradicional e heterônomo de solução de controvérsias (MAIOLINO; SILVEIRA; TIMM, 2021, p. 484-485).

Tendo em vista a problemática já identificada nos relatórios de performances, a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON) desenvolveu a política pública de construir uma plataforma de fácil acesso ao consumidor com a finalidade de tentar dirimir eventuais controvérsias alternativamente ao ajuizamento judicial. Trata-se da *consumidor.gov.br*, prevista no Decreto n.º 8.573/2015, dispondo sobre o sistema digital de solução em matérias consumeristas, operando de maneira gratuita e pública, buscando a pacificação social por meio da autocomposição.<sup>116</sup>

Essa comunicação realizada diretamente entre consumidores e fornecedores, sem a participação de um terceiro estranho à controvérsia, por meio da rede mundial de computadores, aparece como alternativa razoável dentro da perspectiva buscada de prevenir ações judiciais. Os principais objetivos com o desenvolvimento dessa iniciativa estão em ampliar o atendimento aos consumidores, incentivar a melhor prestação dos serviços a partir das avaliações realizadas na plataforma e prevenir condutas lesivas por parte das empresas.<sup>117</sup>

A iniciativa e a utilização da plataforma vem crescendo, tanto que entre o período de 2015 a 2019 a quantidade de empresas cadastradas no sistema saltou de 297 para 609, contando atualmente com 1148. Já as reclamações finalizadas no mesmo período evoluíram de 184.242 para 780.179. Atualmente o índice médio de solução das empresas está em 78%, com um prazo médio de resposta de 7 (sete) dias.<sup>118</sup>

E a tendência é que o uso da plataforma se expanda ainda mais, considerando-se os estímulos que tem sido oferecidos para alargar a sua utilização, conforme demonstra a Portaria Senacon n.º 15/2020<sup>119</sup>, determinando o cadastro de empresas com o propósito de intentar a resolução das demandas consensualmente nos casos surgidos com o decorrer da pandemia da

---

<sup>116</sup> O microsistema legislativo e regulamentador do funcionamento da plataforma, além do Decreto n.º 8.573/2015, tem como suporte o artigo 4º, caput, III e V da Lei 8.078/90 e o Decreto 7.963/2013, artigo 3º, incisos I e VI, artigo 4º, inciso I. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/D8573.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8573.htm)>. Acesso em 03 ago. 2022.

<sup>117</sup> Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/conteudo/publico/1>>. Acesso em 14 set. 2022.

<sup>118</sup> Dados obtidos junto ao último boletim informativo do sistema “consumidor.gov.br”, publicado em 04/08/2022. Disponível em < <https://www.consumidor.gov.br/pages/publicacao/externo/>>. Acesso em 29 set. 2022.

<sup>119</sup> Disponível em < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-15-de-27-de-marco-de-2020-250710160>>. Acesso em 03 ago. 2022.

Covid-19, além da Portaria Senacon n.º 12/2021<sup>120</sup>, permitindo o registro no sistema de reclamações sobre as redes sociais.

Ressalta-se, também, no mesmo ano da criação da referida plataforma, houve a criação do Acordo de Cooperação Técnica n.º 28/2015 (em anexo), firmado entre o TJDFT e o Ministério da Justiça (SENACON) determinando a promoção de ações conjuntas para adesão e uso da plataforma, intercâmbio de informações e acompanhamento de indicadores e estatísticas com o intuito de monitorar a efetividade desse mecanismo.

Cite-se ainda outros incentivos ao uso da plataforma e à desjudicialização como o enunciado 50<sup>121</sup> da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovido pelo CJF, e o Acordo de Cooperação Técnica n.º 016/2019<sup>122</sup> firmado pela SENACON e o CNJ para integrar a plataforma *consumidor.gov.br* ao processo judicial eletrônico (PJE).

Adiciona-se nesse ponto a percepção de que há necessidade de maior divulgação para a população das possibilidades alternativas do desfecho de demandas, como a da plataforma institucional consumerista. Isso refletiu na aprovação do enunciado 145 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios do CJF, ocorrida nos dias 26 e 27 de agosto de 2021, recomendando a publicidade dessas iniciativas.<sup>123</sup>

Portanto, o desenvolvimento do mecanismo de resolução consensual de conflitos no âmbito consumerista demonstra a necessidade de se repensar o modelo atual de judicialização

---

<sup>120</sup> Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gab-senacon/senacon/mjpsp-n-12-de-5-de-abril-de-2021-312825057>>. Acesso em 14 set. 2022.

<sup>121</sup> Enunciado 50: “O Poder Público, os fornecedores e a sociedade deverão estimular a utilização de mecanismos como a plataforma CONSUMIDOR.GOV.BR, política pública criada pela Secretaria Nacional do Consumidor – Senacon e pelos Procons, com vistas a possibilitar o acesso, bem como a solução de conflitos de consumo de forma extrajudicial, de maneira rápida e eficiente.”. Disponível em <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios>>. Acesso em 03 ago. 2022.

<sup>122</sup> Acordo de Cooperação Técnica n.º 016/2019. Disponível em <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/TCOT-016\\_2019.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/TCOT-016_2019.pdf)>. Acesso em 03 ago. de 2022.

<sup>123</sup> **ENUNCIADO 145** - Recomenda-se aos tribunais a divulgação, em destaque, com linguagem simples, na página inicial de seu sítio eletrônico na internet, do sistema multiportas de resolução de conflitos adotado no âmbito de sua jurisdição, com direcionamento à explicação sobre espécies e temas em que são mais empregados, além das localidades em que estão disponíveis e das formas de acessá-las. JUSTIFICATIVA: Seguindo as diretrizes do Código de Processo Civil de 2015 (especialmente as dos arts. 3º, § 3º, 165, 167, 175 e 694), que estimulam a adoção de outros métodos de solução de conflitos, além do disposto na Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei n. 12.527/2011, em especial nos arts. 3º, I a V, 6º, I, 7º, V, VI e VII, a, e 8º), que dispõem sobre a transparência dos órgãos públicos (manifestada, por exemplo, na divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; no acesso amplo e transparente às informações sobre projetos, programas e ações de sua competência e responsabilidade), é fundamental que os cidadãos tenham acesso fácil a informações confiáveis sobre o sistema multiportas desenvolvido no âmbito do tribunal respectivo, as quais podem incentivar a sua utilização, a partir da maior transparência na forma de acesso e divulgação de seus propósitos e resultados. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios>>. Acesso em 22 ago. 2022.

excessiva, que afeta o funcionamento do sistema judiciário e traz um problema do elevado custo, uma vez que o estímulo aos mecanismos não adversariais podem funcionar muito bem como alternativa de transformação desse cenário, desde que haja maior conscientização das empresas, maior publicidade para a população, e que as tecnologias mais modernas possam ser utilizadas com esse intuito.

### 2.3.3 O Oficial de Justiça Conciliador

Dentre as inovações trazidas pela legislação em atendimento aos princípios modernos regentes do acesso à justiça, com relação ao Oficial de Justiça, não se pode deixar de fazer referência à inclusão do dispositivo do artigo 154, inciso VI do CPC/2015, que permite a certificação de proposta de autocomposição ofertada por qualquer das partes, inovando no ordenamento jurídico sobremaneira em especial no tocante à realização e concretização dos atos processuais e razoável duração do processo.<sup>124</sup>

A modificação de possibilitar a certificação de proposta de autocomposição no tocante a esse auxiliar da justiça demonstra que o legislador está atento ao movimento de privilegiar a solução consensual de conflitos, estando em sintonia com as orientações traçadas pela política nacional de resolução pacífica de controvérsias (PRADO, 2019, p.72).

Ora, pode-se dizer, por conseguinte, que o legislador criou a figura do *Oficial de Justiça Conciliador ou Pacificador*, sendo mais uma vez reconhecida a sua importância dentro do âmbito do Poder Judiciário, como função judicante, pois este servidor primordialmente atua dentro do 1º grau de jurisdição e tem contato direto com as partes ainda no início do processo e pode, desde logo, atuar positivamente no sentido de contribuir para o encerramento da demanda em caso de homologação do acordo, antes mesmo que o demandado compareça ao processo (PRADO, 2019, p. 72).

Assim, a ideia de recomendar ao Oficial de Justiça a figura de *conciliador externo*, está em total consonância com os diversos dispositivos existentes no ordenamento jurídico, como o

---

<sup>124</sup> Art. 154. Incumbe ao Oficial de Justiça: (...) Inciso VI. Certificar, em mandado, proposta de autocomposição apresentada por qualquer das partes, na ocasião de realização de ato de comunicação que lhe couber. Parágrafo único. Certificada a proposta de autocomposição prevista no inciso VI, o juiz ordenará a intimação da parte contrária para manifestar-se, no prazo de 5 (cinco) dias, sem prejuízo do andamento regular do processo, entendendo-se o silêncio como recusa.

artigo 37 da CF/88 e artigos 3º e 135 do CPC/2015, sendo importante aduzir que o ideal de acesso à justiça por meio de solução adequada de conflitos também passará por esta atuação no futuro, tanto no sentido de auxiliar na diminuição do número de processos, mas, ainda, na abertura de mais uma porta dentro do sistema que as partes terão para obter a prestação jurisdicional e a paz social (PRADO, 2019, p. 80).

Além deste permissivo infraconstitucional que já amplia as atribuições do Oficialato dentro da esfera do Poder Judiciário nacional, o legislador federal atento a estes ditames, também entende que é possível se atribuir ao Oficial de Justiça mais funções conciliatórias em razão da sua expertise de contato direto das partes em inúmeros tipos de ordens judiciais a serem cumpridas diariamente.

Neste sentido, traz-se à tona o Projeto de Lei n.º 9.609 de 21/02/2018, de autoria do Deputado Federal Efraim Filho (DEM/PB), no qual propõe incluir um inciso VII no artigo 154 do Código de Processo Civil para incumbir ao Oficial de Justiça a atribuição de realizar conciliação e mediação.<sup>125</sup>

Em sua justificativa o Deputado entende que o Oficial de Justiça por manter contato direto com litigantes e jurisdicionados, pode ver e entender de perto as mazelas da sociedade brasileira e ser sensível no cumprimento do seu mister, podendo agir como conselheiros ou orientadores.<sup>126</sup>

## 2.4 Legislação e jurisprudência internacional sobre o tema

Com fins de demonstrar a relevância do assunto, ainda que haja a necessidade de ponderação com a sistemática de cada país em relação à sua formação, cultura e

---

<sup>125</sup> BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, Projeto de Lei nº 9.609/2018. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2168274>>. Acesso em 12 jul. 2022.

<sup>126</sup> Justificativa do Projeto de Lei nº. 9.609/2018: “A proposta vai ao encontro de iniciativas do Poder Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça, no sentido de estabelecer meios eficazes de aprimoramento da prestação da tutela jurisdicional do Estado, em cumprimento ao princípio da celeridade processual insculpido no inciso LXXVIII, art. 5º, da Constituição da República, no que o fomento da conciliação e mediação tem se mostrado como meio eficaz para o cumprimento desse desiderato, resolvendo de forma célere e eficiente os conflitos demandados ao Poder Judiciário.” (...) “As características de atuação dos Oficiais de Justiça os colocam como importantes agentes na concretização da tutela jurisdicional, como elementos de conciliação, pacificação social e resolução de conflitos; sendo um representante e *longa manus* do Poder Judiciário e do magistrado onde quer a diligência seja executada.” (...) “Sendo parte da estrutura do Poder Judiciário, o Oficial de Justiça está umbilicalmente comprometido com os desideratos e metas judiciárias, tendo a possibilidade de contribuir para desafogar extraordinária carga processual colocada à apreciação dos magistrados, uma vez que muitas destas demandas podem ser facilmente solucionáveis pela via da conciliação ou mediação, proporcionando ao juiz de direito concentrar seus esforços para uma prolatação *amis* célere e eficiente de suas decisões.”

desenvolvimento do ordenamento jurídico, pretende-se nesse momento apontar algumas iniciativas realizadas em outros países que reforçam o valor do tema.

Waquim e Suxberger descreveram a institucionalização da mediação mesmo em sistemas sociojurídicos diversos um dos outros, como, por exemplo, na Romênia que promulgou a Lei n.º 192/2006 regulamentando o instituto e a profissão da mediação. Já na Austrália a cultura da resolução pacífica foi estimulada pela “*Civil Dispute Resolution Bill 2010, Civil Procedure Act 2010 e Courts Legislation Amendment (Judicial Resolution Conference) Act 2009*” (WAQUIM; SUXBERGER, 2018, p. 8).

A Rússia conta com a Lei n.º 102-FZ de 2002 e a Lei n.º 193 de 2010, também regulamentando a mediação e apresentando formas diferentes de sua utilização. No Japão as formas alternativas de solução de disputas foram implementada com a promulgação da Lei n.º 151/2004, complementada pelo Despacho n.º 186/2006 e pela Lei de Promoção do Uso da Resolução Alternativa de Disputas n.º 52/2006 (WAQUIM; SUXBERGER, 2018, p. 9).

No âmbito do cone sul-americano, em comparação com alguns países de tradição *civil law*, à semelhança do Brasil, é possível identificar iniciativas legislativas determinando o preenchimento de requisitos ao exercício do direito de ação e uso pleno das ferramentas autocompositivas.

A Argentina criou a obrigatoriedade de uma tentativa de conciliação ou mediação antes do ajuizamento judicial em ações cíveis e comerciais, conforme disposto na Lei n.º. 26.993, de 18 de setembro de 2014.<sup>127</sup> Nela ficou institucionalizada a etapa prévia, como forma a estimular o uso dos mecanismos consensuais pela população.<sup>128</sup>

A Colômbia previu em seu estatuto Estatuto do Consumidor a necessidade de encaminhamento da controvérsia *consumerista* previamente ao fornecedor do produto como requisito de procedibilidade judicial posterior em caso de não resolução consensual, o que

---

<sup>127</sup> Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=235275>>. Acesso em 24 out. 2021.

<sup>128</sup> “A legislação que criou a mediação institucionalizada na Argentina estabeleceu que esta seria *obrigatória* nos processos civis e comerciais, exceto em ações envolvendo o Estado ou qualquer de seus entes, falências, ações cautelares, inventários, ações de estado (interdição, etc.), bem como em matéria de família (divórcio e separação judicial, anulação de casamento, investigação de paternidade), devendo, porém, as questões patrimoniais derivadas destas últimas ser remetidas à mediação. Nos processos de execução, a tentativa de mediação é facultativa para o exequente” (SOUZA, 2015, p. 57).

deverá a ser comprovado por escrito. Caso o fornecedor não responda ao pleito gerará indício negativo na demanda judicial seguinte.<sup>129</sup>

Na Europa em 2019 a Espanha aprovou um anteprojeto de lei prevendo a obrigatoriedade de prévia sessão de mediação em certos tipos de processos, como um impulso à resolução extrajudicial de conflitos e de forma a combater o elevado número de processos no sistema judicial.<sup>130</sup>

Mas o caso mais emblemático pode ser descrito no exemplo italiano de imposição da mediação como pré-condição para o início de um processo judicial, no que concerne a certas matérias e mediante certos critérios, conforme dispõe o Decreto legislativo n.º 28 de 4 de março de 2010.<sup>131</sup> O referido decreto disciplinou a mediação no âmbito daquele país, atendendo à Diretiva da Comunidade Europeia de n.º 2008/52/CE<sup>132</sup>, que buscou promover o estímulo à alternatividade e consensualidade na resolução de demandas, com o fito de buscar equilíbrio com o sistema judicial vigente, reduzir despesas e tornar a justiça mais célere.

O entendimento acerca da necessidade de uma etapa de mediação prévia como condição de procedibilidade foi contestado no Tribunal Italiano de Verona, que submeteu o caso ao Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>133</sup> em razão de uma possível limitação ao acesso à justiça. O Tribunal comunitário, no entanto, admitiu a possibilidade de previsão, por parte dos Estados-Membros, de obrigatória participação em RAL (sigla para a resolução alternativa de litígios), desde que se garanta a voluntariedade na organização do procedimento, não implique atraso considerável, suspenda a prescrição e não gere despesas de grande monta, podendo, inclusive, ser realizado por via eletrônica (CHIESI FILHO, 2020, p. 167/168).

<sup>129</sup> Ley 1480 de 2011, artículo 58, reglas 5 “f” e “g”. Disponível em: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44306#:~:text=Esta%20ley%20tiene%20como%20objetivos,para%20su%20salud%20y%20seguridad.>>. Acesso em 07 out. 2022.

<sup>130</sup> Disponível em: <<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/110119-enlacemediacion.aspx>>. Acesso em 24 out. 2021.

<sup>131</sup> Disponível em: <<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2010-03-04;28!vig=>>. Acesso em 24 out. 2021.

<sup>132</sup> **Considerando n.º 3:** Em Maio de 2000, o Conselho aprovou conclusões sobre modos alternativos de resolução de litígios, declarando que o estabelecimento de princípios fundamentais neste domínio constitui uma etapa essencial para o desenvolvimento e funcionamento adequado dos procedimentos extrajudiciais para a resolução dos litígios em matéria civil e comercial, de forma a simplificar e melhorar o acesso à justiça. **Artigo 1.º:** O objetivo da presente directiva consiste em facilitar o acesso à resolução alternativa de litígios e em promover a resolução amigável de litígios, incentivando o recurso à mediação e assegurando uma relação equilibrada entre a mediação e o processo judicial. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0052>>. Acesso em 24 out. 2021.

<sup>133</sup> Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CC0075>>. Acesso em 24 out. 2021.

Portanto, os exemplos aqui descritos, tanto no âmbito da legislação nacional, quanto em ordenamentos jurídicos internacionais, permitem supor que as técnicas de resolução extrajudicial de conflitos podem ser utilizado de forma ainda mais substancial do que o atualmente previsto, como meio de combater a crise no judiciário e substituir progressivamente a cultura da sentença pela da pacificação, de acordo com esperança levantada por Watanabe.

134

## **2.5 A cultura da sentença ou de pacificação dos operadores jurídicos**

Nesse momento retoma-se a ideia do demandismo exacerbado como sendo o da cultura de sentença, já descrito no subcapítulo 1.1.3 e a ideia da dificuldade de ultrapassar o obstáculo do aspecto cultural da sociedade brasileira em buscar a resolução das suas controvérsias em geral por meio do Estado, este como terceiro interveniente e agente resolvidor das demandas.

Já se falou que a cultura da sentença está estabelecida no nosso cotidiano de maneira que passou a ser normal a busca pelo Judiciário para uma resposta e uma saída aos problemas que decorrem das relações humanas. Mas há que se investigar as causas e um diagnóstico para essa característica, que, como já descrito, trouxe diversos problemas de ordem econômica e estrutural que ajudam a comprometer o desenvolvimento do país de maneira mais equilibrada.

Como já destacado não há como confundir a falsa ideia de amplo e irrestrito acesso à justiça incondicionado com a de manifestação da cidadania como se outros problemas não decorressem dessa postura judiciarista brasileira. A facilidade de litigar não deve ser confundida com a obrigatoriedade de levar a grande parte dos dissabores para o Judiciário.

Os meios alternativos devem servir como mais uma opção nesse amplo quadro de possibilidades de resolução e funcionar não como uma concorrência ao poder estatal de dirimir conflitos, mas, sim, de modo paralelo e adequado à jurisdição contenciosa tradicional. A procura por uma cultura de mais pacificação através do incentivo aos mecanismos ditos alternativos e da reformulação do ensino jurídico podem contribuir para essa reflexão.

Como ficará demonstrado no próximo capítulo vive-se em um cenário de ampla litigiosidade, o que demonstra a preferência nacional pela justiça estatal heterônoma. Isso representa a cultura da sentença, contudo, em razão das características econômicas, estruturais

---

<sup>134</sup> Tratando do projeto de lei de mediação, o autor assim dispõe: “Temos fundadas esperanças de que essa inovação legislativa propiciará o surgimento de nova cultura, nas academias, nos tribunais, na advocacia, enfim, em todos os segmentos de atuação prática dos profissionais do direito” (WATANABE, 2005, p. 690).

e de tamanho da sociedade brasileira, não há como se esquivar da ideia de que há um equívoco nessa forma de lidar com os problemas, pois a experiência de um terceiro dizer quem tem o direito, quem ganhou e quem perdeu, nem sempre resolve o conflito a contento (MANCUSO, 2018, p. 71).<sup>135</sup>

Um das causas identificadas pela doutrina como contribuidora da mentalidade contenciosa é a formação do profissional do Direito. Os operadores,<sup>136</sup> que atuam nos tribunais, nas bancas de advocacia, nos jurídicos dos órgãos públicos, na academia, dentre tantas outras possibilidades, tradicionalmente são formados ao longo da graduação para as conflituosidades, para litigar e responderem aos litígios, sendo que os mecanismos consensuais não costumam figurar como uma parte importante da formação acadêmica (TARTUCE, 2021, p. 94).

Ao se analisar a grade curricular das faculdades de direito é possível perceber um destaque para as matérias contenciosas, muito voltada aos processos e ao estudo da letra da lei, e uma pequena parcela de estudo destinada ao aprendizado sobre a busca por alternativas ao modelo judiciarista e à tentativa de composição pacífica dos conflitos.

O modelo implantado nas graduações em direito tende a formar os profissionais para buscar fazer carreira nos principais postos de trabalho existentes, como a magistratura, as

---

<sup>135</sup> O autor assim esclarece: “Bem vista as coisas, pode-se dizer que, se é verdade que a cultura demandista ou judiciarista participa em larga escala da etiologia da questão judiciária nacional, não é menos verdade que ela veio sendo mantida e insuflada em decorrência de uma política judiciária equivocada, calcada na óptica quantitativa de ofertar *mais do mesmo*, ou seja: mais processos = mais Fóruns, juízes, serventuários, investimentos em informatização, tratando-se aí de uma corrida *perdida por antecipação*, seja pela visível exacerbação da litigiosidade social, seja pelo consequente aumento do *in put* dos processos, seja, enfim, porque o *aumento da oferta acaba por retroalimentar a demanda*, segundo conhecido princípio de economia.(...) Sem embargo, a *oferta acaba por retroalimentar a demanda*, segundo conhecido princípio da economia. (...) Sem embargo, a simples observação do que ordinariamente acontece (*id quod plerumque fit*) revela que os meios suasórios de solução de conflitos superam, em vários aspectos, o que se pode esperar da decisão judicial de mérito: enquanto esta última, ordinariamente, só advém após um processo longo e oneroso em todos os sentidos, ficando ainda tal decisão sujeita a recursos diversos que protraem a coisa julgada a um ponto futuro indefinido, ademais das possíveis resistências na fase executórias, já a solução negociada, seja pelos próprios interessados ou mediante a intercessão de um agente facilitador, é mais rápida, menos onerosa, não impactante, e, tendencialmente, vocacionada a ser cumprida, pela boa razão de que a solução não foi coercitivamente imposta pelo Estado-juiz, mas encontrada pelos próprios contraditores. Além dessas vantagens, a resolução suasória dos conflitos projeta uma externalidade positiva, qual seja a de *estimular a vera cidadania*, que consiste na busca da solução da pendência entre os próprios interessados, ainda que com um auxílio externo, ao invés de persistir no vexo de submeter todo e qualquer conflito, iminente ou já instaurado, em mãos do Estado-juiz, geralmente antes e fora do *ponto de maturação*. Essa *cultura demandista* representa um falacioso exercício de cidadania, na medida em que promove o afastamento entre as partes, acirra os ânimos, e estende o conflito a um ponto futuro indefinido, esgarçando o tecido social e sobrecarregando a justiça estatal de controvérsias que, antes e superiormente, poderiam e deveriam resolver-se em modo auto ou heterocompositivo” (MANCUSO, 2018, p. 71-73 – grifos do autor).

<sup>136</sup> Grande número de faculdades de Direito no Brasil. Disponível em <<https://www.startse.com/noticia/mercado/1406-esse-e-o-numero-de-faculdades-de-direito-no-brasil/>>. Acesso em 25 jul. 2022.



advocacias públicas e o ministério público, além da grande quantidade de advogados que serão colocados no mercado a cada ano. O que se identifica é que a ideia de prevenir um conflito, não judicializar e buscar uma solução amigável não é frequentemente um destaque nas faculdades (WATANABE, 2005, p. 685).

Também Boaventura de Sousa Santos elenca alguns fatores que contribuem para a manutenção da cultura dominante na formação do profissional jurídico e que deveria ser repensada. Cita uma preferência e autonomia do direito civil e penal em relação aos demais ramos, fala, também, da “cultura generalista” representando a ideia da preferência pela sentença judicial a autocomposição extrajudicial. Ainda discorre sobre uma falta de responsabilização dos servidores em caso de mau funcionamento ou má prestação do serviço, além da pesada burocracia. E indica a distância dos interpretadores do direito com as questões da realidade, o que representa certo “privilégio de poder” (SANTOS, 2011, P. 84-86).

Por essas razões, aliadas ao próprio desenvolvimento da sociedade ao longo tempo, o crescimento das desigualdades sociais e a implantação de novas tecnologias, é que se conclama por renovação do ensino jurídico e da formação prática dos atores que irão utilizar-se do sistema judicial nos seus mais variados campos (SANTOS, 2011, p. 81).<sup>137</sup>

Um importante ator que é atingido pela formação jurídica mais contenciosa e adversarial é a figura do advogado. Este profissional em regra é o primeiro a receber a notícia de uma divergência ocorrida e pode ostentar variados comportamentos diante do problema apresentado. Dependendo do tipo de controvérsia existente e da formação daquele causídico, por vezes perde-se a oportunidade de demonstrar aos envolvidos um renovado panorama para a percepção do conflito e as alternativas autônomas e extrajudiciais existentes no ordenamento.

A atuação segundo diretrizes mais modernas e preocupadas com o problema do excesso de litigância é demonstrada pela Ordem dos Advogados do Brasil em seu Código de Ética e

---

<sup>137</sup> Assim leciona o autor: “Estou convencido de que, para a concretização do projeto político-jurídico de refundação democrática da justiça, é necessário mudar completamente o ensino e a formação de todos os operadores de direito: funcionários, membros do ministério público, defensores públicos, juizes e advogados. É necessária uma revolução. Em relação aos profissionais, distingue-se entre a formação inicial e a formação permanente. Ao contrário do que sempre se pensou, a formação permanente é hoje considerada a mais importante. (...) As novas gerações vão viver numa sociedade que, como eu dizia, combina uma aspiração democrática muito forte com uma consciência da desigualdade social bastante sólida. E, mais do que isso, uma consciência complexa, feita da dupla aspiração de igualdade e de respeito da diferença” (SANTOS, 2011, p. 82). E mais: “Penso que a educação jurídica deve ser uma educação intercultural, interdisciplinar e profundamente imbuída da ideia de responsabilidade cidadã, pois só assim poderá combater os três pilares da cultura normativista técnico-burocrática a que fiz referência: a ideia da autonomia do direito, do excepcionalismo do direito e da concepção tecnoburocrática dos processos” (SANTOS, 2011, p. 94).

Disciplina, onde se reforça a importância dos mecanismos consensuais e da prevenção de litígios. Infelizmente, ainda que haja estímulos institucionais, caso a formação do profissional não tenha previsto esse tipo de enfrentamento dos problemas, será muito difícil a mudança de mentalidade requerida.<sup>138</sup>

Por outro lado, percebe-se que esse cenário de postura de confronto por parte dos operadores do direito levemente vem se alterando e há perspectivas de melhorias. Seguindo a doutrina de Economides (item 2.5) de transformação do profissional jurídico litigante para um profissional que busque a prevenção de demandas e um reforço nas soluções extrajudiciais, há grandes possibilidades de que essa mudança traga maiores alternativas de resolução além da estatal. Algumas iniciativas normativas vem sendo implementadas com o intuito de transformação da mentalidade.

O Conselho da Justiça Federal (CJF) na I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Conflitos ocorrida entre os dias 22 e 23 de agosto de 2016 aprovou o enunciado 24 sugerindo que “as faculdades de direito instituem disciplinas autônomas e obrigatórias e projetos de extensão destinados à mediação, à conciliação e à arbitragem, nos termos dos arts. 2º, § 1º, VIII, e 8º, ambos da Resolução CNE/CES n. 9, de 29 de setembro de 2004”.<sup>139</sup>

Alguns anos depois, na II Jornada também promovida pelo CJF entre os dias 26 e 27 de agosto de 2021, aprovou outras duas resoluções (116 e 172) ressaltando a necessidade de implementar uma formação e capacitação na cultura de pacificação e de desjudicialização por parte dos profissionais atuantes dentro do próprio sistema judicial. Além disso propugnou-se pelo uso do diálogo e mediação dentro do ensino escolar desde os primeiros anos, tanto em instituições públicas quanto privadas.<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> Artigo 2º, inciso VI da Resolução n. 02/2015: Art. 2º O advogado, indispensável à administração da Justiça, é defensor do Estado Democrático de Direito, dos direitos humanos e garantias fundamentais, da cidadania, da moralidade, da Justiça e da paz social, cumprindo-lhe exercer o seu ministério em consonância com a sua elevada função pública e com os valores que lhe são inerentes. Parágrafo único. São deveres do advogado: (...) VI - estimular, a qualquer tempo, a conciliação e a mediação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios. Disponível em: < <https://www.oab.org.br/arquivos/resolucao-n-022015-ced-2030601765.pdf>>. Acesso em 26 jul. 2022.

<sup>139</sup> Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios>>. Acesso em 26 jul. 2022.

<sup>140</sup> **Enunciado 116** - É necessária a oferta de cursos de capacitação frequentes e atuais pelas Escolas Superiores das Instituições do Sistema de Justiça e de outros órgãos da Administração Pública, bem como a exigência de inclusão nas provas de concurso de acesso às carreiras, de matéria versando sobre a desjudicialização de conflitos e sobre o acesso à justiça célere, eficiente e desburocratizado por meio das demais formas de composição dos litígios. **Enunciado 172** - A mediação deve ser implementada no âmbito escolar público e privado como fomento à cultura do diálogo, devendo ser realizada por mediadores devidamente capacitados. Disponível em <

No mesmo sentido, desde 2018, por meio da Resolução CNE/CES n.º 5/2018, oriunda do Parecer n.º 635/2018, homologado pela portaria n.º 1351/2018<sup>141</sup>, o Ministério da Educação tem indicado normativo exigindo que as instituições de ensino superior devam oferecer formação teórica e prática em solução consensual de controvérsias como matéria obrigatória e indispensável, o que revela mais um exemplo de preocupação com a questão da mentalidade e postura dos estudantes de direito.

É difícil mudar a cultura de um povo de maneira rápida, pelo contrário, transformar o perfil de uma sociedade requer tempo, muito estudo e identificação das necessidades que poderiam influenciar a alteração de postura, em especial quando se indicam características de uma classe tão especializada quanto os profissionais que atuam no meio jurídico. E a presente dissertação apresentará dados buscando contribuir para a mudança de mentalidade por parte de todos no tocante aos meios de solução de conflitos, de modo que se procure superação da crise atual e, com o tempo, que a cidadania também possa ser entendida como a não procura do Judiciário a qualquer dificuldade encontrada no caminho.

## **2.6. A sustentabilidade e a resolução autônoma dos conflitos**

Quando se analisa a ampliação do acesso à justiça e a promoção da política de resolução de conflitos não há como se descolar do desafio que o Judiciário vem enfrentando de tecer uma agenda cada vez mais sustentável com relação à prestação jurisdicional mais eficiente e econômica.

Um ponto de revelo no tocante à reflexão sobre a necessidade de se aprimorar o sistema justiça é o alinhamento da temática com a constante avaliação realizada pelo CNJ para identificar a realidade dos tribunais brasileiros no tocante a estrutura e litigiosidade, bem como aos macrodesafios 2021-2026 assinalados por aquele órgão prevendo o fomento de meios extrajudiciais para a resolução negociada de conflitos, com a participação ativa do cidadão. Essa ideia de barreiras a serem vencidas resultou na promulgação da Resolução n.º. 325/2020 e na instituição da Estratégia Nacional do Poder Judiciário, propondo o debate e ação nos temas ali desenvolvidos.<sup>142</sup>

---

<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios>>. Acesso em 26 jul. 2022.

<sup>141</sup> Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2018-pdf-1/100131-pces635-18/file>>. Acesso em 26 jul. 2022.

<sup>142</sup> A meta de prevenção de litígios e adoção de soluções consensuais para os conflitos prevista na Resolução 325/2020 pode ser assim descrita: “*Refere-se ao fomento de meios extrajudiciais para prevenção e para resolução*

Por essa perspectiva, ressalta-se a questão da sustentabilidade buscada pelo Estado em razão do compromisso firmado pela Agenda 2030/ONU, onde foram elaborados 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), distribuídos em diversas áreas que deverão receber atenção especial, de modo que a humanidade possa progredir respeitando a situação de vida atual e buscando, ao mesmo tempo, privilegiar a geração futura.<sup>143</sup>

Dentre os objetivos acentua-se a ODS 16, que tem como meta a promoção da paz, a concessão de acesso à justiça para todos e o desenvolvimento de instituições eficazes. Esse objetivo desdobra-se em outros, sendo importante ressaltar os de número 16.3, 16.6 e 16.7.<sup>144</sup>

Pois bem, em razão do compromisso instituído pelo Brasil quanto à implementação da Agenda 2030, em 2019, o CNJ, juntamente com as Nações Unidas e o Conselho Nacional do Ministério Público, firmaram um pacto pela implementação das ODS no Judiciário e no Ministério Público, de maneira que esforços possam ser empreendidos no sentido de efetivar tais medidas no ordenamento nacional. Como exemplo do pacto houve a criação de um índice de acesso à justiça considerando o perfil demográfico e a estrutura do órgão judiciário.<sup>145</sup>

Ao reconhecer a importância de práticas sustentáveis para o desenvolvimento da nação, considerando os altos índices de litigiosidade, morosidade e o alto custo de manutenção da sua estrutura, o Judiciário demonstra que está caminhando para privilegiar a sustentabilidade em todas as suas relações.

E um dos itens que podem contribuir para o acesso à justiça sustentável apresenta-se na promoção de métodos alternativos de resolução conflitos que, como já exposto, vêm sendo cada vez mais aprimorados desde a promulgação da Resolução n.º 125/CNJ, da Lei n.º 13.105/2015 e 13.140/2015. Contudo, como a pesquisa pretendeu esclarecer, os esforços desenvolvidos aparentemente ainda apresentam resultados não tão relevantes em relação a tanto investimento,

---

*negociada de conflitos com a participação ativa do cidadão. Visa estimular a comunidade a resolver seus conflitos sem a necessidade de processo judicial, mediante conciliação, mediação e arbitragem. Abrange também parcerias entre os Poderes a fim de evitar potenciais causas e destravar controvérsias existentes”.* Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365> >. Acesso em 19 abr. 2022.

<sup>143</sup> Disponível em: < <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> >. Acesso 26 de abr. 2022.

<sup>144</sup> **ODS 16.3** Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos. **ODS 16.6** Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis. **ODS 16.7** Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

<sup>145</sup> Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/578d5640079e4b7cca5497137149fa7f.pdf> >. Acesso em 26 abr. 2022.

sendo necessário, portanto, que novos caminhos possam ser pensados e avaliados para a contribuição do cenário de boa sustentabilidade.

### **CAPÍTULO 3. O PROBLEMA DA LITIGIOSIDADE E DO GIGANTISMO ESTRUTURAL**

Um dos objetivos da presente dissertação é apurar o desenvolvimento dos números do desempenho do TJDFT em relação às reformas de ampliação e transformação daquela Justiça e intentar verificar se tais mudanças foram aptas a construir um Poder Judiciário mais efetivo para a população e para todos os que trabalham e se utilizam dos serviços jurídicos ofertados pelo Estado.

Para tanto, inspirou-se na ideia de que a administração da justiça deve levar em consideração alguns aspectos específicos de cada sociedade e que os resultados merecem contínua análise, sem a qual não seria possível a sua avaliação final e visualização de possíveis novos rumos ao aprimoramento.

Nesse sentido, afigura-se importante a contribuição da sociologia no intuito identificar os fenômenos sociais e econômicos que são capazes de alterar o comportamento humano e, por consequência, as instituições que fazem o papel de ligação entre as interações, como no caso do Judiciário ao dirimir conflitos.

Algumas condições teóricas foram identificadas por Boaventura de Sousa Santos acerca do interesse da sociologia da administração da justiça para os estudos acerca da potencialidade transformadora da sociedade do século XX e o seu impacto no sistema judicial. Exemplifica-se a própria evolução das organizações quanto aos procedimentos e resultados, inspirado na doutrina de Weber, além da maior politização dos tribunais, onde o poder de decisão dos magistrados igualmente passou a ser influenciado pelas ideologias políticas. Também no desenvolvimento de uma “antropologia do direito”, voltada ao aprofundamento dos estudos do direito nos países em progresso da América Latina, África e asiáticos (SANTOS, 1986, p. 14-15).

No campo social o crescimento das lutas das classes até então sem tradição, como a dos negros e estudantes, bem como a implementação de novos direitos sociais, como, por exemplo, os de previdência e meio-ambiente, geraram maior interesse da sociologia sobre como os processos e tribunais se organizam para acompanhar essas transformações. Aliado a isso, alguns Estados passaram da política liberal para a assistencial contribuindo para o crescimento econômico da classe trabalhadora e expandindo seus direitos, trazendo com isso maiores controvérsias na aplicação da lei e, por consequência, mais conflitos judicializados (SANTOS, 1986, p. 15-16).

Então o que autor chamou de “sociologia dos tribunais”<sup>146</sup> e a contribuição dessa ciência para a efetividade da justiça e para a proposição de soluções está diretamente ligada à explosão de litigiosidade, atraindo temas como o acesso à justiça e os mecanismos de resolução dos conflitos.

Já se discorreu no presente trabalho sobre as teorias envolvendo a transformação que o acesso e seus desdobramentos causaram no panorama do Judiciário brasileiro, como o princípio da inafastabilidade da jurisdição, em especial a partir do fim da década de oitenta. Mas para fins de representar a hipótese de que as medidas implementadas e descritas no capítulo anterior não foram suficientes para reverter o cenário de crise, propôs-se a pesquisa no âmbito do TJDFT envolvendo boa parte do cenário da administração da justiça, de modo a tentar demonstrar que as formas de autocomposição extrajudiciais podem ser reforçadas e utilizadas alternativamente no combate ao grande número de processos judiciais, melhorando assim os índices de litigiosidade, e cooperar para uma mudança da cultura demandista de solução judicial de controvérsias para uma cultura de pacificação.

Para tanto, a presente pesquisa foi estimulada pelos macrodesafios lançados pelo CNJ para o quinquênio 2021-2026, além das próprias metas propostas por aquele órgão buscando alcançar um nível de excelência na justiça brasileira, de modo que se possa proporcionar à população um serviço mais célere e de qualidade.<sup>147</sup>

A criação do CNJ a partir da Emenda Constitucional n.º 45/2004 concedeu a este Conselho, dentre outras, a missão de desenvolver estudos e elaborar estatísticas sobre o cenário do Poder Judiciário, e em que contexto este se desenvolve, de modo que seus relatórios poderão

---

<sup>146</sup> Boaventura explica a importância desses estudos para que os direitos garantidos pela lei não possam ser letra morta diante de dada sociedade: “Por um lado, a consagração constitucional dos novos direitos econômicos e sociais e a sua expansão paralela à do Estado de bem estar transformou o direito ao acesso efetivo 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 econômicos passariam a meras declarações políticas, de conteúdo e função mistificadores. Daí a constatação de que a organização da justiça civil e, em particular, a tramitação processual não podiam ser reduzidas à sua dimensão técnica, socialmente neutra, como era comum serem concebidas pela teoria processualista, devendo investigar-se as funções sociais por elas desempenhadas e em particular o modo como as opções técnicas no seu seio veiculavam opções a favor ou contra interesses sociais divergentes ou mesmo antagônicos”. E continua: “Estas verificações têm levado a sociologia judiciária a concluir que as reformas do processo, embora importantes para fazer baixar os custos econômicos decorrentes da lentidão da justiça, não são de modo nenhum uma panaceia. É preciso tomar em conta e submeter a análise sistemática outros factores quiçá mais importantes. Por um lado, a organização judiciária e a racionalidade ou irracionalidade dos critérios de distribuição territorial dos magistrados. Por outro, a distribuição dos custos mas também dos benefícios decorrentes da lentidão da justiça” (SANTOS, 1986, p. 18 e 20).

<sup>147</sup> Cite-se a **Meta 3** de 2022 buscando “*umentar o indicador Índice de Conciliação do Justiça em Números em 2 pontos percentuais em relação a 2021*”. Além da **Meta 5** de 2022 desejando “*reduzir em 0,5 ponto percentual a taxa de congestionamento líquida de processo de conhecimento, em relação a 2021*”. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/governanca/metas-do-judiciario>>. Acesso em 18 ago. 2022.

servir de base para a fomentação de novas políticas e correção de rumos quanto às suas iniciativas.

Essa transformação, que veio para impactar o funcionamento das instituições que compõem o Poder Judiciário, revelou a necessidade de alta pesquisa em diferentes indicadores previstos na Resolução n.º 76, de 12 de maio de 2009, que vão desde as categorias de insumos, dotações e grau de utilização, até a litigiosidade, o acesso à justiça e o perfil das demandas, dentre outras.<sup>148</sup>

A expressão dessas pesquisas é revelada no Relatório Justiça em Números (RJN), elaborado anualmente pelo Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário – SIESPJ, coordenado pelo CNJ e integrado pelos órgãos que integram todo o Poder Judiciário, onde há divulgação da realidade dos tribunais brasileiros, com a descrição e análise sobre a estrutura e litigiosidade, que possam subsidiar melhorias na gestão como um todo.

O desenvolvimento de estudos estatísticos pelo CNJ tem sido muito importante para permitir a visualização de alguns dados sobre o funcionamento do sistema judicial brasileiro e identificar pontos que podem ser aprofundados e melhorados de forma a beneficiar toda a sociedade. Mas apesar de o RJN trazer informações estatísticas consolidadas e confiáveis acerca de todo o aparato judicial, os próprios tribunais elaboram seus relatórios de maneira a aprofundar a realidade dos números e, com isso, melhorar ainda mais a prestação jurisdicional.

O campo de estudo da presente pesquisa ocorreu no âmbito no TJDFT no período da 2015 a 2019, sendo utilizados também os painéis de gestão estratégica elaboradas por aquele Tribunal, visando investigar o problema da pesquisa por meio de mais uma ferramenta transparente oferecendo dados que serão analisados mais à frente.<sup>149</sup>

Foram observados os indicadores estatísticos previstos na Resolução n.º 76/2009/CNJ e pesquisados especificamente aqueles que consideram-se fundamentais para a análise da problemática proposta, quais sejam: I – insumos, dotações e graus de utilização, representados pelas *receita e despesas*, além da *estrutura*; II – litigiosidade, representado pela taxa de *congestionamento*; III – acesso à justiça, informado nos índices de taxa de *conciliação* e IV –

---

<sup>148</sup> A lista completa de indicadores pode ser encontrada no inteiro teor do artigo 14 da Resolução 76/2009. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado095501202007065f02f4f596cd5.pdf>>. Acesso em 06 abr. 2022.

<sup>149</sup> Disponível em: < <https://painéis-gestao-estrategica.tjdft.jus.br/>>. Acesso em 06 abr. 2022.



perfil das demandas, por meio da análise das *classes* e *assuntos* mais recorrentes em trâmite no Tribunal.

O CNJ classifica os Tribunais segundo o porte, buscando assim identificar as características de cada Estado, em relação a diversos outros fatores, de modo que seja possível discernir os problemas e possíveis soluções para cada região específica do país. Nesse sentido o TJDFT foi classificado como Tribunal médio porte, isso considerando as inúmeras variáveis ali descritas que geram um *score*, como, por exemplo, o número de casos novos e pendentes, a quantidade de magistrados e servidores, além da comparação com dados demográficos e geográfico das localidades.<sup>150</sup>

Desde logo, é possível aduzir que, de maneira geral, houve crescimento dos números quanto aos indicadores pesquisados, o que confirma o cenário de crise e a necessidade de aperfeiçoamento da gestão da maneira como é realizada atualmente, de modo que a cultura da paz possa se sobressair sobre a demandista de hoje em dia.

Inclusive é interessante ressaltar que o crescimento massivo de casos novos ajuizados perante a justiça nacional vai na contramão da crença da população quanto à instituição “Poder Judiciário”, pois segundo o Índice de Confiança na Justiça no Brasil (ICJBrasil), em 2021 apenas 40% da população confiava no Judiciário. Esta confiança ficou atrás das forças armadas, da igreja católica, de grandes empresas, da imprensa escrita, do ministério público e da polícia.

151

Pelo exposto, serão revelados os índices mapeados ao longo da pesquisa para que, ao final, possa-se ser capazes de propor contribuição para o enfrentamento da crise dos números existente na justiça nacional, de forma a reforçar a solução consensual e extrajudicial de conflitos, sempre que possível.

---

<sup>150</sup> O *score* do TJDFT no ano-base 2019 (último ano da presente pesquisa) ficou em -0,101, tendo em vista despesa total R\$ 2.935.602.287, número de casos novos 451.363, casos pendentes 657.087, número de magistrados 382 e força de trabalho (servidores e auxiliares) 11.050. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>. Acesso em 08 ago. 2022.

<sup>151</sup> O índice do relatório ICJBrasil foi aplicado desde 2009 até 2017, sendo retomado no final de 2020. O relatório é produzido por meio de pesquisa realizada em seis Estados brasileiros e tem como objetivo “Retratar a confiança do cidadão em uma instituição significa identificar se o cidadão acredita que essa instituição cumpre a sua função com qualidade, se faz isso de forma que os benefícios de sua atuação sejam maiores que os seus custos e se essa instituição é levada em consideração no dia a dia do cidadão comum”. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30922/Relato%cc%81rio%20ICJBrasil%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 06 abr. 2022.

### 3.1 A crise numérica e de efetividade

Não há como negar que se vivencia atualmente uma luta entre o incentivo à pacificação através da consensualidade e a instigação à judicialização, resultado do aumento da cultura demandista. Contudo, o relatório da performance da justiça brasileira apresentado pelo CNJ indica que a batalha vem pendendo pela maior procura do Judiciário na resolução dos litígios (CHIESI FILHO, 2020, p. 170).

Para Boaventura de Sousa Santos a experiência judiciária brasileira passa, atualmente, em razão da crescente conflituosidade social, por uma crise que pode ser considerada grave, e que culminou com a explosão da litigiosidade nos últimos 20 anos, refletindo diretamente no gigantismo do Judiciário e, conseqüentemente, nas inúmeras de reformas processuais que buscaram atacar a consequência do problema e trazer celeridade à resolução dos litígios judiciais. Por essa razão, é necessário recorrer aos seus ensinamentos orientando que ganhos de celeridade devem estar alinhados à qualidade e ao funcionamento dos Tribunais, e que as reformas buscando uma justiça mais rápida não necessariamente trarão uma justiça mais cidadã, devendo haver a busca constante, sim, pela responsabilidade social (SANTOS, 2011, p. 42).

O autor indica ainda que a questão do desenvolvimento da economia e do direito, bem como o progresso do estado de bem-estar social e ampliação de direitos sociais não respeitados, tem o contraponto do incremento dos processos judiciais e natural aumento de sobrecarga dos tribunais, fator que impacta diretamente no tempo de tramitação processual (SANTOS, 2011, p. 41).

E muitos estudos já foram realizados na tentativa de entender e explicar o congestionamento dos tribunais brasileiros, como a “falta de recursos, procedimentos complexos, incentivos dos advogados, incentivos dos juízes, má gestão, cultura de litígio, baixa qualidade das leis, número excessivo de leis, baixo investimento em segurança jurídica, entre outros” (GICO JUNIOR, 2020, p. 352).

Mas o “complexo jurídico” brasileiro está em um patamar tão alto e robusto, que as discussões a seu respeito devem perpassar por temas das ciências econômicas, muito além dos assuntos jurídicos, uma vez que os gastos públicos e os investimentos são também afetados pela grandeza dos órgãos que compõem o sistema jurídicos e pode afetar a vida de toda a população (DA ROS, 2015, p. 9).

No mesmo sentido Kazuo Watanabe atualizou o conceito de acesso à justiça (escrito com “j” minúsculo) para a sociedade moderna reafirmando a busca pela ordem jurídica justa, incumbindo ao Estado, diante do assustador incremento dos conflitos de interesses, organizar e fomentar meios alternativos de solução para os desacordos ao lado dos mecanismos tradicionais (WATANABE, 2019). Portanto, a pesquisa inspirou-se na sugestão do autor de que haja uma investigação permanente sobre os conflitos, suas causas, seus modos de solução e reflexos perante a organização judiciária, para trabalhar com a racionalização do sistema de justiça e o gerenciamento adequado das controvérsias.

Não é raro que haja o acionamento do Poder Judiciário sem que tenha havido ciência da pretensão à parte contrária da demanda, situação que traz diversos prejuízos de toda a ordem para o funcionamento do sistema. Nesta seara, em 30 de novembro de 2017 o sítio eletrônico Migalhas divulgou um estudo realizado no TJRJ informando que foram pesquisados mais de 3.700 processos oriundos dos Juizados Especiais Cíveis daquela comarca no intuito de identificar o perfil e a quantidade de demandas instauradas sem que a parte adversa tenha sido previamente procurada para uma tentativa de composição amigável. Foi identificado o percentual de 57,46% de petições não relatando a tentativa prévia de acordo, número que sobe para 60,29% quando se trata dos litigantes habituais com mais de oito processos, para 65% em autores com mais de 20 demandas e chega ao índice de 82% de proposição de ações judiciais sem contato anterior com os requeridos, naquelas partes com mais de 30 litígios ajuizados, o que demonstra total falta de cooperação e lealdade processual.<sup>152</sup>

A notícia acima referida gerou a curiosidade de realizar tal questionamento no TJDFT acerca da existência de algum dado estatístico sobre os litigantes frequentes naquele Tribunal e se suas petições iniciais costumavam informar a prévia tentativa de negociação extrajudicial. A resposta obtida daquele órgão foi no sentido de não haver campo específico no PJE a ser preenchido pelas partes no momento da distribuição de um processo informando sobre a tentativa prévia de acordo, e que não há informação estatística sobre a quantidade de petições iniciais que continham essa informação ou não.

---

<sup>152</sup> Disponível em < <https://www.migalhas.com.br/depeso/270237/tj-rj-gasta-milhoes-com-processos-desnecessarios>>. Acesso em 15 ago. 2022.

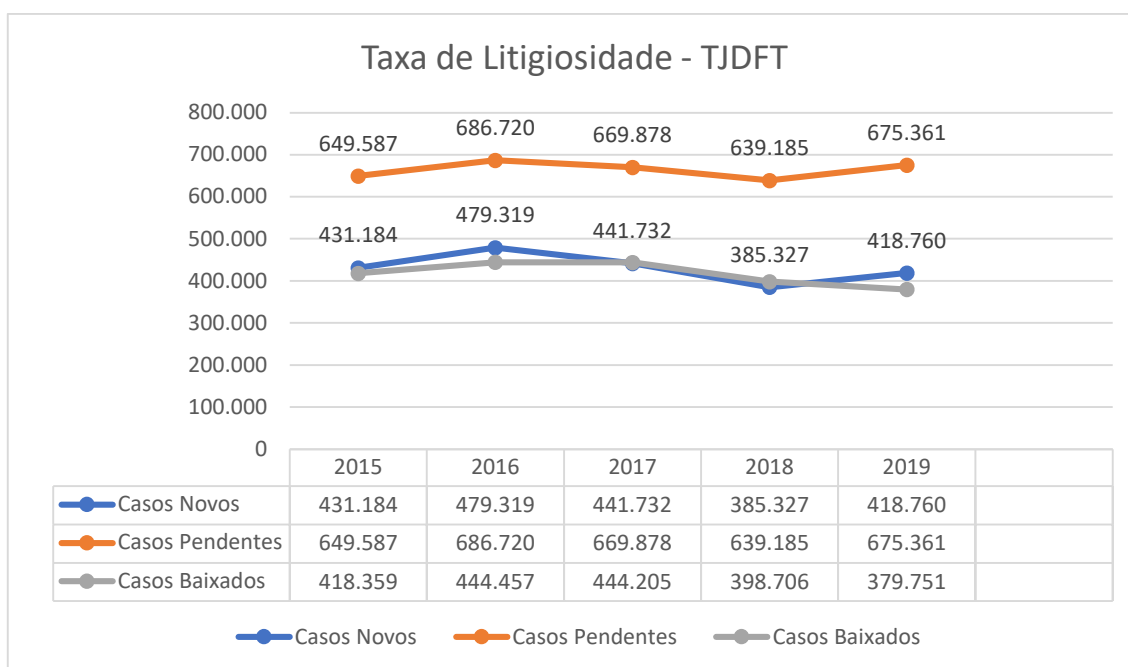
Por essa razão, novamente entende-se que os estímulos de consensualidade empreendidos no ordenamento pátrio ainda não foram capazes, por si só, de alterar o cenário, como se verá a seguir.

### 3.1.1 Dados da litigiosidade e do congestionamento do TJDFT

De início é preciso informar que os dados coletados e apresentados abaixo em regra serão de todo o TJDFT e que, no momento em que houver a necessidade de indicação de índice de alguma unidade específica daquele Tribunal, a referência será devidamente explicitada.

Analisando os números daquele Tribunal em relação à sua performance, expressão aqui utilizada no sentido de potencial de combater o número crescente de processos judiciais em relação à vazão de casos resolvidos, é possível perceber que ainda se encontra em um cenário de crescimento quanto a este fator.

**Gráfico 1.** Série histórica de movimentação processual – TJDFT 2015-2019 (em milhares)



**Fonte:** [https://painéis-gestao-estrategica.tjdft.jus.br/jn/litigiosidade\\_tjdft.php](https://painéis-gestao-estrategica.tjdft.jus.br/jn/litigiosidade_tjdft.php)

No Gráfico 1 extraído dos painéis de gestão do TJDFT é possível perceber um aumento no número de *casos pendentes* de 3,81% no período estudado, o que representa em números nominais um aumento de 25.774 processos acumulados naquele tempo.

No tocante aos *casos baixados*, entre 2015 e 2019 houve diminuição dos litígios encerrados à razão de 9,22%, por consequência, representando nominalmente 38.608 ações a menos deixando de serem finalizadas. O aumento dos processos pendentes com a desaceleração dos pleitos resolvidos faz com que a litigiosidade esteja cada vez maior, o que representa pouca transformação na melhoria dos números referente a toda a política de solução de conflitos estabelecidas no ordenamento.

Por outro lado, houve redução do número de *casos novos* na séria histórica divulgada em 2,88%, o que representa em termos nominais uma variação de 12.424 processos a menos sendo ajuizados ao longo do período. Esse indicador do TJDFT está indo na contramão da média nacional da Justiça Estadual indicada pelo CNJ no RJN, onde a média de demandas novas no mesmo período saltou de 18.911.657 para 20.669.278, representando aqui um aumento de 9,29% de litígios novos.<sup>153</sup>

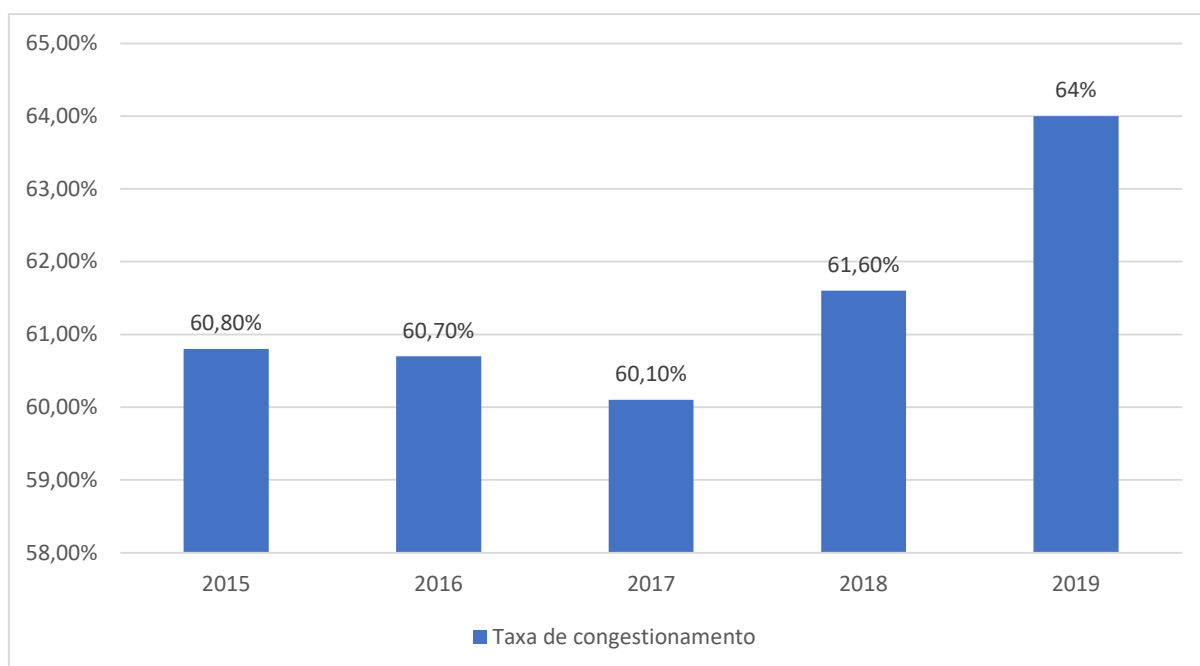
O que fica claro com o gráfico acima apresentado é que o estoque processual naquele Tribunal tende a se manter em leve crescimento, uma vez que há mais números de *casos pendentes* a cada ano (3,81%) em relação à diminuição da entrada de *casos novos* (-2,88%).

Esses dados acima representados estão diretamente ligados ao que se denominou chamar de *taxa de congestionamento*, referindo-se principalmente ao percentual de processos que ficaram represados no Tribunal sem solução, comparativamente ao total de litígios no período de um ano. Quando o índice de congestionamento está cada vez maior, significa mais dificuldade do órgão em tratar o estoque processual que ainda está em trâmite no Tribunal.<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmoros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>. Acesso em 08 ago. 2022.

<sup>154</sup> Descrição da Taxa de Congestionamento Líquida, exceto Execuções Fiscais: “indica o percentual de processos que, no período de 12 meses, permaneceu em tramitação sem solução definitiva. São desconsiderados os processos suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório e as execuções fiscais. Computar os processos de 2º grau, de 1º grau, das turmas recursais e dos juizados especiais (quando aplicável), somando-se os casos de conhecimento e de execução judicial e extrajudicial não fiscal”. Disponível em <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Glossario\\_dos\\_Indicadores\\_de\\_desempenho.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Glossario_dos_Indicadores_de_desempenho.pdf)>. Acesso em 08 ago. 2022.

**Gráfico 2.** Taxa de congestionamento geral do TJDFT 2015-2019

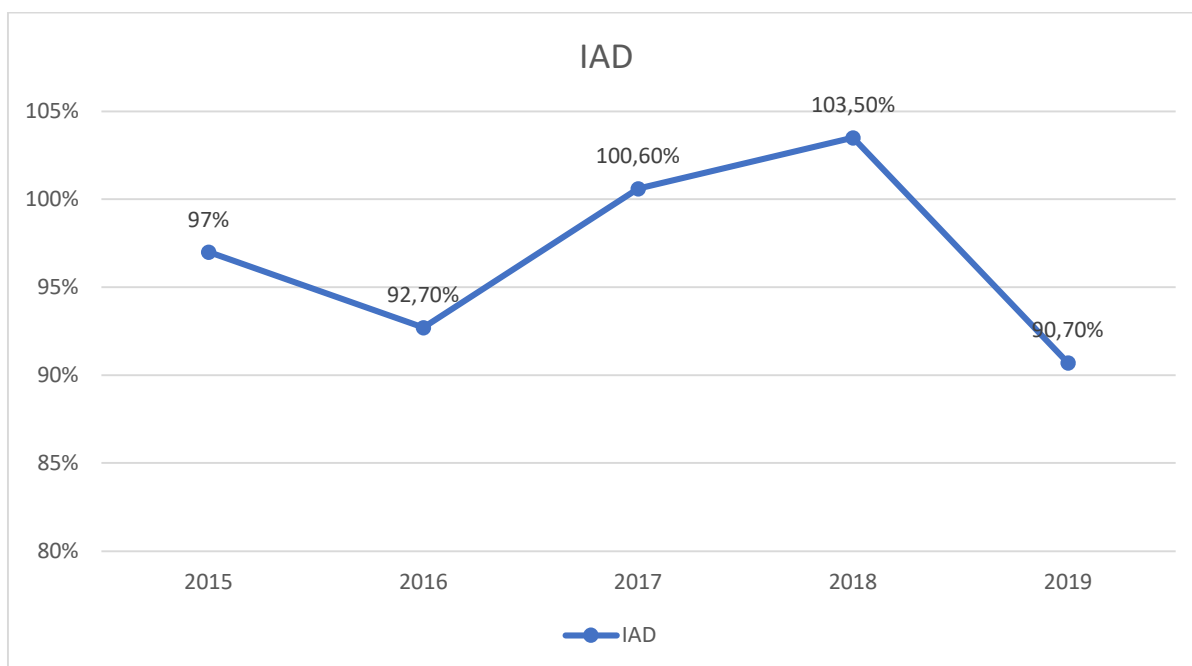
**Fonte:** [https://paineis-gestao-estrategica.tjdft.jus.br/jn/litigiosidade\\_tjdft.php](https://paineis-gestao-estrategica.tjdft.jus.br/jn/litigiosidade_tjdft.php)

Portanto, a taxa de congestionamento no período variou de 60,8% para 64%, demonstrando um aumento percentual de 3,2%, o que representa de maneira geral maior provação do TJDFT em lidar com o estoque processual lá existente.

Em comparação dos índices de *litigiosidade* (representado aqui pelo número de casos pendentes de julgamento) e *congestionamento* verificou-se um aumento respectivo de 3,81% e 3,2%, mesmo durante o período de extensas reformas legislativas de alteração dos procedimentos judiciais, que buscaram promover e ampliar o acesso ao Judiciário, sinalizando certa inefetividade das reformas ou um impacto não tão relevante perante todos os que usam o sistema de justiça local.

Pergunta-se ainda: será que o problema dos crescimentos percentuais acima descritos está na força de trabalho dos servidores e magistrados que compõem do Tribunal, em não serem aptos a dar maior vazão aos processos em trâmite e aos recém ajuizados?

A resposta para o questionamento passa pela análise do que o CNJ chamou de *Índice de Atendimento à Demanda (IAD)*, que pondera sobre a capacidade de um Tribunal em escoar o volume de casos ingressados. O patamar mínimo desejável para esse indicador de desempenho é de 100%, o que resultaria em um cenário positivo para esse item específico.

**Gráfico 3.** Índice de atendimento à demanda do TJDFT 2015-2019

**Fonte:** [https://painéis-gestao-estrategica.tjdft.jus.br/jn/litigiosidade\\_tjdft.php](https://painéis-gestao-estrategica.tjdft.jus.br/jn/litigiosidade_tjdft.php)

No período da pesquisa foi possível perceber que houve variação negativa do indicador de 6,3%, evidenciando um aumento na dificuldade do TJDFT em dar vazão às demandas ali processadas. Interessante, porém, ressaltar que nos anos de 2017 e 2018 houve um pico de 100,6% e 103,5% de IAD, respectivamente, demonstrando que no período da pesquisa, naqueles anos específicos, houve excelência no atendimento às demandas daquele Tribunal. De qualquer forma a média do IAD ficou em 96,9%.

Se se evidenciar a média do IAD do Judiciário nacional, segundo o RJN<sup>155</sup> entre os anos de 2015 e 2019 os índices variaram entre 102,9% e 117,1%, portanto uma média de 107,36%, sendo considerado um ponto positivo de performante e que deve ser continuamente buscado.

Portanto, ainda que a média do TJDFT tenha ficado abaixo do mínimo desejável, o índice encontra-se muito próximo de porcentagem pretendida, levando a ponderar que o IAD não seja o principal fator que impacta nos altos número apresentados.

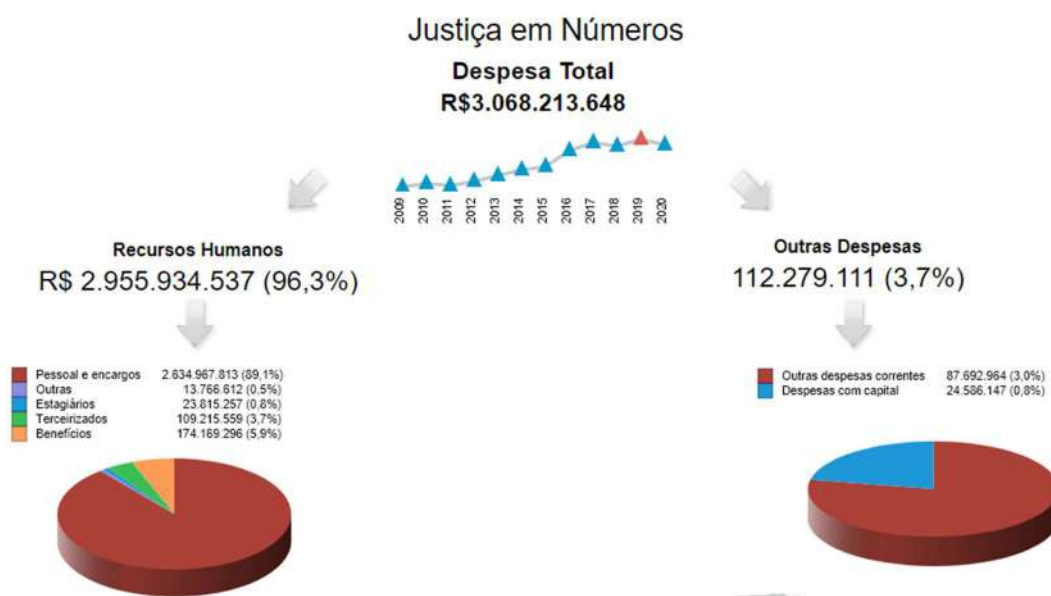
<sup>155</sup> Figura 67 do RJN 2020 (ano-base 2019). Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em 10 de ago. 2022.

### 3.2 Dados da estrutura, despesas e orçamento do TJDFT

O mapeamento da crise dos números investigada na presente pesquisa passou também pela obtenção e análise dos dados referentes ao indicador *insumo*, dividida nos subitens *receitas, despesas e estrutura*. Trata-se de importante subsídio para a dissertação, no sentido de averiguar se toda a estrutura desenvolvida e mantida pelo Estado com a finalidade de manter o funcionamento dos Tribunais tem sido suficiente para melhorar o cenário de litigiosidade existente.

No tocante ao parâmetro da *despesa*, desde logo é possível perceber o alto custo realizado pelo TJDFT, que somente em 2019 foi de R\$ 3 bilhões, levando ao questionamento sobre a razoabilidade desses números em um país como o Brasil, com tantos outros problemas financeiros e estruturais:

**Figura 4.** Despesa total do TJDFT no ano de 2019.



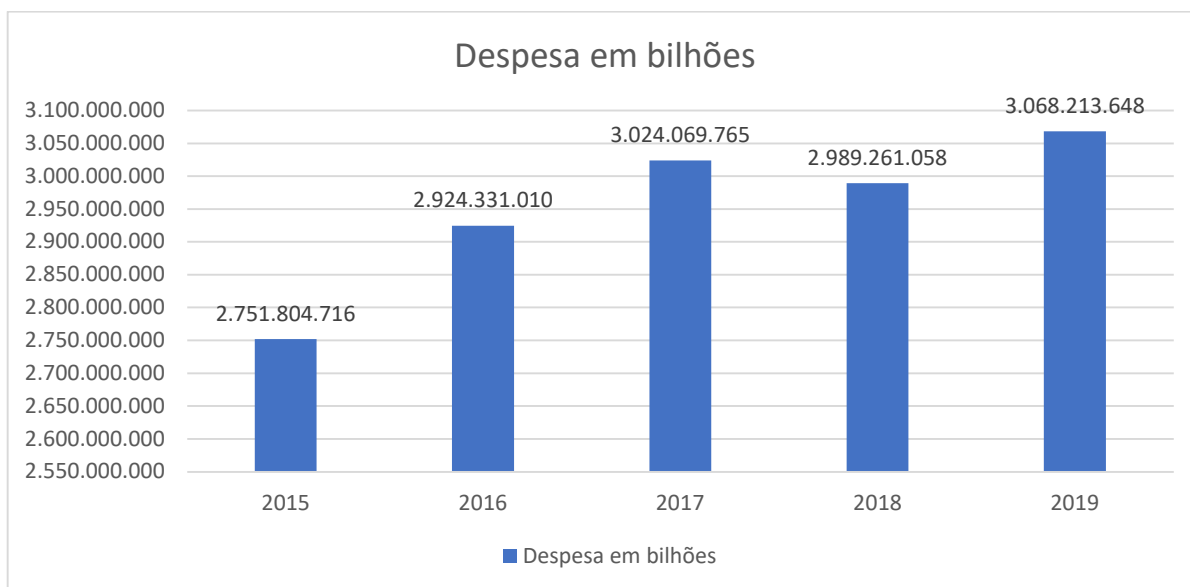
**Fonte:** [https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%4Oneodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%4Oneodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT)

A figura acima apontada também indica um alto investimento em recursos humanos, chegando a 96,3% da totalidade das despesas do ano 2019, revelando que o aumento da



máquina estatal judiciária tanto da despesa, quanto da estrutura e do orçamento crescem proporcionalmente e não dão sinais de arrefecimento.

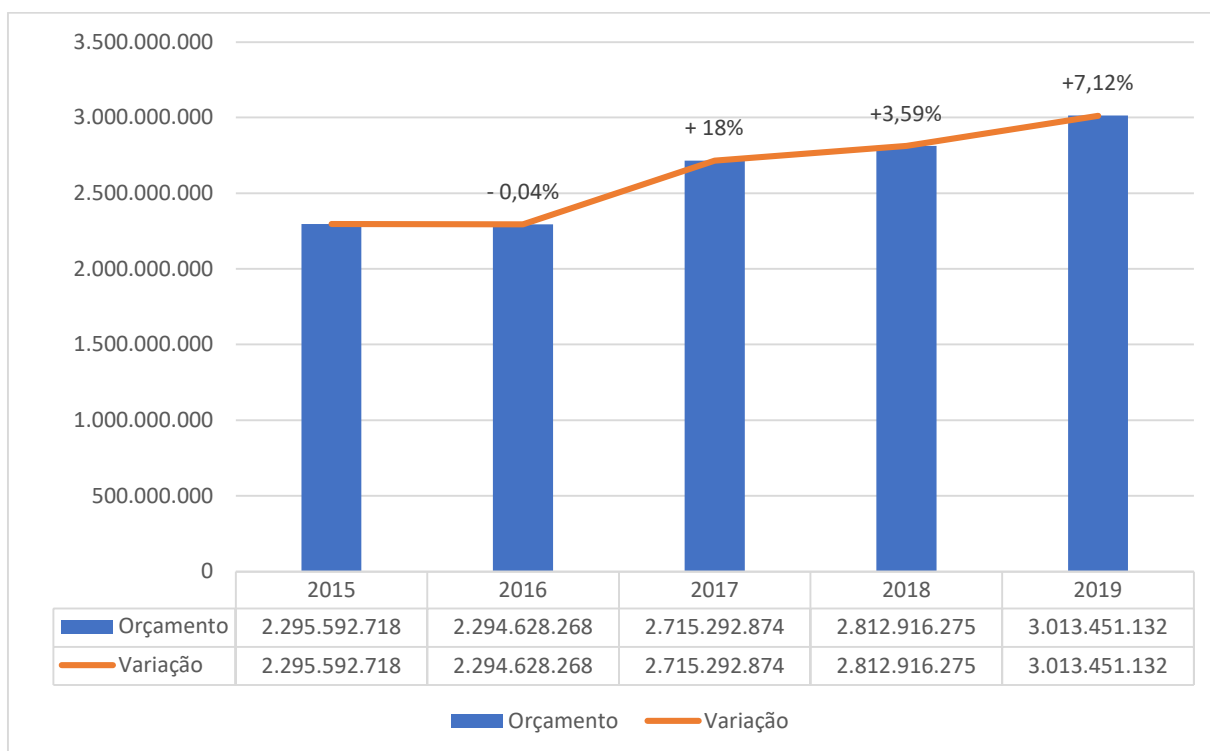
**Gráfico 4.** Série histórica das despesas do TJDFT 2015-2019 (em bilhões de reais)



**Fonte:** [https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT)

Analisando os dados das despesas do TJDFT entre os anos de 2015 e 2019, atestou-se que os valores saltaram de 2.751.804.716 para 3.068.213.648 bilhões de reais, revelando um crescimento de 10,31% e indicando que apenas aquele Tribunal gasta 3,06% de toda a despesa do Poder Judiciário nacional.

Por outro lado, a pesquisa revelou que no tocante ao orçamento total do órgão previsto para o mesmo período pesquisado, houve um aumento real da rubrica orçamentária de 31,27%. Registre-se que o orçamento funciona como um instrumento estratégico para a organização das instituições públicas, em termos de direcionamento das ações e prioridades para o ano seguinte, onde são elaboradas propostas em conjunto com os demais Poderes, por meio da qual são realizadas negociações com a finalidade de obtenção de cada vez mais verbas que possam servir para a concretização dos projetos.

**Gráfico 5.** Série histórica do orçamento do TJDFT 2015-2019 (em bilhões de reais)

**Fonte:** <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/gestao-orcamentaria-e-financeira/orcamento-e-financas/resolucao-cnj-195/lei-orcamentaria-anual-2019>

Isso significa que o TJDFT tem se desdobrado para dar vazão aos quase 419 mil processos ajuizados anualmente. A solução encontrada para essa missão, como será demonstrado logo abaixo, foi aumentar o número de Varas e CEJUSC, aumentar o número de magistrados e servidores, o que, por consequência, eleva proporcionalmente as despesas do órgão, que cada vez mais buscará obter uma fatia do orçamento federal. Se projetar as perspectivas para o futuro, em termos numéricos, da maneira como esses dados se apresentam, acredita-se que o Poder Judiciário não conseguirá vencer a luta contra a alta litigiosidade sem uma mudança de pensamento, aliado ao incentivo aos mecanismos alternativos que possam dar opções à população na resolução das suas controvérsias.

### 3.3 Dados dos perfis das demandas mais ajuizadas na justiça local

O mapeamento dos tipos processuais existentes nos sistemas internos de distribuição foi realizado com o intuito de identificar as *classes* e *assuntos* mais levados ao TJDFT para a resolução. Essa investigação teve como objetivo entender as demandas ajuizadas para que a proposta de intervenção ao final da presente pesquisa possa atingir aqueles casos que de alguma forma impactam e contribuem para a alta litigiosidade.

Para tanto, observou-se que as tabelas processuais foram criadas e unificadas pelo CNJ em 2007, em razão da determinação contida na Resolução n.º 46<sup>156</sup> de 18/12/2007, que determinou o seu emprego perante todo o Poder Judiciário de maneira a melhorar a administração e avaliação da justiça com meios similares em todo o país. A padronização e unificação das classes e assuntos processuais foi aprimorada pela Resolução n.º 326<sup>157</sup> de 26/06/2020, e buscou facilitar a obtenção de dados estatísticos do seu funcionamento.

É importante frisar que as informações das pesquisas oriundas do funcionamento da justiça quanto ao perfil das demandas podem variar a depender dos critérios e variáveis escolhidos para preencher a base de dados. Mas isso não implica em diminuição da importância científica dos dados como preciosa fonte de diagnóstico sobre conteúdo das ações mais levadas ao Judiciário (CHAVES, 2020, p. 138).

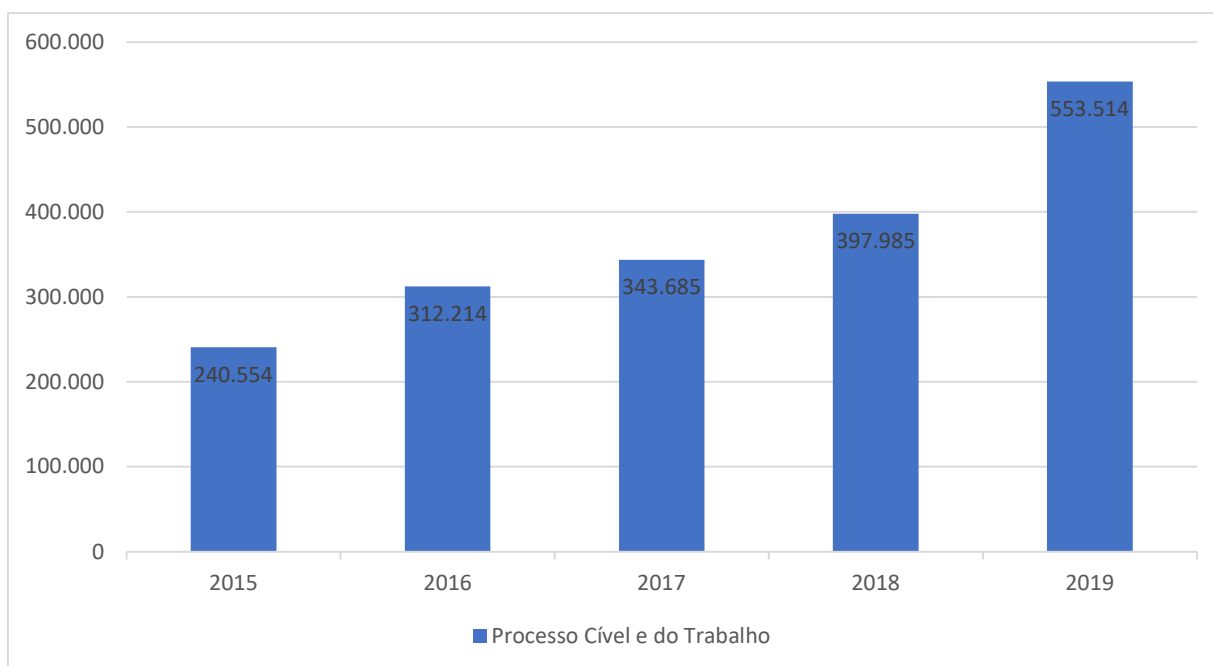
Pelos números apresentados a maior parte dos processos em tramitação no Poder Judiciário são de natureza não criminal, o que implica em dizer que os temas oriundos das *obrigações* são a grande maioria das demandas, tornando útil abordagem também econômica aos dados, uma vez que há necessidade de se conhecer melhor as causas que levam à litigância e a razão pela qual os processos são ajuizados com relação à assuntos que não portam tanta complexidade (CHAVES, 2020, p. 138).

As *classes processuais* mais demandadas são do grande grupo do processo civil e do trabalho tanto no âmbito da fase de conhecimento, cumprimento de sentença e execuções.

---

<sup>156</sup> Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/167>>. Acesso em 10 ago. 2022.

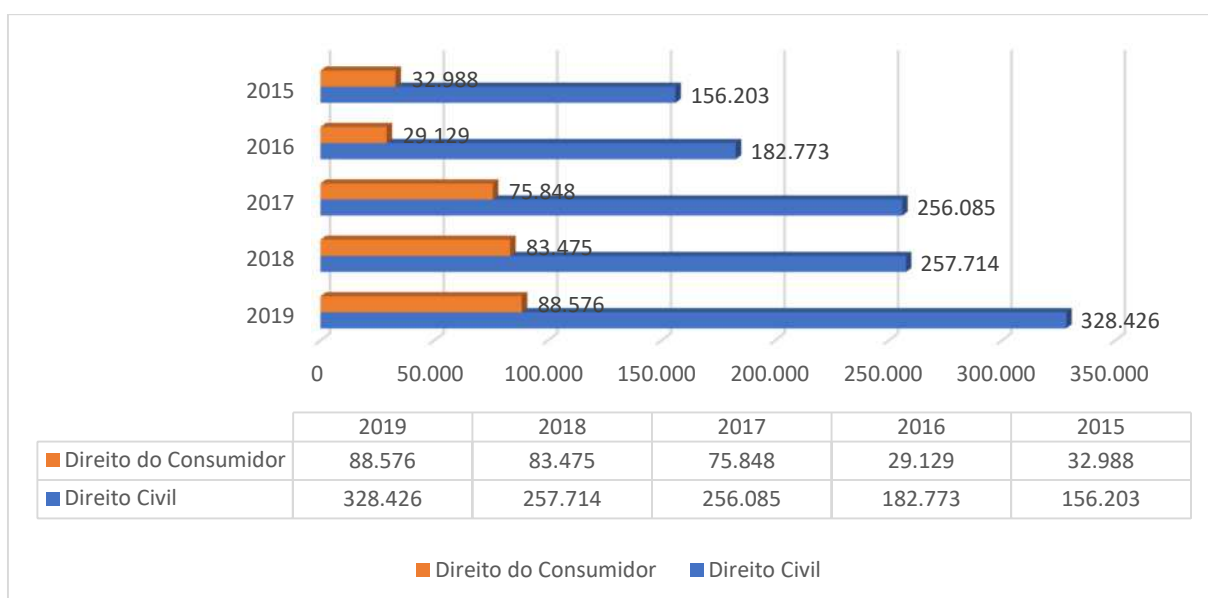
<sup>157</sup> Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3366>>. Acesso em 10 ago. 2022.

**Gráfico 6.** Classes de processos mais demandados TJDFT 2015 – 2019.

**Fonte:** [https://painéis-gestão-estrategica.tjdft.jus.br/jn/litigiosidade\\_tjdft.php](https://painéis-gestão-estrategica.tjdft.jus.br/jn/litigiosidade_tjdft.php)

Os números obtidos junto ao painel de estatísticas do TJDFT demonstram que as *classes* mais demandadas indicam uma tendência de estarem alinhados aos números apresentados pelo CNJ no tocante a todo o Poder Judiciário.

No tocante ao indicador *assunto*, também há tendência de alinhamento com o CNJ.

**Gráfico 7.** Assuntos mais demandados TJDFT 2015 - 2019

**Fonte:** [https://paineis-gestao-estrategica.tjdft.jus.br/jn/litigiosidade\\_tjdft.php](https://paineis-gestao-estrategica.tjdft.jus.br/jn/litigiosidade_tjdft.php)

A exceção fica com relação ao assunto *direito do consumidor*, que no relatório do CNJ aparece como o assunto mais demandado na justiça estadual. Ao contrário do TJDFE, onde o mesmo assunto foi o 4º (quarto) mais ajuizado nos anos de 2015 a 2017 e o 5º (quinto) mais levado à juízo nos anos de 2018 e 2019.

Já o *direito civil* desponta como o segundo mais demandado em todo o judiciário estadual, sendo que no TJDFE figura como o primeiro mais demandado nos anos de 2015 a 2018 e o segundo no ano de 2019.

Também vale registrar que o painel estatístico do TJDFE não discrimina que tipo de processos se referem à *direito civil* e à *direito do consumidor*, assim se optou por seguir a indicação do RJN do CNJ, por meio do qual são assinalados as *obrigações e espécies de contratos e responsabilidade do fornecedor e indenização por dano moral* respectivamente.

Os números revelaram que a quantidade de processos judiciais tratando de demanda consumerista aumentou de 32.988 ações em 2015 para 88.576 casos em 2019, um aumento percentual de 168,5% na série histórica pesquisada. Já os processos cíveis resultaram em um crescimento de 156.203 para 328.426 litígios, representando um incremento de 110,2% naquele Tribunal.

Os tipos de *assuntos* mais demandados no TJDFE revelam que, em regra, são demandas dispendo sobre direitos patrimoniais disponíveis, ou seja, aquelas que possuem alguma expressão econômica, que as partes podem livremente desfrutar ou transacionar, conforme descrito no artigo 841 do Código Civil.<sup>158</sup> As circunstâncias da disponibilidade ou não de um direito, como demonstra um dos assuntos mais demandados da justiça (ex: consumidor), revela-se fundamental para o estudo do possível uso dos mecanismos consensuais extrajudiciais de

---

<sup>158</sup> Conforme leciona a doutrina de Carlos Roberto Gonçalves diferenciando os direitos patrimoniais privados e que admitem transação dos indisponíveis: “Desde logo são afastados todos os direitos não patrimoniais, relativos à personalidade. Não se admite transação a respeito do direito à vida, à honra, à liberdade etc. Mesmo no tocante aos direitos patrimoniais, só se permite a transação sobre os de caráter puramente privado, que não interessam à ordem pública. Excluem-se os bens fora do comércio, insuscetíveis de apropriação e de alienação, e as relações jurídicas de caráter privado que despertam interesse social. Encontram-se nessa situação as questões relativas ao direito de família e ao estado das pessoas. Não se admite, por exemplo, transação sobre adoção, reconhecimento de filhos, poder familiar etc” (GONÇALVES, 2020, p. 838).

resolução de controvérsias que tanto a lei de mediação, quanto a de arbitragem expressamente definem essa possibilidade.<sup>159</sup>

Importante frisar esse aspecto para que soluções buscadas na contenção da crise judiciária possam envolver aquelas demandas que tenham a possibilidade de serem resolvidas extrajudicialmente, sem maiores dificuldades quanto às questões de indisponibilidade, como as que existem, por exemplo, nos casos envolvendo os direitos das crianças, adolescentes, idosos e os criminais, dentre outros.

### 3.4. Dados do crescimento estrutural e taxas de conciliação do TJDFT

Quanto à *estrutura*, optou-se por avaliar os órgãos julgadores e com função conciliatória dos processos cíveis, aqui representados pelas Varas Exclusivas Cíveis, os Juizados Especiais Cíveis, os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) e o CEJUSC.

No período mapeado foi possível identificar um grande crescimento da estrutura judiciária no TJDFT, aqui representado pelas unidades descritas no parágrafo anterior. Os números são imponentes e demonstram a tendência de robustez desenvolvida ao longo dos anos, para que o poder estatal consiga cumprir a sua missão constitucionalmente estabelecida, de não se furtar a decidir as demandas que lhe são apresentadas.

**Figura 5.** Panorama da estrutura do TJDFT no período de 2015 a 2019

**Estrutura do Judiciário de 1ª Instância**

Grupo Estrutura	Itens Estrutura	Ano				
		2015	2016	2017	2018	2019
Varas Exclusivas Cíveis		91	99	99	99	100
Varas Exclusivas de Execução Penal		2	3	3	3	3
Varas Exclusivas Criminais		41	44	44	44	44
Varas Exclusivas de Violência Doméstica		14	16	16	16	16
Varas Cíveis e Criminais		1	2	2	2	2
Varas Exclusivas de Infância e Juventude		2	3	3	3	3
Varas de Infância e Juventude que acumulam idoso e/ou família		0	0	0	0	0
Outras Varas		0	0	0	0	0
<b>Juizados</b>		<b>39</b>	<b>43</b>	<b>43</b>	<b>43</b>	<b>43</b>
Juizados Especiais Cíveis		14	16	17	17	17
Juizados Especiais Criminais		5	5	5	5	5
Juizados Especiais da Fazenda Pública		3	3	3	3	3
Juizados Especiais Únicos ou que acumulem mais de uma competência		15	17	16	16	16
Outras Varas com Juizados Especial Adjunto		2	2	2	2	2
<b>CEJUSCS</b>		<b>7</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>22</b>	<b>33</b>
Núcleo Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos		2	1	1	1	4
Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania		5	18	19	21	29

**Fonte:** <https://paineis-gestao-estrategica.tjdft.jus.br/jn/estrutura.php>

<sup>159</sup> Artigo 3º da Lei 13.140/2015: Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação. Artigo 1º da Lei 9.307/96: As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

Houve um aumento de 9 (nove) varas exclusivamente cíveis na série histórica pesquisada. Em termos percentuais isso representou um acréscimo de 9,89%, se se considerar que os artigos 3º e 12 da Resolução n.º 219/2016<sup>160</sup> do CNJ determinam que o número de servidores das áreas de apoio direto à atividade judicante e a destinação de cargos em comissão e de funções de confiança de 1º e de 2º graus devem ser proporcionais à quantidade média de novos processos distribuídos a cada grau de jurisdição no triênio anterior, é possível perceber que, ao longo dos cinco anos pesquisados houve a necessidade de grande investimento na área fim do Tribunal para dar apoio ao funcionamento das unidades judiciárias.

**E o cenário fica ainda mais irrazoável quando se constata o aumento do número de Juizados Especiais Cíveis de 14 para 17, ampliação de dois NUPEMEC e o acréscimo de 24 (vinte e quatro) CEJUSC. Somente nesta rubrica houve um incremento percentual de 480%.**

Se se levar em consideração apenas essas frações exclusivamente cíveis do órgão judiciário, em cinco anos foram 38 (trinta e oito) novas unidades judiciárias destinadas as áreas fim do Tribunal inauguradas no período. Como já informado, há necessidade de aumento também na quantidade de magistrados, servidores efetivos, cargos em comissão, estagiários, apoio administrativo, além de toda a estrutura indireta envolvida como, por exemplo, os custos de manutenção e material, sem o qual tais unidades não poderiam funcionar, ou funcionariam de maneira ineficaz.

Ao se destacar apenas o aumento exponencial do CEJUSC, entende-se que o incentivo para a transformação dessas unidades em protagonistas no Tribunal decorre da política nacional de solução de conflitos desenvolvida pelo CNJ e já percorrida no presente trabalho, além da promulgação de inovações legislativas apoiando a pacificação por meio da autocomposição, como previsto nas Leis n.º 13.105/15 e 13.140/15.

O CEJUSC tem como principal função a de realizar audiências de mediações e conciliações nos processos oriundos daquele Tribunal, podendo atuar nas áreas cível, fazendária, executivas, de meio ambiente, de família, tanto no 1º como no 2º grau de jurisdição, segundo a dicção do artigo 8º da Resolução n.º 125/2010 do CNJ, ficando a sua criação a cargo de cada Tribunal, de acordo com a sua necessidade.

---

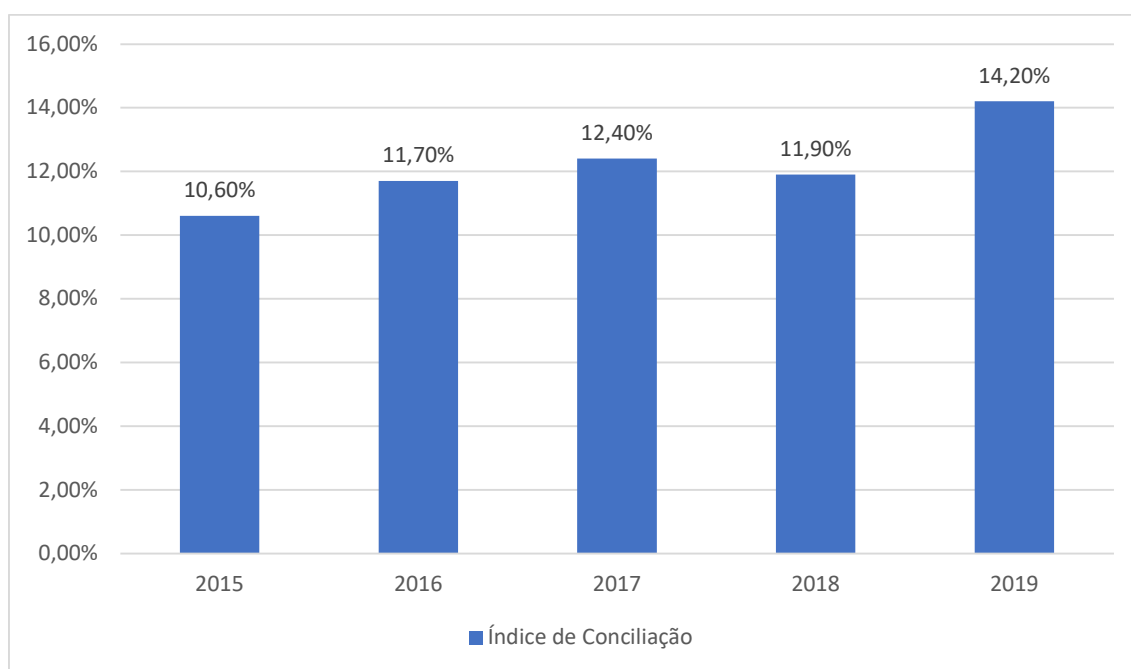
<sup>160</sup> Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2274>>. Acesso em 11 ago. 2022.

Diante da grande quantidade de unidades judiciárias com a missão exclusivamente de tentar compor as partes envolvidas em uma situação de controvérsias, além da nobre missão de atendimento e orientação ao cidadão, era de se esperar que o número de acordos entabulados nos centros fosse de tal maneira tão grande que justificasse a criação de cada vez mais entidades institucionais do mesmo tipo.

Contudo, esse indicador apresentou percentuais de acordo no âmbito do TJDFT que variaram entre 10,6% em 2015 a 14,20% em 2019, contendo uma média de 12,16% de taxa de autocomposições realizadas na séria histórica pesquisa.

O *índice de conciliação*, segundo o glossário de indicadores do CNJ, mede o percentual de sentenças e decisões homologatórias de acordo em relação ao total de sentenças terminativas proferidas judicialmente.<sup>161</sup>

**Gráfico 8.** Taxa de conciliação no TJDFT 2015 - 2019



**Fonte:** [https://painéis-gestao-estrategica.tjdft.jus.br/jn/litigiosidade\\_tjdft.php](https://painéis-gestao-estrategica.tjdft.jus.br/jn/litigiosidade_tjdft.php)

Resta o questionamento se os percentuais de acordos realizados judicialmente são elevados ou baixos. Acredita-se que ao se analisar as taxas de conciliação juntamente com toda a estrutura prevista, o custo de manutenção do órgão, a força de trabalho e a capacidade de atendimento das demandas, parece não ser um número tão relevante a ponto de atestar que a

<sup>161</sup> Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Glossario\\_dos\\_Indicadores\\_de\\_desempenho.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Glossario_dos_Indicadores_de_desempenho.pdf)>. Acesso em 11 ago. 2022.

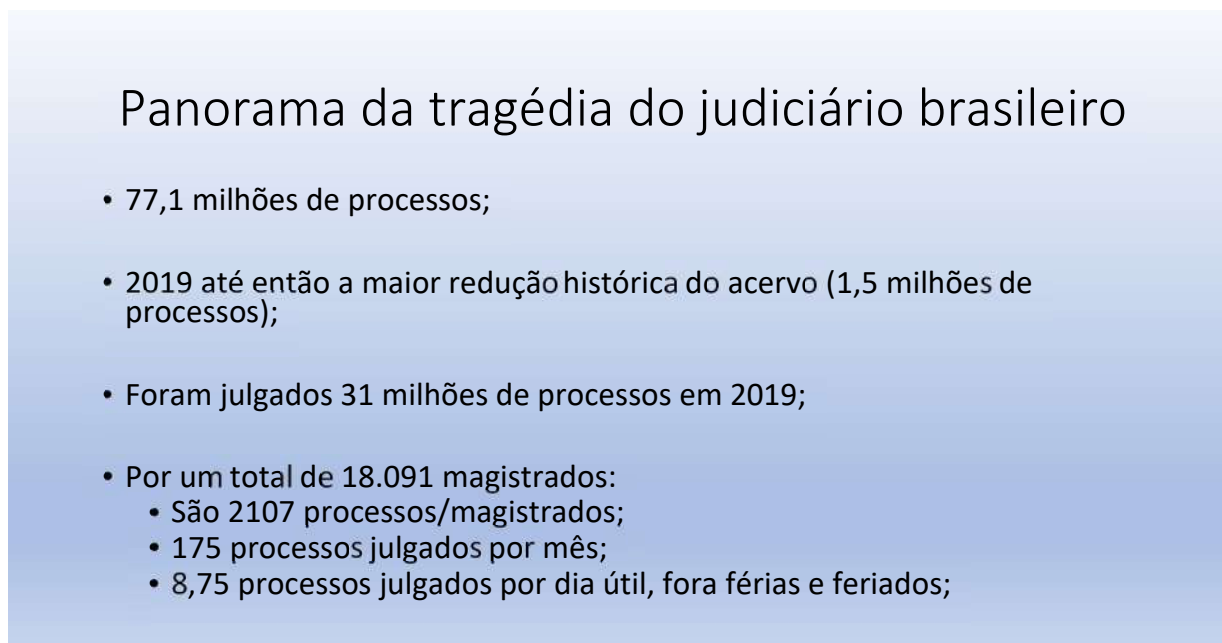


política de solução de conflitos nos moldes atualmente prevista não possa ser remodelada. *A estrutura do CEJUSC cresceu 480% em cinco anos para um aumento percentual de 3,6% na taxa de conciliação judicial.*

Em comparação com os índices de acordo nas plataformas consumeristas, como as do PROCON e do *consumidor.gov.br* é possível perceber nítida desvantagem nos números do modelo judicial de resolução de litígios para a pacificação ocorrida extrajudicialmente naqueles casos. Atualmente o índice médio de solução pacífica na plataforma *consumidor.gov.br* está em 78,4% de sucesso.<sup>162</sup>

Por fim, ainda que a pesquisa tenha focado no TJDF, vale frisar que os números do panorama geral da Poder Judiciário nacional não ficam aquém do Tribunal local, pelo contrário, uma análise aprofundada reforça a sensação de tragédia com que o sistema judicial vem lidando, conforme o resumo da situação atual representado na figura abaixo:

**Figura 6:** Resumo de alguns números do Poder Judiciário nacional



**Fonte:** Elaboração própria com dados obtidos do Relatório Justiça em Números 2020 (ano-base 2019). Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>

<sup>162</sup> Dados obtidos junto ao último boletim informativo do sistema “consumidor.gov.br”, publicado em 16/03/2021. Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/publicacao/externo/>>. Acesso em 03 ago. 2022.

Ora, constatada a situação vivenciada no TJDFT no tocante à manutenção da alta litigiosidade, mesmo após as diversas iniciativas legislativas e administrativas de incentivo aos mecanismos autocompositivos de solução de controvérsias, ficou notório a necessidade de altos investimentos em recursos humanos e estrutura, com a finalidade de conseguir vencer o grande número de casos novos ajuizados a cada ano. Mas chama a atenção o baixo crescimento dos índices de acordos judiciais no mesmo período para um aumento de 480% de CEJUSC, o que revela que as políticas instituídas não estão surtindo os efeitos pretendidos, que não está havendo maior conscientização quanto ao aprimoramento de uma cultura de pacificação mais voltada à consensualidade e que, portanto, a batalha está sendo perdida para o lado da judicialização.

### 3.5 Recolocação do paradigma do acesso à justiça

Nesse capítulo, defronta-se com a árdua missão de recolocar o acesso à justiça, sobretudo em razão da posição de se refutar a ampliação deste princípio e manter sua vinculação à atuação do Estado, através do Poder Judiciário.

Há de se reconhecer, por outro lado, que a solução adjudicada estatal não deve ser sempre o melhor caminho para a resolução de um litígio, mormente haja incentivo no atual ordenamento pátrio permitindo que se busquem alternativas para a pacificação social dos conflitos.<sup>163</sup>

No mesmo sentido Mancuso busca “desconstruir certas premissas” que foram extraídas da interpretação do inciso XXXV do artigo 5º da CF acerca do direito de ação e incentivo à judicialização, que acabam por ajudar a construir a cultura demandista no Brasil. Uma das medidas para que o trajeto seja corrigido passa “por uma readequação conceitual do interesse de agir”, a partir do entendimento de que o Judiciário não deve ser visto sempre como a primeira opção para a resolução de conflito em caso de lesão ou ameaça de lesão a direito. Afinal:

“Urge, pois, uma *mudança de mentalidade*, permitindo reconhecer que a decisão judicial (solução adjudicada estatal) em muitos casos não é o *modus* ideal de resolução de conflitos (ou ao menos não deve ser ofertada como opção imediata e primária). Esse novo contexto parece vir sinalizado na Exposição de Motivos do anteprojeto do novo CPC, item 2: ‘Pretendeu-se converter o processo em instrumento incluído no contexto social em que produzirá efeito o seu resultado. Deu-se ênfase à possibilidade

---

<sup>163</sup> Ver artigo 4º, inciso VII da Constituição Federal e artigo 3º, §§2º e 3º da Lei n.º 13.105/2015.

de as partes porem fim ao conflito pela via da mediação ou da conciliação. Entendeu-se que a satisfação efetiva das partes pode dar-se de modo mais intenso se a solução é por elas criada e não imposta pelo juiz. (...) Impõe-se uma premente *correção de rumos*, que passa por uma readequação conceitual do interesse de agir, entendendo-se que o acesso a uma instância judiciária não é, nem deve ser, a primeira opção, mas, sempre que possível, deve consentir a prévia passagem do histórico de lesão sofrida ou temida por um agente, órgão ou instância idôneo a compor, com justiça e em tempo razoável, a crise prenunciada ou instaurada. Com isso se obterá mais de uma *externalidade positiva*: estímulo à *vera cidadania*, hoje comprometida pela explosão de litigiosidade, à sua vez insuflada pela cultura judiciarista; abertura de um espaço-tempo necessário a que os conflitos alcancem o desejável ponto de maturação; elevação de uma *barreira natural* à demanda excessiva pela Justiça estatal, permitindo antever uma diminuição gradual da massa de processos, gerando condições para uma resposta judiciária tecnicamente consistente e sem dilações excessivas, já que, como é cediço, a *quantidade afeta a qualidade*” (MANCUSO, 2018, p. 270).

Algumas medidas intentadas nesse sentido autorizam afirmar que a interpretação da teoria do acesso à justiça permite, por exemplo, que haja a necessidade de demonstração de prévia tentativa consensual de solução antes da judicialização dos conflitos em determinadas matérias, como no já referido caso do RE 631.240/MG e no âmbito da justiça esportiva (CF, art. 217, §1º).<sup>164</sup>

As iniciativas institucionais e legislativas apresentadas ao longo do trabalho, o impulso dado pela política nacional de solução consensual dos conflitos em relação aos números apresentados, que revelam excessiva litigiosidade, a baixa taxa de sucesso conciliatório e o alto custo de manutenção da estrutura, indicam que os resultados práticos ainda não foram suficientemente relevantes a ponto de afirmar que se está no ponto final da jornada.

Muitos são os motivos que levam as pessoas a entrarem em uma situação de confronto, conforme já explicitado no capítulo 1. A sociedade é considerada naturalmente conflituosa há muito tempo, de maneira que o tratamento dado a esse perfil litigioso surge como importante no momento atual de desenvolvimento do país.

Eleva-se aqui um importante instrumento para a transformação do cenário de alta litigiosidade, que se acredita muitas vezes deixa de ser respeitado, que é o fato de que as pessoas nem sempre buscam a solução dos seus problemas de maneira dialogada. Pelo contrário, a

---

<sup>164</sup> Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados: I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento; II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento; III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional; IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional. § 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei (BRASIL, 1988).

ameaça e a concretização de um processo judicial contra o antagonista parece ser muito mais importante do que a tentativa de uma conversa consensual, em especial quando se fala em problemas decorrentes diretamente das relações humanas que poderiam ser continuadas, como os direitos de vizinhança, de família e escolares.

Algumas razões para tanto demandismo foram indicadas no presente trabalho, como a forma das interações humanas de hoje, o excesso de consumismo, a velocidade das transformações tecnológicas, o histórico cultural combativo do povo, o amplo acesso à justiça instituído no último século e a interpretação de que a inafastabilidade de jurisdição por vezes é confundida com obrigatoriedade de ação judicial, o desrespeito aos direitos e a questão da mentalidade e cultura demandista dos profissionais operadores do direito desde os primórdios da sua formação.

Ademais relembra-se que a ideia de uma sociedade mais consensual, no sentido de que os envolvidos em disputas possam tentar construir suas próprias soluções, anteriormente à judicialização do problema, vai no mesmo caminho da lembrança de que o hábito da população já foi o de resolver de maneira local seus problemas, bem antes, e mesmo paralelamente, ao monopólio da jurisdição e ao protagonismo dos tribunais. Lembre-se, neste ponto, da iniciativa da justiça comunitária que bem representa o resgate das lideranças locais e o auxílio da vizinhança na resolução de controvérsias.<sup>165</sup>

O direito de ação não deve ser entendido como um dever de ação, e os índices de litigiosidade e congestionamento aliado às despesas do Judiciário com estrutura e manutenção da máquina denotam que as medidas legislativas e administrativas adotadas nos últimos anos com o intuito de diminuir o número de processos novos ainda não foram suficientes para alterar o cenário de crise já identificado.

Fala-se, assim, em recolocação do paradigma do acesso à justiça e atualização do conceito de jurisdição, normalmente relacionado à estrutura do sistema como um todo, para se considerar que a prevenção de conflitos e sua tentativa de resolução consensual, oportuna, justa

---

<sup>165</sup> Boaventura relembra seus estudos realizados em uma favela brasileira na década de 1970, onde ficou constatado que a resolução das controvérsias por via comunitária e de vizinhança funcionava paralelamente à atuação estatal: “Em primeiro lugar, de um ponto de vista sociológico, o Estado contemporâneo não tem o monopólio da produção e distribuição do direito. Sendo embora o direito estatal o modo de juridicidade dominante, ele coexiste na sociedade com outros modos de juridicidade, outros direitos que com ele se articulam de modos diversos. Este conjunto de articulações e interrelações entre vários modos de produção do direito constitui o que designo por formação jurídica. Em segundo lugar, o relativo declínio da litigiosidade civil, longe de ser indício de diminuição da conflitualidade social e jurídica, é antes o resultado do desvio desse conflitualidade para outros mecanismos de resolução, informais, mais baratos e expeditos, existentes na sociedade” (SANTOS, 1986, p. 27).

e menos custosa também possa ocorrer em alguns casos extrajudicialmente (CHIESI FILHO, 2020, p. 84).

Isso porque concebe-se a ideia de que o custo social de uma justiça ineficiente em relação ao seu funcionamento, aqui incluído o número de processos, o tempo de duração e a estrutura para suportar a sua missão fundamental, recai sobre as partes processuais e sobre toda a sociedade. E que propostas de restrição ao acesso à justiça com a finalidade de garantir o cumprimento dos preceitos constitucionais não devem ser repelidas de imediato, pois o modelo atual é que revela um cenário inconstitucional, de tal maneira que pode ser avaliado e reformulado (WOLKART, 2019, p. 311/312).<sup>166</sup>

A situação atual por vezes aparenta irracionalidade, que se chega a questionar se o estímulo à desjudicialização como fomentado pelo Judiciário não contradiz ao próprio investimento que aquele Poder realiza para manter as portas abertas e conseguir dar vazão à toda a demanda reprimida e vindoura. No caso do uso da mediação judicial, ainda que a indique como um ato incidental ao processo e ocorra no seu início, da mesma maneira todo o aparato de um tribunal foi utilizado, como, por exemplo, o setor de distribuição, o CEJUSC, as custas para a realização de diligências, além dos gastos indiretos, implicando da mesma maneira em custo de manutenção (WAQUIM; SUXBERGER, 2018, p. 22-23).

E se vai além ao sugerir que uma tentativa antecipada de solução consensual previamente ao encaminhamento de ação judicial deveria ser objeto de imposição legislativa por meio de emenda constitucional, em razão da necessidade de dar rigidez ao livre acesso ao Judiciário sem critério ou sem resistência da parte adversa. Ademais, indica-se que, dessa

---

<sup>166</sup> No mesmo sentido Gico Júnior assim leciona: “Como visto, o Judiciário é um recurso escasso rival, quanto mais é usado, mais difícil é que outros o usem. No entanto, quando um litigante individual decide levar o seu caso aos tribunais, ele leva em consideração apenas seus custos e benefícios privados. O agente não computa o custo social de seu litígio, incluindo o tempo que outras ações mais ou menos importantes, mais ou menos meritórias, terão de aguardar até que seu caso seja decidido. Assim como o vaqueiro na Tragédia dos Comuns possui incentivos para colocar quantas cabeças de gado conseguir no pasto, os litigantes têm incentivos para acionar o Judiciário enquanto seu benefício individual esperado for maior que seu custo individual esperado. A sua contribuição individual para o congestionamento é substancialmente externalizada” (GICO JUNIOR, 2012, p. 118). E continua: “Todavia, em um Judiciário já sobrecarregado, se, por um lado, o aumento do número de litígios constitui um legítimo exercício da cidadania, por outro, contribui para a morosidade judicial e, assim, aumenta o tempo necessário para resolver um litígio qualquer (t), o que, por sua vez, reduz o valor presente da demanda para o titular do direito. Em outras palavras, o incentivo isolado à litigância pela redução de custos de litigar (acesso ao Judiciário), *ceteris paribus*, induz à morosidade judicial que, por sua vez, reduz a utilidade real dos direitos. Além disso, um grupo marginal de usuários potenciais do Judiciário deixará de usá-lo para fazer valer seus direitos, porque não compensará. Esses titulares legítimos de interesses juridicamente protegidos, na prática, não poderão exercer seus direitos, o que é um resultado oposto ao inicialmente pretendido com a política de acesso ao Judiciário. Novamente, temos uma Tragédia do Judiciário em que o livre acesso ao principal (*resource system*), incentivado por subsídios públicos, leva a uma sobreutilização que, a seu turno, leva à exclusão de usuários pela rivalidade e que não deveriam ser excluídos” (GICO JUNIOR, 2012, p. 123).

maneira, também haveria o entendimento das partes e advogados sobre a necessidade de se colaborar na construção de soluções, uma vez que o conflito poderia ser tratado de forma positiva e educativa (WAQUIM; SUXBERGER, 2018, p. 26).

Diante do cenário de crise instalada, chega-se ao ponto de apontar que a política de tratamento adequado de solução de conflitos, no que toca aos mecanismos não suasórios de elucidação, como a mediação, não tem servido para estimular transformações sociais, mudança de postura e comportamento, justamente por estar sendo realizada dentro do próprio Poder em crise, de modo que o crescimento do uso das ferramentas conciliatórias, importa em utilização de toda a estrutura do órgão, revelando certa ineficácia (WAQUIM; SUXBERGER, 2018, p. 31).

Por isso, necessário refletir sobre as estratégias desenvolvidas até o presente momento, afinal são mais de dez anos da promulgação da Resolução n.º 125/CNJ, dentre outras propostas de mudanças, contudo, conforme demonstrado na presente pesquisa, sem estarem surtindo efeitos satisfatórios. Não se deve ter sempre como negativas sugestões de melhorias do cenário de funcionamento de um Poder importante para o desenvolvimento do país e para a garantia da ordem democrática, ainda que haja a necessidade de repensar um paradigma tão relevante quanto o do acesso à justiça e o seu acólito representado na figura da inafastabilidade da jurisdição.<sup>167</sup>

Assim, entende-se que a possível resolução de conflitos pela via autônoma e extrajudicial deve ser cada vez mais incentivada pelo legislativo, interpretada de maneira ampla pela doutrina e jurisprudência, e que estimular a tentativa prévia e obrigatória de solução consensual pode ser admitida no ordenamento, de modo que o acesso à justiça fique *diferido* no tempo.

A observância das regras processuais vigentes e a manifestação contida no acórdão do STF proferido no RE 631.240/MG<sup>168</sup> indicam que condicionar a ação judicial à certos requisitos

---

<sup>167</sup> “Nestas condições não me parece possível que o Estado possa, através de medidas de dinamização da administração da justiça, absorver em futuro próximo estas formas de justiça privada como por vezes se designam. Quando muito, é possível que os grupos neo-corporativistas mais organizados venham a ter poder político suficiente para impor tutelas jurisdicionais diferenciadas mais afeitas à dinâmica interna dos seus interesses. Não me parece tão pouco que estes mecanismos de resolução dos litígios à margem do controle do Estado sejam intrinsecamente negativos ou atentatórios da democracia. Podem, pelo contrário, ser agentes de democratização da sociedade. Tudo depende do conteúdo dos interesses em jogo e do impacto do seu comércio privado no processo de desenvolvimento democrático da sociedade no seu todo” (SANTOS, 1986, p. 31).

<sup>168</sup> Trecho do voto do Min. Teori Zavascki lecionando sobre o interesse de agir: “É da jurisprudência firme do Tribunal o entendimento de que o direito de ação garantido nesse preceito constitucional não é incompatível com a submissão do demandante a certos pré-requisitos de ordem processual, estabelecidos nas leis ordinárias (v.g.:

não viola a constituição e que a extinção de processos em determinados pleitos por falta de interesse de agir em razão da não tentativa de resolução prévia e extrajudicial é plenamente válida.

A aplicação dessa tese reforçando a desnecessidade de utilização da via judicial em razão da não tentativa de resolução extrajudicial prévia foi utilizada em algumas outras situações, como no RESP n.º 1.734.733/PE (tratando da compensação do débito tributário)<sup>169</sup> e n.º 1.349.453/MS (sobre a exibição de documentos)<sup>170</sup>, além do Recurso Extraordinário n.º 839.353/MA (discutindo a cobrança do seguro obrigatório DPVAT).<sup>171</sup>

---

Pet 4556 AgR/DF, Pleno, Min. Eros Grau, DJe 21/8/2009). Nesse sentido, jamais se duvidou da constitucionalidade da submissão do demandante ao atendimento de certas ‘condições de ação’, previstas no Código de Processo Civil, entre as quais a do ‘**interesse de agir**’ (art. 267, VI). Consiste essa condição em demonstrar que a demanda judicial é providência necessária, útil e adequada à obtenção de provimento tendente a reparar a lesão ou a afastar a ameaça a direito. Portanto, antes de antagonizar-se com ela, o interesse de agir, na verdade, é requisito natural e próprio da garantia constitucional de acesso ao Judiciário. Realmente, se a ação judicial é assegurada e reservada para casos de ‘lesão ou ameaça a direito’ (CF, art. 5º, XXXV), não seria apropriado aceitá-la em hipóteses em que, nem em tese, se verifica lesão ou ameaça dessa natureza.” Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>>. Acesso em 16 ago. 2022.

<sup>169</sup> Como determinado no dispositivo do acórdão: “(...)5. Quanto à alegação da ausência de **interesse de agir** da parte recorrida em relação ao direito subjetivo de realizar a repetição dos valores dos últimos 5 (cinco) anos, entendo que merece prosperar a pretensão recursal. Compreende-se que, efetivamente, o direito de ação garantido pelo art. 5º, XXXV, da CF tem como legítimo limitador o interesse processual do pretense autor da ação (CPC/2015 - Art. 17. Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade). O interesse de agir, também chamado interesse processual, caracteriza-se pela materialização do binômio necessidade-utilidade da atuação jurisdicional. A existência de conflito de interesses no âmbito do direito material faz nascer o interesse processual para aquele que não conseguiu satisfazer consensualmente seu direito. 6. Substanciado pelo apanhado doutrinário e jurisprudencial, tem-se que a falta de postulação administrativa dos pedidos de compensação ou de repetição do indébito tributário resulta, como no caso dos autos, na ausência de interesse processual dos que litigam diretamente no Poder Judiciário. O pedido, nesses casos, carece do elemento configurador de resistência pela Administração Tributária à pretensão. Não há conflito. Não há lide. Não há, por conseguinte, interesse de agir nessas situações. O Poder Judiciário é a via destinada à resolução dos conflitos, o que também indica que, enquanto não houver resistência da Administração, não há interesse de agir daquele que ‘judicializa’ sua pretensão. 7. Dois aspectos merecem ser observados quanto a matérias com grande potencial de judicialização, como a tributária e a previdenciária. O primeiro, sob a ótica da análise econômica do direito, quando o Estado brasileiro realiza grandes despesas para financiar o funcionamento do Poder Executivo e do Poder Judiciário para que o primeiro deixe de exercer sua competência legal de examinar os pedidos administrativos em matéria tributária; e o segundo, em substituição ao primeiro, exerce a jurisdição em questões que os cidadãos poderiam ver resolvidas de forma mais célere e menos dispendiosa no âmbito administrativo (...). 8. Outro ponto a ser considerado é o estímulo criado pelo Novo Código de Processo Civil de 2015 à solução consensual da lide, prevendo uma série de instrumentos materiais e processuais que direcionam as partes para comporem, de forma autônoma e segundo sua vontade, o objeto do litígio”. Relator Min. Herman Benjamin, Data de Julgamento: 07/06/2018, Data de Publicação: 28/11/2018. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/860430518/recurso-especial-resp-1734733-pe-2018-0082256-1>>.

Acesso em 16 ago. 2022.

<sup>170</sup> EMENTA: PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. EXPURGOS INFLACIONÁRIOS EM CADERNETA DE POUPANÇA. EXIBIÇÃO DE EXTRATOS BANCÁRIOS. AÇÃO CAUTELAR DE EXIBIÇÃO DE DOCUMENTOS. INTERESSE DE AGIR. PEDIDO PRÉVIO À INSTITUIÇÃO FINANCEIRA E PAGAMENTO DO CUSTO DO SERVIÇO. NECESSIDADE. Relator Min. Luis Felipe Salomão. Data de julgamento: 10/12/2014. Data de Publicação: 02/02/2015. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/863831603/recurso-especial-resp-1349453-ms-2012-0218955-5>>. Acesso em 16 ago. 2022.

<sup>171</sup> Trecho da decisão proferida no caso: “Não merece prosperar o recurso. Esta Corte já firmou entendimento no sentido de que o estabelecimento de condições para o exercício do direito de ação é compatível com o

A utilização no presente trabalho do posicionamento contido nas jurisprudências das cortes superiores brasileiras, bem como do emprego das regras processuais vigentes não tem o condão de excluir das partes a possibilidade de levar a suas demandas para a resolução por um magistrado, mas que, em determinados tipos de controvérsias, como as oriundas do direito do consumidor, e diante do cenário de crise do número de processos e dos custos de manutenção da máquina judiciária, possa-se entender que o Poder Judiciário deve ser reconhecido como instância subsidiária e que existem outros mecanismos plenamente estabelecidos capazes de dirimir o conflito.

Como o exemplificado no PL 533/2019, a necessidade da demonstração de que houve resistência a uma pretensão ou a uma negociação que fosse capaz de auxiliar na resolução do problema é perfeitamente cabível e aceitável dentro do ordenamento brasileiro. Esse posicionamento busca recolocar o acesso à justiça de maneira a reforçar a importância do órgão judiciário estatal como definidor de controvérsias. Além disso, o PL 3.813/2020 impondo a necessidade de prévia tentativa de solução consensual e extrajudicial, demonstra o interesse do legislador com o tema e a sensibilidade da casa legislativa em entender o momento de crise atualmente vivenciado quanto à não reversão da excessiva litigiosidade, mesmo com tantos novos incentivos.

Nesse cenário de reforço ao extrajudicial o direito de ação ainda estaria respeitado, mas, em face dos problemas já narrados no presente estudo, ficaria diferido no tempo. A falta de uma pretensão resistida, considerada alguma tentativa de negociação dialogada, afetaria o interesse de agir processual e atingiria a demanda tentada, de forma que, com o tempo, as partes e advogados passassem a reconhecer a visão de que o Judiciário deve ser entendido como instância subsidiária na resolução de certos tipos de controvérsias.

A posição do autor do presente trabalho caminha no sentido de que o momento atual é de transformação e de maior rigidez na exigência da desnecessidade de procura judicial e que a ferramenta ideal para que haja cada vez mais investidas extrajudiciais de autocomposição

---

princípio do livre acesso ao Poder Judiciário, previsto no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal. A ameaça ou lesão a direito aptas a ensejarem a necessidade de manifestação judiciária do Estado só se caracterizam após o prévio requerimento administrativo, o qual não se confunde com o esgotamento das instâncias administrativas, consoante firmado pelo Plenário da Corte no julgamento de repercussão geral reconhecida nos autos do RE 631.240, Rel. Min. Roberto Barroso, Sessão do dia 03/9/2014”. Relator Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 04/02/2015, Data de Publicação: 09/02/2015. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25355116/recurso-extraordinario-re-839353-ma-stf>>. Acesso em 16 ago. 2022.



seria a promulgação da legislação nos moldes acima descritos, uma vez que teriam o condão de impactar a cultura demandista instalada na nossa sociedade. Isso considerando o sinal obtido pelas pesquisas, que demonstraram pouca redução dos números, mesmo diante de inúmeras reformas e inovações legislativas promovendo a solução consensual dentro das paredes dos tribunais.

Contudo, em razão da dificuldade de se ultrapassar alguns obstáculos doutrinários e jurisprudenciais à imposição da tentativa prévia, como o fato de que há um grande julgado proferido pelo STF admitindo o condicionamento de ação judicial à prévia tentativa de resolução extrajudicial (RE 631.240/MG), propor-se-á ao final como apêndice uma sutil transformação administrativa no âmbito do sistema de distribuição do TJDFT, quanto à demonstração da pretensão resistida previamente ao acesso ao judiciário, além do apoio da plataforma *consumidor.gov.br* e outros setores com a mesma função, no âmbito das ações envolvendo assuntos consumeristas.

Isso, porque, parece até certo ponto estranho que alguém seja processado judicialmente sem que qualquer tentativa de desenlace tenha sido efetuada, em determinados casos. Caminha-se assim junto com o disposto no PL 533/2019 que tenta qualificar a pretensão resistida, dispondo sobre a obrigatoriedade de demonstrar a irresignação não atendida ou não tentada, de modo que haveria restrições no interesse de agir nas demandas envolvendo direitos patrimoniais disponíveis.

A necessidade de postulação em juízo, conforme o artigo 17 do CPC tem que estar evidenciada para que a jurisdição possa atuar, até como demonstração de boa-fé processual. Mas é difícil identificar nas iniciais dos processos ajuizados se houve ou não essa tentativa, principalmente em tempos de processos eletrônicos.

Tanto é assim, que em consulta ao setor de distribuição do TJDFT, representado aqui pela Secretaria de Atendimento ao Jurisdicionado – SEAJ, obteve-se a informação de que não há campo específico no sistema do PJE para a parte ou seu advogado informarem se houve ou não tentativa prévia de acordo. Tampouco há estatísticas revelando as iniciais que apresentaram ou não essa informação.

Portanto é relevante registrar que a garantia da inafastabilidade da jurisdição prevista no artigo 5º, inciso XXXV é de fundamental importância para a manutenção da paz e da democracia, sem a qual os direitos estariam em perigo. Contudo, por outro lado, isso não significa que o direito de ação possa ser manejado a qualquer custo e sem critérios definidores

que possam demonstrar a efetiva necessidade de atuação da estatal. A imposição de requisitos para a apreciação do mérito de uma demanda atende ao comando constitucional, pois, em caso de não desenvolvimento processual em razão de não serem atendidos, significa que não há lide, não há resistência ao cumprimento da pretensão, portanto, carece de conveniência o Judiciário agir no caso, conforme já determinado pela jurisprudência da corte suprema.

O reforço pela consensualidade extrajudicial dos mecanismos de solução de conflitos previstos no ordenamento (Resolução n.º 125/CNJ, art. 3º do CPC/2015, Lei. 13.140/2015, Lei 9.307/96) aliado ao avanço da tecnologia em parte do povo brasileiro e nas instituições nacionais, indicados na presente dissertação, tende a seguir o caminho da desjudicialização que está em curso atualmente.<sup>172</sup>

Isso não significa diminuição da importância da jurisdição ou o seu fim, até porque reconhece-se os esforços diariamente realizados pelos profissionais que atuam nos órgãos no sentido de conseguir vencer com eficiência o número de processos ajuizados constantemente. Pelo contrário, busca-se maior qualidade na prestação jurisdicional, à medida que aquelas ações costumeiramente intentadas nos tribunais, em especial quando se fala em direito do consumidor e juizado especial, possam ser resolvidas sem que haja necessidade de intervenção do Estado-juiz. Nesse cenário sugerido, o Poder Judiciário se manteria plenamente ativo para o que realmente necessita de sua atuação, além da posição residual e subsidiária para com todas as controvérsias potencialmente judiciáveis, respeitando, assim, o acesso à justiça e a inafastabilidade da jurisdição.

Para tanto, considerando-se a ideia da presente dissertação de ser propositiva com relação a alguma possível contribuição para a resolução do problema identificado, um apoio nesse sentido residiria na transformação da cultura da sentença no âmbito consumerista para um viés de pacificação consensual a partir do aproveitamento da plataforma *consumidor.gov.br*, que já apresentou bons índices de performance em comparação aos centros judiciais de solução de controvérsias.

Alguns doutrinadores como Erick Navarro (2019) identificam que há um nível de desinformação muito grande nos processos *judiciais* no tocante às perspectivas de êxito, além do problema do valor que cada parte confere ao seu pleito, o que dificulta uma boa negociação

---

<sup>172</sup> Relembre-se a discussão ocorrida atualmente no Senado Federal acerca Projeto de Lei n.º 6.204/2019, que dispõe sobre a desjudicialização da execução civil, altera diversos dispositivos infraconstitucionais e atribui ao tabelião de protesto o exercício das funções de agente de execução. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>>. Acesso em 18 ago. 2022.

e diálogo, além de exacerbar os sentimentos, aliado ao que ele chamou de viés de otimismo dos advogados, que contribuem para que o Judiciário apresentem taxas de acordo tão baixas em comparação a outros mecanismos. Ao fim ele propõe criar um ambiente de cooperação entre as partes litigiosas baseado no princípio da boa-fé, a partir de algumas soluções como, por exemplo, a mudança no regime das custas processuais e sua redistribuição ao longo do processo, reestruturação no modelo de gratuidade de justiça, diferentes incentivos aos juízes e advogados, alteração da punição para os litigantes de má-fé, maior efetividade no cumprimento das decisões judiciais, e a promoção da cooperação através da utilização das tecnologias mais avançadas (WOLKART, 2019, p. 353-359, 373 e 414).<sup>173</sup>

Mas a proposta desse estudo não é apenas inferir acerca de eventuais falhas no modelo jurisdicional heterônomo, mas, sim, reforçar a ideia de que o ordenamento nacional tem mecanismos de solução *extrajudiciais* plenamente estabelecidos, bastando que haja transformação da postura das partes controvertidas, além dos advogados e demais operadores do direito, para um comportamento que privilegie a solução extrajudicial em determinados tipos de problemas transacionáveis de acordo com a lei. E os indicadores da performance da plataforma *consumidor.gov.br* demonstram que os vieses existentes após a instauração de um processo *judicial*, como o otimismo exagerado e os sentimentos pessoais, ficam diminuídos em eventual negociação realizada diretamente com o opositor por meio digital.

---

<sup>173</sup> O autor propõe a análise das causas de não realização de acordo judicial sob a égide da economia clássica e dispõe sobre alguns fatores como: “assimetria de informação”, a “condição de litigância”, representada aqui discrepância de expectativas dos envolvidos e sua relação com o custo do processo, a incerteza quanto aos fatos e quanto aos direitos. E assim ele finaliza: “Os modelos utilizados neste capítulo demonstraram que o sistema brasileiro não gera estímulos suficientes para o alcance de taxas ótimas de ajuizamento de demandas judiciais e de realização de autocomposição de conflitos, dentro ou fora do processo. As razões passam pelos baixos custos do processo, pela distribuição desses custos, pela estrutura remuneratória de advogados públicos e privados e pelas assimetrias informacionais geradas pelo procedimento e pelo desrespeito aos precedentes. Esse universo de defeitos fomenta o cenário de tragédia da justiça, emperrando as engrenagens judiciais e dificultando o atingimento do verdadeiro ideal cooperativo: a tutela efetiva, justa e tempestiva dos direitos” (WOLKART, 2019, p. 435).

Portanto, acompanha-se a posição defendida pelos estudiosos Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>174</sup> e Carlos Alberto de Salles<sup>175</sup> de que a necessidade de procura do Judiciário para a resolução de um desacordo em determinados casos somente deveria ocorrer após uma tentativa prévia de solução amistosa fora dos muros dos tribunais, de maneira a prevenir um conflito judicial desnecessário. Caso não haja sucesso na investida, tanto pela dificuldade de chegar a um acordo justo para os envolvidos, quanto pela resistência do oponente em dialogar na busca pela construção de uma saída, então seria viável a procura pela autoridade estatal jurisdicional que resolva a demanda. Não há que falar renúncia total à jurisdição ou exclusão absoluta do acesso à justiça, pelo contrário, o sistema judicial estaria reforçado e ciente de que as demandas ali apresentadas de fato não puderam ser solucionadas pelos próprios discordantes.

A possibilidade de fortalecimento dos mecanismos extrajudiciais de solução de controvérsias em razão do cenário de alta litigiosidade identificada na presente pesquisa

---

<sup>174</sup> O autor desenvolve teoria dissecando algumas causas para a crise numérica de processos em trâmite na justiça, como, por exemplo: a cultura demandista, a fúria legislativa, a judicialização da política, o ativismo judicial, a crise de efetividade dos comandos condenatórios, a falta de ônus para os litigantes habituais, o gigantismo do judiciário, a litigiosidade contida e a deficiência na divulgação de outros meios autocompositivos. Por fim ele arremata: “O maciço e crescente investimento em recursos humanos e materiais na estrutura e operacionalidade da justiça estatal (...), nem por isso faz arrefecer a enorme *crise numérica* dos processos pendentes. É uma evidência de que a Justiça estatal é para ser *ofertada*, sob certos pressupostos, mas não pode ser prodigalizada e muito menos banalizada, sob pena de provocar deletérias externalidades negativas: exacerba a contenciosidade ao interno da sociedade; desestimula a busca por outros meios, auto e heterocompositivos; fomenta a *cultura demandista*, que esgarça o tecido social; induz o *gigantismo judiciário*, que, à sua vez, retroalimenta a demanda, num perverso círculo viciosos. (...) **O antídoto para se tentar reverter esse quadro começa pela aceitação de que, no contexto contemporâneo, a Justiça estatal deve ser ofertada sob um registro residual e subsidiário, por modo a ficar reservada aos conflitos que realmente reclamam passagem judiciária, seja por singularidades de matérias ou de pessoa, seja porque a crise jurídica demanda uma cognição de exauriente e de profundidade, seja porque a controvérsia se mostrou refratária à resolução por outros meios, auto ou heterocompositivos**”. E finaliza: “Hoje impende reconhecer que se tornou insustentável (porque inconsistente e impraticável) a *ligação direta* entre um histórico de dano sofrido ou temido e a intervenção de um órgão judicial. Antes e superiormente, sob uma perspectiva realista e atualizada, deve-se entender que o *interesse de agir* (componente do direito de ação, consistente na *necessidade – utilidade* da ação judicial) pressupõe que realmente seja *indispensável* tal *passagem judiciária*, o que, corolariamente, autoriza o enquadramento da Justiça estatal sob um registro *subsidiário e residual*, até porque, se o conflito comporta resolução por *outros meios*, então a ação judicial não é (ainda) *necessária*” (MANCUSO, 2018, p. 506 e 514 – grifos nossos).

<sup>175</sup> O autor confere abordagem semelhante baseada no entendimento do STF pela constitucionalidade de mecanismo alternativos diversos da jurisdição estatal, como no caso da lei de arbitragem, e propõe um reexame do conceito da inafastabilidade de jurisdição: “Dessa maneira, em uma definição alargada, o conceito de jurisdição poderá contemplar mecanismos alternativos de solução de controvérsias, ainda que não abrigados no aparato judiciário do Estado. (...) O modo judicial de solução de controvérsias deve ser visto como umas das formas dentro de um universo de alternativas parcial ou totalmente direcionadas aos mesmos fins. O reconhecimento dessa realidade permite melhor enquadrar a escolha e o momento de se recorrer a determinado mecanismo de solução de conflitos. Isso possibilita, em longo prazo, uma redução da sobrecarga do Judiciário, mas também tem a real importância de propiciar canais para uma resposta mais adequada à situação do interessado. A preocupação, ressalte-se, não é apenas de custo e duração do processo, mas também de adequação da qualidade da resposta dada por determinado mecanismo, levando em conta a maneira como atua sobre uma situação concreta”. E conclui: “Nos termos desenvolvidos acima, o direito brasileiro não tem repudiado requisitos para obtenção de uma prestação jurisdicional dotada de utilidade. Não há, portanto, sentido lógico em afirmar a inconstitucionalidade de condicionar-se a prestação jurisdicional ao esgotamento de vias consensuais para solução da pendência” (SALLES, 2006, p. 784-785 e 790).

também ocorre porque a resolução de um processo judicial por meio de sentença ocasionalmente trará a sensação de pacificação para os envolvidos. Isso decorre do fato de que um terceiro alheio ao problema decidiu a questão passada, o que nem sempre reflete em uma perspectiva de atuação melhor para o futuro.<sup>176</sup>

Por essa razão, em face de todo o exposto, é que se reforça a convicção de que a promoção de uma cultura de pacificação de conflitos deve contar com o estímulo contínuo à comunidade no sentido de que os cidadãos envolvidos em desacordos tenham a capacidade de buscar e construir a solução para os seus próprios problemas e que o direcionamento das questões controvertidas para os mecanismos extrajudiciais de resolução contribuirá para essa compreensão.

---

<sup>176</sup> Doutrina sobre a contraposição entre a justiça consensual e a contenciosa assim dispõe: “A lógica consensual (coexistencial ou conciliatória) é aplicada no ambiente onde a pauta é colaborativa: as pessoas se dispõem a dialogar sobre a controvérsia e a abordagem não é centrada apenas no passado, mas inclui o futuro como perspectiva a ser considerada. Por prevalecer a autonomia dos envolvidos, o terceiro facilitador da comunicação não intervém para decidir sobre o mérito, mas para viabilizar o diálogo em prol de resultados produtivos. (...) Em algumas circunstâncias pode ocorrer o fenômeno da litigiosidade remanescente, persistindo certa sorte de controvérsia entre as partes após o fim de um processo porque certos aspectos não foram tratados adequadamente. Isso se verifica no fim de certos processos judiciais, seja por não ter havido resolução do problema de comunicação entre as partes (...), seja por não se ter aventado toda a matéria controvertida e juridicamente tutelada perante o Estado” (TARTUCE, 2021, p. 82-83).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS E APRESENTAÇÃO DO PRODUTO FINAL

Abordou-se no início desse trabalho que o desenvolvimento da sociedade atual, em especial no último século, o crescimento do número de direitos estabelecidos, o incremento da tecnologia, a liquidez das relações, permitem afirmar que se vive em um cenário conflituoso em vários ramos da vida. Essa característica de amplas controvérsias no modo de existir e se relacionar causa impacto direto no Poder Judiciário, para onde as questões são levadas a serem dirimidas. O Poder em referência tem a missão de pacificação social, de maneira a possibilitar a convivência não suasória entre todos.

Por essa razão, chegou-se no ponto de reafirmar a importância do movimento de acesso à justiça como uma garantia de ordem jurídica justa, por intermédio da busca pelo Poder Judiciário nos casos de lesão ou ameaça a direito. É naturalmente o modelo ideal para o Estado Democrático de Direito; não há como se olvidar, no entanto, que a implementação e garantia do acesso, da maneira como vem ocorrendo no Brasil, trouxe outros problemas estruturais e financeiros que devem ser debatidos.

O objetivo da presente pesquisa foi a de demonstrar que a jurisdição não deve ser entendida como qualidade exclusiva do Estado, e que, diante do trágico cenário de explosão dos números, que reflete no exacerbado custo de investimento para a manutenção do Poder Judiciário, o princípio do acesso à justiça pode ser atualizado e recontextualizado para um cenário que atenda ao estímulo da solução extrajudicial dos conflitos e do entendimento de que em determinados assuntos processuais, ao Judiciário caberia a função residual de resolver o litígio, quando não ocorrido consensualmente entre as próprias partes envolvidas.

Para que isso ocorra, reconheceu-se o entendimento doutrinário de que o interesse de agir como condição de procedibilidade está diretamente ligado ao termo necessidade-utilidade. Logo, na ausência de prévia tentativa de diálogo e autocomposição em determinados tipos de controvérsias jurídicas, não cabe a intervenção judicial, considerando-se que a demanda teria a possibilidade de ser resolvida pelo meio autocompositivo. Dessa forma, está se estimulando uma cultura social de paz, ao invés da cultura da sentença e da ordem, existentes atualmente.

Ademais, ressaltou-se que os mecanismos de resolução no modo extrajudicial que foram fixados no ordenamento pátrio em razão do microssistema legislativo concebido, além das iniciativas institucionais descritas sobre o tema, criam uma sensação de cidadania, além de atuarem no fortalecimento do jogo democrático para com a sociedade civil, uma vez que

encorajam os envolvidos a enxergarem as controvérsias de maneira positiva, considerando que o alcance de eventual acordo passe por concessões mútuas. Por essa razão esses métodos têm o condão de sugestionar novos horizontes quanto à transformação da cultura da sentença para a uma conjuntura de pacificação social e consensualidade no momento de solucionar os desacordos porventura existentes.

Percebeu-se que no TJDFT no período de 2015 a 2019 houve um aumento do congestionamento e na litigiosidade, respectivamente, na ordem de 3,2% e 3,81%. Em relação às despesas, aquele Tribunal gastou aproximadamente 3 bilhões de reais em 2019, um aumento de 10,31% a mais ao longo dos cinco anos pesquisados. E a estrutura também cresceu vertiginosamente, com a criação de 9 varas exclusivamente cíveis e 24 CEJUSC a mais, o que representa crescimento de 480% no período.

Chamou a atenção que todo esse gigantismo estrutural e crescente aumento de processos novos e em trâmite foram identificados com a esperança de que a resolução de demandas pela via autocompositiva estivesse seguindo a mesma evolução dos números, em relação às sentenças proferidas pelos magistrados. Contudo, o que se viu foi uma variação positiva tímida em relação às taxas de sucesso de conciliação, denotando a pouca intenção de composição de acordos pelas partes que judicializaram seus litígios.

Estabelecidos os parâmetros e resultados da pesquisa desenvolvida ao longo do mestrado, respondendo às hipóteses propostas, chegou-se à consideração de que o entendimento de parte da doutrina e jurisprudência acerca da amplitude do paradigma do acesso à justiça, no sentido de que ação judicial pode ser intentada sem qualquer comprovação obrigatória de pretensão resistida, não pode mais subsistir. A crise de litigiosidade identificada, o gigantismo estrutural e alto custo de manutenção do TJDFT e, porque não, de todo o Judiciário nacional, revelam que a fortificação dos mecanismos consensuais de solução de litígios, quando realizados dentro do aparato judicial, ainda não foi suficientemente capaz de modificar a quantidade de casos novos ajuizados anualmente, tampouco refletiram em alteração completa da capacidade de resolução de processos com a mesma qualidade e velocidade que seriam ideais em caso de existirem menos demandas processuais em curso.

Entendeu-se, assim, que, quando possível, a necessidade de demonstração de que o adverso resistiu ao cumprimento da pretensão ou sequer tentou pacificar a questão extrajudicialmente, é de fundamental importância para a transformação da cultura da sentença

para um cultivo da ideia de tentativa de construção das próprias soluções pelas partes e operadores do direito envolvidos em controvérsias jurídicas.

Alguns mecanismos contribuidores da autocomposição foram apresentados ao longo do presente trabalho, como a conciliação, mediação e a arbitragem, além da própria negociação possível entre os opositores, uma vez que buscam resolver os litígios mediante um acordo de vontades, que, para apresentar sucesso, dependem de um olhar com alteridade entre os envolvidos, necessitando diálogo e empatia para com a situação do outro.

Esses métodos funcionam muito bem extrajudicialmente, sendo que existem algumas iniciativas tentando reforçar o entendimento de que as partes possam buscar a resolução dos seus problemas sem a necessidade de o Estado-juiz decidir por elas. Citaram-se o PL 3.813/2020 e PL 533/2019, a instigação da criação da justiça comunitária, o desenvolvimento da plataforma *consumidor.gov.br* e sua integração com o PJe, a alteração legislativa do artigo 154, VI do CPC, além das jurisprudências nacionais e internacionais envolvendo a temática. Com isso, vislumbrou-se renovado panorama para a função judicial do Estado, pautado por meios alternativos de solução de conflitos e pela convivência entre a jurisdição estatal e a consensualidade paraestatal.

Contudo, encontrou-se uma lacuna no sentido de que, apesar de todo o microssistema legislativo amparando o desenvolvimento de uma política de solução de litígios mais consensual, ainda falta conhecimento de parte da população acerca das diversas possibilidades existentes no ordenamento nacional, capazes de contribuir na busca por solução dos problemas. Relembrou-se a proposição do enunciado 145 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios do CJF, recomendando maior divulgação do sistema multiportas por parte dos tribunais.

A contribuição que a presente pesquisa desvelou foi no sentido de que no sistema legislativo brasileiro já existem iniciativas disponibilizando meios extrajudiciais para o desfecho de controvérsias. O que falta é maior conscientização da população quanto às possibilidades de tentativa de consenso independentes do Judiciário, além do entendimento por parte dos operadores jurídicos de que a melhoria da cultura litigiosa passa também pelo protagonismo que as partes podem ter em resolver seus próprios desacordos.

A compreensão pretendida não está acontecendo, conforme os resultados da pesquisa mostraram, por essa razão faz-se necessário um impulso institucional e legislativo instigando a



todos que estejam envolvidos em controvérsias jurídicas a se utilizarem do sistema posto e a procurarem a resolução pacífica extrajudicial, quando viável.

A possibilidade de aprofundamento dessa temática no futuro pode passar pela investigação sobre os números da performance da Justiça nos países que optaram por determinar a tentativa de solução negociada previamente ao ajuizamento judicial. Isso de forma a contribuir com o debate no congresso nacional quanto ao aceite ou não da promulgação do PL 3813/2020 e 533/2019.

Por todo o exposto, conclui-se a presente dissertação reafirmando a posição de que o ideal de acesso à justiça justo passa também pelo entendimento de que a prestação jurisdicional de qualidade deve representar economia e eficiência, e que o custo para a manutenção dos serviços judiciários em razão do crescente número de processos judicializados chegou em um patamar tão alto que é necessário repensar o modelo atual. O fundamento para a transformação da mentalidade adversarial pretendida revela-se no incremento de iniciativas buscando prevenir litígios a partir da tentativa de obtenção do consenso de forma extrajudicial. Tentar alcançar um acordo antes do ajuizamento de um processo judicial é medida que se procura obter com a necessidade de demonstrar a pretensão resistida, sempre que a demanda permitir.

Quanto à apresentação do produto final do trabalho e visando contribuir na elucidação de problemas concretos, é que se ressalta o destaque que vem sendo conferido à plataforma *consumidor.gov.br*, devendo-se ao fato de que a média de tempo para a primeira resposta ofertada pelo requerido na problemática tem levado 7 (sete) dias, com uma taxa de acordo média de 78% ocorrida no último ano de 2021.

Contudo, o TJDFT ao contemplar o PJe com a informação se a parte utilizou ou não previamente da plataforma ofertou a possibilidade de o proponente *optar pelo seu não manuseio, sem qualquer justificativa para tanto*. Ou seja, a parte autora tem a faculdade de dizer se usou a plataforma ou não e se deseja manusear aquela ferramenta ou não. Dessa maneira entende-se que o TJDFT não está criando estímulos suficientemente firmes para que os envolvidos possam de fato entender que o combate à alta litigiosidade, congestionamento e o alto custo passa também pela prevenção de litígios judiciais a partir dos mecanismos extrajudiciais disponíveis.

O fomento às possibilidades de consensualidade ocorridas dentro do processo *judicial* já foi efetuado pelo Estado a partir da Resolução n.º 125/2010 do CNJ, mas, como apresentado no capítulo 3, o seu incentivo ainda não se apresentou tão eficaz a ponto causar impacto na

forma de enxergar os conflitos no contexto brasileiro e na ideia de que o Judiciário pode ser entendido como instância subsidiária em processos discutindo direitos disponíveis.

Ademais, conforme já apontado no presente estudo, o STF se posicionou pelo entendimento de que a criação de certos requisitos para o ajuizamento da ação é constitucional, desde que seja garantido e que não haja óbice ao efetivo acesso à justiça. A ideia de propor uma condicionante legítima de reforço na plataforma extrajudicial, que busca a confluência entre partes divergentes, não ofende a Constituição Federal uma vez que o ingresso à justiça estaria mantido em situações de urgência e ficaria diferido em um curto espaço de tempo para as situações cotidianas que congestionam o Poder Judiciário.

Por essa razão, por fim, sugere-se em apêndice propor instrução normativa perante o TJDF para que se altere a forma de recepção das demandas consumeristas no âmbito daquele Tribunal, de modo a testar uma abordagem que impute mais critério no interesse de procurar a solução por via estatal ao se encaminhar as demandas para a plataforma *consumidor.gov.br*, buscando uma transformação na cultura demandista através do reforço ao estímulo da resolução consensual por parte dos próprios envolvidos em conflitos de natureza disponível.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Tania. **Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Organizadores: Rafael Alves de Almeida, Tania Almeida, Mariana Hernandez Crespo. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- ALVES, Felipe Dalenogare; GOFAS, Faena Gall. **O conflito e a sociedade: o resgate da autonomia de sua resolução por intermédio da mediação comunitária em contraponto à judicialização das relações sociais**. *In: Revista de Direito da Cidade*, vol. 10, nº 4. ISSN 2317-7721, 2018, pp. 3012-3028.
- AMORIM, Fernando Sérgio Tenório. **A resolução online de litígios (ODR) de baixa intensidade: perspectivas para a ordem jurídica brasileira**. *In: Revista Pensar, Fortaleza*, v. 22, n. 2, p. 514-539, mai/ago 2017. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/5397>. Acesso em 14 jul. 2022.
- AMORIM, Fernando Sérgio Tenório; RODRIGUES, Ricardo Schneider. **A resolução online de litígios (ODR) na administração pública: o uso da tecnologia como estímulo à transparência**. *In: Revista Direito, Estado e Sociedade*. n. 54, Rio de Janeiro, jan/jun 2019, p. 171-204.
- ARBIX, Daniel do Amaral. **Resolução online de controvérsias**. São Paulo: Editora Intelecto, 2017.
- ARGENTINA. **Ley 26993, 19 septiembre 2014**. Sistema de resolución de conflictos em las relaciones de consumo. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=235275>. Acesso em 24 out. 2021.
- AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. São Paulo: Globo, 2007.
- BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo** [recurso eletrônico]. – 9. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- BAUMAN, Zygmunt. **A sociedade individualizada: vidas contadas e histórias vividas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos** [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.
- \_\_\_\_\_. **Modernidade líquida** [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.
- BAUMAN, Z; MAY, T. **Aprendendo a pensar com a sociologia** [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- BOBBIO, Norberto. **Nem com Marx, nem contra Marx** [recurso eletrônico]. Organizado por Carlo Violi; traduzido por Marco Aurélio Nogueira. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2019.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10ª edição, revi., atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 24 out. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Resolução nº. 125, de 29 de novembro de 2010.** Disponível em <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>>. Acesso em 24 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em 24 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº. 13.140, de 26 de junho de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm)>. Acesso em 24 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 2139.** Distrito Federal, relator Ministra Cármen Lúcia, julgado em 1/2/2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 631.240.** Minas Gerais, relator Ministro Roberto Barroso, julgado em 3/9/2014.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil, vol. 1: teoria geral do direito processual civil: parte geral do código de processo civil.** 10. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CALMON DE PASSOS, José Joaquim. **A crise do Poder Judiciário e as Reformas Instrumentais: Avanços e retrocessos.** Revista Sínteses de Direito Civil e Processo Civil. Porto Alegre: Síntese, vol. 1, n. 1, set/out., 1999.

CANTINI, Adriana Hartemink. **Os direitos humanos como fundamento jurídico da mediação dos conflitos trabalhistas.** In: *Mediação e Direitos Sociais Indisponíveis: Trabalho, Saúde, Educação e Meio Ambiente.* Organizador: Cassius Guimarães Chai. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão/Jornal da Justiça/Cultura, Direito e Sociedade (DGP/CNPq/UFMA), 2014, p. 67-81.

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

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Trad. De Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Fabris, 1993 *apud* OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. Juízes legisladores: o controle de constitucionalidade das leis como forma de exercício do direito judiciário. In: *Revista Sequência – PPGD UFSC.* V. 21 n. 41, ISSN 2177-7055, p. 83-112. 2000.

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

CASTILLO, Niceto Alcalá Zamora y. **Proceso, autocomposición y autodefensa.** México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

CASTRO, Maíra Lopes de. **Teoria do agir comunicativo e métodos adequados de resolução de conflitos: novos olhares sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos.** – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CHAVES, Luciano Athayde. **Quanto custa a justiça? Uma análise econômica da litigiosidade no poder judiciário brasileiro.** In: *Revista CNJ. Conselho Nacional de Justiça.* v. 4, n. 1, jan/jul. 2020. Brasília, p. 132–144.

CHIESI FILHO, Humberto. **Um novo paradigma de acesso à justiça: autocomposição como método de solução de controvérsia e caracterização do interesse processual.** – 2 reimp. – Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2020.

CRESPO, Mariana Hernandez. **A palavra da UST International ADR Research Network.** *In.* Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Organizadores: Rafael Alves de Almeida, Tania Almeida, Mariana Hernandez Crespo. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 17-21.

\_\_\_\_\_. **Perspectiva sistêmica dos métodos alternativos de resolução de conflitos na América Latina: aprimorando a sombra da lei através da participação do cidadão.** *In.* Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Organizadores: Rafael Alves de Almeida, Tania Almeida, Mariana Hernandez Crespo. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012b, p. 39-86.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. – 2. ed. – Porto Alegre: Artmed, 2007.

DA ROS, Luciano. **O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória.** Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. NUSP/UFPR, v.2, n. 9, julho 2015. p. 1-15. ISSN 2359-2826.

DAHRENDORF, Ralf. **O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade.** Tradução Renato Aguiar e Marco Antonio Esteves da Rocha. - Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; São Paulo: Edusp, 1992.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil: volume I.** 10. ed., rev. e atual. Segundo o Código de Processo Civil e de acordo com a Lei 13.256, de 4.2.2016. – São Paulo: Malheiros, 2020.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral do Novo Processo Civil.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil.** v. 1. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social;** Tradução Eduardo Brandão. – 2ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 1999.

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: FGV, 1999.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata.** – 4. ed. - São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1997.

FISCHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: negociação de acordos sem concessões.** Tradução Vera Ribeiro & Ana Luiza Borges. – 2ª ed. Rio de Janeiro: Imago Ed. 2005.

FISS, Owen. **Contra o Acordo.** *In:* SALLES, Carlos Alberto de. (Coord.). Um novo Processo Civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 121-145.

GALANTER, Marc. **Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão.** Revista Brasileira de Sociologia do Direito, Porto Alegre, ABraSD, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun., 2015. p. 37-49.

GALDINO, Flávio. **Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos: Direitos não nascem em árvores.** Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. **Análise Econômica do Processo Civil** [recurso eletrônico]. - Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020.

\_\_\_\_\_. 2012. **A Tragédia do Judiciário: subinvestimento em capital jurídico e sobreutilização do Judiciário.** Tese de Doutorado, publicação 002/2012, Departamento de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 146 p.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: contratos e atos unilaterais.** Volume 3 – 17. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo.** Brasília: Gazeta Jurídica, 2018.

\_\_\_\_\_. **Mediação paraprocessual.** *In:* Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Organizadores: Rafael Alves de Almeida, Tania Almeida, Mariana Hernandez Crespo. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo, 2: sobre a crítica da razão funcionalista;** tradução Flávio Beno Siebeneichler. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

HOLMES, Stephen; SUNSTEINS, Cass R. **O custo dos direitos [livro eletrônico]: porque a liberdade depende dos impostos;** Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. E-book Kindle – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais;** tradução de Luiz Repa. – São Paulo: Editora 34, 2003.

ITALIA. **DECRETO LEGISLATIVO del 4 marzo 2010, n. 28.** Disponível em: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2010-03-04;28!vig=>. Acesso em 24 out. 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de A. **Fundamentos da metodologia científica.** – 5. ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

LAGRATA, Valéria Ferioli. **Mediação na administração pública e princípios éticos.** *In:* Desjudicialização, justiça conciliativa e poder pública. Coordenadores Rita Dias Nolasco [et al.]. – São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021, p. 437-452.

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito.** Tradução José Lamago. 3ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 04.

LIMA, Flávia Danielle Santiago. **A Separação de Poderes e a Constituição do Estado moderno: o papel do Poder Judiciário na obra de Montesquieu.** *In:* Revista da AGU, v. 6, n. 12, 2007, p. 407-416.

MAIOLINO, Isabela; SILVEIRA, Flávia de Carvalho; TIMM, Luciano Benetti. **A plataforma “consumidor.gov.br” como alternativa para a solução de conflitos.** *In*: Desjudicialização, justiça conciliativa e poder pública. Coordenadores Rita Dias Nolasco [et al.]. – São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça condicionantes legítimas e ilegítimas.** 3. ed. rev. amp. atua. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de processo civil: teoria do processo civil.** Volume 1. – 5ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista.** - 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Barón de. **O espírito das leis.** Apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Cristina Murachco. - São Paulo: Martins Fontes, 1996.

PASSOS, Celia. **Mediação, Arbitragem e Composição dos Conflitos Regulatórios, Relacionamento com outras Agências de Controle.** 1. ed. Brasília: Inatel, 2010. v. 37. – Trechos extraídos, com adaptação e complementação.

PICORELLI, Fernanda Estevão. **Responsabilidade Compartilhada: O poder Judiciário e a Sociedade como protagonistas da efetividade dos Direitos Sociais.** *In*: Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Volume XII. Julho a Dezembro de 2013. ISSN 1982-7636. Rio de Janeiro. p. 135-162.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Mediação Judicial e garantias constitucionais > a outra face da ampliação do conceito de jurisdição na contemporaneidade.** *In*: Desjudicialização, justiça conciliativa e poder pública. Coordenadores Rita Dias Nolasco [et al.]. – São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.

PRADO, Ricardo Tadeu Estanislau. **O oficial de justiça conciliador.** Belo Horizonte: Casa do Direito, 2019.

RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do direito.** Tradução Marlene Holzhausen; revisão técnica Sérgio Sérvulo da Cunha. – 2ª. ed. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

REICHELDT, Luís Alberto. **O direito fundamental à inafastabilidade do controle jurisdicional e sua densificação no Novo CPC.** *In*: Revista de processo. vol. 258. ano 41. p. 41-58. São Paulo: Ed. RT, ago. 2016.

SALLES, Carlos Alberto De. **Mecanismos alternativos de solução de controvérsias e acesso à justiça: a inafastabilidade da tutela jurisdicional recolocada.** *In*: FUX, Luiz; NERY JÚNIOR, Nelson; WAMBIER, ALVIM, Teresa Arruda. **Processo e Constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos de Barbosa Moreira.** São Paulo: RT, 2006, p. 779-792.

\_\_\_\_\_. **O consenso nos braços do leviatã: os caminhos do judiciário brasileiro na implantação de mecanismos adequados de solução de controvérsias.** *In*: Revista Jurídica Luso-Brasileira, ano 4, nº 3. – Lisboa: Centro de Investigação da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (CIDP), 2018, p. 215-241.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução à Sociologia da Administração da Justiça**. In: Revista Crítica de Ciências Sociais. n. 21. Coimbra: Novembro, 1986, p. 11-37.

\_\_\_\_\_. **O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

\_\_\_\_\_. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**, volume 1. – 28. ed. atual. Por Maria Beatriz Amaral Santos Köhnen. – São Paulo: Saraiva, 2011.

SIMMEL, Georg. **Sociologia**. Organização de Evaristo de Moraes Filho. São Paulo: Ática, 1983.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

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

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Perspectivas e Possibilidades de Concretização dos Direitos Fundamentais-Sociais no Brasil**. In: *Novos Estudos Jurídicos – Volume 8 – nº2 – p. 257-301, maio/ago. 2003*.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. - 18. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. – 6. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2021.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. I: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento, procedimento comum**. – 60. ed. – [2. Reimpr.]. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIAO EUROPEIA. **Processo C-75/16**. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CC0075>>. Acesso em 24 out. 2021.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. – São Paulo: Método, 2008.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann. **Revolução do direito e democracia progressiva**. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

WANG, Daniel Wei Liang. **Direitos sociais e a falácia do nirvana**. Revista Jurídica da Presidência. V. 21, n. 125, Brasília, Out. 2019/Jan. 2020, p. 482-513.

WATABANE, Kazuo. **Acesso à justiça e meios consensuais de solução de conflitos**. In: *Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Organizadores: Rafael Alves de Almeida, Tania Almeida, Mariana Hernandez Crespo. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.



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

\_\_\_\_\_. **Cultura de Sentença e cultura da pacificação.** *In:* Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover”. Coord. Flávio Luiz Yarshell e Maurício Zanoide de Moraes. 1ª Ed. São Paulo: DPJ Editora, 2005.

WAQUIM, Bruna Barbieri; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **A institucionalização da mediação no Brasil e o protagonismo do Poder Judiciário.** *Civilista.com.* Rio de Janeiro, a. 7, n. 2, 2018. Disponível em: <<http://civilistica.com/a-institucionalizacao-da-mediacao-no-brasil/>>. Acesso em 21 jun. 2022.

WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça.** São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

## **APÊNDICE A - Proposta de instrução normativa do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDFT**

**Considerando** o compromisso firmado no preâmbulo da Constituição Federal pela solução pacífica das controvérsias;

**Considerando** o objetivo n.º II do compromisso efetuado entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no II Pacto Republicano buscando uma justiça mais acessível, ágil, efetiva e a prevenção de litígios;

**Considerando** o dever do Estado na promoção da solução consensual do conflito (art. 3º, §2º do CPC/2015);

**Considerando** o desenvolvimento pelo CNJ da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, por meio da Resolução n.º 125/2010;

**Considerando** que o direito de acesso à justiça deve ser justo e respeitar a sua vertente formal e material;

**Considerando** que a inafastabilidade de jurisdição prevista no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal não se traduz em dever de acionar o órgão judiciário;

**Considerando** o precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 631.240;

**Considerando** a possibilidade de indeferimento da petição inicial pela falta de comprovação da pretensão resistida (art. 330, III do CPC/2015);

**Considerando** o enunciado 145 da II Jornada de Prevenção e solução extrajudicial de litígios do Conselho da Justiça Federal;

**Considerando** o Acordo de Cooperação Técnica nº 016/2019 celebrado entre o CNJ e a SENACON para incremento de métodos autocompositivos, mediante plataformas on-line, para solução de controvérsias consumeristas;

**Considerando** o Acordo de Cooperação Técnica nº 028/2015 celebrado entre o TJDFT e a SENACON visando promover ações conjuntas para o incentivo e aperfeiçoamento de métodos autocompositivos, redução e prevenção de litígios consumeristas judicializados, através do uso da plataforma CONSUMIDOR.GOV.BR;

**Considerando** o artigo 47, inciso I e III e 455, inciso IV do Regimento Interno do TJDFT;

RESOLVE:

Art. 1º Recomendar ao Comitê Gestor para Implantação e Acompanhamento da Plataforma Digital do Processo Judicial Eletrônico- CGPJE alteração de funcionalidade no PJe nos processos consumeristas em que for admissível a autocomposição, para tornar obrigatória no momento do cadastro de processo que a parte comunique se utilizou previamente a plataforma CONSUMIDOR.GOV.BR.

Parágrafo 1º - Caso a parte informe a utilização prévia da plataforma CONSUMIDOR.GOV.BR, que haja um campo próprio para a inclusão do número do processo administrativo, sendo necessário o preenchimento da aba relatando se já houve o encerramento da demanda;

Parágrafo 2º - Na hipótese da não utilização prévia da plataforma CONSUMIDOR.GOV.BR, que o sistema automaticamente direcione a reclamação para cadastro e registro na referida plataforma;

Art. 2º Caso a demanda seja encaminhada para a registro e cadastro na plataforma CONSUMIDOR.GOV.BR, haverá a suspensão da distribuição de processo judicial no PJe pelo prazo de 30 (trinta) dias, gerando apenas o número de um protocolo, para posterior seguimento ou não do litígio judicial.

Parágrafo 1º - Caso a reclamação consumerista tenha pedidos de antecipação de tutela ou tutela acautelatória, que haja a distribuição judicial para que o pleito liminar possa ser apreciado pelo juiz, paralelamente à tramitação da reclamação na plataforma CONSUMIDOR.GOV.BR;

Parágrafo 2º - Fica dispensada a realização de audiência de conciliação prevista no art. 334 do CPC/2015, em razão do disposto no seu §4º, inciso I;

Art. 3º Esta Resolução entre em vigor na data da sua publicação.

**APÊNDICE B – Minuta de Correspondência à SENACON**

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022.

Ao Excelentíssimo Senhor Secretário Nacional do Consumidor

RODRIGO HENRIQUE ROCA PIRES

Praça dos Três Poderes – Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP/SENACON)

CEP 70.297-400, Brasília-DF

Assunto: Encaminhamento de dissertação de mestrado e sugestão de monitoramento estatístico

Excelentíssimo Senhor Secretário Nacional do Consumidor,

Permita-me encaminhar a Vossa Excelência minha dissertação intitulada de “O CUSTO DA JUSTIÇA NO BRASIL E A CRISE DOS NÚMEROS: A IMPORTÂNCIA DA SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS NO COMBATE À LITIGIOSIDADE”, a qual foi apresentada como requisito para aprovação no Mestrado Profissional em Direitos Sociais e Processos Reivindicatórios, realizado no Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB), em Brasília/DF. Ao final do trabalho foi apresentada proposta de intervenção junto ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT acerca de alteração da funcionalidade do PJe e maior integração à plataforma consumidor.gov.br, que ora submeto à apreciação de Vossa Excelência.

Permita-me, ainda, sugestionar que haja divulgação de estatísticas no boletim anual da plataforma acerca da efetivação da integração do PJe ao consumidor.gov.br por parte dos Tribunais brasileiros, de modo que a população interessada possa conhecer a realidade de cada Estado e monitorar o desenvolvimento de iniciativas que contribuam com a solução consensual de conflitos.

CARLOS FELIPE DE AGUIAR NERY

## ANEXO A – Acordo de Cooperação Técnica n.º 28/2015 (SENACON / TJDFT)



TJDFT

Poder Judiciário da União  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E  
 DOS TERRITÓRIOS



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA N.º 28/2015

ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA QUE ENTRE SI  
 CELEBRAM A SECRETARIA NACIONAL DO  
 CONSUMIDOR DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
 (SENACON) E O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO  
 DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS PARA  
 ADESAO A PLATAFORMA TECNOLÓGICA  
 CONSUMIDOR.GOV.BR

A SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, CNPJ nº 00.394.494/0001-36, situada na Esplanada dos Ministérios, Bloco "T", Brasília/DF, doravante denominada SENACON, neste ato representada por sua Secretária, JULIANA PEREIRA DA SILVA, portadora da Cédula de Identidade nº [REDACTED] inscrita no CPF sob o nº [REDACTED] e o TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS - TJDFT, inscrito no CNPJ/MF N. 00.531.954/0001-20, situado na Praça Municipal, Lote 01, Palácio da Justiça, Brasília-DF, neste ato representado por seu Presidente, Desembargador GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 10 da Lei nº 11.697, de 13/06/2008, resolvem celebrar o presente Acordo de Cooperação, que se regerá pela Lei 8.666/93, bem como pelas cláusulas seguintes:

**TJDFT**Poder Judiciário da União  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E  
DOS TERRITÓRIOS**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA****CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO**

Este acordo tem por objeto a cooperação técnica entre a **SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR (SENACON)** e o **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (TJDFT)**, com vistas a promover ações conjuntas para o incentivo e aperfeiçoamento de métodos autocompositivos de solução de conflitos de consumo voltados para redução e prevenção dos litígios judicializados, através do uso da plataforma CONSUMIDOR.GOV.BR.

**CLÁUSULA SEGUNDA - DAS ATRIBUIÇÕES GERAIS**

Os partícipes comprometem-se, reciprocamente, visando aos objetivos do presente Acordo, no âmbito de suas atribuições, a atuar em colaboração na execução das seguintes ações:

- a) intercâmbio de informações técnicas e apoio técnico-institucional necessários à consecução da finalidade deste Acordo, excetuadas as informações de caráter sigiloso ou cuja divulgação possa causar dano a outrem;
- b) apoio à articulação entre os partícipes, voltada para harmonização de entendimento das

**TJDFT**Poder Judiciário da União  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E  
DOS TERRITÓRIOS**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**

questões relativas ao papel de cada um, no tocante às metas e objetivos do presente Acordo;

c) promoção conjunta de atividades de capacitação da **SENACON** e do **TJDFT**, visando ao aperfeiçoamento contínuo dos partícipes;

d) promoção conjunta de ações voltadas ao incentivo da participação das empresas no **CONSUMIDOR.GOV.BR** e ao uso da ferramenta pelos consumidores como um canal alternativo para solução de conflitos de consumo;

e) acompanhamento continuado dos indicadores e informações produzidas a partir dos atendimentos realizados na plataforma, com vistas a monitorar e avaliar a efetividade da participação das empresas no **CONSUMIDOR.GOV.BR**.

**CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DOS PARTÍCIPES**

**I - São obrigações da **SENACON**:**

a) assegurar que o armazenamento das informações obedeça a padrões adequados de segurança, confidencialidade e integridade;

**TJDFT**Poder Judiciário da União  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E  
DOS TERRITÓRIOS**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**

b) prestar suporte técnico e tecnológico para o adequado funcionamento da plataforma;

c) comunicar imediatamente eventuais fatos relevantes que afetem este Termo de Cooperação;

d) garantir ao **TJDFT** acesso aos dados e informações relativas aos atendimentos realizados no CONSUMIDOR.GOV.BR, no âmbito do Distrito Federal;

e) viabilizar a interlocução dos atores envolvidos no CONSUMIDOR.GOV.BR visando o aperfeiçoamento da gestão da plataforma, da qualidade da informação produzida, bem como das políticas públicas voltadas à melhoria do atendimento aos consumidores.

**II - São obrigações do TJDFT:**

a) divulgar no âmbito do Distrito Federal, a plataforma CONSUMIDOR.GOV.BR como um canal voltado para solução alternativa de conflitos de consumo;

b) apoiar a **SENACON** nas ações voltadas ao incentivo da participação de novas empresas na



**TJDFT**Poder Judiciário da União  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E  
DOS TERRITÓRIOS**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**

plataforma, especialmente aquelas que figurem como grandes litigantes no âmbito do Distrito Federal;

c) orientar os consumidores e fornecedores sempre que possível, por quaisquer de seus canais de atendimento, a respeito da finalidade e diretrizes de funcionamento do CONSUMIDOR.GOV.BR;

d) Contribuir com a **SENACON** nas ações voltadas ao contínuo aprimoramento das políticas e diretrizes de funcionamento da plataforma CONSUMIDOR.GOV.BR, para que esta atinja o objetivo de funcionar como serviço voltado para solução alternativa de conflitos de consumo.

#### CLÁUSULA QUARTA - DA EXECUÇÃO

I - São executores do presente instrumento:

a) a **SENACON**, que atuará na execução das atividades relacionadas ao presente Acordo;

b) o **TJDFT** que atuará na execução das atividades relacionadas ao presente Acordo.

**Parágrafo Único.** A execução do presente Acordo será feita por programas ajustados diretamente entre a **SENACON** e o **TJDFT**.

**TJDFT**Poder Judiciário da União  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E  
DOS TERRITÓRIOS**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA****CLÁUSULA QUINTA - DA VIGÊNCIA**

O prazo de vigência do presente Acordo será de 24 (vinte e quatro) meses, a contar da data de publicação, podendo ser prorrogado por meio de Termo Aditivo, de acordo com os interesses dos partícipes, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

**CLÁUSULA SEXTA - DOS RECURSOS FINANCEIROS**

Este Acordo não gera compromisso financeiro ou transferência de recursos entre a **SENACON** e o **TJDFT**, de modo que eventuais despesas decorrentes serão suportadas por dotação orçamentária própria de cada partícipe ou por recursos obtidos em outras fontes, para o cumprimento das ações previstas neste instrumento.

**Parágrafo Único.** Quando as ações referidas no *caput* desta cláusula envolverem recursos financeiros entre os partícipes e outros parceiros, estas serão oficializadas por meio de instrumentos específicos.

**CLÁUSULA SÉTIMA - DA RESCISÃO**

O presente Acordo poderá ser rescindido pelo descumprimento das obrigações pactuadas, pela superveniência de norma legal ou em

**TJDFT**Poder Judiciário da União  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E  
DOS TERRITÓRIOS**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**

decorrência de decisão administrativa que o torne formal ou materialmente inexecutável.

**CLÁUSULA OITAVA - DOS CASOS OMISSOS E DAS ALTERAÇÕES**

a) Os casos omissos no presente Acordo serão resolvidos de comum acordo entre os partícipes, podendo ser firmados, se necessário, Termos Aditivos, que serão parte integrante deste instrumento;

b) Este Acordo poderá ser modificado em qualquer de suas cláusulas e condições, exceto quanto ao seu objeto, mediante Termo Aditivo, de comum acordo entre os partícipes, desde que tal interesse seja manifestado, por escrito, por um dos partícipes, com antecedência de 30 (trinta) dias.

**CLÁUSULA NONA - DA PUBLICAÇÃO**

A publicação deste Acordo de Cooperação será efetuada, em extrato, no Diário Oficial da União e no Diário da Justiça Eletrônico, no prazo de 20 (vinte) dias a contar da data de sua assinatura, correndo à conta da **SENACON e do TJDFT** as despesas de suas respectivas publicações.

**CLÁUSULA DÉCIMA - DO FORO**

**TJDFT**Poder Judiciário da União  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E  
DOS TERRITÓRIOS**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**


Fica eleito o Foro Seção Judiciária do Distrito Federal da Justiça Federal, para dirimir quaisquer controvérsias decorrentes deste Instrumento que porventura não tenham sido resolvidos administrativamente.

E assim, por estarem de pleno acordo e ajustados, assinam o presente instrumento em 3 (três) vias de igual teor, forma e validade, para publicação e execução.

Brasília - DF, 12 de junho de 2015.



**JULIANA PEREIRA DA SILVA**  
Secretária Nacional do  
Consumidor



**GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA**  
Presidente do Tribunal de  
Justiça do Distrito Federal  
e dos Territórios

08000.036586/2017-87.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP**  
**Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON**  
**Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor - DPDC**

*Esplanada dos Ministérios, Bloco T - Edifício Sede - Sala 524 - Cep: 70064-900 - Brasília/DF*  
 Fone: (0xx61) 2025-3753 - Home Page: <http://justica.gov.br/seus-direitos/consumidor>

TERMO ADITIVO Nº 11/2017

**TERMO ADITIVO AO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº 015/2015, QUE ENTRE SI CELEBRAM A SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR, POR INTERMÉDIO DO DEPARTAMENTO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR - DPDC, E O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS, PARA ADESAO À PLATAFORMA TECNOLÓGICA CONSUMIDOR.GOV.BR.**

**PARTICIPES:**

A SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, doravante denominada Senacon, inscrita no CNPJ nº 00.394.494/0100-18, situada na Esplanada dos Ministérios – Palácio da Justiça Raymundo Faoro, Bloco “T”, 5º andar – Brasília/DF, neste ato representada por seu Secretário, ARTHUR LUÍS MENDONÇA ROLLO, portador da Cédula de Identidade [REDACTED] inscrito no CPF sob o nº [REDACTED] por intermédio do DEPARTAMENTO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR, e o TRIBUNAL DE JUSTIÇA neste ato representado por seu Presidente, Desembargador MÁRIO MACHADO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 10 da Lei nº 11.697, de 13/06/2008, resolvem celebrar o presente **TERMO ADITIVO**, de acordo com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como pelas cláusulas seguintes:

**CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO**

O objeto do presente Termo Aditivo é prorrogar o prazo de vigência, constante na Cláusula Quinta do ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA 015/2015.

**CLÁUSULA SEGUNDA – DA PRORROGAÇÃO**

O período estipulado na Cláusula Quinta do Acordo, para a execução do objeto pactuado, fica prorrogado por mais 60 (sessenta) meses, renovável, por meio de outros Termos Aditivos, de



**Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP**  
**Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON**  
**Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC**

*Esplanada dos Ministérios, Bloco T - Edifício Sede - Sala 524 - Cep: 70064-900 – Brasília/DF*  
*Fone: (0xx61) 2025-3753 - Home Page: <http://justica.gov.br/seus-direitos/consumidor>*

acordo com os interesses dos partícipes, devendo ser solicitados com antecedência mínima de 30 (trinta) dias antes do término de sua vigência.

**CLÁUSULA TERCEIRA – DA RATIFICAÇÃO**

Permanecem inalteradas as demais Cláusulas e condições do Acordo originário, não modificadas no todo ou em parte, pelo presente Termo Aditivo.

**CLÁUSULA QUARTA – DA PUBLICAÇÃO**

A publicação do extrato deste Termo Aditivo, no Diário Oficial da União, será providenciada pela Senacon, até o quinto dia útil do mês subsequente ao de sua assinatura, devendo ocorrer no prazo de 20 (vinte) dias daquela data, em conformidade com o que estabelece o parágrafo único do art. 61, da Lei nº 8.666/93.


**CLÁUSULA QUINTA - DO FORO**

Fica eleito o Foro da Justiça Federal, Seção Judiciária do Distrito Federal, para dirimir quaisquer controvérsias decorrentes deste Instrumento que porventura não tenham sido resolvidos administrativamente.

E, por estarem assim, justas e acordadas, firmam este termo em 2 (duas) vias de igual teor e forma, comprometendo-se a cumprir e a fazer cumprir, por si e por seus sucessores, em juízo ou fora dele, tão fielmente como nele se contém na presença das testemunhas abaixo, para que produza os devidos e legais efeitos.

Brasília, 13 de junho de 2017

  
**ARTHUR LUÍS MENDONÇA ROLLO**  
 Secretário Nacional do Consumidor

  
**MÁRIO MACHADO**  
 Presidente do TJDF

15/06/2022 17:55

SE/IAJ - 18307671 - Termo Aditivo



## MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

### TERMO ADITIVO

**2º TERMO ADITIVO AO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº 28/2015, CELEBRADO ENTRE A SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR E O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS, PARA USO DA PLATAFORMA TECNOLÓGICA CONSUMIDOR.GOV.BR.**

#### PARTÍCIPES:

A **UNIÃO**, representada pelo **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA**, por meio da **SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR**, doravante denominada SENACON, inscrita no CNPJ nº 00.394.494/0100-18, situada na Esplanada dos Ministérios – Palácio da Justiça Raymundo Faoro, Bloco “T”, 5º andar – Brasília/DF, neste ato representada por seu Secretário, o Senhor **RODRIGO HENRIQUE ROCA PIRES**, portador da Cédula de Identidade nº [REDACTED] inscrito no CPF sob o nº [REDACTED], designado por meio da Portaria da Casa Civil, publicada no D.O.U. de 09 de março de 2022, Seção 2, Página 1, com atribuições que lhe confere o Artigo 17, do Decreto 9.662, de 01 de janeiro de 2019, e o **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS**, inscrito no CNPJ nº 00.531.954/0001-20, situado na Praça Municipal, Lote 01, Palácio da Justiça, Brasília - DF, CEP: 70094-900, neste ato representado por seu Presidente, o Senhor Desembargador **ANGELO CANDUCCI PASSARELI**, portador da Cédula de Identidade nº [REDACTED] inscrito no CPF sob o nº [REDACTED] designado por meio do Termo de Posse (anexo), com atribuições que lhe confere o Artigo 43 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, resolvem celebrar o presente Termo Aditivo, conforme a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, obedecendo a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, o Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, a Portaria nº 1.184, de 1º de julho de 2014, o Decreto 8.573, de 19 de novembro de 2015, e no que couber, o processo nº 08012.000868/2016-58, mediante as seguintes cláusulas e condições, a saber:

#### CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O objeto do presente Termo Aditivo é prorrogar o prazo de vigência, constante na Cláusula Quinta do Acordo de Cooperação Técnica 28/2015, firmado para uso da Plataforma Tecnológica do Consumidor.gov.br.

#### CLÁUSULA SEGUNDA – DA PRORROGAÇÃO

O período da vigência, para a execução do objeto pactuado, fica prorrogado de 17/06/2022 a 17/06/2027.

#### CLÁUSULA TERCEIRA – DA RATIFICAÇÃO

Permanecem inalteradas as demais Cláusulas e condições do Acordo originário, não modificadas no todo ou em parte, pelo presente Termo Aditivo.

#### CLÁUSULA QUARTA – DA PUBLICAÇÃO

A publicação do extrato deste Termo Aditivo, no Diário Oficial da União, será providenciada pela Senacon, até o quinto dia útil do mês subsequente ao de sua assinatura, devendo ocorrer no prazo de 20 (vinte) dias daquela data, em conformidade com o que estabelece o parágrafo único do art. 61, da Lei nº 8.666/93.

[https://sei.mj.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_imprimir\\_web&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=21443030&infra\\_sista...](https://sei.mj.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=21443030&infra_sista...) 1/4

15/08/2022 17:55

SEIMJ - 18307671 - Termo Aditivo

**CLÁUSULA QUINTA - DO FORO**

As controvérsias entre os partícipes do instrumento serão submetidas à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal, nos termos do inciso III do artigo 18 do Decreto 7.392, de 13 de dezembro de 2010;

Fica eleito o Foro da Justiça Federal, Seção Judiciária do Distrito Federal, para dirimir quaisquer controvérsias decorrentes deste Instrumento que porventura não tenham sido resolvidos administrativamente.

E, por estarem assim, justas e acordadas, firmam este termo, comprometendo-se a cumprir e a fazer cumprir, por si e por seus sucessores, em juízo ou fora dele, tão fielmente como nele se contém, para que produza os devidos e legais efeitos.

**ANEXO AO TERMO ADITIVO****PLANO DE TRABALHO****1. DADOS DOS RESPONSÁVEIS PELA PLATAFORMA**

<b>ÓRGÃO CONCEDENTE</b>		
<b>Nome do Responsável</b>	<b>Cargo ou Função</b>	<b>CPF</b>
Daniele Correa Cardoso	Coordenadora-Geral	[REDACTED]
<b>Setor responsável pelo ACT</b>		<b>Contato do setor</b>
Coordenação Geral do Sistema Nacional de informações de Defesa do Consumidor - CGSIndec		(61) 2025-3753 sindec@mj.gov.br

<b>ÓRGÃO EXECUTOR</b>	
<b>Nome do Administrador da Plataforma</b>	<b>CPF</b>
Carolina Magalhães Alcoforado Franco	[REDACTED]
<b>Setor responsável pelo ACT</b>	<b>Site</b>
Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação - NUPEMEC	tdf.jus.br
<b>Nome do Responsável pela interlocução com a Senacon</b>	<b>Contato do setor</b>
Carolina Magalhães Alcoforado Franco	(61) 3103-7743

**2. JUSTIFICATIVA**

[https://sei.mj.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_imprimir\\_web&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=21443030&infra\\_siste...](https://sei.mj.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=21443030&infra_siste...) 2/4



15/06/2022 17:55

SEI/MJ - 18307671 - Termo Aditivo

O Consumidor.gov.br é um serviço público que permite a interlocução direta entre consumidores e empresas para solução de conflitos de consumo pela internet.

É monitorado pela Secretaria Nacional do Consumidor - Senacon, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Procons, Defensorias Públicas, Ministérios Públicos, Tribunais de Justiça, e também por toda a sociedade, sendo a Senacon a responsável pela gestão, disponibilização e manutenção da Plataforma, bem como pela articulação com demais órgãos e entidades do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor que, por meio de cooperação técnica, apoiam e atuam na consecução dos objetivos do serviço.

Atualmente, 80% das reclamações registradas na Plataforma são solucionadas pelas empresas, que respondem as demandas dos consumidores em um prazo médio de 7 dias.

Nesse sentido, a plataforma Consumidor.gov.br oferece um meio alternativo à solução de conflitos, que vem ao encontro das atribuições institucionais do Poder Judiciário, no sentido de buscar pacificar as demandas e evitando-se a judicialização desnecessária, tornando-se necessária a celebração de parcerias que proporcionem maior acesso aos mecanismos consensuais ao consumidor.

### 3. IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO A SER EXECUTADO

O objeto do presente Termo Aditivo é prorrogar o prazo de vigência, constante na Cláusula Quinta do Acordo de Cooperação Técnica 28/2015, firmado para uso da Plataforma Tecnológica do Consumidor.gov.br.

### 4. METAS A SEREM ATINGIDAS

- Fomentar a adoção de meios extrajudiciais para resolução negociada de conflitos, com a participação ativa do consumidor, de modo que os conflitos consumeristas possam ser dialogados pelos envolvidos sem a necessidade de processo judicial;
- Divulgar práticas conciliatórias voltadas para a prevenção e redução dos litígios judicializados;
- Implantar uma cultura do diálogo entre os cidadãos, instituições privadas e Poder Público envolvidos;
- Contribuir para maior efetividade da Justiça;
- Atender a população com presteza e qualidade de serviço, com rápida solução do conflito e de forma mais efetiva;
- Empoderar o consumidor e estimular a participação dos grandes litigantes.

### 5. ETAPAS OU FASES DE EXECUÇÃO

- Prorrogação do Acordo de Cooperação Técnica;
- Ampla divulgação da plataforma nas unidades do órgão;
- Acompanhamento estatístico periódico, após a celebração do ajuste.

### 6. PREVISÃO DE INÍCIO E FIM DA EXECUÇÃO DO OBJETO, BEM ASSIM DA CONCLUSÃO DAS ETAPAS OU FASES PROGRAMADAS

Início imediato, a partir da data da Publicação do Termo Aditivo no Diário Oficial, com prazo de vigência de 17/06/2022 a 17/06/2027.

A conclusão das etapas ou fases programadas serão efetuadas de forma ininterrupta, ao longo dos meses, enquanto vigente o Acordo de Cooperação Técnica.

15/06/2022 17:55

SEI/MJ - 18307671 - Termo Aditivo

E assim, por estarem de pleno acordo e ajustados, assinam o presente instrumento, para publicação e execução.



**RODRIGO ROCA**  
Secretário Nacional do Consumidor



**ANGELO CANDUCCI PASSARELI**  
Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

Referência: Processo nº 08012.002217/2015-11

SEI nº 18307671

## ANEXO B – E-mail da SEAJ/TJDFT informando não haver campo específico no PJE indicando ter havido a pretensão resistida e estatísticas com essas informações

11/10/22, 17:42

Email – Carlos Felipe de Aguiar Nery – Outlook

ENC: Consulta sobre estatísticas para dissertação de mestrado

Carlos Felipe de Aguiar Nery <carlos.nery@tjdfc.jus.br>

Ter, 26/07/2022 14:30

Para: Carlos Felipe de Aguiar Nery <carlos.nery@iesb.edu.br>

---

**De:** NUPEMEC - Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação <nupemec@tjdfc.jus.br>

**Enviado:** segunda-feira, 25 de julho de 2022 18:55

**Para:** Carlos Felipe de Aguiar Nery <carlos.nery@tjdfc.jus.br>

**Cc:** SEAJ - Secretaria Atendimento ao Jurisdicionado <seaj@tjdfc.jus.br>; NUPEMEC - Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação <nupemec@tjdfc.jus.br>

**Assunto:** RE: Consulta sobre estatísticas para dissertação de mestrado

Prezado Senhor Carlos Felipe de Aguiar Nery,

Boa noite!

Após diligências junto a outras unidades (Coordenadoria de Sistemas e Estatísticas da Primeira Instância - COSIST e Coordenadoria de Desenvolvimento do Processo Judicial Eletrônico - CODPJE), com o intuito de responder adequadamente aos questionamentos apresentados, seguem as informações levantadas:

Pergunta 1: Para o ajuizamento/distribuição de processos na área cível, as partes/advogados precisam preencher algum campo no sistema informando se houve tentativa prévia de acordo extrajudicial antes do processo judicial?

Não é necessário ao advogado ou à parte preencher sobre a ocorrência prévia de uma tentativa de acordo extrajudicial.

Pergunta 2: Existe algum campo no sistema a ser preenchido com esse tipo de informação (existência ou não de prévia tentativa de acordo extrajudicial)?

O Sistema do Processo Judicial Eletrônico - PJe não possui campo específico para as unidades judiciais informarem se houve ou não tentativa prévia de acordo extrajudicial.

Pergunta 3: Existe estatística sobre a quantidade de ações cíveis ajuizadas no TJDFT de 2015 a 2019 em que o processo foi extinto em razão de não ter havido tentativa de acordo extrajudicial previamente ao processo judicial?

Não há no PJe a informação de quantas ações foram extintas por falta de tentativa prévia de acordo extrajudicial, haja vista que no sistema não existe campo específico para o registro de tal informação.

Caso haja quaisquer outros questionamentos ou esclarecimentos necessários, este Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação - NUPEMEC segue à disposição!

Atenciosamente,



**Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação - NUPEMEC**  
FÓRUM DESEMBARGADOR MILTON SEBASTIÃO BARBOSA  
PRAÇA MUNICIPAL, LOTE 1, 5º ANDAR, ALA B, SALA 5.17  
BRASÍLIA - DF  
Telefone (61) 3103-7743  
nupemec@tjdfc.jus.br

**ANEXO C – Acordo de Cooperação Técnica n.º 016/2019 (CNJ / SENACON)**



Poder Judiciário

*Conselho Nacional de Justiça*



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E  
SEGURANÇA PÚBLICA

**ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº 016/2019**

**ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA QUE ENTRE SI CELEBRAM O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E O MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, POR MEIO DA SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR (SENACON), PARA INCREMENTO DE MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS, MEDIANTE PLATAFORMAS ON-LINE, PARA SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS CONSUMERISTAS (Processo SEI CNJ n. 05532/2019).**

O **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**, com sede no SEP/Quadrado 514, Lote 9, Bloco D, Brasília-DF, CEP 70760-544, CNPJ 07.421.906/0001-29, doravante denominado **CNJ**, neste ato representado por seu Presidente, Ministro **DIAS TOFOLLI**, RG nº 16.266.525 SSP/SP e CPF nº 110.560.528-05, pela Presidente da Comissão Permanente de Acesso à Justiça e Cidadania, Conselheira **DALDICE MARIA SANTANA DE ALMEIDA**, RG 2983671 SSP/BA e CPF 277.532.635-87, pelo Presidente da Comissão Permanente de Tecnologia da Informação e Infraestrutura, Conselheiro **MÁRCIO SCHIEFLER FONTES**, RG 3717404 SSP/DF e CPF 006.609.999-43, pelo Presidente da Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento, Conselheiro **FERNANDO CESAR BAPTISTA DE MATTOS**, RG 099896110 IRPF/RJ e CPF 071.447.807-5, pela Conselheira **MARIA TEREZA UILLE GOMES**, RG 30286502 SSP/PR e CPF 535.731.619-87, pelo Conselheiro **VALDETÁRIO ANDRADE MONTEIRO**, RG 153094988 SSP/CE e CPF 387.864.513-91, pela Conselheira **MARIA IRACEMA MARTINS DO VALE**, RG 94002009330 SSP/CE e CPF 090.608.043-68, por Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica, Juiz de Direito **RICHARD PAE KIM**,

Acordo de Cooperação Técnica – CNJ – MJ/SENACON

1/11



RG n. 26.223.138-4 SSP/SP, CPF n. 143.974.908-64, pela Juíza Auxiliar da Presidência **LÍVIA CRISTINA MARQUES PERES**, RG 050800 SSP/AP e CPF 400.431.342-20, Juiz Auxiliar da Presidência **CARL OLAV SMITH** RG 257489046 SSP/SP e CPF 003.465.719-36, e o **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA**, CNPJ 00.394.494/0072-20, doravante denominado MSP, neste ato representado pelo Ministro **SERGIO MORO**, RG 3674856-7 SSP/PR e CPF 863.270.629-20, a **SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR**, com sede na Esplanada dos Ministérios, Palácio da Justiça Raymundo Faoro, Bloco T, 5º andar, Brasília/DF, CEP 70.064-900, CNPJ 00.394.494/0100-18, doravante denominada **SENACON**, neste ato representada por seu Secretário, **LUCIANO BENETTI TIMM**, RG n. 1044797155 SSP/RS e CPF n. 577.889.870-34, designado por meio da Portaria da Casa Civil n. 96, publicada no D.O.U, de 03 de janeiro de 2019, Seção 2, Página 2, Edição Extra, com atribuições que lhe confere o artigo 17, do Decreto 9.662, de 1º de janeiro de 2019, **RESOLVEM** celebrar o presente **ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**, com fundamento no art. 116 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e seguindo as diretrizes estabelecidas na Instrução Normativa CNJ n. 75/2019, a saber:

#### DO OBJETO

**CLÁUSULA PRIMEIRA** – Constitui-se em objeto central do presente ACORDO a cooperação técnica entre **CNJ e MJSP/SENACON** para incremento de métodos autocompositivos de resolução de controvérsias na seara consumerista, o que alcança a integração da plataforma "consumidor.gov.br" ao Processo Judicial Eletrônico – PJe.

#### DA JUSTIFICATIVA

**CLÁUSULA SEGUNDA** – A Constituição de 1988 estatui a defesa do consumidor pelo Estado como direito fundamental (art. 5º, inc. XXXII); outrossim, em seu Preâmbulo, enuncia que o Estado brasileiro deve assegurar uma sociedade comprometida com a solução pacífica das controvérsias, sobrevivendo, nesse contexto normativo, os comandos infraconstitucionais para fomento, pelo sistema de justiça, dos métodos consensuais de solução de conflitos (CPC/2015, Leis n. 13.140/2015 e 9.099/95, Resolução CNJ n. 125/2010).

Considerando que as ações consumeristas representam 10% (dez por cento) do acervo processual do Judiciário brasileiro, revela-se de grande importância o alinhamento de ações voltadas à desjudicialização por parte do órgão condutor da política nacional de proteção e defesa do consumidor, **SENACON**, e do **CNJ**, a quem compete o planejamento central e a gestão do Poder Judiciário, cujos macro desafios residem, dentre outros, na efetividade da

Acordo de Cooperação Técnica – CNJ – MJ/SENACON

2/11



prestação jurisdicional, garantia dos direitos de cidadania, celeridade e produtividade na prestação jurisdicional, adoção de soluções alternativas de conflito e gestão das demandas repetitivas e dos grandes litigantes.

#### DA FINALIDADE E ALCANCE

**CLÁUSULA TERCEIRA** – O presente ACORDO visa a junção de esforços entre os partícipes para integração da plataforma “consumidor.gov.br” ao processo judicial eletrônico-PJe.

#### DAS ATRIBUIÇÕES GERAIS

**CLÁUSULA QUARTA** – Os partícipes comprometem-se, no âmbito de suas atribuições, a atuar em colaboração para:

- I) Intercâmbio de informações técnicas e apoio técnico-institucional;
- II) Manutenção da segurança das informações enviadas e compartilhadas, bem como adoção das medidas adequadas à proteção da privacidade e confidencialidade das informações transmitidas;
- III) Acompanhamento da execução técnica do objeto pactuado;
- IV) Promoção de ações para incentivo da adoção dos métodos on-line de solução de litígios consumeristas;
- V) Acompanhamento continuado dos indicadores e informações produzidas a partir dos atendimentos realizados nas plataformas, com vistas a monitorar e avaliar a efetividade dos métodos consensuais respectivos;
- VI) Definição conjunta de medidas preventivas à judicialização, consoante as peculiaridades do conflito consumerista;
- VII) Viabilizar a integração via API das empresas aderentes com o “consumidor.gov.br” para captura das reclamações e o retorno das respostas.

#### DAS OBRIGAÇÕES DOS PARTÍCIPES

**CLÁUSULA QUINTA** – O CNJ se compromete a:

- I) Participar da definição dos requisitos da integração;
- II) Identificar o rol de informações a serem tramitadas no escopo da integração;
- III) Desenvolver as funcionalidades que sejam do escopo do PJe;

Acordo de Cooperação Técnica – CNJ – MJ/SENACON

3/11



- IV) Capacitar os tribunais no fluxo processual integrado;
- V) Garantir o atendimento aos requisitos de segurança definidos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, no tocante à comunicação entre os sistemas;
- VI) Zelar pela integridade, inviolabilidade e segurança dos dados obtidos por meio da integração;
- VII) Colher adesão ao presente ACORDO de segmentos econômicos que, além da redução da judicialização, visem melhorar a qualidade dos produtos e serviços ofertados e anuam à citação eletrônica se, frustrada a solução consensual, optar o consumidor pela ação judicial.

**CLÁUSULA SEXTA – A SENACON se compromete a:**

- I) Desenvolver a integração do sistema "consumidor.gov.br" ao PJe;
- II) Prestar as informações necessárias à execução e à operacionalização dos serviços objeto deste acordo;
- III) Hospedar e garantir a infraestrutura de tecnologia necessária para sustentação do sistema "consumidor.gov.br", pelo período de vigência do ACORDO;
- IV) Prestar o apoio técnico em questões relativas ao sistema "consumidor.gov.br" pelo período de vigência do ACORDO;
- V) Garantir a integridade e confidencialidade dos dados armazenados durante a vigência do ACORDO;
- VI) Comunicar de imediato quaisquer irregularidades ou anormalidades no sistema "consumidor.gov.br" ou fatos relevantes que afetem este ACORDO de que venha a ter conhecimento;
- VII) Prestar suporte técnico e tecnológico para o adequado funcionamento da plataforma "consumidor.gov.br";
- VIII) Elaborar e manter atualizado manual de utilização do "consumidor.gov.br";
- IX) Assegurar que o armazenamento de informações que se vinculam ao presente ACORDO obedeça a padrões adequados de segurança, confidencialidade e integridade.



#### DO PLANO DE TRABALHO

**CLÁUSULA SÉTIMA** – O Plano de Trabalho anexo, aprovado pelas partes, integra o presente instrumento.

#### DA EXECUÇÃO

**CLÁUSULA OITAVA** – Os partícipes indicarão representantes para acompanhar a execução do presente ACORDO, nos termos do Plano de Trabalho instituído, primando-se pelo completo e eficaz desenvolvimento do pactuado.

#### DOS RECURSOS FINANCEIROS

**CLÁUSULA NONA** – Este ACORDO não gera compromisso financeiro ou transferência de recursos entre os partícipes, de modo que eventuais despesas decorrentes serão suportadas por dotação orçamentária própria de cada instituição.

#### DA EFICÁCIA E DA VIGÊNCIA

**CLÁUSULA DEZ** – O prazo de vigência do presente ACORDO, a contar de sua assinatura, é de 36 (trinta e seis) meses, podendo ser prorrogado automaticamente, até o limite de 60 (sessenta) meses, exceto se houver manifestação expressa em contrário, nos termos da lei.

#### DA RESCISÃO

**CLÁUSULA ONZE** – O presente ACORDO poderá ser rescindido por qualquer das partes, mediante comunicação formal, com antecedência mínima de 30 dias, ressalvadas as atividades que já estiverem em andamento.

#### DAS ALTERAÇÕES

**CLÁUSULA DOZE** – Este ACORDO poderá ser modificado, exceto quanto ao seu objeto, por mútuo entendimento entre os celebrantes mediante Termo Aditivo.

#### DAS AÇÕES PROMOCIONAIS

**CLÁUSULA TREZE** – Em qualquer ação promocional relacionada ao objeto do presente ACORDO, será obrigatoriamente destacada a colaboração das instituições partícipes, observado o disposto no art. 37, §1º, da Constituição Federal.





#### DA PUBLICAÇÃO

**CLÁUSULA CATORZE** – O extrato do presente instrumento será publicado no Diário de Justiça Eletrônico, pelo CNJ, de acordo com o que autoriza o art. 4º da Lei n. 11.419/2006, combinado com o parágrafo único do art. 61 da Lei n. 8.666/1993.

#### DA ADESÃO

**CLÁUSULA QUINZE** – Instituições afetas ao tema deste ACORDO poderão aderir ao instrumento, na forma e nas condições nele estabelecidas, mediante a assinatura de Termo de Adesão.

#### DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

**CLÁUSULA DEZESSEIS** – Aplicam-se à execução deste ACORDO a Lei n. 8.666/1993, no que couber, os preceitos de Direito Público e, supletivamente, os Princípios da Teoria Geral dos Contratos e as disposições do Direito Privado.

#### DO FORO

**CLÁUSULA DEZESSETE** – As controvérsias entre os partícipes do instrumento serão submetidas à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal, nos termos do inciso III do art. 18 do Decreto 7.392/2010.

Fica eleito o Foro da Justiça Federal, Seção Judiciária do Distrito Federal, para dirimir quaisquer controvérsias decorrentes deste Instrumento que porventura não tenham sido resolvidas administrativamente.

Brasília, 20 de maio 2019.


Ministro **DIAS TOFOLI**  
Presidente


Conselheira **DALDICE MARIA SANTANA DE ALMEIDA**  
Presidente da Comissão Permanente de Acesso à  
Justiça e Cidadania

**SERGIO MORO**  
Ministro de Estado da Justiça e Segurança  
Pública

**LUCIANO BENETTI TIMM**  
Secretário Nacional do Consumidor

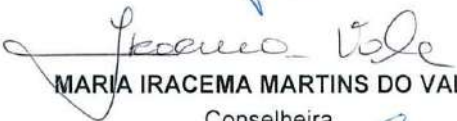



  
 Conselheiro **MÁRCIO SCHIEFLER FONTES**  
 Presidente da Comissão Permanente de Tecnologia da  
 Informação e Infraestrutura


  
 Conselheiro **FERNANDO CESAR BAPTISTA DE  
 MATTOS**  
 Presidente da Comissão Permanente de Gestão  
 Estratégica, Estatística e Orçamento


  
**MARIA TEREZA UILLE GOMES**  
 Conselheira

  
**VALDETÁRIO ANDRADE MONTEIRO**  
 Conselheiro

  
**MARIA IRACEMA MARTINS DO VALE**  
 Conselheira

  
**RICHARD PAE KIM**  
 Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão  
 Estratégica

  
**LÍVIA CRISTINA MARQUES PERES**  
 Juíza Auxiliar da Presidência

  
**CARL OLAV SMITH**  
 Juiz Auxiliar da Presidência





Poder Judiciário

*Conselho Nacional de Justiça*



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E  
SEGURANÇA PÚBLICA

## PLANO DE TRABALHO

### Dados dos responsáveis

ÓRGÃO SENACON		
Nome do Responsável	Cargo ou Função	CPF
Luciano Benetti Timm	Secretário Nacional do Consumidor	577.889.870-34
<b>Setor responsável pelo ACT</b>		<b>Contato do setor</b>
Coordenação Geral do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – CGSindec		(61) 2025-3753 <a href="mailto:sindec@mj.gov.br">sindec@mj.gov.br</a>

ÓRGÃO CNJ	
Nome do Responsável	CPF
Dr. Richard Pae Kim	143.974.908-64
<b>Setor responsável pelo ACT</b>	<b>Contato do setor</b>
Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica	(61) 2326-4760 <a href="mailto:sep@cnj.jus.br">sep@cnj.jus.br</a>

### JUSTIFICATIVA

O Movimento pela Conciliação foi implantado em todo o Brasil, em 2006, por iniciativa do Conselho Nacional da Justiça - CNJ, e sua finalidade principal é buscar a pacificação social. É necessário fomentar a cultura da paz no país, divulgando estratégias que visem equacionar entraves à iniciativa da conciliação, sensibilizar os operadores do direito e, finalmente, praticar a conciliação como meio adequado para a solução de conflitos.

A conciliação, sem dúvida, constitui-se em meio adequado para diminuir substancialmente o número de processos judiciais, com maior rapidez, por meio de

Acordo de Cooperação Técnica – CNJ – MJ/SENACON

8/11



procedimento simplificado e informal, e com maior satisfação das partes, que são convidadas a encontrar um caminho comum que melhor atenda seus interesses, além de possibilitar a prevenção de novos conflitos.

O CONSUMIDOR.GOV.BR é um serviço público que permite a interlocução direta entre consumidores e empresas para solução de conflitos de consumo pela internet, esta ferramenta possibilita a resolução de conflitos de consumo de forma rápida e desburocratizada: atualmente, 80% das reclamações registradas no CONSUMIDOR.GOV.BR são solucionadas pelas empresas, que respondem as demandas dos consumidores em um prazo médio de 7 (sete) dias.

A Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça é a responsável pela gestão, disponibilização e manutenção do CONSUMIDOR.GOV.BR, bem como pela articulação com demais órgãos e entidades do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor que, por meio de cooperação técnica, apoiam e atuam na consecução dos objetivos do serviço.

Nesse sentido, a plataforma CONSUMIDOR.GOV.BR oferece um meio alternativo à solução de conflitos, que vem ao encontro das atribuições institucionais do Poder Judiciário, no sentido de buscar pacificar as demandas e evitar a judicialização desnecessária, tornando-se necessária a celebração de parcerias que proporcionem maior acesso aos mecanismos consensuais ao consumidor.

Assim, o Conselho Nacional de Justiça e a Secretaria Nacional do Consumidor possuem interesses comuns e decidiram manter esforços conjuntos para aperfeiçoamento na integração dos sistemas Consumidor.gov.br e do Sistema Informatizado do Poder Judiciário, em especial o sistema de Processo Judicial Eletrônico (PJE).

#### IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO A SER EXECUTADO

Constitui-se em objeto central do presente ACORDO a cooperação técnica entre **CNJ e MJSP/SENACON** para incremento de métodos autocompositivos de resolução de controvérsias na seara consumerista, o que alcança a integração da plataforma "consumidor.gov.br" ao Processo Judicial Eletrônico – PJe.

Acordo de Cooperação Técnica – CNJ – MJ/SENACON

9/11



**METAS A SEREM ATINGIDAS**

- Integrar o sistema de Processo Judicial Eletrônico (PJE) ao consumidor.gov.br;
- Fomentar a adesão de novas empresas à plataforma Consumidor.gov.br;
- Fomentar a adoção de meios extrajudiciais para resolução negociada de conflitos, com a participação ativa do consumidor, de modo que os conflitos consumeristas possam ser dialogados pelos envolvidos sem a necessidade de processo judicial.

**ETAPAS OU FASES DE EXECUÇÃO**

<b>Etapa</b>	<b>Responsável</b>	<b>Atividade</b>	<b>Data</b>
Definição do escopo negocial e do fluxo de atendimento dos Sistemas	CNJ/SENACON	Realização de reuniões de alinhamento	Maio/2019
Desenvolvimento da Solução de Integração	SENACON	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar fluxo de formulários de reclamação e usuário</li> <li>• Criar mecanismos para a abertura das urls que estão no fluxo</li> <li>• Adaptar telas para a integração</li> </ul>	Maio/2019
	SENACON	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar as API's necessárias para integração dos sistemas</li> </ul>	Maio/2019
	SENACON	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extrair e fazer verificação de assinatura - CNPJ, CPF do usuário do PJE e timestamp +GMT (TTL) da assinatura do conteúdo</li> <li>• Preparar o consumidor.gov.br para receber certificado digital oficial ICP-Brasil</li> </ul>	Junho/2019



	CNJ/SENACON	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ambiente de homologação;</li> <li>• Testes integrados</li> </ul>	Julho/2019
Ampla divulgação da plataforma nas unidades do órgão	CNJ/SENACON	Aumento do número de reclamações registradas e empresas participantes	Vigência do Acordo
Acompanhamento dos resultados obtidos por intermédio do presente Acordo	CNJ/SENACON	Monitoramento do número de demandas.	Vigência do Acordo

**PREVISÃO DE INÍCIO E FIM DA EXECUÇÃO DO OBJETO, BEM ASSIM DA CONCLUSÃO DAS ETAPAS OU FASES PROGRAMADAS**

Início imediato, a partir da data da Publicação do Acordo de Cooperação Técnica no Diário de Justiça Eletrônico, com prazo de vigência de 36 (trinta e seis) meses.



A conclusão das etapas ou fases programadas serão efetuadas de forma ininterrupta, ao longo dos meses, enquanto vigente o Acordo de Cooperação Técnica.

Acordo de Cooperação Técnica – CNJ – MJ/SENACON

11/11



**ANEXO D – Tutorial de integração do PJE com a plataforma *consumidor.gov.br***

 Cadastro de processo Ednaldo Ferreira 

DADOS INICIAIS

Cadastro de processo

Área do direito\*

DIREITO DO CONSUMIDOR

Seção/Subseção\*



Selecione

Classe Judicial\*

Selecione

**INCLUIR**

Selecione a Área do Direito "Direito do Consumidor". Em seguida, selecione a Seção ou Subseção e a Classe Judicial e clique em "Incluir".

 Cadastro de processo Ednaldo Ferreira 

DADOS INICIAIS   CONSUMIDOR.GOV.BR   PROTOCOLAR INICIAL

Deseja utilizar o CONSUMIDOR.GOV.BR? [Saiba mais](#)

CPF do reclamante\*

Nome da empresa\*

Bancos, financeiras ou administradores de cartão

Valor da causa (R\$)

**UTILIZAR**   NÃO UTILIZAR



Caso deseje utilizar o Consumidor.gov.br, digite o número de CPF do reclamante, busque e selecione o nome da empresa reclamada e inclua o valor da causa. Em seguida, clique em “Utilizar”

## Atenção!

- Neste momento, somente é possível buscar empresas do segmento de Bancos, Financeiras e Administradoras de Cartão.
- É possível buscar a empresa por parte do nome.

PJe Cadastro de processo Ednaldo Ferreira

DADOS INICIAIS **CONSUMIDOR.GOV.BR** PROTOCOLAR INICIAL

Deseja utilizar o CONSUMIDOR.GOV.BR? [saiba mais](#)

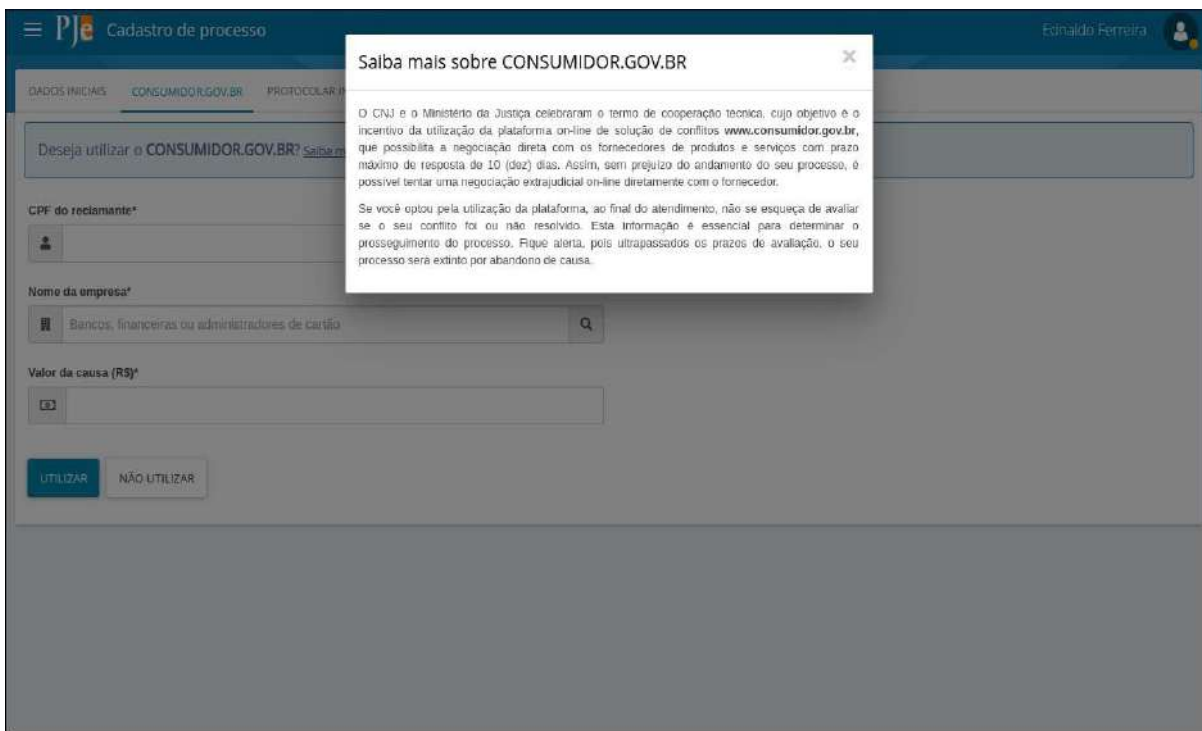
CPF do reclamante\*

Nome da empresa\*

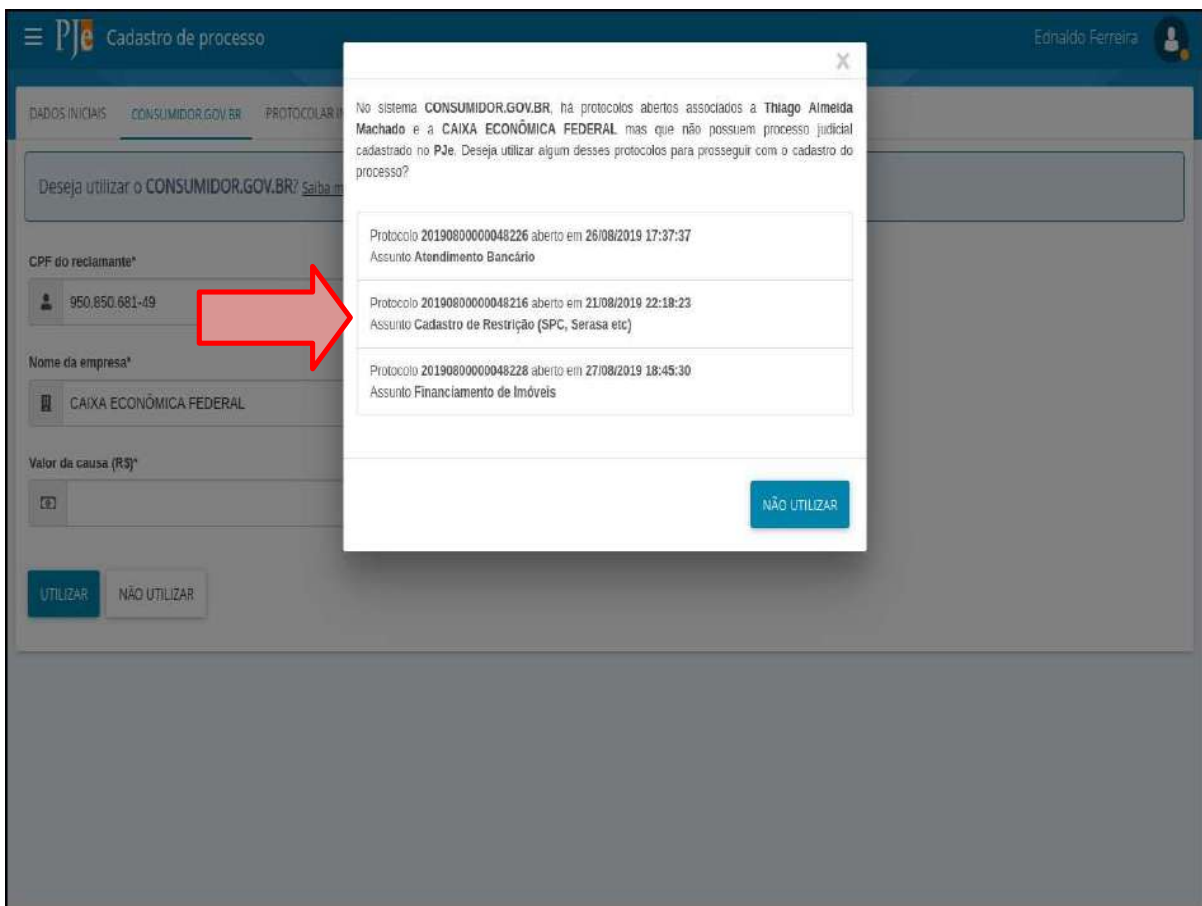
Valor da causa (RS)

UTILIZAR NÃO UTILIZAR

Caso não queira optar pelo Consumidor.gov.br ou caso não encontre a empresa reclamada no campo de busca, clique no botão “Não Utilizar” e você será redirecionado para o fluxo convencional de utilização do PJe.



Ao clicar em “Saiba mais”, serão apresentadas algumas informações sobre essa cooperação técnica realizada entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Conselho Nacional de Justiça – CNJ.



Ao informar o CPF de um consumidor que já tenha se cadastrado no Consumidor.gov.br antes, e caso o consumidor tenha alguma reclamação **em andamento na plataforma contra a empresa informada**, o sistema irá apresentar uma tela com os números de protocolo dessas reclamações para que seja possível vincular um desses atendimentos ao processo que está sendo aberto. Para isso, basta clicar no protocolo desejado

DADOS INICIAIS CONSUMIDOR.GOV.BR PROTOCOLAR  
 Deseja utilizar o CONSUMIDOR.GOV.BR? Saiba mais  
 CPF do reclamante\*  
 950.850.681-49  
 Nome da empresa\*  
 CAIXA ECONÔMICA FEDERAL  
 Valor da causa (R\$)\*  
 UTILIZAR NÃO UTILIZAR

No sistema CONSUMIDOR.GOV.BR, há protocolos abertos associados a **Thiago Almeida Machado** e a **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**, mas que não possuem processo judicial cadastrado no PJe. Deseja utilizar algum desses protocolos para prosseguir com o cadastro do processo?

Protocolo 2019080000048226	aberto em 26/08/2019 17:37:37
Assunto: Atendimento Bancário	
Protocolo 2019080000048216	aberto em 21/08/2019 22:18:23
Assunto: Cadastro de Restrição (SPC, Serasa etc)	
Protocolo 2019080000048228	aberto em 27/08/2019 18:45:30
Assunto: Financiamento de Imóveis	

NÃO UTILIZAR

Caso não deseje utilizar quaisquer desses atendimentos, mas abrir um novo, basta clicar em “Não Utilizar”.

Ir para o conteúdo 1 Ir para o menu 2 Ir para o login 3 Ir para o rodapé 4 ACESSIBILIDADE ALTO CONTRASTE

consumidor.gov.br  
 É seu. É fácil. Participe.

CPF / Login Senha Acessar  
 Recuperar login/senha | Cadastrar

Início | Sobre o Serviço | Empresas Participantes | Indicadores

### Insira seus dados

CPF: CPF  
 Nome Completo: Nome Completo  
 Sexo: Selecione  
 Data de Nascimento: Data de Nascimento  
 Telefone: DDD + Número  
 Celular: DDD + Número  
 CEP: CEP Não sei o CEP  
 Logradouro: Logradouro  
 Número/Complemento: Número/Complemento  
 Bairro: Bairro  
 Cidade: Cidade UF: UF  
 E-Mail: E-Mail  
 Confirmação de E-mail: Confirmação de E-mail

Eu concordo com os Termos de Uso do Consumidor.


Enviar

Em seguida, será apresentada a tela de cadastro do usuário para que se complemente as informações pessoais do consumidor que não tenham sido preenchidas.

9

Ir para o conteúdo 1 Ir para o menu 2 Ir para o login 3 Ir para o rodapé 4

ACESSIBILIDADE ALTO CONTRASTE

 **consumidor.gov.br**  
É seu. É fácil. Participe.

CPF / Login Senha **Acessar**  
Recuperar login/senha | Cadastrar

Início | Sobre o Serviço | Empresas Participantes | Indicadores

### Insira seus dados

CPF: 000.000.000-00 Nome Completo: Cláudio Humberto

Sexo: Masculino Data de Nascimento: 08/05/1956 Telefone: (12) 3456-7891 Celular: DDD + Número

CEP: 69923-000 **Não sei o CEP** Logradouro: Rua Adoniran Barbosa

Número/Complemento: 123 Bairro: Centro Cidade: Bujari UF: AC

E-Mail: claudio.humberto@teste.teste Confirmação de E-mail: claudio.humberto@teste.teste

Eu concordo com os Termos de Uso do Consumidor.


**Enviar**

Após preencher todos os campos, ler e aceitar os **Termos de Uso do Consumidor**, clique no botão **Enviar**.

10

Ir para o conteúdo 1 Ir para o menu 2 Ir para o login 3 Ir para o rodapé 4

ACESSIBILIDADE ALTO CONTRASTE

 **consumidor.gov.br**  
É seu. É fácil. Participe.

CPF / Login Senha Acessar

Recuperar login/senha | Cadastrar

Início | Sobre o Serviço | Empresas Participantes | Indicadores

### Confirmar Preenchimento do Usuário

CPF	Nome Completo	
<input type="text" value="666.711.388-18"/>	<input type="text" value="Cláudio Humberto"/>	
	E-Mail	Sexo
	<input type="text" value="claudio.humberto@teste.teste"/>	<input type="text" value="Masculino"/>
Data de Nascimento	Telefone	Celular
<input type="text" value="08/05/1956"/>	<input type="text" value="(12) 3456-7891"/>	<input type="text"/>
CEP	Logradouro	Bairro
<input type="text" value="69923-000"/>	<input type="text" value="Rua Adoniran Barbosa"/>	<input type="text" value="Centro"/>
Número/Complemento	Cidade	UF
<input type="text" value="123"/>	<input type="text" value="Bujari"/>	<input type="text" value="AC"/>

Uma tela de confirmação será exibida. Você pode **Editar** ou **Confirmar** seus dados.

11

## Atenção!

- Caso o consumidor já esteja cadastrado no Consumidor.gov.br, o sistema já irá direcionar para a tela de cadastro da reclamação.
- Será enviado um link para cadastramento de senha para o e-mail informado do consumidor. Ressalta-se que o usuário de acesso à plataforma é o CPF.

IDENTIFIQUE A EMPRESA      RELATE O PROBLEMA      CONFIRME

### Cadastrar Reclamação

Nome da Empresa: Banco Planeta  Ir Q

Procurou a empresa para solucionar o problema?  Sim  Não

Como Comprou/Contratou:

Área:

Assunto:

Problema:

Descreva sua Reclamação:

**ATENÇÃO!**  
Para garantir sua privacidade e segurança, não insira dados pessoais como nome, CPF, RG, telefone ou ainda informações como número de conta, senha ou cartão de crédito, pois o conteúdo deste campo será público. Lembre-se que, conforme o Termo de Uso, NÃO é permitido:

1. Reclamar em nome de terceiros;
2. Utilizar ou enviar informações ilegais, agressivas, caluniosas, abusivas, difamatórias, obscenas, invasivas a privacidade de terceiros, ou que atentem contra os bons costumes, a moral ou ainda que contrariem a ordem pública.

Para auxiliar na análise da sua reclamação, você pode anexar documentos, tais como nota fiscal, comprovante de pagamento, extratos, ordem de serviço, folheto de oferta, orçamento, etc.

A seguir, será apresentada a tela de registro da reclamação. É necessário o preenchimento dos campos obrigatórios relacionados à reclamação.

13

IDENTIFIQUE A EMPRESA      RELATE O PROBLEMA      CONFIRME

### Cadastrar Reclamação

Nome da Empresa: Banco Planeta  Ir Q

Procurou a empresa para solucionar o problema?  Sim  Não

Como Comprou/Contratou:

Área:

Assunto:

Problema:

Descreva sua Reclamação:

**ATENÇÃO!**  
Para garantir sua privacidade e segurança, não insira dados pessoais como nome, CPF, RG, telefone ou ainda informações como número de conta, senha ou cartão de crédito, pois o conteúdo deste campo será público. Lembre-se que, conforme o Termo de Uso, NÃO é permitido:

1. Reclamar em nome de terceiros;
2. Utilizar ou enviar informações ilegais, agressivas, caluniosas, abusivas, difamatórias, obscenas, invasivas a privacidade de terceiros, ou que atentem contra os bons costumes, a moral ou ainda que contrariem a ordem pública.

Para auxiliar na análise da sua reclamação, você pode anexar documentos, tais como nota fiscal, comprovante de pagamento, extratos, ordem de serviço, folheto de oferta, orçamento, etc.

A primeira pergunta é: **Procurou a empresa para solucionar o problema?** Essa informação é muito importante, pois queremos saber se o consumidor entrou em contato com a empresa antes de registrar a reclamação no **Consumidor.gov.br**.

14

IDENTIFIQUE A EMPRESA      RELATE O PROBLEMA      CONFIRME

### Cadastrar Reclamação

Nome da Empresa: Banco Planeta

Procurou a empresa para solucionar o problema?  Sim  Não

Como Comprou/Contratou:

Área:

Assunto: Ganhei de presente  
Internet  
Loja física

Problema: Não comprei / contratei  
Stand, feiras e eventos

Descreva sua Reclamação: **Telefone**

**ATENÇÃO!**  
Para garantir sua privacidade e segurança, não insira dados pessoais como nome, CPF, RG, telefone ou ainda informações como número de conta, senha ou cartão de crédito, pois o conteúdo deste campo será público. Lembre-se que, conforme o Termo de Uso, NÃO é permitido:

1. Reclamar em nome de terceiros;
2. Utilizar ou enviar informações ilegais, agressivas, caluniosas, abusivas, difamatórias, obscenas, invasivas a privacidade de terceiros, ou que atentem contra os bons costumes, a moral ou ainda que contrariem a ordem pública.

Para auxiliar na análise da sua reclamação, você pode anexar documentos, tais como nota fiscal, comprovante de pagamento, extratos, ordem de serviço, folheto de

Em seguida, deve-se informar **Como Comprou** o produto ou **Contratou** o serviço reclamado com a empresa (se comprou na loja, pela internet, por telefone etc). Este campo já vem com a opção “Loja Física” marcado como padrão.

15

IDENTIFIQUE A EMPRESA      RELATE O PROBLEMA      CONFIRME

### Cadastrar Reclamação

Nome da Empresa: Banco Planeta

Procurou a empresa para solucionar o problema?  Sim  Não

Como Comprou/Contratou: Telefone

Área:

Assunto: Selecione  
Água, Energia, Gás  
Habitação

Problema: Serviços Financeiros

Descreva sua Reclamação: **ATENÇÃO!**  
Para garantir sua privacidade e segurança, não insira dados pessoais como nome, CPF, RG, telefone ou ainda informações como número de conta, senha ou cartão de crédito, pois o conteúdo deste campo será público. Lembre-se que, conforme o Termo de Uso, NÃO é permitido:

1. Reclamar em nome de terceiros;
2. Utilizar ou enviar informações ilegais, agressivas, caluniosas, abusivas, difamatórias, obscenas, invasivas a privacidade de terceiros, ou que atentem contra os bons costumes, a moral ou ainda que contrariem a ordem pública.

Para auxiliar na análise da sua reclamação, você pode anexar documentos, tais como nota fiscal, comprovante de pagamento, extratos, ordem de serviço, folheto de

Selecione a **Área** relacionada ao problema.

16

IDENTIFIQUE A EMPRESA      RELATE O PROBLEMA      CONFIRME

### Cadastrar Reclamação

Nome da Empresa:

Procurou a empresa para solucionar o problema?  Sim  Não

Como Comprou/Contratou:

Área:

Assunto:

Problema:

Descreva sua Reclamação:

contra os bons costumes, a moral ou ainda que contrariem a ordem pública.

Para auxiliar na análise da sua reclamação, você pode anexar documentos, tais como nota fiscal, comprovante de pagamento, extratos, ordem de serviço, folheto de

Informe o **Assunto** relacionado ao problema.

17

Cadastrar Reclamação

Nome da Empresa:

Procurou a empresa para solucionar o problema?  Sim  Não

Como Comprou/Contratou:

Área:

Assunto:

Problema:

Descreva sua Reclamação:

**Atendimento / SAC**  
 Má qualidade no atendimento presencial ou outros canais (mal atendimento/ constrangimento)  
 SAC - Demanda não resolvida / não respondida  
 SAC - Histórico / Histórico / Histórico  
 SAC - Dificuldade em obter protocolo, gravação ou histórico  
 SAC - Dificuldade para cancelar o serviço  
 SAC - Dificuldade de contato / acesso

**Cobrança / Contestação**  
 Cobrança de compra/taque não reconhecido / Contestação de cobrança  
 Cobrança de tarifas, taxas, valores não previstos / não informados  
 Cobrança em duplicidade / Cobrança referente a pagamento já efetuado  
 Cobrança por serviço/produto não contratado / não reconhecido / não solicitado  
 Cobrança submetendo a ofensa, constrangimento ou ameaça

**Contrato / Oferta**  
 Dificuldade para contratar / recuso injustificado  
 oferta não cumprida / serviço não fornecido/venda enganosa / publicidade enganosa  
 Publicidade abusiva / ofensiva / discriminatória  
 Venda casada (imposição de seguro, empréstimo, título de capitalização etc)

**Informação**  
 Para o auxiliar na análise da sua reclamação, você pode anexar documentos, tais como nota fiscal, comprovante de pagamento, extratos, ordem de serviço, folheto de oferta, orçamento, etc.

E informe o **Problema**, de acordo com as classificações disponíveis.

18



**Cadastrar Reclamação**

Nome da Empresa: Banco Planeta  Ir

Precurou a empresa para solucionar o problema?  Sim  Não

Como Comprou/Contratou: Telefone

Área: Serviços Financeiros

Assunto: Cartão de Programas Sociais

Problema: SAC - Descortesia / desapareço / demora

As informações adicionais abaixo auxiliam na identificação do problema relatado, portanto é muito importante que sejam preenchidas corretamente. Esse conteúdo não é público, sendo visualizado somente pela empresa e pelo órgão gestor competente.

Banco Emissor:

4 últimos números do cartão:

Descreva sua Reclamação:

**ATENÇÃO!**  
Para garantir sua privacidade e segurança, não insira dados pessoais como nome, CPF, RG, telefone ou ainda informações como número de conta, senha ou cartão de crédito, pois o conteúdo deste campo será público. Lembre-se que, conforme o Termo de Uso, NÃO é permitido:

1. Reclamar em nome de terceiros;
2. Utilizar ou enviar informações ilegais, agressivas, caluniosas, abusivas, difamatórias, obscenas, invasivas a privacidade de terceiros, ou que atentem contra a honra, a imagem ou a dignidade de terceiros.

De acordo com o assunto informado, podem surgir alguns campos para que você acrescente informações importantes, que podem auxiliar a resolução do problema.

19

Descreva sua reclamação:

**ATENÇÃO!**  
Para garantir sua privacidade e segurança, não insira dados pessoais como nome, CPF, RG, telefone ou ainda informações como número de conta, senha ou cartão de crédito, pois o conteúdo deste campo será público. Lembre-se que, conforme o Termo de Uso, NÃO é permitido:

1. Reclamar em nome de terceiros;
2. Utilizar ou enviar informações ilegais, agressivas, caluniosas, abusivas, difamatórias, obscenas, invasivas a privacidade de terceiros, ou que atentem contra a honra, a imagem ou a dignidade de terceiros.

Para auxiliar na análise da sua reclamação, você pode anexar documentos, tais como nota fiscal, comprovante de pagamento, extratos, ordem de serviço, folheto de oferta, orçamento, etc.

Descreva seu pedido à empresa:

Informe aqui o seu pedido (por exemplo: devolução do valor pago, troca ou reparo do produto, cancelamento do contrato etc).

3000

1000

**Anexos**

Nome	Tamanho (bytes)

No espaço a seguir, você deve descrever a reclamação do consumidor. **Este campo será público**, por isso não coloque informações pessoais!

20

Descreva sua reclamação:

**ATENÇÃO!**  
Para garantir sua privacidade e segurança, não insira dados pessoais como nome, CPF, RG, telefone ou ainda informações como número de conta, senha ou cartão de crédito, pois o conteúdo deste campo será público. Lembre-se que, conforme o Termo de Uso, NÃO é permitido:

1. Reclamar em nome de terceiros;
2. Utilizar ou enviar informações ilegais, agressivas, caluniosas, abusivas, difamatórias, obscenas, invasivas à privacidade de terceiros, ou que atentem contra aos bons costumes, a moral ou ainda que conttenham a ordem pública.

Para auxiliar na análise da sua reclamação, você pode anexar documentos, tais como nota fiscal, comprovante de pagamento, extratos, ordem de serviço, folheta de oferta, orçamento, etc.

Descreva seu pedido à empresa:

Informe aqui o seu pedido (por exemplo: devolução do valor pago, troca ou reparo do produto, cancelamento do contrato, etc).

Anexos

Nome	Tamanho (bytes)

A seguir, você descreve o pedido, ou seja, o que se espera da empresa.  
**Este campo não é público.**

21

## Atenção!

- É importante preencher os campos de “Relato” e “Pedido” da reclamação em primeira pessoa, relatando a experiência do próprio consumidor. Isso é importante para que não haja diferenciação no tratamento dado pelas reclamações geradas por intermédio do PJe.

## Atenção!

- O conteúdo do campo **Descreva sua reclamação** será público! Ele poderá ser exibido na aba de consulta às reclamações registradas (*Indicadores - Relato do Consumidor*), portanto **não coloque informações pessoais** que possam, de alguma maneira, identificá-lo.
- Os demais campos não são públicos. Serão visualizados apenas pela empresa reclamada e pelo órgão responsável pelo acompanhamento das reclamações em sua cidade.

Descreva seu Pedido à Empresa:

Informe aqui o seu pedido (por exemplo: devolução do valor pago, troca ou reparo do produto, cancelamento do contrato etc).

Anexos

Nome

Tamanho (bytes)

< Voltar Avançar >

Caso tenha interesse, ainda é possível acrescentar anexos à reclamação. É possível inserir até 5 anexos de 1MB cada. Em seguida, clique em **Avançar**.

24

PJe Cadastro de processo Ednaldo Ferreira

DADOS INICIAIS CONSUMIDOR.GOV.BR PROTOCOLAR INICIAL

Deseja utilizar o CONSUMIDOR.GOV.BR? Saiba mais

Recuperando dados da reclamação em CONSUMIDOR.GOV.BR ✓  
Protocolando processo no PJe ✓

CPF do reclamante\*

950.050.681-49

Nome da empresa\*

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Valor da causa (R\$)

UTILIZAR NÃO UTILIZAR

Após o registro da reclamação, será apresentada tela de confirmação de registro da demanda no Consumidor.gov.br e de confirmação de protocolização do processo no PJe.

25

The screenshot shows the PJe interface with the following details:

- Processo:** 5000077-63.2019.4.03.6134
- Jurisdição:** Subseção Judiciária de Americana
- Classe Judicial:** AÇÃO CIVIL COLETIVA (63)
- Competência:** CÍVEL
- Órgão Julgador:** 1ª Vara Federal de Americana
- Cargo Judicial:** Juiz Federal Titular
- Valor da Causa (R\$):** 0,00

The 'Protocolo do Processo' section contains the following text:

Processo distribuído com o número 5000077-63.2019.4.03.6134 para o órgão 1ª Vara Federal de Americana.

Sua demanda também está em andamento na plataforma CONSUMIDOR.GOV.BR com o protocolo 20.190.800.000.048.228. Acesse seu e-mail para iniciar o acompanhamento. Ao final do atendimento na plataforma, **não se esqueça de avaliar se o seu conflito foi ou não resolvido**. Esta informação é essencial para determinar o prosseguimento do processo judicial. Fique alerta, pois ultrapassados os prazos de avaliação, o seu processo será extinto por abandono de causa.

Por fim, será apresentado o protocolo do processo já com as informações que foram inseridas no Consumidor.gov.br. A partir de então, o usuário seguirá o fluxo convencional do PJe.