



**Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Mestrado Profissional em Administração Pública**

**INICIATIVAS PARA GESTÃO DA DEMANDA PROCESSUAL: UM
ESTUDO DO USO DA CONCILIAÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL**

ELAINE NÓBREGA BORGES

**Brasília/Distrito Federal
Julho de 2022**

ELAINE NÓBREGA BORGES

**INICIATIVAS PARA GESTÃO DA DEMANDA PROCESSUAL: UM
ESTUDO DO USO DA CONCILIAÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro

**Brasília/Distrito Federal
Julho de 2022**

INICIATIVAS PARA GESTÃO DA DEMANDA PROCESSUAL: UM ESTUDO DO USO DA CONCILIAÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL

A Banca Examinadora abaixo-assinada aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro
Orientador

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho
Examinador

Profa. Dra. Luciana Silva Garcia
Examinadora

RESUMO

Avanços na gestão judiciária têm mostrado redução no acervo processual com aplicação de práticas de gestão estratégica, ferramentas tecnológicas, profissionalização da gestão, entre outras. Mas, apesar do aumento da produtividade ser demonstrada em números, pouco é feito no que tange a medidas para restringir a entrada de processos, que aumentou cerca de 7% em 2021, conforme dados do Justiça em Números. Com a implantação do Novo Código de Processo civil um mecanismo de solução alternativa de conflitos foi agregado ao processo judicial tradicional: a conciliação. Desta forma, o presente trabalho visa conceituar de forma abrangente os instrumentos de solução alternativa de conflitos e, no caso concreto, explorar dados para analisar se a conciliação pode ser considerada um instrumento efetivo dentro do contexto da Justiça Federal de forma mais rápida para o cidadão e com menor custo para o orçamento público.

Palavras-chave: Gestão Judiciária; Resolução alternativa de conflitos; Conciliação; Justiça Federal.

ABSTRACT

Advances in judicial management have shown a reduction in the procedural collection with the application of strategic management practices, technological tools, professionalization of management, among others. But, despite the increase in productivity being demonstrated in numbers, little is done to restrict the entry of processes, which increased by about 7% in 2021, according to data from Justiça em Números. With the implementation of the New Code of Civil Procedure, an alternative dispute resolution mechanism was added to the traditional judicial process: conciliation. In this way, the present work aims to conceptualize the instruments for alternative conflict resolution and, in this specific case, explore data to analyze whether conciliation can be considered an effective instrument within the context of Federal Justice in a faster way for the citizen. and at a lower cost to the public budget.

Keywords: Judicial Management; Alternative conflict resolution; Conciliation; Federal Justice.

SUMÁRIO

RESUMO	4
ABSTRACT	5
SUMÁRIO.....	6
LISTA DE FIGURAS	7
LISTA DE QUADROS	8
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	9
1.INTRODUÇÃO.....	10
2. CONTEXTUALIZAÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 DO CONCEITO DE ACESSO À JUSTIÇA.....	13
2.2. MODELOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS	18
2.2.1 MEDIDA ADJUDICATÓRIA: ARBITRAGEM	20
2.2.2 MEDIDA CONSENSUAL: OMBUDSMAN	22
2.2.3. MEDIDA CONSENSUAL: CONCILIAÇÃO	23
3. HIPÓTESE E METODOLOGIA DE PESQUISA.....	26
4. ESTUDO DE CASO: CONCILIAÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL.....	28
4.1 CONCILIAÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL: SUGESTÃO DE MELHORIAS	40
CONCLUSÃO.....	43
BIBLIOGRAFIA	45
LEIS E NORMAS	51

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Audiências de conciliação no TJDFT.....	24
Figura 2 – Processos de Conciliação na Justiça Federal.....	30
Figura 3 – Conciliação na Justiça Federal percentual de crescimento.....	31
Figura 4 – Conciliação na Justiça Federal: fases que ocorreram.....	32

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Conflitos x Métodos	19
Quadro 2 – Processos trabalhistas: justiça convencional x arbitragem.....	21
Quadro 3 – Conciliação pré-processual por Tribunal.....	32
Quadro 4 – Conciliação na Justiça Federal por Assunto.....	33
Quadro 5 – Conciliação na Justiça Federal por Instância.....	34
Quadro 6 – Congestionamento e Atendimento à Demanda na Justiça Federal.....	35
Quadro 7 – Tempo médio do processo na Justiça Federal (conhecimento).....	35
Quadro 8 – Índice de recorribilidade interna e externa na Justiça Federal.....	36
Quadro 9 – Custo dos JEFs.....	38
Quadro 9 – Custo das Varas Federais.....	39

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU – Advocacia Geral da União

CJF – Conselho da Justiça Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

INSS – Instituto Nacional de Seguro Social

JEF – Juizado Especial Federal

JF – Justiça Federal

NCPC – Novo Código de Processo Civil

SFH – Sistema Financeiro Habitacional

TRF – Tribunal Regional Federal

1.INTRODUÇÃO

Na sua edição de 2021, o relatório Justiça em Números, divulgado pelo Conselho Nacional e Justiça, dentre os diversos indicadores apresentados de custo e tramitação processual, destacou o número de casos pendentes que, em dezembro de 2021, superou 75 milhões de processos (BRASIL, 2021). Com um orçamento investido de R\$ 100 bilhões e um tempo médio que pode chegar a mais de 8 anos para casos de execução fiscal, a justiça ainda é um direito que chega a lentos passos para o jurisdicionado.

Apesar dos números serem expressivos, cabe destacar que o estoque vem demonstrando tendência de diminuição há 3 anos, com redução de 4,115 milhões na série histórica, mesmo com aumento do número de casos novos.

Muitos são os fatores atribuídos a este fenômeno. No que tange ao aumento da demanda, são vinculadas questões relacionadas à maior consciência dos direitos por parte dos cidadãos que estão acionando mais a justiça (Santos, 1995). Do outro lado da moeda, houve aumento da produtividade do judiciário que, apesar de manter o quantitativo de pessoas, conseguiu desenvolver diversas ferramentas de gestão judiciária e aumentar sua produtividade.

Tendo em vista a inafastabilidade da jurisdição ser direito constitucionalmente garantido e que os custos do Poder Judiciário não possuem previsão de incremento ([vide Emenda 95, de 2016](#)), novas soluções são pensadas para equilibrar a complexa equação que envolve: aumento da demanda e diminuição do orçamento e da força de trabalho.

No que diz respeito à gestão judiciária, diversas iniciativas estão sendo colocadas em prática, principalmente direcionadas pela [Estratégia Nacional do Poder Judiciário](#). Acompanhamento de metas que priorizam julgamento de certos tipos de processo, políticas públicas de conciliação e capacitação dos magistrados em gestão são algumas que podem ser citadas.

Contudo, reafirmando o foco no aumento da produtividade e não na diminuição de casos novos, percebe-se que poucas iniciativas buscam mitigar a entrada de ações. Vê-se, por exemplo, que apenas uma das Metas Nacionais do Poder Judiciário foca na busca de solução alternativa de conflitos e, mesmo assim, quando os conflitos já ingressaram no judiciário. A partir do entendimento que a justiça é de livre acesso, as políticas de conciliação e outras soluções alternativas de conflito são realizadas de forma discreta, contribuindo pouco para

impedir a entrada de processos nessa longa fila, com milhões de processos que possuem taxa de congestionamento média de 79%, o que significa dizer que, de 100 processos que entram no judiciário, 79 deles permanece nele ao final de um ano.

Mesmo nas iniciativas com foco em resolução alternativa de conflitos, buscou-se utilizar esses institutos por meio da absorção dos modelos pelo próprio Poder Judiciário, o que não traz solução para o aumento do acervo nem para o uso do orçamento público podendo-se somente questionar se mitiga o tempo de resposta ao jurisdicionado.

Para o presente estudo procurou-se analisar o caso da conciliação por essa possuir uma característica temporal que a distingue em dois momentos: antes de 2017 e a partir de então, com o Novo Código de Processo Civil – NCPC. No primeiro momento o instituto era aplicado tecnicamente em fase pré-processual não obrigatória e, com a mudança da legislação, tornou-se mandatória na fase processual para o trâmite dos litígios. Tal mudança legislativa permite avaliar como se comporta o instrumento nesses dois momentos focando em sua efetividade para a solução de conflitos, o custo que um litígio possui quando encontra solução nesse mecanismo e se é mais célere para o jurisdicionado, objeto do presente estudo.

Além deste, serão apresentados os seguintes objetivos específicos:

- Revisar a literatura sobre acesso à justiça, apresentando suas diversas perspectivas;
- Apresentar os principais modelos de medidas alternativas de solução de conflitos que extrapolam a proposição de processo no Poder Judiciário;
- Analisar e descrever de forma mais detalhada o funcionamento do instituto da conciliação na Justiça Federal, antes e depois do NCPC, que passou a vigorar em 2017;
- Analisar se a conciliação na justiça federal é efetiva por meio das taxas de acordos realizados, custos processuais e celeridade de solução em conflitos, em comparação com o processo judicial tradicional;
- Identificar eventuais problemas relacionados à conciliação na justiça federal e propor melhorias.

Assim, de forma geral, pretende-se partir de uma análise do conteúdo do direito de ter acesso a justiça primeiramente por meio de uma revisão bibliográfica do conceito, passando pela categorização de medidas que visem solução de conflitos sem acionar a máquina

tradicional do Poder Judiciário e como de fato esses mecanismos, a partir do estudo de caso da conciliação, têm se mostrado efetivos para a solução de conflitos em termos de custo, efetividade em reduzir o estoque de processos e tempo de resposta ao cidadão.

Para isso, no capítulo 2 será posta a discussão sobre a evolução dos conceitos de justiça, inafastabilidade da tutela judicial e acesso à justiça buscando ampliar o entendimento da garantia para além do serviço prestado pelo Poder Público. Em seguida serão apresentados conceitualmente os tipos de modelos de solução de conflito e os institutos da arbitragem, ombudsman e conciliação.

No capítulo 3 será apresentada a hipótese e a metodologia de pesquisa baseada na carga semântica apresentada.

O capítulo 4 traz dados e apresenta o estudo de caso da conciliação na Justiça Federal apresentando no subcapítulo sugestões a partir dos dados levantados visando ampliar a discussão sobre o uso do mecanismo e sua efetividade.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 DO CONCEITO DE ACESSO À JUSTIÇA

Inicialmente, cabe lembrar as origens da **justiça** como sentido orientador da humanidade. Sua concepção nas artes plásticas sempre remonta a uma senhora com os olhos vendados inferindo que não importa se rico ou pobre, homem ou mulher, cada um receberá tratamento igual perante a lei com a mesma solução para casos idênticos. Além disso, a balança remonta à ideia de que cada um receberá exatamente o que lhe cabe enquanto a espada é símbolo de seu duplo papel: proteger e punir (BARBARA, 2012)

A origem como fundamento da sociedade remonta a registros antigos do Egito e Mesopotâmia que relacionam a justiça a algo religioso. Tal essência persistiu no pensamento grego mas esse a desenvolveu filosoficamente assumindo uma posição fundamental na moral social do cidadão no seu agir particular. Platão insere a ideia de que a justiça é o “bem” e que é responsabilidade do ser humano e uma de suas virtudes e não só dos deuses. Platão também introduz a ideia de que em um mundo perfeito a justiça não seria necessária pois sua função é dividir igualmente recursos escassos (KANT,2004).

Evoluindo em sua concepção e adotando a justiça como característica das instituições do Estado, Kant teorizou e o liberalismo político da idade moderna atribuiu o conceito à organização da sociedade de acordo com as leis (KANT,2004).

A partir desse entendimento, o positivismo jurídico visou demonstrar que o ordenamento normativo está baseado na justiça pois, de outra forma, seria um mero capricho autoritário de quem o emanou. Gustav Radbruch, citado por Höffe p. 41, sobre o tema, pontua de forma inequívoca: “em [se pode] definir o direito, também o direito positivo [...] a não ser como uma ordem e um estatuto que, pelo seu sentido, se destina a servir à justiça.”

Partindo de tal entendimento têm-se que obter justiça é obter a aplicação da lei no seu caso concreto. O monopólio da aplicação da justiça pelo Estado vem do entendimento que o Judiciário é o poder estatal responsável por tratar conflitos por meio da aplicação da lei. Assim, dizer o direito nada mais é que uma atividade em que o Estado substitui o entendimento das partes aplicando ao caso concreto um modelo baseado em princípios expressos na própria lei e universalmente reconhecidos (Spengler, 2011).

A aplicação do modelo de monopólio está bastante atrelada à concepção da **inafastabilidade da tutela jurisdicional**. O acesso do cidadão ao judiciário é crescente e o aumento de demandas do Judiciário está, numa primeira análise, diretamente relacionada a uma política judiciária fundamentada nessa inafastabilidade, direito constitucionalmente previsto no artigo 5º, XXXV. Tal justificativa embasa uma postura de “manter as portas abertas ao cidadão” que, ao somarmos mais de 75 milhões de processos, pode demonstrar que a prestação jurisdicional não tem sido efetiva. Nesse modelo, entende-se que “o acesso à justiça, *à priori*, pode ser compreendido como o direito de qualquer pessoa buscar a tutela jurisdicional preventiva ou reparatória relativamente a uma pretensão seja individual, coletiva ou difusa (BONAT, 2021, p. 265).

Em outro extremo do entendimento, o monopólio é forma de valorizar a participação do Estado na solução dos conflitos sociais. O conceito aplicado como forma de fortalecimento do Estado ganhou força principalmente com o *Welfare State* e seu entendimento de aumento da regulamentação da vida social.

Assim, com o aumento dos novos direitos e, conseqüentemente com a litigância, os tribunais foram se tornando lugar privilegiado para solução de conflitos o que Sousa Santos (1995) chamou de “explosão de litigiosidade” entendendo que ter acesso ao judiciário ganhou um status de direito fundamental. Contudo, a elevação da importância do papel do Estado em regulamentar conflitos foi freada pela dificuldade em prestar um serviço de qualidade principalmente com a crise estatal da década de 70 e 80 e a incapacidade de incrementar a qualidade do serviço prestado (SILVA, 2007).

No que tange à normatização da inafastabilidade da tutela jurisdicional, tal princípio foi ineditamente instituído na Constituição de 1946 (art. 141 § 4º) mas ficou relegado durante o regime militar. Em única citação normativa do entendimento do conceito, cabe destacar que o Código de Processo Civil de 1973 previa a impossibilidade do juiz se recusar a exercer a jurisdição alegando lacuna ou obscuridade da norma.

Voltou a aparecer na Constituição Cidadã como uma garantia no rol do Estado Democrático de Direito. Assim, a inafastabilidade trata-se de premissa básica e os termos abrangentes da Constituição “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988) não seria problemático para as cortes tendo em vista a tendência histórica de demanda até o momento.

Contudo, a partir da década de 90, e com a ideia de que o processo judicial seria um instrumento para materialização dos direitos fundamentais, a demanda ao Poder Judiciário cresceu exponencialmente: em 1990 foram protocoladas mais de 3 milhões de ações e, em 2018, o número extrapolou os 28 milhões (CNJ, 2021). A análise do cenário então demonstrou que o Poder Judiciário já não podia atender a demanda que se apresentava.

Assim, um primeiro momento de reflexão leva a questionar: é possível o desenvolvimento de políticas restritivas ao acesso à justiça direcionando para a solução alternativa de conflitos sem ferir a inafastabilidade da tutela jurisdicional? A partir do entendimento explicitado acima, a resposta é simples: não. Porém, o direito de entrar com uma ação no Poder Judiciário não deve ser confundido com o direito de ter acesso à justiça.

Tratando do **acesso a justiça**, Mauro Capelleti (CAPELLETI, 1988, p.8) destaca que são necessários 2 aspectos para que ele se concretize: a possibilidade das pessoas reivindicarem direitos ou encaminharem seus conflitos para solução do judiciário e o acesso à soluções justas, social ou individualmente. Outrossim, o autor pondera que devem existir 3 dimensões de acesso:

uma normativo-formal, com o reconhecimento dos direitos pelo Estado e sua formalização em leis; outra que se refere à existência de mecanismos e estratégias para tornar o acesso à justiça formal em acesso real, com sua efetividade por meio da organização, administração e distribuição da justiça; e a terceira dimensão envolve as condições de cada cidadão e cidadã para se reconhecer como sujeito de direitos e acionar as leis na proteção de seus direitos. (PASINATO, 2014, p.412)

Percebe-se então que o acesso a justiça vai além da possibilidade de entrar como uma ação judicial, como poderia ser rasamente compreendido na garantia constitucional prevista no artigo 5º, inciso XXXV.

Assim, a busca da efetiva aplicabilidade do conceito de acesso à justiça tendo em vista a capacidade de atendimento do Poder Judiciário só faz sentido se a inafastabilidade da tutela jurisdicional puder ser entendida sob novo viés: de forma a permitir que controvérsias sejam extintas num sistema jurídico alternativo fora das cortes.

Neste contexto, expandiu-se a discussão sobre o sentido da garantia constitucional. Segundo Salles (2006), a primeira leitura que vedaria qualquer forma de exclusão de apreciação de conflito da esfera do Poder Judiciário deve ser ampliada para um entendimento de que não se restringe à submissão de causa ao poder do Estado mas sim a um “direito à solução da

demanda jurídica”. Nessa nova visão não havia restrição de submissão à apreciação judicial, mas o reforço do objetivo de solução do direito seja pelo Poder Judiciário seja por meios alternativos. Tal estrutura poderia reforçar a mão de obra do Poder Judiciário agregando em termos de solução de conflitos sociais (SALLES, 2006, p. 782)

Contrários a essa leitura podem argumentar que ela limita o acesso à justiça se direcionar o cidadão a buscar a solução fora do Poder Judiciário de forma obrigatória para alguns litígios o que limitaria o acesso. Contudo, uma breve análise a questões de pressupostos judiciais já demonstra que para “ter acesso” ao judiciário alguns requisitos são necessários como, por exemplo, capacidade postulatória e que tal fato não é entendido como uma limitação ao direito mas sim como requisito de acesso.

Outrossim, ao se analisar os dados da população de baixa renda e sua litigância junto ao Judiciário tem-se que aproximadamente 5 milhões de casos tiveram assistência judiciária prestada pela Defensoria Pública em 2019 frente a uma população onde metade dos trabalhadores receberam até 1 salário mínimo por mês. Assim, observa-se que:

- a) pessoas pobres não buscam o Poder Judiciário para concretizar seus direitos fundamentais e mínimos;
- b) as poucas pessoas que pedem socorro de uma tutela jurisdicional representam uma parcela populacional muito baixa na média dos casos apresentados ao Judiciário. (BONAT, 2021, p.281)

Fullin (2013) destaca que vários são as causas que afastam o cidadão dos tribunais. Inicialmente cabe citar as razões de ordem econômica já que pagamento de honorários advocatícios e custas processuais atravancam principalmente os mais precarizados em questões patrimoniais. Sob outra ótica, questões sociais e culturais causam grande impacto no baixo acesso tendo em vista que grande parte da população não tem sequer conhecimento dos próprios direitos para reconhecer que foram violados.

Outros aspectos que impactam o acesso são: a preferência em não gerar desentendimentos entre pessoas próximas, desconfiança no serviço e até mesmo a distância geográfica para dar entrada a uma demanda. Por fim, aspectos psicológicos também são apontados como o distanciamento causado pelo excesso de formalidades do judiciário, linguagem rebuscada e até o desgaste emocional de esperar uma decisão. Tais barreiras podem ser maiores ou menores a depender do grau de vulnerabilidade do cidadão e, na prática, demonstram que as portas do judiciário não estão tão abertas assim.

O grau de vulnerabilidade pode ser melhor percebido quando se analisam as pessoas que demandam mais o judiciário, as quais normalmente são as que tem melhor conhecimento de como funciona a máquina e detém recursos capazes de sustentar a morosidade do judiciário. Cidadãos que acessam ocasionalmente o serviço se tornam mais vulneráveis por desconhecerem o sistema e até os meios para produzir provas e artefatos que poderiam auxiliar na “paridade das armas” no trâmite judicial.

Outrossim, deve-se entender que o enfoque da tutela jurisdicional deve ser sua função de pacificação social e não de uma mera burocracia judiciária estatal. Segundo Salles:

aceitar a inclusão no conceito de jurisdição de mecanismos não judiciais de solução de conflitos permite uma interpretação mais próxima das finalidades da norma de inafastabilidade (...). Afinal, o objeto do legislador constitucional não é outro do que aquele de propiciar uma resposta adequada a qualquer ameaça ou lesão a direito. A jurisdição estatal, nessa abordagem, deve ser vista como um recurso final, uma maneira de obter uma palavra final acerca de determinada controvérsia. A alternativa judicial deixa de significar, entretanto, a saída melhor ou necessária de solucionar uma controvérsia. (SALLES, 2006, p.784)

Como segunda via para a prestação jurisdicional dos tribunais, desenvolveu-se o conceito de **soluções alternativas de conflitos**. Seus fundamentos estão no entendimento de que a sociedade também deve ser chamada a contribuir na pacificação social por meio de suas instituições. Nesse aspecto, a interdisciplinariedade é muito relevante para conhecer por completo o conflito, humanizar as partes e agregar o conhecimento jurídico a outras ciências fazendo surgir métodos como a conciliação, mediação e arbitragem como forma de desafogar a demanda ao judiciário ao mesmo tempo que permitem o exercício democrático e coaduna com os princípios e valores constitucionais (PISKE, 2012)

Dentre as vantagens da adoção de soluções alternativas de conflito, para além da diminuição da demanda do Judiciário, pode-se citar a adequação da qualidade da resposta de mecanismo que pode ser mais adequado ao caso em questão. Este é um entendimento do modelo do Tribunal Multiportas Americano que busca propiciar um rol de possibilidades adequando o método ao tipo de conflito.

Assim, o primeiro ponto a ser trabalhado para se pensar na possibilidade de vias de acesso à justiça que garantam a prestação do serviço é ampliar o conceito da garantia constitucional de modo que o acesso aos mecanismos alternativos também seja entendido como acesso à justiça e não só quando o direito é dito pelo próprio Poder Judiciário em si.

2.2. MODELOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Após o ajuste interpretativo necessário para evoluir na proposta de medidas, cabe pontuar que, de acordo com Salles (2006, p. 786), são três os tipos de medidas para solução de conflitos:

1. Processos adjudicatórios: aqueles nos quais um terceiro analisa o caso e indica uma solução com força imperativa, é a estrutura básica do processo judicial tradicional onde se aplica uma norma ao caso.
2. Processos de base conciliatória: busca de acordo entre as partes que foca mais no resultado a ser alcançado que no instrumento a ser utilizado. Podem ter maior ou menor participação de terceiros que têm como função auxiliar as partes para que alcancem um acordo, não decidindo sobre a matéria em questão.
3. Processos mistos: tendo em vista a liberdade de construção de métodos para solução alternativa de conflitos, há a possibilidade de métodos que combinem instrumentos adjudicatórios com conciliatórios. Busca-se aqui uma solução consensual, mas caso ela não ocorra há a possibilidade de aplicação de métodos mais imperativos.

Cabe destacar que tais mecanismos não visam desvalorizar o processo judicial, mas sim contribuir para a solução de conflitos de modo que o Poder Judiciário pudesse se ater a causas mais complexas tanto na temática como na composição da solução entre as partes (LUCHIARI, 2011)

Deste modo, o uso de diversos métodos vem sendo aplicado na terceira onda reformatória da justiça (GARTH & CAPELLETTI, 2002). Onde se concebe a ideia de Tribunal Multiportas, há várias possibilidades de instrumentos numa caixa de ferramentas podendo ser melhor escolhido o instrumento que mais se adequa ao tipo de caso em questão. No Novo Código de Processo Civil, o entendimento foi replicado no Brasil (MUNIZ, 2018, p. 290).

Na visão de Cahali (2015), esse modelo está consolidado com a Resolução 125/2010:

Cada uma das opções (mediação, conciliação, orientação, a própria ação judicial contenciosa, etc.), representa uma “porta”, a ser utilizada de acordo com a conveniência do interessado, na perspectiva de se ter a maneira mais apropriada de administração e resolução do conflito.(CAHALI, 2015, p. 62)

Cabe destacar que para aplicação do modelo é fundamental a existência de 4 fatores: institucionalização dos mecanismos de resolução de conflitos, escolha do melhor método feita

por um especialista, formação dos profissionais, política pública para conscientização sobre as vantagens de buscar a solução por meios alternativos. Apesar de estarem presentes tais prerrogativas, não se observa uma padronização dos tipos de corte que adotam o modelo. Avaliando casos mais bem instalados no exterior, percebe-se que no caso da Multi-Door Dispute Resolution Division of the D.C. Superior Court esse processo de seleção acaba por direcionar grande parte dos conflitos à mediação; já em Connecticut a regra é o encaminhamento baseado na arbitrariedade do juiz. De toda forma, Muniz (2018, p. 298) aponta a existência e um certo padrão com encaminhamento do processo judicial para conflitos de interesse público e direitos indisponíveis enquanto que os meios alternativos seriam melhor aplicados em conflitos que precisam de um posicionamento técnico ou heterocompositivo.

Nas palavras de Catarina (2017), a possibilidade de vários mecanismos para solução de conflitos estimula a pacificação e contribui com a eficiência do Judiciário.

No Brasil, a escala proposta pelo CNJ busca trazer esse direcionamento de melhor método para tipo de conflito:

Quadro 1 – Conflitos x Métodos

Processos não vinculantes			Processos vinculantes		
Controle do processo e do seu resultado cabe às próprias partes			Controle do processo e do seu resultado cabe a terceiros		
Tomada de decisão particular pelas próprias partes			Tomada de decisão extrajudicial por terceiro		Tomada de decisão judicial por terceiro
Negociação	Mediação	Conciliação	Decisão Administrativa	Arbitragem	Decisão judicial

Características intrínsecas

Maior sigilo _____ Maior publicidade
 Maior propensão à preservação de relacionamentos _____ Maior propensão à solução de conflitos como sendo uma questão pontual
 Mais adimplente espontâneo _____ Maior exequibilidade diante de facilidades relativas à execução forçada
 Maior flexibilidade procedimental _____ Maior rigor com o seguimento de procedimento previamente estabelecido
 Maior preocupação com a sensibilização e humanização das partes _____ Maior desgaste emocional
 Maior celeridade _____ Maior recorribilidade
 Maior utilização da linguagem cotidiana das partes/interessados _____ Maiores custos processuais/operacionais

Fonte: Manual de Mediação Judicial CNJ, 2016

Cabe destacar que não há medida melhor ou pior mas sim a mais adequada ao conflito posto. Assim, conforme proposta do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), deve haver a aplicação de uma escala de gradação entre os chamados métodos não vinculantes e vinculantes. Nessa concepção, em um extremo estariam processos não vinculantes com decisão tomada pelas próprias pessoas envolvidas no conflito com maior sigilo, preservação da relação entre as

partes vinculadas e maior probabilidade de que cada parte cumpra sua parte do acordo de forma espontânea. No outro extremo, estariam os procedimentos vinculantes com a participação de um terceiro que diz o direito. Nesse último caso, os instrumentos teriam mais publicidade, com maior desgaste psicológico das partes, maior rigor no cumprimento do acordado, procedimentos previamente estabelecidos e maior custo financeiro (CATARINA, 2017, p.14)

Nos termos do escopo do presente trabalho, inicialmente pretende-se apresentar parâmetro geral conceitual dos seguintes modelos que são aplicados no Estado brasileiro: arbitragem (medida adjudicatória), ombudsman e conciliação (medidas consensuais).

2.2.1 MEDIDA ADJUDICATÓRIA: ARBITRAGEM

Sendo uma medida adjudicatória, Marçal (2016, p.103) define o instrumento como

composição de um litígio por um ou mais sujeitos privados, que são independentes das partes litigantes e cuja decisão produz efeito de coisa julgada e vincula o próprio Estado. Essa solução depende da escolha consensual de submeter um litígio à arbitragem.

No âmbito internacional é regida pela Convenção de Nova York, regulamentada pelo Decreto 4.311/2002, pela Convenção Interamericana sobre Arbitragem Comercial Internacional, Decreto 1902/1996, e pelo Acordo sobre Arbitragem Comercial Internacional do Mercosul, Decreto 4719/2003, bem como pela Lei 9307/1996, que equiparou sua decisão à sentença.

Na prática, é entendida como mais adequada a conflitos de questões específicas e consiste na escolha de um terceiro com base em sua experiência e conhecimento no assunto em discussão para que decida, de forma vinculante, o caso. Parte do princípio de que um especialista no assunto poderá melhor entender o caso. No decurso do processo judicial, pode-se perceber a mesma lógica quando é necessária a atuação de um perito, por exemplo, para dar parecer técnico sobre determinado aspecto de um litígio. Para Piske (2012), produz presteza, sigilo e resolução de conflitos com baixo custo e alta satisfação.

Por equiparar a decisão da arbitragem à sentença judicial, tal legislação foi inclusive debatida em sua constitucionalidade pelo Supremo que acabou por aceitar sua validade. Segundo o ministro Ilmar Galvão:

reconhecimento da validade de cláusula que preveja a arbitragem para litígios futuros, embora perfeitamente determináveis, porque circunscritos a contrato certo, de resto, é postura que se acha em consonância com convenções internacionais subscritas pelo Brasil, como o Protocolo de Genebra sobre Cláusulas Arbitrais, de 1923 (em vigor no Brasil por força do Decreto nº 21.187, de 22.03.32), cujo artigo 1º dispõe que “cada

um dos Estados Contratantes reconhece a validade de um acordo relativo a diferenças atuais ou futuras entre partes sujeitas, respectivamente, à jurisdição de diferentes Estados contratantes, pelo qual as partes em um contrato convêm em submeter a arbitragem todas ou quaisquer diferenças que possa suscitar tal contrato, relativo a assuntos comerciais ou qualquer outro” (BRASIL, 1997)

Cabe destacar que o uso do mecanismo da arbitragem é aplicável a conflitos que tenham uma característica negocial, onde destacam-se 4 entendimentos do instrumento: a primeira em que o árbitro assume um papel de “dizer o direito” sendo entendido praticamente como um juiz; a segunda que entende que o árbitro é entidade autônoma e não judicial; uma terceira que entende a arbitragem como um instrumento de natureza contratual; e um último que entende a prioridade da natureza contratual mas não descarta o papel público que uma solução arbitral pode vir a causar em outras decisões subsequentes.(Muniz, 2018, p.292).

Outrossim, a celeridade do processo mostra preocupação com o postulado da razoável duração. Cahali (2015, p.116) destaca que a taxa de congestionamento altíssima dos tribunais e a falta de regulamentação do que é a razoável duração do processo é oposta à regulamentação da Lei de Arbitragem que estabelece que o procedimento deve durar até seis meses, embora as partes, árbitro e os regulamentos das câmaras arbitrais possam dispor de forma diversa (CAHALI, 2015, p. 116). Já Salla (2013) pontua que a arbitragem agiliza a justiça por meio de um terceiro que auxilia as partes a encontrar a solução do conflito e ainda acrescenta outra vantagem que é a possibilidade de exercer a cidadania e criando uma justiça participativa que aumenta a maturidade da democracia do Estado.

Estudo sobre a velocidade do processo foi feito por Pastore (2002) que comparou a arbitragem trabalhista com a Justiça do Trabalho:

Quadro 2 – Processos trabalhistas: justiça convencional x arbitragem

Itens de análise	Arbitragem trabalhista	Justiça do Trabalho
Prazo para marcação de audiência	10 dias após a apresentação da reclamação	6 meses após a entrada da ação (em média)
Tempo para resolver o caso	No máximo 30 dias, em audiência única.	De 2 a 7 anos, se não resolvido na primeira audiência.
Custo do procedimento ou ação judicial	R\$ 130 (média), geralmente pagos pela empresa (dados de 2000) .	De R\$ 2 mil (s/recursos) a R\$ 25 mil (c/recursos) (média em 2000)
Gastos para o trabalhador	Nenhum	Honorários advocatícios: 20% do valor da causa (média)
Prazos processuais	Flexíveis e remarcáveis	Rígidos e sujeitos a perdas
Decisão	Laudo é terminativo	Sentença é sujeita a recursos
Acesso ao processo	Sigiloso	Público

Fonte: Pastore, 2002

Contudo, cabe questionar se a rapidez do mecanismo, indicada inclusive na lei, garante a justiça. Medina, citado por Parise (2018), pontua a dicotomia entre agilidade na tramitação e segurança jurídica principalmente no que tange à justiça trabalhista que tem como pleito principal o recebimento de verba para sustento do reclamante. Desta forma, há que encontrar o equilíbrio desejável entre os dois valores já que “justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta”, como já dizia Rui Barbosa, contudo, justiça apressada também não é.

Por fim, no que tange à possibilidade de recorrer ao Judiciário, cabe ressaltar que ao instituir a arbitragem como meio de solução de conflitos somente é possível o controle judicial por meio de ação de nulidade e da impugnação ao cumprimento da sentença arbitral (art. 33), mas que o Poder Judiciário pode interferir no conflito se houver necessidade de coação para execução da sentença, para as medidas de urgência, no reconhecimento de possível laudo estrangeiro (art.35), na proteção de direitos indisponíveis (art. 25) e na ocorrência de resistência de uma das partes em instituir a arbitragem (art. 25). (MAGALHÃES, p. 4)

2.2.2 MEDIDA CONSENSUAL: OMBUDSMAN

O conceito de Ombudsman apareceu na Constituição Sueca de 1809, mas sua atuação pode ser equiparada ao do Ouvidor-Geral, ainda no Brasil-Colônia, que tinha a função de “representar a administração da justiça real portuguesa, atuando como o juiz de hoje em nome do rei” (BRASIL, 2003, p.4).

De acordo com GOMES sua principal característica é ser

um instituto do direito administrativo de natureza unipessoal e não-contenciosa, funcionalmente autônomo e formalmente vinculado ao Legislativo, destinado ao controle da administração, e nessa condição, voltado para a defesa dos direitos fundamentais do cidadão (Gomes, 1981, p. 167)

Na literatura cabe destacar que não há consenso se o conceito de Ombudsman foi efetivamente traduzido na figura do Ouvidor no caso brasileiro. De acordo com o Ministério da Fazenda (Brasil, 2003, p.2) “ouvidoria é a corruptela brasileira do termo ombudsman”. Mas Bufarat defende que não são termos equivalentes na medida em que

Embora a palavra Ouvidor seja frequentemente utilizada como uma tradução inexata da palavra **Ombudsman**, podemos e devemos diferenciá-las por suas áreas de atuação, ou seja, Ouvidor para o cliente interno / funcionário (no que se refere à representação, mediação e intervenção) e Ombudsman para o cliente externo da empresa (no que se refere a produtos e serviços), posto que o **Ouvidor** interno assume neste posto uma função **interventiva** e não apenas uma função **representativa** como

era no passado. Se assim não o for, de que serve um Ouvidor, quando em uma empresa houver, terceirizados ou não, call-centers, SACs ou qualquer outra forma de atendimento dirigida ao cliente externo?” (grifo do autor) (BURARAT, 2004, p.14)

A partir do entendimento geral de que são termos sinônimos, cabe destacar que não está na Constituição Federal a previsão legal de seu estabelecimento, mas o Decreto 9.492 de 2018 regulamentou a participação do usuário no serviço público e instituiu o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal.

2.2.3. MEDIDA CONSENSUAL: CONCILIAÇÃO

Regulamentada pelo Novo Código de Processo Civil, é mecanismo que se aplica aos casos em que não há relações continuadas entre as partes de forma que o objetivo da atuação do conciliador é o de auxiliar na solução deste conflito pontual.

Nos termos do artigo 165 do Código:

§ 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem. (NCPC).

Segundo Cahali (2015) trata-se de método mais adequado à solução de conflitos objetivos, onde as partes não tiveram convivência ou vínculo anterior e o conflito não tem perspectiva de gerar uma relação continuada envolvendo-os novamente. Assim, o conciliador atua com o propósito de mostrar às partes as vantagens de uma heterocomposição consensual, esclarecendo sobre as consequências de a demanda ser protocolada no tribunal judicial. Cabe ao conciliador, criar um ambiente propício para serem superadas as animosidades e incentivar as partes a propor soluções que sejam favoráveis a ambas fazendo propostas equilibradas e viáveis, podendo exercer até mesmo influência no convencimento dos envolvidos. Na conciliação não há a proeminência da decisão do conciliador mas sim uma participação dos envolvidos visando construir em conjunto a solução mais interessante a todos. Parte do entendimento de um método não adversarial.

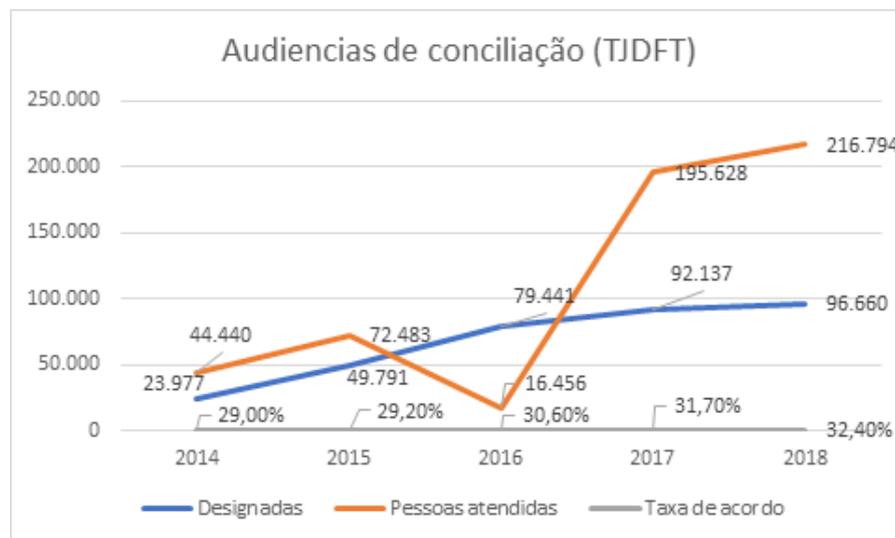
Para os mais formalistas, como Pereira (2016), os procedimentos mais “informais” das audiências conciliatórias afetam a segurança jurídica do instituto, em suas palavras:

A segurança jurídica protege a confiança através da previsibilidade da Lei e de seus efeitos, se externa através da estabilidade, calculabilidade, confiança e previsibilidade. Uma vez que a segurança jurídica é fruto do formalismo e do legalismo, é possível garanti-la nos acordos firmados nas audiências conciliatórias, tendo em vista a quase inexistência de formalismo e legalismo? Sendo a efetividade da tutela jurisdicional

complementar à segurança jurídica, harmonizá-los nas conciliações é possível? Na verdade, a eficiência não pode ser furto de decisões rápidas e baratas, mas por meio de um modelo processual que permita conciliar com rapidez, economia e qualidade, ou seja, com justiça e pacificação social. (Pereira, 2016)

Independente de entender se a conciliação garante ou não segurança jurídica, fato é que sua implementação vem aumentando ao longo dos anos principalmente dentro do Poder Judiciário, tendo em vista que virou fase processual obrigatória no NCPC, conforme pode ser observado no gráfico abaixo:

Figura 1 – Audiências de conciliação no TJDF



Fonte: NUPEMEC/TJDF

Analisando a efetividade da conciliação em diminuir a demanda, Catarina (2017) não correlacionou a diminuição de processos com a efetividade do instituto, em suas palavras:

não é possível levantar conclusões quanto ao acerto ou erro do legislador em implementar essas medidas, visto que o aumento da taxa de acordos no período de transição entre o antigo e o novo diploma processual civil não teve como resultado um menor quantitativo de demandas ajuizadas perante o TJDF—e, como visto, tal resultado nem seria possível, já que, para a estatística do Tribunal, não há separação entre os processos iniciados daqueles que são dirigidos para ou retornam dos CEJUSCs sem acordo homologado. A única conclusão possível com relação aos dados obtidos é que a taxa de acordos de fato cresceu após a vigência do Novo Código. Isso permite no máximo especular tendências positivas da política pública quanto ao modo como o Judiciário é visto pelos jurisdicionados, bem como em relação ao seu sentimento de justiça concretizado pelas múltiplas portas proporcionadas pelo Estado. (Catarina, 2017, p.60)

Conforme apresentado doutrinariamente, a aplicação de mecanismos de solução alternativa de conflitos somente é cabida com um entendimento ampliado de conceitos como acesso à justiça para além da inafastabilidade da tutela do Estado. Consolidando tal

entendimento, vê-se que soluções para garantir o direito a justiça podem ser vislumbrados sem acionar o Poder Público e aumentar ainda mais as filas processuais nos tribunais brasileiros.

3. HIPÓTESE E METODOLOGIA DE PESQUISA

Na análise do acervo processual parte-se da hipótese de que a implementação de medidas adjudicatórias, consensuais ou mistas podem garantir o acesso à justiça sem demandar ao judiciário sendo mecanismos mais baratos para o orçamento público e rápidos para o jurisdicionado ter seu litígio resolvido.

Tal hipótese parte de um entendimento ampliado do que é o direito de acesso à justiça indo além da possibilidade de entrar com uma ação no judiciário e sua inafastabilidade de tutela para um entendimento de que o que importa é ter a solução do conflito de forma mais ágil e adequada.

Para isso, entende-se que o tradicional processo judicial é deveras longo e oneroso para a solução de alguns tipos de litígios que poderiam ter fim com a aplicação de modelos alternativos, e até mesmo mais adequados, que garantissem tanta segurança jurídica como a decisão proferida por um juiz de direito.

Partindo da hipótese de que a implementação de modelos alternativos de solução de conflitos pode ser mais barata e mais ágil na solução de controvérsias, o presente trabalho irá se basear em uma pesquisa conceitual e em seguida exploratória de dados da aplicação do modelo da conciliação na prática da Justiça Federal.

A escolha do estudo de caso em questão teve como fundamento as seguintes características que possibilitaram uma análise mais ampla sobre o tema:

- tendo sido a conciliação tornada obrigatório com o NCPC em 2017 e já estando essa em prática desde antes da publicação da regulamentação, poderia-se avaliar os impactos que a obrigatoriedade da fase processual teve com a edição do normativo no uso do mecanismo em fase pré e processual;
- sendo o mecanismo de difícil aplicação no segmento em que uma das partes quase sempre é a União, sua efetividade poderia ser melhor avaliada pois sua aplicação já seria restrita em casos permitidos por lei;
- existe uma Meta Nacional específica que trata o tema e vem sendo acompanhada historicamente pelo CNJ.

Outrossim, foram consideradas as seguintes restrições:

- não há vinculação hierárquica entre os diversos Tribunais que compõem o Poder Judiciário, o que é um dificultador na implementação de políticas públicas transversais;
- o CNJ não tem atributos mandatórios sobre a estrutura judiciária, sendo mero coordenador de ações de gestão judiciária sem poder coercitivo ou sancionador.

Com a definição do escopo conforme delineado, a metodologia escolhida foi, num primeiro momento, a revisão bibliográfica sobre temas conceituais. Entender como eram aplicados na prática princípios como acesso a justiça, monopólio estatal da jurisdição poderiam direcionar se cabe ou não que outra instância utilize os instrumentos e que efetivamente “diga o direito” sem acionar a máquina judiciária.

Com a aplicação de conceituação mais abrangente dos conceitos, foi possível investigar a aplicação real de mecanismos alternativos de solução de conflitos e como funcionam na prática buscando avaliar efetividade, custo e celeridade. Para isso, instrumentos de dados elaborados pelo próprio Poder Judiciário foram utilizados: publicações como o Justiça em Números, anuários de núcleos de conciliação e painéis de Business Intelligence disponíveis nos sites dos tribunais federais e Conselhos da Justiça Federal e Nacional de Justiça foram aglutinados para melhorar a capacidade analítica do cenário.

Após o panorama da situação atual da conciliação na Justiça Federal, foi realizada análise dos resultados obtidos com a aplicação do instrumento e trazidos sugestões de melhorias e ajustes que possam trazer melhor eficiência na sua aplicação no caso brasileiro.

4. ESTUDO DE CASO: CONCILIAÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL

A figura da conciliação na Justiça Federal é recente já que não há tradição de acordo nas causas onde um dos polos é um ente público e há um entendimento que o interesse público não pode ser negociado, vide decisão da Advocacia Geral da União no processo 3429-25.2016.4.013823 onde a procuradora constata que “considerando a indisponibilidade do interesse público, em regra, não será possível a conciliação nos feitos envolvendo este ente federal”.

Contudo, o atual entendimento da supremacia do interesse público vem sendo questionada por estudiosos como Heinen (2020) que percebem que o Estado deve assumir uma postura mais social abandonando uma noção de soberania suprema, materializada num ato administrativo. Segundo Heinen (2020):

contemporaneamente, talvez este seja um dos princípios que maior metamorfose sofreu, a tal ponto de ser questionada, inclusive, sua própria existência (...) a supremacia do interesse público, como categoria jurídico-normativa veio a modificar-se acompanhando a própria evolução da relação entre o Estado e a sociedade. (HEINEN, 2020)

Segundo o autor, para a definição do interesse público não deveria haver uma mera vinculação a um ato da Administração Pública entendido como sua materialização, mas sim um balanceamento de todos os direitos envolvidos na situação em questão, sejam particulares ou estatais. Também é essa a visão de Gustavo Binenborjm (2014) que entende que a dificuldade em analisar quando o atendimento do interesse público está vinculado à mera preservação dos direitos fundamentais da outra parte.

Importante destacar que o artigo 32 da Lei 13.140/2015 (que “dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública”) coaduna que:

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Percebe-se então que as letras legislativas concretizam o que a doutrina defende. Seguindo tal entendimento, a partir de 2002, os Juízes Federais de primeiro grau passaram a atuar na conciliação, especialmente nos processos do Sistema Financeiro da Habitação – SFH (financiamento da casa própria).

Em 2005, a Corte Especial Administrativa do Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1, aprovou a [Resolução 100-14](#), que autorizou formalmente o Projeto de Conciliação na Primeira Região. Em março de 2008, a Corte Especial Administrativa do Tribunal aprovou a [Resolução 600-04](#) que ampliou o projeto e estendeu para a área previdenciária.

Nacionalmente, a conciliação adquiriu mais força no segmento federal com o lançamento do Movimento Nacional pela Conciliação em 2006 e com a [Resolução 125-CNJ](#), de 29 de novembro de 2010, que instituiu como política pública judiciária a promoção da autocomposição. Visando estimular ainda mais tal política, é realizado anualmente o prêmio “Conciliar é Legal” que busca: estimular, identificar, valorizar e divulgar as ações que colaborem para a aproximação das partes, sua pacificação, e o aprimoramento da Justiça.

Em março de 2016, entrou em vigor o NCPC, que passou a prever, em seu artigo 334, a realização de audiência de conciliação obrigatória. A obrigatoriedade foi ressalvada quando:

- a) todas as partes envolvidas no processo manifestarem desinteresse na composição consensual, ou
- b) a lide não admitir a autocomposição.

Em maio de 2016, o Conselho da Justiça Federal – CJF editou as [Resoluções CJF 397 e 398](#), que instituíram, respectivamente, o Fórum Nacional Previdenciário e da Conciliação e a Política Judiciária de Solução Consensual de Conflitos no âmbito da Justiça Federal.

No âmbito estatístico, sua efetiva implementação foi angariada pelo CNJ ao instituir a meta nacional número 3 que busca aumentar o percentual de conciliação.

A Meta 3 busca estimular a conciliação e é aplicável aos segmentos da Justiça Estadual, Federal e do Trabalho. Está alinhada ao NCPC e seu art. 3º, I e II, buscando promover adoção de práticas autocompositivas (pré-processuais e processuais) e objetiva "resultados positivos na pacificação social, solução e prevenção de litígios, redução da excessiva judicialização dos

conflitos de interesse, e conseqüente redução do acervo de processos no Poder Judiciário” (Conselho Nacional de Justiça, 2021).

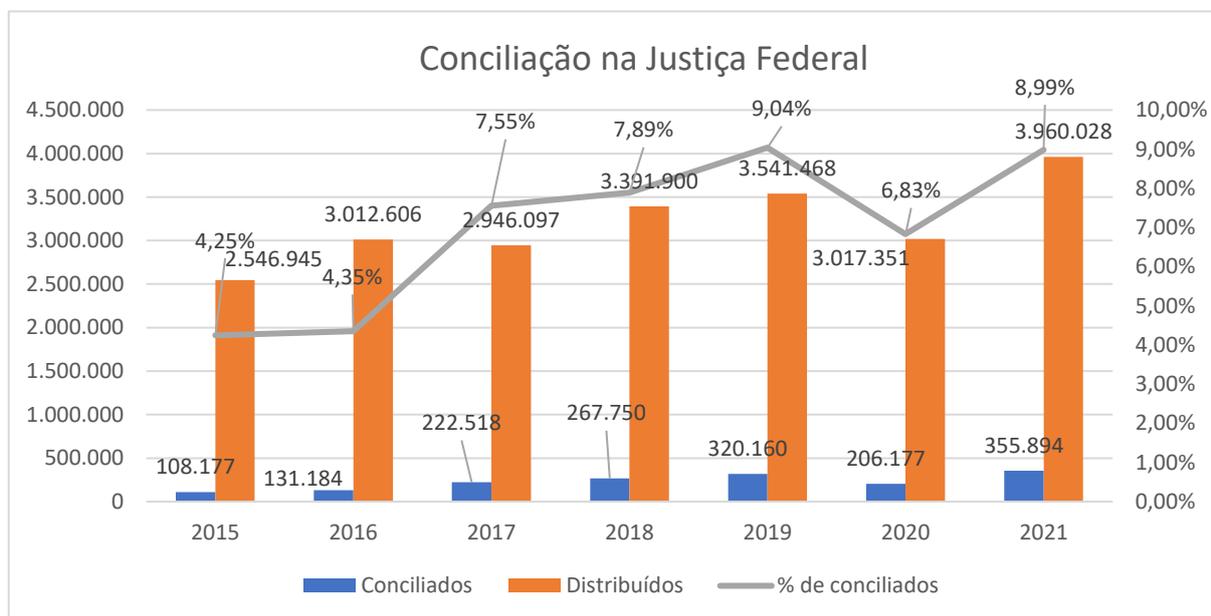
Sua meta na Justiça Federal é “alcançar o percentual mínimo de 6% no Índice de Conciliação do Justiça em Números”, sua fórmula considera os seguintes fatores:

- A. Número total de sentenças/decisões de conhecimento não criminais proferidas no mês de referência.
- B. Número total de casos encerrados por conciliação na fase pré-processual no mês de referência.
- C. Número total de casos encerrados por conciliação na fase processual no mês de referência.

Assim, a meta estará cumprida quando $((\Sigma B + \Sigma C) / (\Sigma A)) \geq 0,06$.

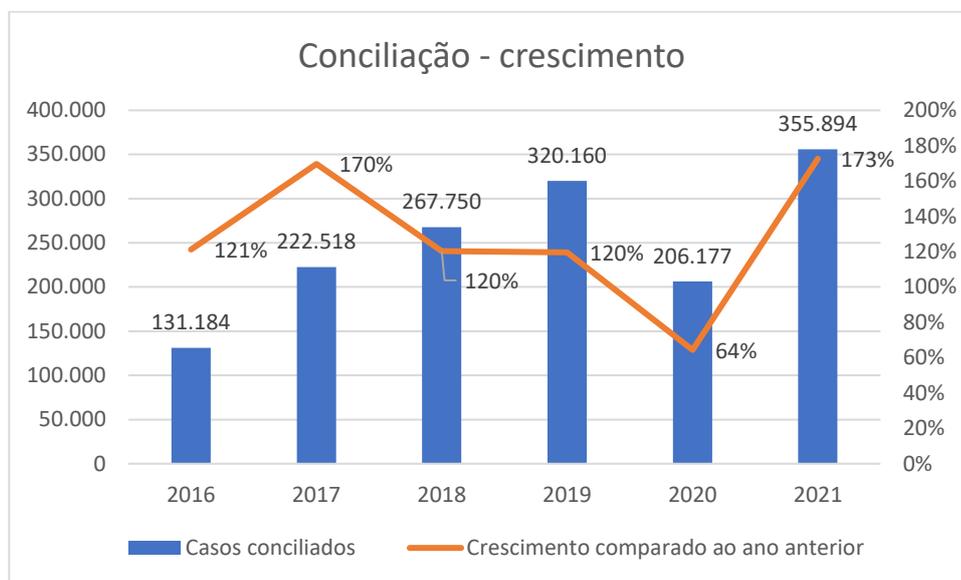
No condensado dos dados da Justiça Federal consegue-se visualizar o crescimento da conciliação antes e após o NCPC conforme abaixo:

Figura 2 – Processos de Conciliação na Justiça Federal



Fonte: Observatório da Estratégia da Justiça Federal

Figura 3 – Conciliação na Justiça Federal percentual de crescimento

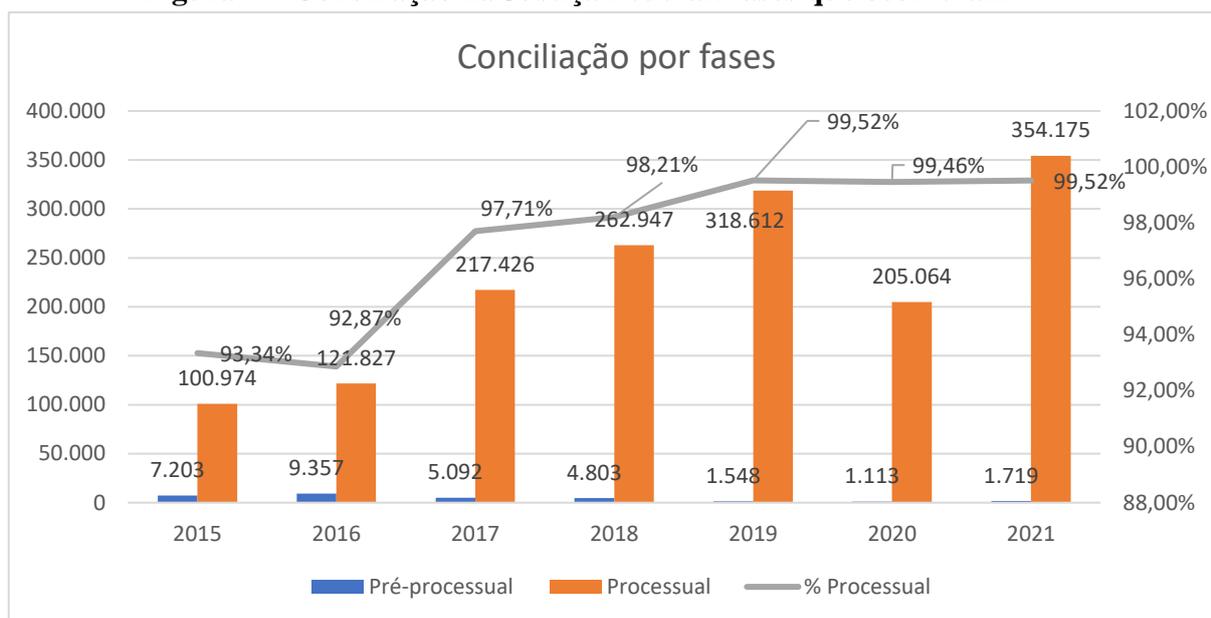


Fonte: Observatório da Estratégia da Justiça Federal

Percebe-se que, desconsiderando a atipicidade de 2020, houve incremento significativo no número de acordos a partir de 2017. O que poderia indicar de imediato um aumento no interesse pelo instrumento, de fato só demonstra a aplicação do NCPC que determina que a fase de conciliação é obrigatória.

Tal fato pode ser avaliado quando se percebe que o aumento foi o número de acordos que ocorreram dentro do processo judicial tradicional e não na fase pré-processual:

Figura 4 – Conciliação na Justiça Federal: fases que ocorreram



Fonte: Observatório da Estratégia da Justiça Federal

Percebe-se a brusca diminuição do número de conciliações pré-processuais desde a vigência do NCPC quando a conciliação processual ficou obrigatória no decorrer do processo. O cenário se repete se for colocada lupa por região:

Quadro 3 – Conciliação pré-processual por Tribunal

	Pré-Processual	Processual	Total
Justiça Federal	1.719	354.175	355.894
1ª Região	664	164.350	165.014
2ª Região	715	17.618	18.333
3ª Região	1	29.587	29.588
4ª Região	339	59.852	60.191
5ª Região	0	82.768	82.768

Fonte: Observatório da Justiça Federal¹

Repetindo-se o cenário analisando previamente para o Segmento, na prática, a inclusão da conciliação dentro do andamento processual tradicional parece que desmotivou o cidadão a

¹ https://www.cjf.jus.br/observatorio/index_visaoctf.php

procurar uma solução pré-processual já que ele terá que passar por este momento dentro do processo tradicional de qualquer forma.

Partindo para uma análise do tipo de assunto mais demandado, pode-se perceber que tratam prioritariamente de direito previdenciário:

Quadro 4 – Conciliação na Justiça Federal por Assunto

	Sentença em direito previdenciário	Percentual	Total de sentenças
1ª Região	138.440	85%	165.014
2ª Região	9.026	49%	18.333
3ª Região	17.339	58%	29.588
4ª Região	22.580	30%	60.191
5ª Região	Não informa	Não informa	82.768

Fonte:
TRF1(2022)²
TRF2 (2022)³
TRF3 (2022)⁴
TRF4 (2022)⁵

Se compararmos com a efetividade do processo judicial comum no mesmo assunto, em 2021 foram baixados 568.976 de 635.803 distribuídos, mostrando uma eficiência de 89% em direito previdenciário. Ou seja, o procedimento simplificado da conciliação não traz, no geral, a mesma taxa de sucesso do processo judicial tradicional, com exceção da primeira região que chega próximo ao mesmo patamar.

Tem-se que na Justiça Federal há a meta 3 que busca fomentar o alcance percentual mínimo de 6% na proporção dos processos conciliados. Segmentando o cumprimento desta meta por órgão de jurisdição tem-se o seguinte panorama no ano de 2021:

2

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMGJmNTQ4ZDEtMDdiYS00OTU3LTUyMDYtODhhOTFhZGZlODllIiwidCI6Ijk2MzgxOWY2LWUxYTMtNDkxYy1hMWNjLTUwOTZmOTE0Y2Y0YiJ9>

³ <http://portaldeestatisticas.trf2.jus.br/Pages/Pbi/PainelConciliacao.aspx>

⁴ <https://www.trf3.jus.br/conciliar/estatistica/2021/2021-por-materia>

⁵ https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2141

Quadro 5 – Conciliação na Justiça Federal por Instância

	1º Grau	2º Grau	Juizados Especiais
Justiça Federal	74,6%	14,2%	211,2%
1ª Região	33,9%	12,7%	328,7%
2ª Região	43,1%	2,0%	99,9%
3ª Região	0%	22,9%	88,3%
4ª Região	144,2%	16,9%	138,3%
5ª Região	212,0%	0%	308,8%

Fonte: Justiça em Números (CNJ, 2021)

Como observado acima, a maior parte das conciliações tem ocorrido nos Juizados Especiais Federais – JEFs). Os Juizados Especiais Federais foram criados pela Lei 10.259, de 12 de julho de 2001, com o intuito de processar e julgar, de forma mais célere e simples, as causas cíveis de menor complexidade cujo valor não exceda a 60 (sessenta) salários-mínimos, e as causas criminais que tratem de infrações de menor potencial ofensivo, que envolvam a União, suas autarquias, fundações e empresas públicas.

Além da meta 3, apresentada em seu cumprimento conforme acima, alguns indicadores de eficiência podem ser levantados para analisar a produtividade de uma unidade judiciária. Dois deles, medidos nacionalmente, são a taxa de congestionamento e o índice de atendimento à demanda (IAD). A primeira informa quantos processos permanecem em tramitação em comparação com os que entram, ou seja, quanto maior seu percentual, mais processos estão retidos no tramite processual. Já o IAD demonstra se a unidade consegue julgar pelo menos os processos que são distribuídos, neste caso, taxas acima de 100% indicam que o órgão está julgando não só número equivalente aos processos novos mas entrando naqueles que estão no estoque. Levantando os dados de 2021, têm-se o seguinte cenário:

Quadro 6 – Congestionamento e Atendimento à Demanda na Justiça Federal

	Congestionamento	IAD
Justiça Federal	73%	105%
JEFs	57%	96%
1ª Região	76%	121%
2ª Região	79%	114%
3ª Região	62%	109%
4ª Região	67%	95%
5ª Região	67%	84%

Fonte: Justiça em Números 2021

Percebe-se que o procedimento menos formal dos JEFs não consegue dar eficiência ao processo maior do que a média da Justiça Federal, com exceção do TRF5. Com taxa de 96%, os JEFs estão conseguindo atender apenas 96% da demanda que chega. Percebe-se que isso pode ser um problema a longo prazo na medida em que aumenta o congestionamento dos processos em tramitação que atualmente estão com taxa de 56%, até mesmo por serem órgãos jurisdicionais com pouco tempo de criação.

Ao buscar uma resposta para a taxa de atendimento a demanda pode-se analisar o tempo médio da Justiça Federal e dos JEFs:

Quadro 7 – Tempo médio do processos na Justiça Federal (conhecimento)

	Tempo médio até sentença	Tempo médio até baixa	Tempo médio pendentes
Justiça Federal	1 ano e 7 meses	2 anos e 3 meses	3 anos e 3 meses
JEF	8 meses	1 ano e 9 meses	1 ano e 9 meses
1ª Região*	1 ano	2 anos e 6 meses	2 anos e 4 meses
2ª Região*	1 ano	1 ano e 1 mês	7 anos e 7 meses
3ª Região*	11 meses	2 anos e 3 meses	3 anos e 7 meses
4ª Região*	10 meses	1 ano e 4 meses	2 anos e 5 meses
5ª Região*	6 meses	7 meses	1 ano e 1 mês

*: primeiro grau, por região

Fonte: Justiça em Números 2021

Ou seja, também no quesito tempo o jurisdicionado é beneficiado quando tem sua lide decidida no âmbito dos Juizados Especiais.

Analisando os dados apresentados de tempo e de custo, ainda não parece claro o motivo pelo qual, apesar de possuir um tempo médio abaixo da média do segmento e um baixo número de estoque de processos pendentes, demonstrado pelo baixo índice de congestionamento, o índice de atendimento a demanda não é dos melhores da Justiça Federal.

Partindo para uma análise das taxas de recorribilidade, tais dados estão disponíveis no Justiça em Números 2021 (CNJ, 2021) que traz dois conceitos diferentes de análise:

- recorribilidade interna: é a relação entre o número de recursos que será julgado no mesmo órgão que decidiu *versus* e o número total de decisões;
- recorribilidade externa: proporção entre recursos dirigidos à instância superior e o número de decisões que cabem recursos.

Na Justiça Federal, o cenário desenhado é o que segue:

Quadro 8 – Índices de recorribilidade interna e externa na Justiça Federal

	Interna	Externa
Justiça Federal	14,2%	17,1%
JEFs	6,0%	21,0%
1ª Região	11,2%	13,4%
2ª Região	14,2%	13,5%
3ª Região	16,5%	16,5%
4ª Região	18,5%	21,2%
5ª Região	10,0%	20,2%

Fonte: Justiça em Números 2021(CNJ, 2021)

Percebe-se que a taxa de recurso interno, que poderia justificar um IAD baixo, não é relevante no caso dos JEF's. Contudo, o volume de trabalho que eles geram para a instância superior é a segunda maior apresentada. Fazendo referência às taxas da Justiça Federal, a publicação do CNJ destaca ainda que, no segundo grau, 97,1% da carga de trabalho com casos novos para o segmento são originários de recursos.

Outro aspecto que pode ser avaliado sobre a eficiência do JEF é sob o ponto de vista de sua força de trabalho e como isso pode ser representado em termos de orçamento. Como sua

estrutura é variada, cabe demonstrar unidades com taxa de congestionamento e IAD que demonstram bom desempenho, como a seguir:

Quadro 9 – Custo dos JEFs

Região	Unidade	Cong	IAD	Força de trabalho	Custo*	Processos recebidos	Custo por processo*
3ª	1ª Vara-Gabinete Juizado Especial Federal de Piracicaba	88%	209%	4 analistas 8 técnicos 1CJ3 1FC2 1FC3 2FC4 5FC5	R\$ 196.554,02	5.045	R\$38,96
2ª	5º Juizado Especial Federal do Rio de Janeiro	86%	109%	1 Analistas 12 técnicos 1 CJ3 1FC2 1FC3 2FC4 3FC5	R\$ 200.273,78	2.733	R\$ 73,28
2ª	2º Juizado Especial Federal de Vitória	87%	129%	4 analistas 2 auxiliares 6 técnicos 1CJ1 1FC1 1FC2 1FC3 4FC4 3FC5	R\$ 197.464,35	5.151	R\$ 38,34

Fonte: elaborada pela autora com base na estrutura remuneratória disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/transparencia-publica-1/informacoes-sobre-pessoal/estrutura-remuneratoria>, e Observatório da Justiça Federal. *com base apenas na força de trabalho

Ao comparar o valor investido em varas federais que tratam assuntos previdenciários que também possuem bom desempenho, temos:

Quadro 10 – Custo das Varas Federais

Região	Unidade	Cong	IAD	Força de trabalho	Custo *	Processos recebidos	Custo por processo
1ª	21ª Vara de Belo Horizonte	93%	131%	6 analistas 8 técnicos 1CJ3 3FC2 2FC3 7FC5	R\$ 238.297,21	1.103	R\$216,04
3ª	1ª Vara Federal de Guarulhos	94%	144%	4 analistas 9 técnicos 1CJ3 1FC2 1FC3 4FC4 5FC5	R\$ 211.832,19	1.258	R\$168,39
3ª	6ª Vara Federal de Guarulhos	94%	134%	3 analistas 9 técnicos 1CJ3 1FC2 2FC3 2FC4 5FC5	R\$ 209.331,49	1.268	R\$ 165,09

Fonte: elaborada pela autora com base na estrutura remuneratória disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/transparencia-publica-1/informacoes-sobre-pessoal/estrutura-remuneratoria>, e Observatório da Justiça Federal. *com base apenas na força de trabalho

Assim, em termos orçamentários, um processo judicial custa menos quando tramita em JEF que quando é julgado em vara federal pelo rito processual comum.

Como apresentado, na Justiça Federal o maior número de conciliações vêm ocorrendo nos Juizados Especiais Federais, em fase processual, principalmente após a entrada em vigor do NCPC onde atingem mais de 97% dos casos conciliados.

Ao desdobrar os tipos de assunto com mais sucesso na conciliação, percebe-se que o direito previdenciário é preponderante em quase todas as regiões, com ressalva para a 5ª região que não apresenta desdobramento do dado por assunto.

Fazendo um recorte da unidade judiciário onde a conciliação mais acontece, levanta-se que os Juizados Especiais, em sua maioria, superam a meta de 6% definida no Planejamento Anual do Poder Judiciário.

Impondo uma lupa ainda maior no tipo de unidade, percebem-se nos JEFs taxas de congestionamento e de atendimento à demanda inferiores a maioria. O que no primeiro caso é um bom índice preocupa em sua tendência de aumento frente a um atendimento a demanda inferior a 100%. A análise da taxa de recorribilidade e do tempo médio das unidades não traz resposta sobre a questão.

Contudo, apesar dos problemas e lacunas apresentadas no levantamento dos dados, de forma geral, ainda é mais rápido para o cidadão e mais barato para o Estado impetrar litígios nos JEFs quando eles encontram uma resolutiva em termos médios de prazo.

4.1 CONCILIAÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL: SUGESTÃO DE MELHORIAS

Conforme observado, o NCPC buscou simplificar a busca de solução de litígios com o uso da conciliação obrigatória no curso do processo judicial. Contudo, ao analisar o histórico do instrumento na Justiça Federal percebe-se que houve uma desmotivação na busca do uso do instrumento na fase pré-processual: antes do CPC a conciliação pré-processual tinha índices próximos a 7% e depois do NCPC caiu para menos de 1%, chegando ao extremo de não ser documentado nenhum caso na 5ª região em 2020.

Analisando a efetividade da conciliação na solução do litígio também não se observa que tem sido um mecanismo mais adequado tendo em vista que alcança sucesso em acordo com taxas menores das observadas no decurso do processo comum.

Cabe ressaltar que o assunto mais demandado para conciliação na Justiça Federal é relacionado às causas previdenciárias, ou seja, onde o Instituto Nacional de Seguro Social – INSS é parte, e onde ainda prevalece uma visão tradicional da busca de acordos como mecanismo que não propicia a supremacia do interesse público. Segundo Marques, o representante judicial do INSS oferecem possibilidades de acordo fundamentados no interesse público, onde prevalece o interesse coletivo sobre o individual e assim:

é percebido que a reciprocidade de concessões não alcançam a forma estabelecida devido à incerteza sobre o direito material por uma das partes do processo, e a convenção se torna inviável por parte do litigante habitual, que responsável pela previdência social ofertam acordos em que já se pressupõe deferimento do pedido, com ínfimas chances de êxito e a conciliação vem a reduzir parcelas em atraso, pagamentos a menor custo, diminuição dos honorários sucumbências, a não efetivação de juros, entre outros (MARQUES; TEIXEIRA, 2018).

O volume processual onde o INSS figura como parte também gera diversas reflexões sobre a melhoria de seus processos de trabalho internos para que de fato a instituição possa caminhar na direção de sua missão: “Garantir proteção aos cidadãos por meio do reconhecimento de direitos e execução de políticas sociais” (INSS, 2021)

Apesar da efetividade ser inferior ao processo tradicional, o custo e o prazo de solução da conciliação são bem melhores quando a sentença é proferida, assim, não se deve descartar de todo o uso do instituto para resolução dos litígios.

Visando aproveitar o instituto e incrementar sua eficiência é salutar que se desça mais na classificação dos assuntos para que se consiga identificar os processos com potencial de acordo e que poderiam ter sido concedidos na via administrativa. Aliás, levantamento já realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, no âmbito do Justiça 4.0, apontou a ausência de estudos mais detalhados sobre o trabalho dos JEF’s:

Chama atenção também a pequena quantidade de trabalhos jurídicos que analisem e reflitam sobre os juizados com base na realidade e por meio de evidências. A maioria dos trabalhos localizados apresenta apenas uma síntese da legislação que institui os juizados (como um passo a passo), por vezes relacionando-a com princípios da Constituição Federal, previsões do Código de Processo Civil ou elaborando uma revisão (sem método definido) de doutrinas jurídicas. Da mesma forma, não foram localizados trabalhos que debatam caminhos de melhoramento ou desafios na

prestação jurisdicional em sede dos juizados, com exceção de duas teses de doutorado (CNJ, 2022)

Medidas para melhor conhecer os processos com uso de inteligência artificial e ciência de dados são fundamentais nos moldes que vêm sendo desenvolvido pelo CNJ com o DATAJUD.

Conhecer o acervo possibilita que o modelo da conciliação seja direcionado para os processos em que mostra melhor resultado. Como exemplo de tal medida a 2ª Vara Federal de Campo Mourão iniciou projeto piloto com a Procuradoria do INSS e busca focar na solução de acordos em disputas sobre benefícios por incapacidade e assim otimizar os resultados do procedimento (SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARANÁ, 2022).

Cabe salientar, por fim, que para o instituto alcance melhor efetividade orçamentária é necessário regulamentar sua validade ao ser realizado em instâncias administrativas. Ao perceber que o maior número de processos na Justiça Federal como um todo e especialmente em JEFs demonstra uma forte característica assistencialista para o segmento de justiça que atende as demandas primordiais da população em um efetivo Estado Democrático de Direito. Fortalecer o mecanismo principalmente fora do Judiciário e melhorar a gestão pública junto ao INSS são primordiais para que seu resultado alcance uma maior escala tendo em vista que solucionar 300 mil processos dentre os 75 milhões, parcela do acervo pertencente à Justiça Federal, que esperam por decisão ainda é focar esforços para resolver uma pequena parte do problema.

CONCLUSÃO

Como visto na evolução histórica, a demanda do Judiciário é crescente e medidas precisam ser tomadas para que a garantia de acesso à justiça seja efetivamente implementada em um cenário em que as cortes não mais conseguem dar vazão a seus estoques.

Inicialmente concebida como meio de solução alternativa de conflitos, a conciliação foi incorporada ao tradicional processo judicial visando dar celeridade ao instrumento, contudo, como pode ser observado no histórico de casos novos, inclui-la como parte do processo judicial aparentemente desmotivou o cidadão a tentar buscar um acordo fora dele.

Porém, na análise da efetividade do mecanismo dentro dos Juizados Especiais pode-se avaliar que de fato é mais barato para o Poder Público e mais rápido em responder ao cidadão.

Desta forma, deveriam ser buscadas políticas públicas visando incentivar a busca de solução em conciliações pré-processuais ou até mesmo, institucionalizar o procedimento em organizações da sociedade civil fora do Poder Judiciário e, assim, do orçamento público.

Certo que os valores apontados na seção anterior são subestimados pois apenas fizeram referência ao custo da força de trabalho mas a possibilidade de pagar um valor plausível para ter sua demanda resolvida em cortes de conciliação poderia ser outra possibilidade aventada.

Com relação ao assunto mais demandado, percebe-se que o grande litigante da Justiça Federal é a União, em especial o INSS. Aglutinação de processos semelhantes com acordos coletivos sobre assuntos específicos, como a causa rural, poderiam também ser avaliados para que o cidadão carente de recursos de caráter alimentar não precise esperar tanto por demanda certa cujo Poder Público segue a recorrer e gerar custos para si próprio apenas baseado numa concepção ultrapassada que a soberania do interesse público não pode ser negociada. O alinhamento desta função institucional do Poder Judiciário e do próprio INSS garantiriam uma melhor prestação do Estado para o cidadão.

Melhorias na gestão administrativa do INSS, estudos de jurimetria sobre processos com melhor efetividade na conciliação, aglutinação de processos por tese para afetar recursos repetitivos são iniciativas à disposição do Estado para melhorar a eficiência de mecanismos como a conciliação aplicadas dentro do próprio Poder.

Outrossim, mudanças de legislação para pulverizar o poder do Estado em dizer o direito, como já tem ocorrido na arbitragem trabalhista poderiam também ser iniciativas para prover justiça com menor custo para o cidadão e para o orçamento público.

Para além das oportunidades vislumbradas, estudos sobre saneamento e melhoria de dados precisam ser implementados e estudos sobre efetividade em padronização de estrutura ou distribuição de competências mais específicas nas próprias unidades jurisdicionais poderiam ser aventados para incrementar ainda mais fatores de sucesso a serem agregados no estudo da efetividade dos mecanismos de conciliação.

Assim, diversas medidas administrativas poderiam ser tomadas visando auxiliar a crescente produtividade do serviço público judicial atender a tempo a demanda do cidadão por justiça pois a justiça tardia já é falha por si mesma.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, D.O. **O marco legal da mediação no Brasil e o mediador judicial, sua capacitação e formação continuada – o exemplo do NUPEMEC-TJ/RS (Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul)**. In ALBERTON, G. da S. (Org.) – Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Suporte Operacional, Serviço de Impressão e Mídia Digital, 2017, p.15-243. (Coleção Mediação; v.2). Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/export/processos/conciliacao/ebooks/Colecao-Mediacao-2017- Vol-II.PDF>> Acesso em: 12 abril de 2021

AMARAL, Guilherme Rizzo. **Arbitragem nos conflitos trabalhistas individuais**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-jan-23/guilherme-amaral-arbitragem-conflitos-trabalhistas-individuais#_ftn2. Acesso em 21 nov 2021.

ATAÍDE, Ana Luisa Magalhães. **Aplicação da Arbitragem nos Dissídios Individuais Trabalhistas**. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/923>. Acesso em: 22 nov 2021.

BÁRBARA, Leonor Santa e Francisco Caramelo, **A justiça na Antiguidade**, Cultura [Online], Vol. 30 | 2012, posto online no dia 15 maio 2014, consultado o 29 junho 2022. URL: <http://journals.openedition.org/cultura/1532>; DOI: <https://doi.org/10.4000/cultura.1532>

BELLÓ, Lisane da Silva. SOUZA, Giancarlo Rodrigues de. MELLO, Luís Fernando Moraes de. COSTA, Paulo Ricardo. **Súmula Vinculante Enquanto Negativa de Acesso à Jurisdição Constitucional**. Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro 4, UNISINOS.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. P. 31

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Azevedo, André Gomma de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**,. 6ª Edição (Brasília/DF:CNJ), 2016.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Contextualização das Metas nacionais do Poder Judiciário**. 2021. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://formularios.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/metas-nacionais-2021.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça; Programa Das Nações Unidas Para O Desenvolvimento. **Juizados Especiais Federais: relatório final** / Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. – Brasília: CNJ, 2022.

BRASIL. Instituto Nacional Do Seguro Social. **Homepage Ministério do Trabalho e Previdência**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/acao-a-informacao/institucional/institucional>. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL, Seção Judiciária do Paraná. **Parceria entre Procuradoria do INSS e Justiça Federal resulta em aumento no número de acordos em processos previdenciários**. Disponível em: <https://www.jfpr.jus.br/noticias/parceria-entre-procuradoria-do-inss-e-justica-federal-resulta-em-aumento-no-numero-de-acordos/>. Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Em um ano, acordo de cooperação STJ e AGU otimiza tramitação processual e evita 350 mil novos recursos à corte**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/25062021-Em-um-ano--acordo-de-cooperacao-STJ-e-AGU-otimiza-tramitacao-processual-e-evita-350-mil-novos-recursos-a-corte.aspx>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. . **Site do STF**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=apresentacao>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Relatório Geral da Justiça do Trabalho**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência do Tst, 2021. 237 p. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.tst.jus.br%2Fdocuments%2F18640430%2F27418815%2FRGJT%2B2020.pdf%2Fa2c27563-1357-a3e7-6bce-e5d8b949aa5f%3Ft%3D1624912269807&clen=7967540&pdfilename=RGJT%202020.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2022.

BONAT, Débora. **A Repercussão Geral e o Impacto no Acesso à Justiça**. In IGREJA, Rebecca, NEGRI, Camilo. Desigualdades Globais e Justiça Social. Brasília. DF: Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais, 2021.

BUFARAT, Jéerson Heberton. **Curso de Ouvidor – Fundamentação Teórica e Técnica**. Programa de Consultoria para Estruturação de Ouvidoria. Edição do autor, 2004.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. **Teoria do Precedente Judicial: a justificação e a aplicação de regras jurisprudenciais**. São Paulo: Noeses, 2012. p. 261

CAHALI, F. J. **Curso de arbitragem: mediação : conciliação** : resolução CNJ 125/2010. 5ª, revista e atualizada, de acordo com a Lei 13.129/2015 (Reforma da Lei de Arbitragem), com a Lei 13.140/2015 (Marco Legal da Mediação) e o Novo CPC. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988.

CASANOVA, V.H. **Políticas públicas frente às soluções extrajudiciais de conflitos: conciliação, mediação e arbitragem**. Disponível em: <http://www.arbitragembrusque.com.br/arquivos/535> Acesso em: 12 abril de 2021.

CATARINA, Paula Santa. **A Valorização dos Meios Adequados de Resolução de Conflitos pelo Novo Código de Processo Civil e as Expectativas em Torno da Conciliação: Análise das Taxas de Acordos nos CEJUSCS do TJDFT**. 2017, Brasília: Universidade de Brasília. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nupemec/convenios-e-credenciamento/programa-de-suporte-a-pesquisa-academica/monografias/a-valorizacao-dos-meios-adequados-de-resolucao-de-conflitos-pelo-novo-codigo-de-processo-civil-e-as-expectativas-em-torno-da-conciliacao-analise-das-taxas-de-acordos-nos-cejuscs-do-tjdft-escrito-por-paula-santa-atarina-bacharel-em-direito-pela-unb>. Acesso em: 20 out 2021

CRESPO, Maria Hernandez. **Investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012

DA SILVA, J. A., & Florêncio, P. de A. e L. (2014). **Políticas Judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas**. Revista Do Serviço Público, 62(2), p. 119-136.

FRANCO, Marcelo Veiga. **Os principais métodos adequados de solução de conflitos utilizados nos Estados Unidos da América**. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/66152006/OS_PRINCIPAIS_METODOS_ADEQUADOS_DE_SOLUCAO_DE_CONFLITOS_UTILIZADOS_NOS_EUA_MARCELO_VEIGA_FRANCO-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1625161011&Signature=e053NbKmyS196-T4bXHVak8r6sBH5TDVcO9gJZQisqrRPvsJ3mi1ENawFIgAaRhOtoQ~ZTpAo5fbu1c82Pffu-ZVEdIp80djqUyOau78Lq-MJOAL0VPzdJt5O3dLp6gyp-rffrtklxMbkhs8sE6StgGjF54nXwod6m~6THjefqz4JfuJTI35Rp~CiSraxC2gxjlnZoagqS-qKXIOT-1thN6i6cq3ZK-4fnK0XEaXhxKjg08Cxet6gEzQQ~l4KrguwHyDPiSgIgNzmPL4Be5S0x-PVts5c7nAJehp~K0WoC2vLc3Ap743mqPZrhV7UOw-425QY2FkSpjaVo7FV-A_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em 01 jul 2021

FULLIN, Carmem. **Acesso à justiça: a construção de um problema em mutação** (2013). In: RODRIGUEZ, José Rodrigo; SILVA; Felipe Gonçalves. Manual de Sociologia Jurídica. São Paulo: Saraiva.

GABBAY, Daniela Monteiro. **Mediação & Judiciário: Condições necessárias para a institucionalização dos meios autocompositivos de solução de conflitos**. 2011. 274 f. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

GARTH, Bryan, CAPELLETTI, Mauro. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 2002, p. 39.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. Disponível em: http://www.uece.br/nucleodelinguasitaperi/dmdocuments/gil_como_elaborar_projeto_de_pesquisa.pdf. Acesso em 26 abr. 2021

GARCEZ, José Maria Rossani. **ADRS: Métodos alternativos de solução de conflitos: análise estrutural dos tipos, fundamentos e exemplos na prática nacional/internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

GARCIA, Luciana & RAMOS, Fabíola Böhmer de Souza. **Como a ODR (Online Dispute Resolution) pode ser instrumento de solução de conflitos no âmbito do Poder Judiciário**. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2647> Acesso em 26 abr. 2021

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. **A institucionalização do ombudsman no Brasil**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 167: 1-21, jan./mar. 1987.

HEINEN, Juliano. **Curso de direito administrativo**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.
HÖFFE, OTFRIED. O que é justiça. Porto Alegre : Edipucrs, 2003.

KANT, Immanuel. **A metafísica dos costumes**. Tradução de José Lamago. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

KERN, Lucas Steffen. **Políticas públicas em resolução adequada de disputas: a mediação judicial como alternativa para resolução de conflitos no poder judiciário do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/174752>. Acesso em: 12 de abril de 2021.

LAVILLE, C. DIONNE, J. **A Construção do Saber –Manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas**. Artmed; UFMG. 2007. (Capítulos 4 a 8 –pp. 84-233).

LEME, Selma. **Arbitragem em Números e Valores**. Disponível em: <https://docplayer.com.br/114584722-Pesquisa-arbitragem-em-numeros-e-valores-seis-camaras-8-anos-periodo-de-2010-jan-dez-a-2017-jan-dez.html>. Acesso em: 22 nov 2021.

LUCHIARI, V. F. L. **Comentários da Resolução n. 125, do Conselho Nacional de Justiça, de 29 de novembro de 2010**. In: GROSMAN, C. F.; MANDELBAUM, H. G. Mediação no Judiciário: teoria na prática e prática na teoria. São Paulo: Primavera, 2011.

MAGALHÃES, Rodrigo Almeida. **A Constitucionalidade da Arbitragem**. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2020/05/PDF-D13-14.pdf>. Acesso em 12 jul 2021.

MAIORANE, Jorge Luis. **El Ombudman en América Latina**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181738/000427078.pdf?seque> . Acesso em 01 jul 2021.

MARÇAL, Justen Filho. **Administração Pública e Arbitragem: o vínculo com a Câmara de Arbitragem e os Árbitros** in Revista Brasileira de Advocacia, n.1, p. 103-150, abr/jun 2016.

MARQUES, Vinicius Pinheiro; TEIXEIRA, Rayanne da Silva Barborsa. **Justiça de conciliação nas ações previdenciárias: uma análise crítica**. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/65921/justica-de-conciliacao-nas-acoes-previdenciarias-uma-analise-critica/2>. Acesso em: 24 jul. 2022.

MARTINS, Amilar Domingos Moreira & MENDER, Gilmar Ferreira. **Agrupamento automático de documentos jurídicos com uso de inteligência artificial**. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2635>. Acesso em 26 abr. 2021.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. São Paulo. Atlas, 2010. Capítulo 4 -Estrutura de um Trabalho de pesquisa científica. (pp. 59-85).

MOURA, Aline Beltrame de; COPETTI, Michele; MONTEIRO, Gustavo Becker; OMIZZOLO, Bettina Gomes; BLANCO, Juliana; WEINGARTNER, Israel. **Arbitragem Em Números Nas Câmaras De Santa Catarina**. Revista Direito Gv, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 1-19, jan. 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172202112>.

MUNIZ, Tânia Lobo; SILVA, Marcos Claro da. **O Modelo de Tribunal Multiportas Americano e o Sistema Brasileiro de Solução de Conflitos**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 39, vol. esp., p. 288-311, dez. 2018.

NUSDEO, CADE: ver Ana Maria de Oliveira. **Defesa da concorrência e globalização econômica**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 225-232 e 251-257

OKIMOTO, Pedro Ribeiro. **Os efeitos Jurídicos da utilização de clausulas escalonadas de med-arb**. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/68144/TCC%20Pedro%20Okimoto%20-%20Ata%20anexada%20ao%20documento.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 01 jul 2021.

PARISE, Felipe Rudi. **A Arbitragem no âmbito do direito do trabalho**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70596/a-arbitragem-no-ambito-do-direito-do-trabalho>. Acesso em 21 nov 2021

PASINATO, Wania. **Acesso à justiça e violência doméstica e familiar contra as mulheres: as percepções dos operadores jurídicos e os limites para a aplicação da lei maria da penha**. Revista Direito Gv, São Paulo, v. -, n. 11, p. 407-428, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/5sWmchMftYHrmcgt674yc7Q/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 02 nov. 2021.

PASTORE, José. **Arbitragem trabalhista**. Disponível em http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_162.htm. Acesso em: 20 nov 2021.

PEREIRA, Fernanda & MENEZES, Heloísa & Lehfeld, Lucas. (2016). **A Segurança Jurídica e a efetividade jurisdicional na conciliação: uma análise crítica-reflexiva sobre a concreção do instituto nos moldes do novo CPC**. Ciência e cultura (Barretos). 12. 115-124. 10.4322/1980-0029.042017.

PISKE, Oriana. **Formas Alternativas de Resolução de Conflito**. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 24, n. 5, maio 2012

PUC. **Roteiro para Elaboração do Projeto de Pesquisa (Mestrado e Doutorado)**. Disponível em: https://www.pucsp.br/sites/default/files/download/posgraduacao/programas/educacaocurriculo/roteiro_para_elaboracao_do_projeto_de_pesquisa.pdf Acesso em: 12 abril 2021.

RISSE, Edimara Sachet *et al.* **Efeito Vinculante e Segurança Jurídica: novos rumos da jurisprudência no ordenamento jurídico brasileiro**. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 2013, Curitiba. p. 45-84. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/anais2/Apresentacao.pdf>. Acesso em: 14 set. 2021.

SADEK, Maria Tereza. **Judiciário: mudanças e reformas**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/rmr7WmNQZLYrPJ7VfWLFpYc/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 01/07/2021.

SALLA, Ricardo Medina. **Tutela jurisdicional de urgência e arbitragem: perspectivas argentina e brasileira**. v. 38. Revista de Arbitragem e Mediação, 2013

SALLES, Carlos Alberto de. **Mecanismos alternativos de solução de controvérsias e acesso à justiça: a inafastabilidade da tutela jurisdicional recolocada**. In: FUX, Luiz; NERY JUNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda. Processo e Constituição: Estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

SANTOS, André Barros. **Ouidoria em órgão regulador do Sistema Financeiro Nacional: O caso do Banco Central do Brasil**. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fbibliotecadigital.fgv.br%2Fdspace%2Fbitstream%2Fhandle%2F10438%2F3391%2FA.Barros.pdf%3Fsequence%3D1%26isAllowed%3Dy&clen=794234>. Acesso em 22 nov 2021.

SANTOS, Boaventura Sousa. **Introdução à sociologia da administração da Justiça**. Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

SILVA, Daniele Maciel da. A crise do Estado Brasileiro após a década de 70 e seus reflexos sobre o sistema Judicial. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, n. 102, p. 1063-1075, 2007. Anual. Disponível em: <file:///C:/Users/elaine.borges/Downloads/67785-Texto%20do%20artigo-89215-1-10-20131125.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2022.

SILVA, Marcio Roberto da; TEIXEIRA, Rodrigo Leal; VELOSO, Cynara Silde Mesquita. **Conciliação: ressignificando o princípio da supremacia do interesse público**. 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/94391/conciliacao-ressignificando-o-principio-da-supremacia-do-interesse-publico>. Acesso em: 23 maio 2022.

SOARES, Elisângela. **A Conciliação e a Mediação como novas políticas públicas de tratamento dos conflitos**. Disponível

em: <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/atualidades/a-conciliacao-mediacao-como-novas-politicas-publicas-tratamento-conflitos.htm>. Acesso em: 12 abril de 2021.

SPENGLER, Fabiano Marion. **O acesso à justiça como “direito humano básico” e a crise da jurisdição no Brasil**. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/8501> Acesso em: 01 mar de 2022.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **A Discussão sobre a disponibilidade do controle judicial da sentença arbitral e seus limites** in Revista Brasileira de Arbitragem, nº 50, Abr-Jun, 2016, p. 09-10

LEIS E NORMAS

BRASIL, Banco Central do. **Relatório Anual da Ouvidoria** . Disponível em www.bcb.gov.br. Brasília.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução CNJ n. 125 de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 22 nov 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução CNJ n. 397 de 09 de junho de 2021**. Altera a Resolução CNJ nº 322/2020, que estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, medidas para a retomada dos serviços presenciais, observadas as ações necessárias para prevenção de contágio pelo novo Coronavírus – Covid-19, e dá outras providências.. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3977>. Acesso em: 22 nov 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução CNJ n. 398 de 09 de junho de 2021**. Dispõe sobre a atuação dos “Núcleos de Justiça 4.0”, disciplinados pela Resolução CNJ nº 385/2021, em apoio às unidades jurisdicionais. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3978>. Acesso em: 22 nov 2021

BRASIL. Decreto nº 9492, de 5 de setembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39941039/do1-2018-09-06-decreto-n-9-492-de-5-de-setembro-de-2018-39940899. Acesso em 22 nov 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.. . Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344408829&ext=.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal.. . Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm. Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006**. Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111417.htm. Acesso em: 14 set 2021.

BRASIL, Ministério da Fazenda. **Ouvidoria: Universo Técnico e Abrangência da Atividade** in Cadernos da Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda. Brasília, 2003.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Relatório Anual NUPEMEC**. 2018. ed. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nupemec/institucional/publicacoes/relatorios/nupemec/2018/relatorio-anual-2018-nupemec.pdf/view>. Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei da Câmara nº 94, de 2002. Institucionaliza e disciplina a mediação, como método de prevenção e solução consensual de conflitos**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/53367>. Acesso em: 09 jun. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2017**. Acrescenta § 1º ao art. 105 da Constituição Federal e renumera o atual parágrafo único. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128403>. Acesso em: 09 jun. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2017**. Acrescenta § 1º ao art. 105 da Constituição Federal e renumera o atual parágrafo único. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128403>. Acesso em: 09 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Sentença Estrangeira nº 5206-7**. MBV Commercial and Export Management Establishment. Resil Indústria e Comércio Ltda. Relator: Ministro Sepúlveda Pertece. Brasília, DF, 08 de maio de 1997. **Diário da Justiça**. Brasília, . Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=345889>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Ato n. 28/2017** – P. Dispõe sobre a remuneração de mediadores e conciliadores. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.tjrs.jus.br%2Fstatic%2F2019%2F10%2F28-2017-nupemec.pdf&cflen=276904&chunk=true>. Acesso em 22 nov 2021

BRASIL. **Resolução nº 100-14**, de 25 de maio de 2005. Autoriza a implantação de Projeto de Conciliação nos processos em tramitação no Tribunal Regional Federal da Primeira Região, relativos ao Sistema Financeiro da Habitação. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://portal.trf1.jus.br/data/files/42/D3/57/95/534493103E386393942809C2/RESOLUCAO%20N.100_14%20DE%2025.05.2005.pdf. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 600-04, de 06 de março de 2008**. Autoriza a implantação de Projeto de Conciliação nos processos referentes às ações previdenciárias que tramitam em grau de recurso no Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://portal.trf1.jus.br/data/files/9A/D3/61/D5/534493103E386393942809C2/RESOLUCAO.PRESI%20600-04%20DE%2006.03.2008.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2022