

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO – UNINOVE
MESTRADO EM DIREITO

SANDRA NEDER THOMÉ DE FREITAS

EFICIÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO À LUZ DOS NOVOS MECANISMOS
DA CONCILIAÇÃO E DA MEDIAÇÃO

São Paulo
2019

SANDRA NEDER THOMÉ DE FREITAS

**EFICIÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO À LUZ DOS NOVOS MECANISMOS
DA CONCILIAÇÃO E DA MEDIAÇÃO**

Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho - UNINOVE, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Correia da Silva
Gomes Caldas

São Paulo
2019

Freitas, Sandra Neder Thomé de.

Eficiência do poder judiciário à luz dos novos mecanismos da conciliação e da mediação. / Sandra Neder Thomé de Freitas. 2018. 109 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2018.

Orientador (a): Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas.

1. Poder Judiciário. 2. Conciliação. 3. Mediação. 4. Eficiência. 5. Justiça

I. Caldas, Roberto Correia da Silva Gomes.

II. Título.

SANDRA NEDER THOMÉ DE FREITAS

**EFICIÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO À LUZ DOS NOVOS MECANISMOS
DA CONCILIAÇÃO E DA MEDIAÇÃO**

Dissertação de mestrado apresentada à Banca Examinadora do programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho - UNINOVE, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

São Paulo, de de 2019

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas
Presidente - Orientador

Primeiro Examinador

Segundo Examinador

São Paulo
2019

Ao meu marido, à minha filha e à minha mãe (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

É com orgulho e satisfação que chego ao final de minha dissertação de mestrado; afinal foram dois anos de trabalhos árduos em aulas, seminários, publicação de artigos e incontáveis horas de estudo e pesquisa.

Isso não seria possível sem a ajuda de meus professores, colegas de estudo, funcionários da Diretoria de Mestrado da UNINOVE e, principalmente, de minha família.

Assim, manifesto aqui profunda gratidão ao meu orientador, Professor Doutor Roberto Correia da Silva Gomes Caldas, que, com paciência e sabedoria, soube conduzir meus trabalhos. Para mim, foi uma imensa honra tê-lo como orientador, e não me esquecerei de seus ensinamentos, conselhos e confiança.

Não podia deixar de agradecer também a todos os meus queridos professores de Mestrado da UNINOVE, em especial aos Professores Doutores Samantha Ribeiro Meyer-Pflug Marques, Álvaro Gonçalves Antunes Andreucci e Mônica Bonetti Couto.

Por fim, um agradecimento muito especial e carinhoso à minha família, que, durante todo esse processo de aprendizagem, soube entender minhas ausências nas horas mais importantes de suas vidas.

A injustiça num lugar qualquer é uma ameaça à justiça em todo lugar.

(Martin Luther King Jr.)

RESUMO

A globalização e a rápida mudança das ideias concernentes à aplicação do que é certo e do que é justo submetem a sociedade a uma situação de pressão que acaba por aumentar, de forma exponencial, o caráter litigioso de diversas situações que, no Brasil, inundam o Poder Judiciário com processos que levam anos para serem solucionados. Nesse ambiente nasce a necessidade de encontrar mecanismos que contribuam para a resolução desses conflitos para que a aplicação da Justiça alcance o jurisdicionado de forma célere, efetiva, eficiente e eficaz. É diante de tal conjuntura que os institutos da Conciliação e da Mediação devem ser analisados, visto que surgem como mecanismos alternativos capazes não apenas de dirimir tais conflitos, mas, sobretudo, como forma de prevenção dos litígios, de sorte a acautelar-se, no mais das vezes, para que as lides não cheguem às portas do Poder Judiciário. Nessa perspectiva, o trabalho conclui que tais mecanismos podem contribuir significativamente para a diminuição do número de demandas no Judiciário e, em consequência, para o alcance de sua eficiência, eficácia e efetividade. Os métodos utilizados foram o hipotético-dedutivo, para a compreensão do significado e dos conceitos aqui empregados, e o indutivo, mediante o qual se analisaram os números do Poder Judiciário para extrair conclusões gerais a respeito da eficiência, da eficácia e da efetividade dos institutos da Conciliação e da Mediação.

PALAVRAS CHAVES: Poder Judiciário. Conciliação. Mediação. Desjudicialização. Justiça.

ABSTRACT

The globalization and the fast changes concerning the application of what is right and what is fair put society on a pressure situation that ends up increasing exponentially the litigious nature of many situations that, in Brazil, flood the Judiciary Power with processes that take years to be solved. In this scenario rises the need of finding mechanisms that contribute to the resolution of these conflicts so that the justice appliance reaches the jurisdiction in a fast, effective and efficient way. It's in this scenario that the Conciliation and the Mediation institutes should be analyzed, once they arise as alternatives mechanisms capable not only of settling such conflicts, but, overall, as a way of preventing litigation, avoiding, most of times, that the toils come to the door of the Judiciary Power. In that sense, the work concludes that such mechanisms can contribute significantly to the decrease of the numbers of demands on the Judiciary and, therefore, to reach its efficiency and effectiveness. The methods utilized were the hypothetical-deductive, to the comprehension of the meaning and concepts here applied and the inductive, when analyzed the numbers of the Judiciary Power to draw general conclusions about the efficiency, effectiveness and effectiveness of the Conciliation and Mediation institutes.

KEYWORDS: Judiciary Power. Conciliation. Mediation. Depenalization. Justice.

Lista de Ilustrações

| | |
|--|----|
| Figura 1. CNJ - Justiça em Números 2017, ano-base 2016. Despesa Total..... | 21 |
| Figura 2. CNJ - Justiça em Números 2018, ano-base 2017. Despesa Total..... | 21 |
| Figura 3. CNJ - Justiça em Números 2017. Classificação dos Tribunais Estaduais, por porte | 22 |
| Figura 4. CNJ - Justiça em Números 2017. Despesa média mensal com magistrado e servidor, por tribunal | 23 |
| Figura 5. CNJ - Justiça em Números 2018. Classificação dos tribunais da Justiça Estadual segundo o porte, ano-base 2017 | 24 |
| Figura 6. CNJ - Justiça em Números 2018. Despesa média mensal com magistrado e servidor, por tribunal, em 2017 | 24 |
| Figura 7. Conciliações em alguns Juízos de Paz do Rio de Janeiro (1830-1899)..... | 53 |
| Figura 8. Conciliações em algumas Freguesias do Rio de Janeiro..... | 54 |
| Figura 9. Conciliações em alguns Juízos de Paz de São Paulo (1854-1863) | 54 |
| Figura 10. Conciliações no Império (1854-1874) | 55 |
| Figura 11. CNJ - Justiça em Números 2017. Índice de Conciliação por Tribunal..... | 74 |
| Figura 12. CNJ. Justiça em Números 2017. Índice de conciliação por grau de jurisdição, por Tribunal | 75 |
| Figura 13. CNJ - Justiça em Números. 2017. Centros Judiciários de Solução de Conflitos na Justiça Estadual, por Tribunal | 77 |

Sumário

| | |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO | 12 |
| 1. A CRISE DO PODER JUDICIÁRIO | 16 |
| 1.1 OS NÚMEROS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O EXCESSO DE LITIGIOSIDADE NO BRASIL NOS ANOS DE 2016 E 2017..... | 19 |
| 1.1.1 Despesas | 20 |
| 1.1.2 Recursos humanos | 25 |
| 1.1.3 Distribuição de tribunais por porte e seus respectivos gastos..... | 26 |
| 1.1.4 Excesso de litigiosidade e a falta de juízes..... | 27 |
| 1.2 REFLEXÕES SOBRE A CRISE DO PODER JUDICIÁRIO..... | 30 |
| 1.3 O PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO | 32 |
| 1.4 O PRINCÍPIO DA CELERIDADE..... | 37 |
| 1.5 A DESEJADA EFICIÊNCIA NO PODER JUDICIÁRIO | 40 |
| 1.5.1 A Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998..... | 42 |
| 1.5.2 A Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004..... | 44 |
| 2. JUDICIALIZAÇÃO E DESJUDICIALIZAÇÃO..... | 48 |
| 2.1 BREVE HISTÓRICO DA DESJUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL..... | 51 |
| 2.1.1 Período Imperial | 51 |
| 2.1.2 Período Contemporâneo | 55 |
| 2.3 DESJUDICIALIZAÇÃO E O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL | 58 |
| 2.4 DESJUDICIALIZAÇÃO E A JUSTIÇA DO TRABALHO | 60 |
| 2.5 CONCILIAÇÃO: CONSIDERAÇÕES | 62 |
| 2.6 MEDIAÇÃO: CONSIDERAÇÕES..... | 65 |
| 2.6.1 A importância, posição, qualidades e responsabilidades do Mediador | 67 |
| 2.7 PRÁTICAS COLABORATIVAS NO PROCESSO CIVIL: UMA NOVA ÓTICA PROCEDIMENTAL DESJUDICIALIZANTE..... | 69 |
| 3. OS MEIOS ALTERNATIVOS DA CONCILIAÇÃO E DA MEDIAÇÃO E O PROBLEMA DA EFICIÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO | 71 |
| 3.1 O RELATÓRIO DA JUSTIÇA EM NÚMERO E OS NÚMEROS DAS CONCILIAÇÕES: 2016 E 2017 | 73 |
| 3.2 A MEDIAÇÃO E A CONCILIAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DE DESEMPENHO DO PODER JUDICIÁRIO | 78 |
| 3.3 A ERRÔNEA IDEIA DA JUDICIALIZAÇÃO EM BUSCA DA JUSTIÇA | 80 |
| 3.4 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, O PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO E OS INSTITUTOS DA CONCILIAÇÃO E DA MEDIAÇÃO..... | 84 |
| CONCLUSÃO | 88 |
| REFERÊNCIAS | 92 |
| ANEXO A..... | 100 |
| ANEXO B | 104 |

INTRODUÇÃO

Muito se tem discutido a respeito do Poder Judiciário nos últimos anos, não só quanto às posições e decisões conflitantes adotadas entre seus próprios membros como também quanto ao acúmulo de processos sem julgamento, de forma a colocar em dúvida sua eficiência no trato da coisa pública.

Com relação ao primeiro aspecto, dois casos merecem destaque.

O primeiro deles, ocorrido em julho de 2018, tem como pano de fundo decisão proferida por um juiz plantonista da segunda Instância do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que, em sede de *habeas corpus* manejado por deputados do Partido dos Trabalhadores - PT¹, posteriormente suspensa², determinou a soltura do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O cerne da questão repousou no fato de que a decisão de um juiz plantonista não teria competência para sobrepor-se à decisão proferida pelo Colegiado da 8ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região - TRF-4 - e do Plenário do Supremo Tribunal Federal - STF.

No segundo, ocorrido em dezembro de 2018, o ministro Dias Tóffoli, presidente do STF, suspendeu liminar concedida em 19 de dezembro do mesmo ano pelo ministro Marco Aurélio Mello, ou seja, nas vésperas do recesso forense, que determinava que os presos condenados em segunda instância, neles incluídos o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pudessem responder em liberdade até que todos os seus recursos fossem julgados; o que significa, na prática, a suspensão da execução de pena antes do trânsito em julgado da condenação³.

Os dois casos relatados, entre outros que poderiam ser pesquisados, prejudicaram a credibilidade do cidadão no Poder Judiciário, visto que, se de um lado, em ambos se discute a legalidade de decisões segundo a legislação pertinente, denota-se, de outro lado, possível viés político nas decisões, mormente se se considerar que, em um deles, o juiz plantonista, segundo

¹ PORTAL TERRA. ELEIÇÕES. **Soltura de Lula abre disputa entre juiz do TRF-4 e Moro**. Disponível em < <https://www.terra.com.br/noticias/eleicoes/desembargador-manda-soltura-imediata-de-lula,28e5a29935419e453044949cef31e4ac98ng2vgz.html>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

² PORTAL UOL. Operação Lava Jato. **Presidente do TRF-4 determina manutenção de prisão de Lula**. Disponível em: < <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/07/08/presidente-do-trf-4-determina-manutencao-de-prisao-de-lula.htm>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

³ MIGALHAS. STF. **Ministro Marco Aurélio concede liminar impedindo prisão antes do trânsito em julgado**. Disponível em: < <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI293200,61044-Ministro+Marco+Aurelio+concede+liminar+impedindo+prisao+antes+do>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

a imprensa, foi ex-auxiliar da ex-presidente Dilma Rousseff e de José Dirceu, além de filiado ao Partido dos Trabalhadores por mais de 20 anos⁴.

Exatamente em razão do segundo caso relatado, ocorrido em dezembro de 2018, é que o Dr. Afrânio Silva Jardim, livre-docente em Direito Processual pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ - e atualmente Professor Associado de Direito Processual Penal da UERJ, entre outros títulos, anunciou, em recente entrevista, que estava se retirando da atividade jurídica tendo em vista que, em sua opinião, o Poder Judiciário, ideologicamente, assumiu um lado.⁵

Com relação ao segundo aspecto, um fato merece atenção: os relatórios analíticos denominados Justiça em Números, dos anos de 2017⁶ e 2018⁷, e suas versões em forma de sumários executivos, elaborados pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

O sumário analítico da Justiça em Números - 2017, ano-base 2016, em sua tabulação de dados, afirma que “O Poder Judiciário brasileiro finalizou o ano de 2016 com 79,7 milhões de processos em tramitação” com “[...] crescimento de 5,6% em relação a 2015[...]” e que foram “[...]baixados 29,4 milhões de processos, com crescimento de 2,7% em relação a 2015.”⁸

Em comparação com aquele ano, o sumário analítico da Justiça em Números - 2018 - afirma que 2017 foi o ano de “[...] menor crescimento do estoque, com variação de 0,3% e um total de 80,1 milhões de processos que aguardam solução definitiva. Isso significa um incremento de 244 mil casos pendentes em relação a 2016”, ou seja, “[...] em valores absolutos, [...] cada magistrado julgou, por ano, 1.819 processos, ou 7,2 casos por dia útil, sem descontar períodos de férias e recessos.”⁹.

⁴ PORTAL ESTADÃO. **Quem é o desembargador plantonista que mandou soltar Lula**. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,quem-e-o-desembargador-plantonista-que-mandou-soltar-lula,70002395319>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

⁵ BLOG DA CIDADANIA. **O Poder Judiciário assumiu um lado, afirma Afrânio Jardim**. Disponível em: <<https://blogdacidadania.com.br/2018/12/o-poder-judiciario-assumiu-um-lado-afirma-afranio-jardim/>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2017**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

⁷ *Id.* **Justiça em Números 2018**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

⁸ *Id.* **Justiça em Números 2017. Sumário Executivo**, p. 5. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/09/e5b5789fe59c137d43506b2e4ec4ed67.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

⁹ *Id.* **Justiça em Números 2018. Sumário Executivo**, p.2-3. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/da64a36ddee693ddf735b9ec03319e84.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

Com relação ao escopo deste trabalho, ele é delimitado ao segundo aspecto acima mencionado, ou seja, aos institutos da conciliação e da mediação no âmbito do Poder Judiciário e de legislação pertinente, especificamente na plena aplicabilidade desses meios como formas alternativas de resolução de conflitos judiciais de permitir maior eficiência e justiça mais célere.

Em razão dos números e estatísticas apresentados pelo CNJ, percebe-se a importância, a relevância e a atualidade do tema e sua contribuição na utilização da conciliação e da mediação como instrumentos de resolução de conflitos, de construção da pacificação social e de diminuição do número de demandas no Poder Judiciário, bem como a de apontar causas do número excessivo de demandas judiciais e outros fatores que acabam por engessar o Poder Judiciário, permitindo assim evitar solução de continuidade ao assunto e apresentar novos paradigmas à sociedade, que já se encontra descrente das funções e objetivos do Poder Judiciário.

Em que pese os institutos da mediação e da conciliação não serem novos no sistema legal nacional, como se constata do programa Movimento pela Conciliação, implantado pelo CNJ em 2006, ainda outros dois fatores realçam a importância, a atualidade e a relevância do tema: de um lado, o novel Código de Processo Civil, que incentiva, em seção própria, a atividade dos conciliadores e dos mediadores Judiciais, como forma de garantir o acesso do cidadão à Justiça mais célere; e de outro, a recente promulgação da Resolução nº 271, de 11 de dezembro de 2018, do CNJ, que estabelece regras remuneratórias escalonadas aos conciliadores e mediadores cujo ponto, certamente, permitirá implementar a necessária eficiência do Poder Judiciário.

Avançando um pouco mais no tema, o estudo demonstrará que a implantação do Poder Judiciário no Brasil foi peculiar, pois o Direito, no Período Colonial, foi imposto; e não representava o resultado da evolução da sociedade, haja vista que tinha por objetivo manter regras visando ao domínio português. Além disso, atualmente alguns resquícios culturais daquela época permanecem inalterados, o que impõe mudanças de paradigmas, tendo em vista, sobretudo, que a sociedade, após a Segunda Guerra Mundial, transformou-se com os avanços tecnológicos que impactaram as comunicações e informações, tendo como consequência a mutação nas relações sociais. E tal situação, ao invés de propiciar maior integração na resolução dos problemas, acabou acentuando as desigualdades existentes, gerando o aumento das situações de demanda entre as pessoas.

Ao lado dos fatos apontados, a Constituição Federal de 1988 - CF/88 -, ao garantir o direito de acesso do cidadão ao Poder Judiciário como garantia de cidadania, propiciou o nascimento de cultura demandista na medida em que a sociedade interpretou tal garantia como

única forma de aplicação da Justiça, resultando no congestionamento do Poder Judiciário e levando-o a vivenciar crise sem precedentes de acúmulo de processos judiciais, gerando morosidade na solução de conflitos.

Para que os objetivos propostos sejam alcançados, este trabalho foi dividido em três capítulos e respectivos subcapítulos.

O primeiro capítulo abordará, de forma sintética, a evolução do Poder Judiciário no Brasil e a crise que assola o Poder Judiciário, tendo como base os relatórios Justiça em Números dos anos de 2017 e 2018, ambos divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça, e nos quais são apresentados os números de processos existentes e distribuídos em todo o Poder Judiciário brasileiro, as despesas, os recursos humanos, a distribuição de processos nos diversos tribunais, os gastos e a falta de juízes como fatores que impactam nos princípios da razoável duração do processo e da celeridade processual. Analisa-se ainda o problema da desejada eficiência do Poder Judiciário, apresentando-se, de forma breve, sua diferença entre eficácia e efetividade.

O segundo capítulo tratará o fenômeno cada vez mais expressivo da desjudicialização, por meio da evolução da conciliação e da mediação no âmbito judicial, e as mudanças de paradigmas na legislação brasileira como forma de fomentar os meios autocompositivos.

Por fim, o terceiro e último capítulo discutirá como os enquadramentos dos métodos autocompositivos de soluções de conflitos (conciliação e mediação) podem contribuir para um ambiente de diálogo entre as partes, para desafogar o Judiciário e alcançar a tão almejada eficiência da Justiça.

A metodologia adotada assentou-se em pesquisa disciplinar múltipla e diversificada que circunda o Direito Administrativo e Constitucional, levando em consideração o Direito Processual Civil e as Resoluções do CNJ em razão da particularidade do tema da conciliação e da mediação como meios alternativos de resolução de conflitos que estão presentes no sistema jurídico, cujo foco se baseia em conferir maior eficiência ao Poder Judiciário e ao particular.

Nesse sentido, foi utilizado o método indutivo, que permitiu analisar e estabelecer as premissas e a aplicação daqueles meios de resolução de conflitos em relação ao princípio da eficiência e seu impacto nos processos judiciais, tudo de forma a acompanhar a linha de pesquisa 1 - Justiça e o Paradigma da Eficiência do Mestrado em Direito da UNINOVE.

1. A CRISE DO PODER JUDICIÁRIO

A implantação do Poder Judiciário no Brasil é peculiar, pois, segundo Santos e Casimiro, o Direito, no Período Colonial, foi imposto; e não representava o resultado da evolução da sociedade, uma vez que tinha por objetivo manter regras que visavam à preservação do domínio português; com relação ao Poder Judiciário, sua formação e organização tinham por base a integração da elite e de seus integrantes, que deveriam estar afastados da população, de forma a privilegiar seus direitos em detrimento dos anseios locais¹⁰.

Atualmente, alguns resquícios culturais daquela época permanecem inalterados: de um lado, o Poder Judiciário, apesar do aporte financeiro que recebe do Estado, acaba aplicando grande parte dos recursos em sua infraestrutura em detrimento da sociedade, de forma a manter quadro com poucos juízes e sobrecarga de funcionários; de outro, a sociedade que evoluiu e cresceu e que continua não obtendo as necessárias soluções na resolução de suas demandas judiciais; e, por fim, o Estado, que somente contribui com aporte financeiro, não adotando políticas que objetivem dar ao cidadão a garantia de uma Justiça célere e eficiente.

Após a Segunda Guerra Mundial, o mundo foi brindado com avanços tecnológicos e científicos cujas inovações deveriam, em tese, melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Essa nova realidade acabou dinamizando o mundo, gerando rapidez nas comunicações e globalizando as informações na medida em que promove constante processo de mutação nas relações sociais; e essas, ao invés de propiciar uma maior integração na resolução dos problemas, acabaram acentuando as desigualdades existentes entre os países desenvolvidos e aqueles chamados periféricos, aumentando também as situações de conflito entre as pessoas.

Todas as áreas de atuação foram tocadas por essa nova realidade; e, na área do Direito, a partir desse período, temos como marco da transformação iniciada, o reconhecimento dos direitos humanos em nível internacional, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos - de 10 de dezembro de 1948 -, bem como pelos demais tratados e convenções posteriores, consequência do pós-guerra, que acabaram possibilitando a inclusão de novos direitos na Constituição de vários países ocidentais.

Esses novos direitos não passaram incólumes pela análise do legislador brasileiro, que tratou de garantir, quando da elaboração da “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”, que essas transformações contribuíssem para a nova ordem política que se voltava, naquele momento, para a democratização do País e para a formação de uma sociedade mais

¹⁰ SANTOS, Daniella Miranda; CASIMIRO, Ana Palmira Bittencourt Santos. **História do Ensino Jurídico Brasileiro: o seminário de Olinda como precursor dos cursos jurídicos no Brasil Império**. Revista Thesis Juris. São Paulo, v. 2, n.1, p. 258-287, jan./jun. 2013.

consciente com as questões referentes à cidadania e com a garantia dos direitos fundamentais, entre eles o direito de acesso do cidadão ao Poder Judiciário.

Assim, além das influências externas que motivaram reformas em Constituições de vários países ocidentais, a Constituição Federal de 1988 surgiu como resposta a um período de privação de direitos fundamentais, entre esses a previsão de igualdade de direitos, fazendo com que outros direitos, ainda não previstos e atualmente cogitados como direitos da quarta geração, fossem acrescentados, como, por exemplo, o direito à informação.¹¹

O que não se previu é que a garantia do direito de acesso à Justiça pelo cidadão acabaria por propiciar o nascimento de uma cultura demandista, na medida em que a sociedade interpretou tal garantia como única forma de aplicação dessa cultura, congestionando o Poder Judiciário e levando-o a vivenciar uma crise de acúmulo -sem precedentes - de processos.

Ademais, a crise dos poderes no Brasil, historicamente colocada, não é assunto novo, e a do Poder Judiciário inicia-se com o nascimento da República. Desde o início a morosidade, o acúmulo de processos e o número escasso de juízes são fatos determinantes da mencionada crise, que antecede a Constituição Federal de 1988; e as soluções possíveis seriam o aparelhamento do Judiciário e a alteração do Código de Processo Civil, o que, inclusive ocorreu, primeiramente em 1939, e posteriormente, em 1973. Entretanto, a crise não foi debelada.

Na verdade, esse congestionamento acabou se intensificando a partir de uma série de outros fatores, além do gatilho representado pelos direitos garantidos na Constituição Federal, entre eles a carência de juízes e de servidores, a falta de recursos tecnológicos e materiais, tudo o que foi agravado pelos novos meios de comunicação, mediante os quais os cidadãos passaram a ter conhecimento de seus mais diversos direitos, além da promulgação de novas leis e de pactos republicanos que implementaram reformas processuais para o fácil acesso ao Poder Judiciário.

De fato, o progresso jurídico-constitucional brasileiro deu visibilidade à desigualdade social existente, criando expectativas angustiantes nos cidadãos com relação à implementação, pelo Estado, dos direitos constitucionalmente garantidos; e isso porque o Brasil não possuía a estrutura necessária para a realização de tal missão, fazendo com que a sociedade fosse buscar no Poder Judiciário a garantia desses direitos, resultando em uma explosão de litigiosidade, já

¹¹ BRASIL. **Constituição Federal**. Artigo 5º, inciso XXXIII “*Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado*”.

que também a Justiça brasileira não estava preparada para responder, de forma eficiente, ao aumento das demandas.

Essa também é a visão de Moreira, ao constatar que a situação de crise do Poder Judiciário agravou-se com a atual Constituição:

Mais precisamente no que respeita ao Poder Judiciário, ao contrário, pode-se inclusive afirmar que a nova ordem constitucional acabou colaborando, em certa medida, com o agravamento de uma situação de crise – compreendida enquanto atuação deficitária – que, de alguma forma, já vinha mesmo sendo desenhada há algum tempo e que ainda encontra-se pendente de um devido equacionamento tanto no que respeita à sua função instrumental, na composição formal dos conflitos, como no tocante a sua relevância político-institucional, enquanto poder do Estado.¹²

O papel do Estado, em um sistema democrático de direito, exige uma gestão na qual suas metas sejam realizadas com participação da sociedade, com eficiência, moralidade e transparência; e quando esses objetivos não são implementados nem respeitados, a sociedade pode recorrer ao Judiciário.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 foi determinante ao demonstrar para a sociedade a real importância do Poder Judiciário, obrigando-o, como poder da União, a também atuar com a participação da sociedade na sonhada eficiência, moralidade e transparência.

Contudo, o Judiciário não estava preparado para assumir essa nova realidade, pois sequer lhe foi destinada infraestrutura e recursos humanos para essa nova empreitada, além de outros fatores, mergulhando-o em uma imensa crise institucional.

Esse entendimento também foi constatado por Vladimir Oliveira da Silveira e outros, na apresentação do livro *Justiça e o Paradigma da Eficiência*:

A “ineficiência” da Justiça é apontada como um dos grandes males que, na última década, acomete a sociedade brasileira. O grande acúmulo de processos que se arrestam anos a fio e a ausência de recursos infraestruturais e humanos são algumas das causas indicadas como determinantes para a falência do sistema judicial brasileiro. Causas que, sem solução em prazo razoável, transformaram-se em processos intermináveis e geram na sociedade a sensação de ineficiência, impunidade, gerando descrédito do Poder Judiciário, comprometendo sensivelmente o regime democrático de direito.¹³

O despertar da sociedade com relação à crise do Poder Judiciário, cujo assunto vem sendo debatido nos meios políticos, jurídicos e sociais, passa a ideia de que a atual morosidade seria responsável pela crise da Justiça, pressupondo que, em algum momento anterior à

¹² MOREIRA, Helena Delgado Ramos Fialho. **Poder judiciário no Brasil: crise de eficiência**. Curitiba: Juruá, 2004. p. 65.

¹³ SILVEIRA, Vladimir Oliveira; MEZZARROBA, Orides. (Coord). **Justiça e o Paradigma da Eficiência**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011, p. 5. (Coleção justiça, empresa e sustentabilidade: v.1).

Constituição Federal, a Justiça brasileira teria sido célere e democrática quando, na verdade, a história demonstra que ela sempre foi morosa e distanciada da população.

O que mudou a partir da Carta Constitucional de 1988 e da globalização das informações foi a visão da sociedade; e muito embora a morosidade seja um grave problema, a sensação de “crise” vem sendo explorada politicamente, fazendo com que a responsabilidade recaia exclusivamente no Poder Judiciário, mascarando assim o fato de que é o Estado o real responsável pela morosidade da Justiça e pela crise do Poder Judiciário.

Na verdade, a percepção da crise fez com que, mediante a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, fossem introduzidas mudanças importantes em nosso sistema de Justiça, inclusive com o reconhecimento da existência de uma crise de administração.

Entretanto, nem mesmo as reformas implementadas pela Emenda Constitucional nº 45/2004 foram capazes de debelar a crise, que também é provocada pelas restrições orçamentárias e pela péssima administração dos tribunais, cujas consequências são a sensação de insegurança jurídica e da impunidade.

Assim, diante da nova ordem constitucional estabelecida pela CF/88, que consagra como máxima o Estado Democrático de Direito, o Poder Judiciário viu-se obrigado a assumir seu papel de poder político, tendo em vista que ele representa o poder da União responsável por guardar os dogmas constitucionais de proteger os direitos fundamentais e de zelar pela cidadania. Suas decisões influenciam nos comportamentos sociais e na atuação do Governo.

Não se pode negar a grande importância do Poder Judiciário, uma vez que a ele cabe julgar e punir as autoridades dos demais poderes que infringem ou abusem de suas atribuições. Para tanto, o Poder Judiciário, para enfrentar a atual crise, precisa encontrar soluções que o ajudem a adaptar-se a essa nova realidade, já que, como órgão da administração pública, ele enfrenta graves problemas.

1.1 OS NÚMEROS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ - E O EXCESSO DE LITIGIOSIDADE NO BRASIL NOS ANOS DE 2016 E 2017

O Conselho Nacional de Justiça - CNJ -, órgão do Poder Judiciário criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004 e que tem por atribuição desenvolver políticas judiciárias, promulga relatórios anuais que contêm dados para as definições de políticas públicas do Poder Judiciário, de forma a demonstrar gestão responsável quanto à efetividade da prestação dos serviços judiciais como consequência da exigência do cidadão e da obrigação do Estado.

Nas 13^a e 14^a edições do Relatório Justiça em Números, anos de 2017¹⁴ e 2018,¹⁵ tendo como período-base os anos de 2016 e 2017, respectivamente, destacam-se os seguintes dados:

1.1.1 Despesas

As despesas totais do Poder Judiciário no ano de 2016, apresentadas no relatório do ano de 2017, atingiram a importância de R\$84.846.934.555 (figura 1), representando crescimento de 0,4% em relação ao ano de 2015 e equivalendo a 1,4% do PIB - Produto Interno Bruto nacional¹⁶.

Considerando que o PIB brasileiro caiu 3,6% em 2016, ano tido como o de pior recessão econômica enfrentada pelo Brasil desde 1930,¹⁷ tal valor significa que Poder Judiciário brasileiro não só ficou mais caro, como ainda que suas despesas foram superiores às dos Judiciários dos Estados Unidos da América do Norte e da Alemanha, que custaram, respectivamente, 0,14% e 0,32% de seus Produtos Internos Brutos¹⁸.

Comparativamente, as despesas totais do Poder Judiciário no ano de 2017, apresentadas no Relatório do ano de 2018, aumentaram e atingiram o patamar de R\$90.846.325.160 (figura 2), representando crescimento expressivo de 4,4% em relação ao último ano, mantendo-se a proporção de equivalência de 1,4% do Produto Interno Bruto - PIB - nacional.¹⁹

Ou seja, o Poder Judiciário não conseguiu reduzir seus gastos, caminhando na contramão da política dos gestores brasileiros que, no mesmo período de 2016, adotaram a posição de reduzir custos após a queda de 7,2% da atividade econômica brasileira.²⁰

¹⁴ BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2017**. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/9d7f990a5ea5e55f6d32e64c96f0645d.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

¹⁵ *Id.* **Justiça em Números 2018**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

¹⁶ BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2017**. Brasília: CNJ, 2017. p. 53. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/9d7f990a5ea5e55f6d32e64c96f0645d.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

¹⁷ SUA PESQUISA. **PIB DO BRASIL 2016**. Disponível em: <https://www.suapesquisa.com/economia/pib_brasil_2016.htm>. Acesso em: 18 ago. 2018.

¹⁸ O ANTAGONISTA. **Judiciário custou R\$ 85 bi, em 2016**. Disponível em: <<https://www.oantagonista.com/brasil/judiciario-custou-r-85-bi-em-2016/>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

¹⁹ BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2018, p. 56**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

²⁰ CARVALHO, Leonardo Mello de. Carta de Conjuntura. **Carta de Conjuntura nº 30**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2016/05/05/186/>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

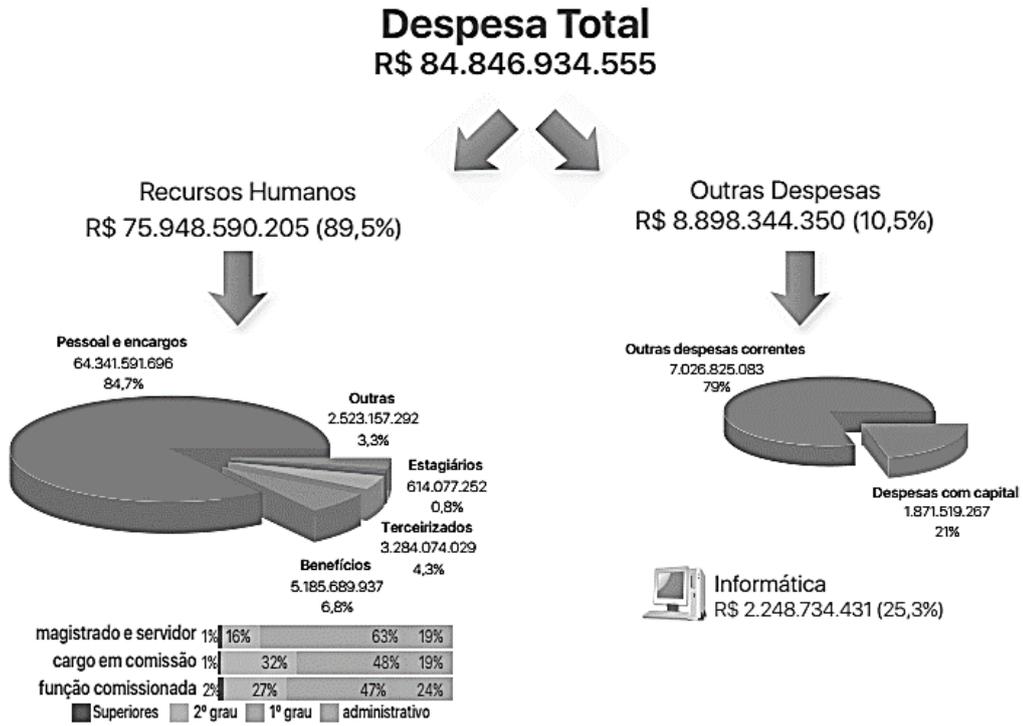


Figura 1. CNJ - Justiça em Números 2017, ano-base 2016. Despesa Total

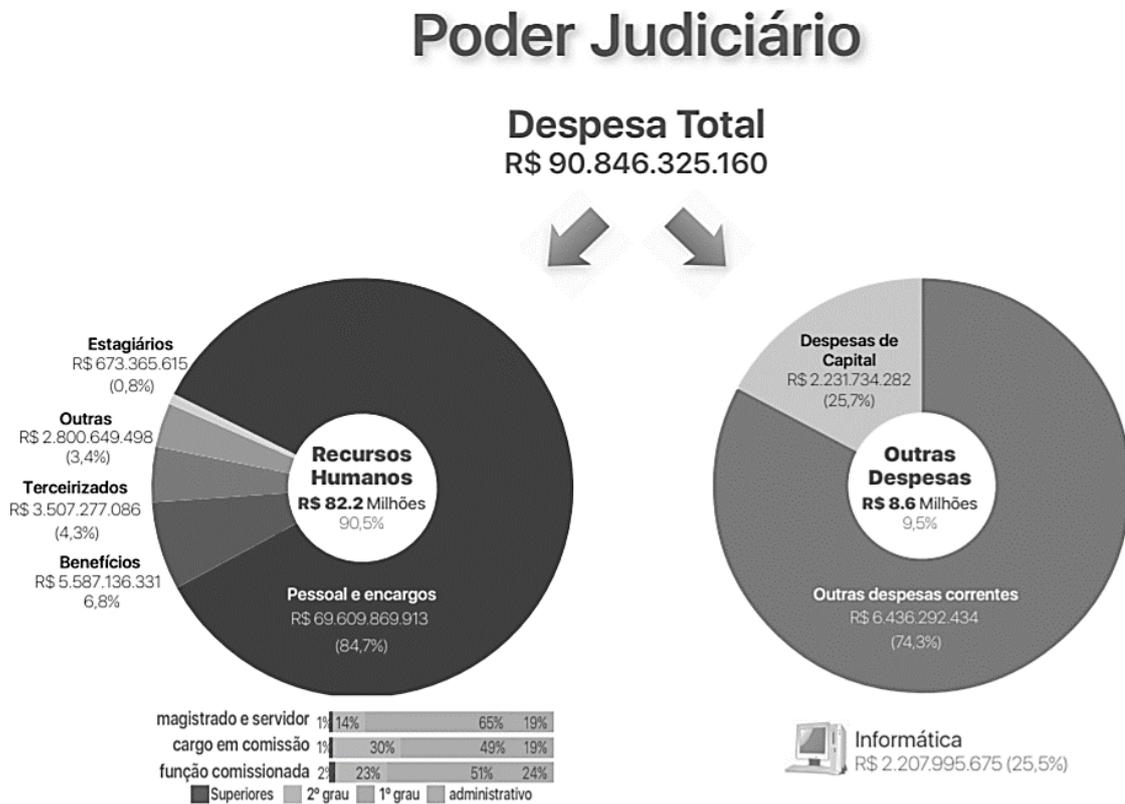


Figura 2. CNJ - Justiça em Números 2018, ano-base 2017. Despesa Total

Outro ponto de destaque nos relatórios refere-se às despesas efetuadas pelos diversos tribunais no País: os documentos apresentam disparidades que não podem passar despercebidas como, por exemplo, o fato de que os Tribunais de Justiça de Mato Grosso do Sul e de Tocantins, ambos considerados de pequeno porte (figura 3),²¹ tiveram gastos mensais superiores aos dos cinco maiores tribunais considerados de grande porte (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná).

| Grupo | Tribunal | Score* | Despesa Total da Justiça | Processos Tramitados | Número de Magistrados | Força de Trabalho (servidores e auxiliares) |
|----------------------------|---------------------------------------|--------|--------------------------|----------------------|-----------------------|---|
| 1º Grupo: Grande Porte | 1 TJ - São Paulo | 4,306 | 10.697.604.346 | 25.943.503 | 2.735 | 69.263 |
| | 2 TJ - Rio de Janeiro | 1,238 | 4.209.214.642 | 13.448.660 | 842 | 25.873 |
| | 3 TJ - Minas Gerais | 1,148 | 5.312.670.250 | 6.048.754 | 1.023 | 28.016 |
| | 4 TJ - Rio Grande do Sul | 0,511 | 2.948.659.273 | 4.491.617 | 840 | 17.464 |
| | 5 TJ - Paraná | 0,481 | 2.458.409.468 | 4.137.586 | 910 | 18.036 |
| 2º Grupo: Médio Porte | 1 TJ - Bahia | 0,260 | 2.470.662.392 | 4.866.587 | 587 | 12.566 |
| | 2 TJ - Santa Catarina | 0,083 | 1.758.238.924 | 4.032.751 | 496 | 11.992 |
| | 3 TJ - Distrito Federal e Territórios | -0,019 | 2.511.564.587 | 1.180.350 | 383 | 11.851 |
| | 4 TJ - Pernambuco | -0,051 | 1.412.679.360 | 2.556.504 | 535 | 9.697 |
| | 5 TJ - Goiás | -0,067 | 1.666.696.864 | 2.281.900 | 439 | 10.412 |
| | 6 TJ - Ceará | -0,235 | 1.069.156.571 | 1.540.955 | 455 | 6.638 |
| | 7 TJ - Espírito Santo | -0,246 | 1.276.723.359 | 1.523.585 | 344 | 7.637 |
| | 8 TJ - Mato Grosso | -0,262 | 1.308.606.586 | 1.531.781 | 290 | 7.958 |
| | 9 TJ - Pará | -0,295 | 1.098.179.134 | 1.478.669 | 339 | 6.379 |
| | 10 TJ - Maranhão | -0,313 | 1.139.425.481 | 1.445.245 | 321 | 5.710 |
| 3º Grupo: Pequeno Porte | 1 TJ - Paraíba | -0,414 | 807.723.610 | 815.341 | 276 | 5.104 |
| | 2 TJ - Mato Grosso do Sul | -0,419 | 900.035.826 | 1.130.831 | 198 | 5.476 |
| | 3 TJ - Rio Grande do Norte | -0,429 | 867.712.133 | 890.102 | 257 | 4.237 |
| | 4 TJ - Sergipe | -0,494 | 571.787.299 | 565.799 | 187 | 5.250 |
| | 5 TJ - Rondônia | -0,530 | 673.598.467 | 551.418 | 153 | 3.567 |
| | 6 TJ - Amazonas | -0,537 | 606.981.508 | 1.126.590 | 153 | 2.184 |
| | 7 TJ - Piauí | -0,546 | 539.935.782 | 635.037 | 167 | 3.005 |
| | 8 TJ - Tocantins | -0,580 | 543.458.789 | 447.281 | 126 | 2.678 |
| | 9 TJ - Alagoas | -0,582 | 445.614.228 | 619.644 | 133 | 2.551 |
| | 10 TJ - Acre | -0,652 | 311.653.530 | 183.610 | 74 | 2.265 |
| | 11 TJ - Amapá | -0,656 | 307.929.507 | 163.002 | 80 | 1.989 |
| | 12 TJ - Roraima | -0,700 | 186.313.906 | 127.732 | 49 | 1.254 |

Figura 3. CNJ - Justiça em Números 2017. Classificação dos Tribunais Estaduais, por porte

De fato, o Tribunal de Justiça de Tocantins gastou mensalmente, com os seus 2.678 (dois mil, seiscentos e setenta e oito) funcionários (entre servidores e auxiliares), mais do que o Tribunal de Justiça de São Paulo, com seus 69.263 (sessenta e nove mil, duzentos e sessenta

²¹ BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2017**. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/9d7f990a5ea5e55f6d32e64c96f0645d.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

e três) funcionários (servidores e auxiliares), cujo feito, matematicamente, pode ser considerado como inexplicável (figura 4)²².

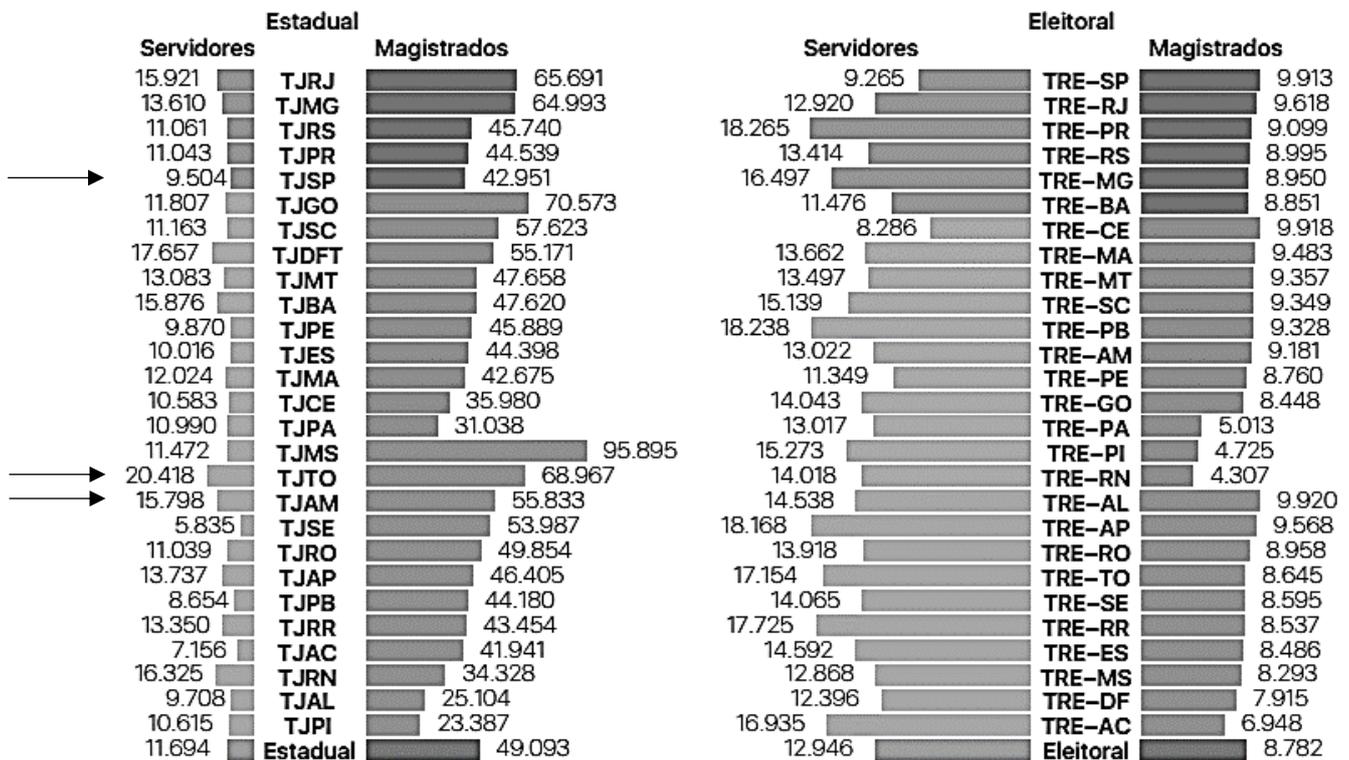


Figura 4. CNJ - Justiça em Números 2017. Despesa média mensal com magistrado e servidor, por tribunal

Identicamente, não houve mudanças entre os relatórios de 2017 e 2018, permanecendo o fato que os Tribunais de Justiça de Mato Grosso do Sul e de Tocantins, ainda considerados de pequeno porte (figura 5), tiveram gastos mensais superiores aos dos cinco maiores tribunais considerados de grande porte (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná).

Pelo Relatório Justiça em Números 2018, apresentado pelo CNJ, o Tribunal de Justiça de Tocantins continuou gastando mensalmente, com os seus 2.849 (dois mil, oitocentos e quarenta e nove) funcionários (entre servidores e auxiliares), mais do que o Tribunal de Justiça de São Paulo, com seus 68.876 (sessenta e oito mil, oitocentos e setenta e seis) funcionários (servidores e auxiliares), cujo feito, identicamente, continua sendo inexplicável.

²² BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2017**. Brasília: CNJ, 2017. p. 60. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/9d7f990a5ea5e55f6d32e64c96f0645d.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

| Grupo | Tribunal | Escore* | Despesa Total da Justiça | Casos Novos | Casos Pendentes | Número de Magistrados | Força de Trabalho (servidores e auxiliares) |
|----------------------------|---------------------------------------|---------|--------------------------|-------------|-----------------|-----------------------|---|
| 1º Grupo: Grande Porte | 1 TJ - São Paulo | 4,333 | 11.830.621.214 | 5.648.114 | 20.591.965 | 2.651 | 68.676 |
| | 2 TJ - Rio de Janeiro | 1,257 | 4.246.447.528 | 2.171.880 | 11.038.643 | 901 | 25.183 |
| | 3 TJ - Minas Gerais | 1,033 | 5.074.376.809 | 1.804.222 | 4.130.451 | 1.040 | 27.756 |
| | 4 TJ - Paraná | 0,529 | 2.676.067.497 | 1.561.020 | 2.872.349 | 902 | 18.526 |
| | 5 TJ - Rio Grande do Sul | 0,504 | 2.930.897.666 | 1.458.958 | 3.711.894 | 813 | 16.382 |
| 2º Grupo: Médio Porte | 1 TJ - Bahia | 0,301 | 3.597.816.383 | 1.028.967 | 2.811.404 | 585 | 12.947 |
| | 2 TJ - Santa Catarina | 0,115 | 2.132.567.740 | 803.793 | 3.247.550 | 493 | 12.772 |
| | 3 TJ - Pernambuco | -0,063 | 1.591.004.069 | 568.764 | 2.014.653 | 540 | 9.540 |
| | 4 TJ - Distrito Federal e Territórios | -0,073 | 2.676.427.175 | 431.758 | 674.538 | 389 | 12.379 |
| | 5 TJ - Goiás | -0,103 | 1.539.071.304 | 562.065 | 1.678.787 | 419 | 11.425 |
| | 6 TJ - Mato Grosso | -0,250 | 1.425.228.913 | 515.402 | 1.026.027 | 290 | 8.317 |
| | 7 TJ - Ceará | -0,267 | 1.130.442.324 | 395.496 | 1.165.743 | 445 | 5.841 |
| | 8 TJ - Maranhão | -0,301 | 1.308.472.932 | 436.677 | 1.141.435 | 328 | 5.155 |
| | 9 TJ - Espírito Santo | -0,305 | 1.218.940.538 | 320.743 | 937.791 | 343 | 7.066 |
| | 10 TJ - Pará | -0,328 | 1.164.390.926 | 275.209 | 1.060.390 | 344 | 6.005 |
| 3º Grupo: Pequeno Porte | 1 TJ - Mato Grosso do Sul | -0,400 | 977.542.271 | 344.795 | 889.979 | 215 | 5.374 |
| | 2 TJ - Rio Grande do Norte | -0,421 | 1.121.094.806 | 235.430 | 492.786 | 247 | 4.838 |
| | 3 TJ - Paraíba | -0,422 | 869.937.382 | 230.148 | 628.894 | 277 | 5.063 |
| | 4 TJ - Amazonas | -0,474 | 832.247.101 | 210.185 | 945.406 | 207 | 2.900 |
| | 5 TJ - Rondônia | -0,513 | 681.841.308 | 227.728 | 346.331 | 176 | 3.685 |
| | 6 TJ - Sergipe | -0,523 | 547.906.034 | 246.537 | 355.553 | 152 | 4.148 |
| | 7 TJ - Piauí | -0,528 | 617.085.696 | 169.137 | 534.547 | 179 | 3.076 |
| | 8 TJ - Alagoas | -0,548 | 514.038.539 | 217.732 | 597.717 | 150 | 2.347 |
| | 9 TJ - Tocantins | -0,568 | 580.158.673 | 152.072 | 305.404 | 129 | 2.849 |
| | 10 TJ - Amapá | -0,647 | 365.860.538 | 74.002 | 104.020 | 78 | 1.745 |
| | 11 TJ - Acre | -0,656 | 289.563.297 | 67.865 | 119.060 | 71 | 1.781 |
| | 12 TJ - Roraima | -0,683 | 215.720.418 | 48.886 | 59.218 | 53 | 1.309 |

Figura 5. CNJ - Justiça em Números 2018. Classificação dos tribunais da Justiça Estadual segundo o porte, ano-base 2017

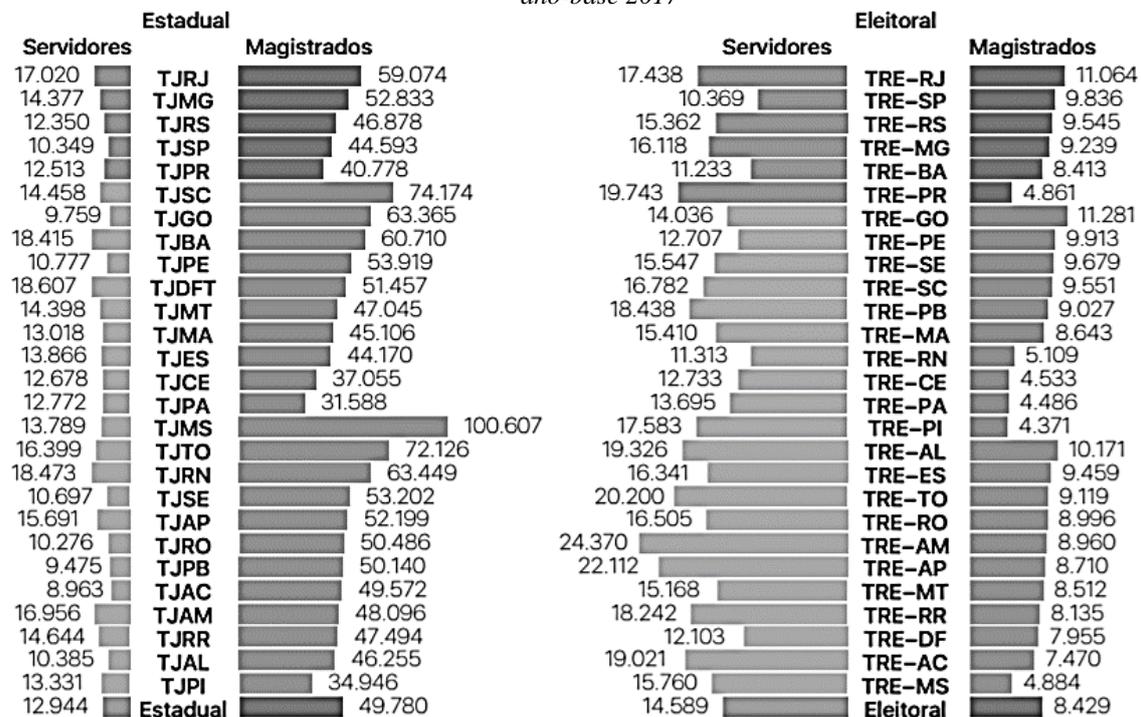


Figura 6. CNJ - Justiça em Números 2018. Despesa média mensal com magistrado e servidor, por tribunal, em 2017

1.1.2 Recursos humanos

Segundo o Relatório do ano de 2017, ano-base 2016, 95% dos gastos destinaram-se ao custeio de magistrados e servidores ativos e inativos (incluindo-se remuneração, proventos, pensões, encargos, benefícios e outras despesas indenizatórias; 4,3% dos gastos foram com terceirizados, e 0,8%, com estagiários²³, cujo ponto acaba criando entraves na proposta “Objetivos Estratégicos do Poder Judiciário” do Conselho Nacional de Justiça.

Os percentuais apresentados, segundo o Relatório de 2018, ano-base 2017, permaneceram relativamente estáveis, com o menor valor aferido em 2012 (88,8%) e o maior em 2017. Verifica-se ainda que não houve qualquer mudança entre os dois relatórios, haja vista a permanência de que 84,7% dos gastos destinam-se ao custeio dos magistrados e servidores ativos e inativos; 4,3% são gastos com terceirizados; e 0,8%, com estagiários²⁴.

Com efeito, assim como qualquer outra atividade - empresarial ou não -, o Poder Judiciário reveste-se de verdadeira organização e, como tal, para a consecução de seus fins, deve levar em conta planejamento organizacional entre provedores de receitas, controle e planejamento (finanças) e geradores de custos e despesas (recursos humanos) o que, historicamente, nem sempre foi tarefa fácil.

Nos anos 80 foi adotado pelas mais diversas organizações o modelo de planejamento estratégico, que permitiu a adoção de novos métodos de controle e estratégias. Esse modelo evoluiu, nos anos 90, para o método de gestão de pessoas e que entende que são as máquinas - e não as pessoas - que geram riquezas, implicando assim significativa mudança estrutural das organizações com relação aos recursos humanos, que devem ser capazes de liderar com o desenvolvimento organizacional.

Em outras palavras, os recursos humanos acabam inchando e engessando o Poder Judiciário brasileiro na medida em que consomem a quase totalidade do orçamento dos órgãos vinculados a esse poder, não permitindo inovações e métodos estratégicos na própria estrutura, já arcaica, gerando uma crise sistêmica, o que implica, por si só, falha organizacional e a premente reestruturação do atual modelo de gestão, assim como a adoção de novos métodos de distribuição de Justiça e mais investimentos na modernização do Poder Judiciário, tudo de

²³ BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2017**, p. 57. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/9d7f990a5ea5e55f6d32e64c96f0645d.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

²⁴ *Id.* **Justiça em números 2018**, p. 61. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

forma a demonstrar gestão responsável quanto à efetividade da prestação dos serviços judiciais como consequência da exigência do cidadão e da obrigação do Estado.

1.1.3 Distribuição de Tribunais por porte e seus respectivos gastos

O Relatório de 2017, ano-base 2016, apresenta, em seu item 3, um panorama do Judiciário, com a divisão dos tribunais em três grupos descritos como de grande, médio e pequeno porte, acompanhado das características dos Estados onde esses órgãos estão situados - competências, organização e estrutura de cada um deles²⁵.

Nesse panorama, pode-se constatar que o Tribunal de Justiça do Paraná - considerado de grande porte, com 4.137.586 (quatro milhões, cento e trinta e sete mil e quinhentos e oitenta e seis) processos tramitados, 910 (novecentos e dez) juízes, 18.036 (dezoito mil e trinta e seis) funcionários e com o custo de R\$ 2.458.409.468 (dois milhões, quatrocentos e cinquenta e oito mil e quatrocentos e sessenta e oito reais) - gasta menos que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, considerado de médio porte e com um número quase três vezes menor de processos tramitados (1.180.350 - um milhão, cento e oitenta mil e trezentos e cinquenta); de juízes (383 - trezentos e oitenta e três); e com, praticamente, 6.000 (seis mil) funcionários a menos, demonstrando-se a disfuncionalidade do sistema, fato que acaba levantando questionamentos de relevância com relação à gestão e à distribuição dos recursos destinados a cada um desses tribunais.²⁶

Comparativamente, o Relatório de Justiça em número 2018, ano-base 2017, relata que o Tribunal de Justiça do Paraná, considerado de grande porte, continuou gastando menos que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, considerado de médio porte²⁷.

Muito embora seja de suma importância a preocupação desse relatório em classificar os tribunais por porte, em respeito às características distintas de cada um deles dentro do mesmo ramo de Justiça, essa classificação acabou por possibilitar a constatação de um problema de maior alcance e que contribui, de forma premente, para a perpetuação da crise do Judiciário: a necessidade de impor uma distribuição equilibrada e equânime dos recursos do Poder

²⁵ BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2017**, p. 22. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/9d7f990a5ea5e55f6d32e64c96f0645d.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

²⁶ *Op. cit.* p. 34.

²⁷ *Id.* **Justiça em números 2018**, p. 28. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

Judiciário, de forma a possibilitar que os tribunais alcancem a tão desejada eficiência em suas atuações.

Mesmo com a implementação do processo eletrônico e os esforços com relação à conciliação, os índices de congestionamento não cederam, e os números apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça apontam, sem menosprezar os esforços de todos os envolvidos, que, infelizmente, o Estado vem garantindo, ano após ano, aumento substancial de salários a magistrados, servidores ativos e não ativos, esquecendo-se de entregar ao cidadão a tão buscada Justiça célere e eficiente.

De fato, a maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal aprovou, em 8 de agosto de 2018, proposta orçamentária para 2019, na qual se prevê reajuste salarial de 16,38%; se aprovada, a proposta terá efeito cascata sobre os salários dos juízes, membros do Ministério Público, parlamentares e ministros do Tribunal de Contas da União, entre outros, de todo o País,²⁸ despontando como evidente uma preocupação maior com os salários da classe do que com os interesses e anseios dos jurisdicionados.

Não bastasse tanto, a proposta de reajuste revelou, como foi discutido em outra reportagem, que o Judiciário é o único poder que não respeita os limites de gasto, uma vez que “[...]ampliou seus desembolsos em 8,8% no primeiro trimestre deste ano [refere-se à reportagem ao ano de 2018. A variação é mais alta que os 7,2% permitidos pelo teto de gastos para este ano.]”²⁹

1.1.4 Excesso de litigiosidade e falta de juízes

Com relação ao panorama global sobre os processos existentes no Poder Judiciário, o relatório de 2017, ano-base 2016, do Conselho Nacional de Justiça aponta o excesso de litigiosidade:

O Poder Judiciário finalizou o ano de 2016 com 79,7 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva. Desses, 13,1 milhões, ou seja, 16,4%, estavam suspensos ou sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura. Durante o ano de 2016, ingressaram 29,4 milhões de processos e foram baixados 29,4 milhões. Um crescimento em relação ao ano anterior na ordem de 5,6% e 2,7%, respectivamente. Mesmo tendo baixado praticamente o mesmo quantitativo ingressado, com Índice de Atendimento à Demanda na ordem de 100,3%, o estoque de processos cresceu em 2,7 milhões, ou seja, em 3,6%, e chegou

²⁸ TUROLLO JR., Reynaldo. **Maioria do STF aprova proposta de reajuste de 16,38% para Magistrados**. Folha De São Paulo. Ago. 2018. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/maioria-do-stf-aprova-proposta-de-reajuste-de-1638-para-magistrados.shtml>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

²⁹ CARAM, Bernardo. **Judiciário é o único Poder a não respeitar limite de gasto**. Folha de São Paulo, ago./2018. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/08/judiciario-e-o-unico-poder-a-nao-respeitar-limite-de-gasto.shtml>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

ao final do ano de 2016 com 79,7 milhões de processos em tramitação aguardando alguma solução definitiva.³⁰

O que aquele relatório não aponta é a origem dos processos distribuídos e existentes no Poder Judiciário, o que pode levar a conclusões díspares como a de que o aumento das demandas judiciais estaria centralizado no amplo acesso do cidadão à Justiça, como se ele fosse o único responsável pela crise instaurada.

Da mesma forma, segundo o relatório de 2018, ano-base 2017, o Poder Judiciário finalizou o ano de 2017 com 80,1 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva; desses, 14,5 milhões, ou seja, 18,1%, estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura³¹.

É preciso, portanto o, aprofundar o leque de informações, de forma a permitir uma visão real do engessamento do Poder Judiciário.

Em outro Relatório do Conselho Nacional de Justiça, elaborado no ano de 2012 e contendo os 100 Maiores Litigantes,³² que tem como base os dados coletados nos tribunais estaduais, regionais federais do trabalho referentes a processos em andamento até outubro de 2011, ficou assente que 20% de todos os processos em andamento no Brasil são provenientes dos setores público e bancário.

De acordo com esse relatório, os maiores clientes do Poder Judiciário no Brasil são entes provenientes do poder público, que se encontram em primeiro lugar no *ranking* do relatório, com 51% dos processos distribuídos, seguido pelo setor bancário, com 38% de processos, e as companhias do setor de telefonia, que aparecem em terceiro lugar, com 6% de processos.

A liderança ficou a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS -, com 22,3% dos processos, constituindo-se assim no maior litigante em âmbito nacional, seguido pela Caixa Econômica Federal, com 8,5%, a Fazenda Nacional, com 7,4%, a União, com 7%, o Banco do Brasil, com 4,2%; e finalmente, com relação à Justiça do Trabalho, ficou constatado que o maior litigante é a União, com 16,7% dos processos.

Esses dados revelam que é o Estado quem fomenta o excesso de litigiosidade, contribuindo para a crise do Poder Judiciário em detrimento dos interesses da sociedade civil,

³⁰ BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2017**, p. 67. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/9d7f990a5ea5e55f6d32e64c96f0645d.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2019.

³¹ *Id.* **Justiça em números 2018**, p. 73. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

³² *Id.* **100 Maiores Litigantes**. Brasília: CNJ, 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2019.

revertendo a essa, de forma errônea e falsa, a pecha de estar litigando em excesso, seja pela facilidade com que as novas tecnologias da informação e da comunicação revelaram seus direitos, seja pela facilidade de contratar advogados.

Não bastasse tanto, a morosidade e o excesso de litigiosidade esbarram, como a mídia preconiza,³³ na falta de juízes no Brasil: enquanto na Alemanha, considerada como uma das justiças mais ágeis do mundo, existem 24 (vinte e quatro) magistrados para 100.000 (cem mil) habitantes, no Brasil esse número representa são 6,2 (seis, dois) juízes para o mesmo número de pessoas.

Conseqüentemente, a realidade que se apresenta para a litigiosidade brasileira está além do cidadão que acessa o Poder Judiciário em razão de ele ter-se tornado mais consciente de seus direitos, e passa por vários outros canais de incentivo à judicialização dos conflitos, tais como a escassez de juízes, o excesso de demandas do próprio setor público e, ainda, o excesso de demandas das grandes empresas privadas.

Os dados apresentados demonstram a falta de gestão e do interesse do Estado em repensar os caminhos do Poder Judiciário, cujo fato foi mascarado por argumentos de que foi criada uma cultura de litigar na presença do Juiz, de tudo litigar, levando-se ao Judiciário todo e qualquer conflito, independentemente de sua complexidade e necessidade.

Atualmente, o excesso de litigiosidade faz parte da realidade, estando enraizada no seio da sociedade brasileira e no comportamento do próprio no Estado, que tem pleno conhecimento de que existem muitas ações temerárias e litigantes habituais, entre os quais o próprio poder público:

[...] o número de processos em tramitação não parou de crescer, e, novamente, houve aumento no estoque de processos que aguardam por alguma solução definitiva. Ao final do ano de 2009 tramitavam no judiciário 60,7 milhões de processos. Em sete anos o quantitativo cresceu para quase 80 milhões de casos pendentes, variação acumulada no período de 31,2%, ou crescimento médio de 4,5% a cada ano. A demanda pelos serviços de justiça também cresceu esse ano, numa proporção de 5,6%, não se verificando a tendência de redução esperada pela retração de 4,2% observada em 2015, comparativamente a 2014. Em 2016, ingressaram na justiça 29,4 milhões de processos - o que representa uma média de 14,3 processos a cada 100 habitantes. A taxa de congestionamento permanece em altos patamares e quase sem variação em relação ao ano de 2015, tendo atingido o percentual de 73,0% em 2016. Isso significa que apenas 27% de todos os processos que tramitaram foram solucionados. Mesmo se fossem desconsiderados os casos que estão suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório aguardando alguma situação jurídica futura, a taxa de congestionamento líquida é de 69,3% (3,7 pontos percentuais a menos que a taxa bruta).³⁴

³³ VEJA. **Falta de juízes explica lentidão da Justiça, aponta pesquisa.** Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/falta-de-juizes-explica-lentidao-da-justica-aponta-pesquisa/>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

³⁴ BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2017**, p. 182. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/9d7f990a5ea5e55f6d32e64c96f0645d.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

Assim, faz-se necessário encontrar um caminho eficiente para deter o excesso de litigiosidade que assola o País e que pode ser considerado como um dos fatores que contribui, anualmente, para a entrada de milhões de processos no Poder Judiciário, aumentando assim a crise já existente.

1.2 REFLEXÕES SOBRE A CRISE DO PODER JUDICIÁRIO

Analisados por qualquer ângulo, os dados apresentados revelam o engessamento do Poder Judiciário, seja por falta de apoio estrutural e logístico do Estado, seja em razão da cultura elitista na preservação de quadro com poucos juízes, altos salários e inúmeros auxílios, que, no ano de 2017, atingiram a impressionante cifra de R\$104.614.632,97 (cento e quatro bilhões, seiscentos e quatorze milhões, seiscentos e trinta e dois mil e noventa e sete centavos),³⁵ seja em razão da existência de cultura demandista, que acredita ser esse o caminho da preservação de direitos, seja, finalmente, em razão da existência de cultura de conveniência por meio da qual empresas pública e privadas, o Estado e mesmo a população se valem do Poder Judiciário para retardar, minimizar ou extinguir suas obrigações, não se devendo olvidar que o Brasil caminha para 200 milhões de habitantes em poucos anos.

Diante dessa constatação, em uma percepção reflexiva, não resta dúvidas de que o Poder Judiciário precisa passar urgentemente por processo de modernização e reestruturação, a fim de acompanhar as mudanças concernentes às transformações sociais e culturais da sociedade.

Faz-se oportuno, então, observar que talvez seja essa a mais difícil reforma.

Ao Poder Judiciário são encaminhados conflitos de natureza multidisciplinar que devem ser resolvidos, levando-se em conta o contexto no qual a boa vontade e o bom-senso em alcançar a Justiça preponderarão sobre a intenção de qualquer legislador.

Não é demais dizer que o próprio Estado fomenta atitudes temerárias na medida em que se reveste do maior cliente do Poder Judiciário,³⁶ com milhões de processos engessando a máquina administrativa e reduzindo sua eficiência; ademais, ainda se encontram resquícios

³⁵ MADEIRO, Carlos. **Brasil paga R\$ 104 milhões por mês em auxílios a Magistrados; Ministérios Públicos omitem valores**. UOL NOTÍCIAS: Maceió, 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/08/24/brasil-paga-r-104-mi-por-mes-em-auxilios-a-magistrados-mps-omitem-valores.htm>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

³⁶ BIRNFELD, Marco A. **Estado é o maior cliente do Judiciário**. *Jornal do Comércio*. Porto Alegre. Disponível em: <<https://www.jornaldocomercio.com/site/noticia.php?codn=41245>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

culturais do Período Colonial no Poder Judiciário, que acabam afastando o juiz e promotores do cidadão.

Contudo o legislador, ao elaborar a Constituição Federal de 1988, procurou inovar a maneira de conceber, estrutural e funcionalmente, o Estado e o Direito, o que acabou criando polêmica sobre como deve ser a atuação do Poder Judiciário, já que muitas das inovações dependiam de regulamentação e de mudança cultural. Assim, resta saber se o Judiciário deve comportar-se como instituição formal e tradicional que aplica leis ou, ao contrário, como poder político e democrático, que aplica a Justiça de forma a resguardar o direito fundamental do cidadão.

Deve-se reconhecer que as novas tecnologias propiciam transformação constante nas relações sociais, que afetam e modificam a vida cotidiana dos cidadãos e que, em muitos casos, geram questões que chegam ao Poder Judiciário antes de serem analisadas e reguladas pelo Legislativo, e de cuja solução esse poder (o Judiciário) não pode esquivar-se, o que também acaba por aumentar a crise, nesse caso relacionada à atuação que deverá ser adotada e ao alcance do próprio Judiciário.

As reformas implementadas pela Emenda Constitucional nº 45/2004 ainda não conseguiram fazer com que o Poder Judiciário, cumpra, de forma adequada, o seu papel, representando, na verdade, o início de um caminho para a democratização interna do próprio Judiciário, sem, contudo, resolver os velhos problemas, tais como a sobrecarga de trabalho e os vícios da estrutura burocrática, que também contribuem para a continuidade da crise.

O que falta ao Judiciário, nesse aspecto, talvez seja a implementação do princípio da boa governança com relação às políticas a serem adotadas na condução das mudanças e da sua própria gestão, cuidando de preservar o estado de Direito, a transparência, a responsabilidade, a orientação por consenso, a igualdade, a inclusividade, a eficiência e efetividade e a prestação de contas, pois, como dito por Mata Diz e Caldas³⁷,

[...] a governança, entendida como meio de expressão de novos mecanismos para a promoção de princípios relevantes para a gestão pública e privada, notadamente a participação popular e o controle social.

De qualquer forma, a conjuntura atual deixa claro que, no Poder Judiciário, a crise é recorrente; e que, nos últimos anos, ela ganhou espaço permanente na agenda dos tribunais e no Conselho Nacional da Justiça, de forma a afetar operadores de direito, a mídia e a sociedade

³⁷ MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. **A Governança sob a Perspectiva da Concertação: Elemento Fundamental para o Fortalecimento da Integração Regional** - Revista Jurídica – CCJ ISSN 1982-4858 v. 20, n. 43, p. 71. set./dez. 2016. Disponível em: <<http://gorila.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/6421/3521> > Acesso em: 5 jan. 2019.

como um todo, exigindo que o Judiciário adote atuação transparente, focada no seu próprio desempenho.

Vale lembrar que a extensão do problema do Judiciário e os resultados desejados pela sociedade brasileira foram reconhecidos pelo ministro Nelson Jobim em 2004, por ocasião de sua posse na presidência do Supremo Tribunal Federal:

A questão judiciária passou a ser tema urgente da Nação. O tema foi arrancado do restrito círculo dos magistrados, promotores e advogados. Não mais se trata de discutir e resolver o conflito entre esses atores. Não mais se trata do espaço de cada um nesse Poder da República. O tema chegou à rua. A cidadania quer resultados. Quer um sistema judiciário sem donos e feitores. 59 Quer um sistema que sirva à Nação e não a seus membros. A Nação quer e precisa de um sistema judiciário que responda a três exigências: - acessibilidade a todos; - previsibilidade de suas decisões; - e decisões em tempo social e economicamente tolerável. Essa é a necessidade. Temos que atender a essas exigências. O Poder Judiciário não é um fim em si mesmo. Não é espaço para biografias individuais. Não é uma academia para afirmações de teses abstratas. É, isto sim, um instrumento da Nação. Tem papel a cumprir no desenvolvimento do País. Tem que ser parceiro dos demais Poderes. Tem que prestar contas à Nação. É tempo de transparência e de cobranças.³⁸

Constata-se, assim, que a finalidade do Judiciário não é a de servir a si mesmo; e que ele não pode permanecer fechado em torno de seus próprios pares, devendo ir além e abrir-se para a sociedade.

Quando ocorrer essa percepção por parte do Poder Judiciário, ele acabará por fortalecer-se e será respeitado pela sociedade - não por temor, mas por reconhecimento de sua capacidade de servir ao povo.

Contudo, como se observa, não será fácil romper com a cultura demandista e com o excesso de litigiosidade, aspectos que, além de perpetuar a crise do Poder Judiciário, ainda ferem os princípios constitucionais da razoável duração do processo, da celeridade e da eficiência.

1.3 O PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO

A demora na resolução de conflitos judiciais não é um problema típico do Brasil; e tampouco é moderno.

³⁸ JOBIM, Nelson. **Discurso de Posse na Presidência do Supremo Tribunal Federal**. 3 jun. 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/bibliotecadigital/Plaquetas/722718/PDF/722718.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2019.

Segundo Koehler, “Já no século XIV, o Papa Clemente V editou a bula *Clementina saepe contingit*, que criou procedimentos mais concentrados (sumaríssimos) para combater a lentidão dos processos canônicos.”³⁹

Diversos fatores contribuem para demora na resolução dos conflitos judiciais, podendo-se citar desde a complexidade da matéria, passando-se pelo excesso de formalismo dos ritos processuais e até a própria estrutura de um determinado sistema judiciário.

No Brasil, foram realizadas diversas reformas nas leis processuais de 1939⁴⁰ e de 1973⁴¹ - tais como a implementação dos princípios da concentração dos atos, da oralidade, da imediação, da identidade física do juiz, da inserção do procedimento sumário e outros - que visavam à rápida resolução de conflitos judiciais. Todavia, a implementação de tais reformas não conseguiu reduzir, de forma plena e eficaz, a demora na resolução dos conflitos judiciais.

Posteriormente, foram firmados dois pactos republicanos, assinados pelos três poderes, que tinham como ponto em comum combater, de um lado, a morosidade dos processos judiciais, e de outro, prevenir a multiplicação de demandas com o mesmo tema.

O primeiro deles, firmado em 2004, denominado **I Pacto Republicano de Estado por um Sistema mais acessível e efetivo**, continha 32 projetos, dos quais 24 foram transformados em lei; o segundo, firmado em 2009, denominado **II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo**, tinha como meta a proteção dos direitos humanos e fundamentais, a agilidade e efetividade da prestação jurisdicional e o acesso universal à Justiça.

Dentre os objetivos propostos pelo II Pacto Republicano, destacam-se a informatização dos serviços prestados à sociedade e a revisão de normas processuais, visando a agilizar e a simplificar o processamento e o julgamento das ações; a coibir atos protelatórios, a restringir as hipóteses de reexame necessário e a reduzir recursos, além de facilitar o acesso universal à Justiça por meio do fortalecimento da Defensoria Pública.

A informatização do processo como meio de agilizar os serviços prestados à sociedade, de forma a permitir a tutela jurisdicional em prazo razoável de tempo, resultado do II Pacto

³⁹ KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. Apud CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo CPC e a duração dos Processos**. Carta Capital. Justificando, 27 março de 2015. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2015/03/27/o-novo-cpc-e-a-duracao-dos-processos/>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

⁴⁰ BRASIL. Código de Processo Civil. **Decreto-lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/De11608.htm>. Acesso: 12 jul. 2017

⁴¹ BRASIL. Código de Processo Civil. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869.htm>. Acesso em: 12 jul. 2017.

Republicano, foi implementada em 2006⁴² e, mesmo assim, também deixou a desejar na medida em que permite o alongamento do processo judicial, seja pela utilização de sistemas (*softwares*) diferentes por tribunais distintos (PJe, eProc, Projudi e assim por diante), seja por problemas de infraestrutura, baixa velocidade de conexão, inconsistência das redes existentes, devolução de prazo em razão de problemas sistêmicos na rede, e assim por diante.

Em audiência pública realizada em abril de 2017, a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB - Seção do Rio Grande do Sul e o Tribunal de Justiça daquele Estado reuniram-se para discutir a implantação do processo eletrônico; entre os temas expostos, a instabilidade do sistema foi o problema mais relevante, visto que ela transformou a utilização do processo eletrônico “[...] em exercício de paciência e angústia [...] existindo relatos de até 6 (seis) horas para protocolar uma inicial no JEC.”⁴³

Não bastasse tanto, segundo Freitas e Moro, o processo judicial eletrônico permite a violação aos princípios da igualdade e da acessibilidade na medida em que, no primeiro caso, admite que o protocolo seja efetuado de forma eletrônica até às 24 horas, por usuários que possuem equipamentos informáticos, e até às 18 horas, por aqueles que, sem condições econômicas ou técnicas, não possuem equipamentos adequados e devem utilizar-se do protocolo físico; e, no segundo caso, impedindo que advogados cegos exerçam a profissão, alijando-os do mercado de trabalho⁴⁴, cujo ponto, atualmente, já se encontra solucionado.

Hodiernamente, fala-se no princípio da duração razoável do processo, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004⁴⁵, visando ao aprimoramento do sistema processual, de forma a tornar célere a prestação jurisdicional, sem comprometer a segurança jurídica.

De fato, uma justiça lenta ou atrasada, conforme deixou assente Rui Barbosa, pode implicar injustiça:

[...] justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito escrito das partes, e, assim, as lesa no patrimônio, honra e liberdade. Os juízes tardinheiros são culpados, que a

⁴² BRASIL. **Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11419.htm>. Acesso em: 12 jul. 2017.

⁴³ ESPAÇO VITAL INDEPENDENTE. **Seis horas de demora para protocolar uma petição inicial**. Disponível em: <<http://www.espacovital.com.br/publicacao-34877-seis-horas-de-demora-para-protocolar-uma-peticao-inicial>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

⁴⁴ FREITAS, V.H.F; MORO, M. C. F. . Processo Judicial Eletrônico e o Princípio da Dignidade humana. **In: A Humanização do Direito e a Horizontalização da Justiça no século XXI**. Acesso à Justiça I. Anais do XXIII Congresso Nacional do CONPEDI. 1ed., 2014, p. 330-357. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=172>> e <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=3cfd7664327131b>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

⁴⁵ BRASIL. **Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004**. Artigo 5º, LXXVII. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em: 12 jul. 2017.

lassidão comum vai tolerando. Mas sua culpa tresdobra com a terrível agravante de que o lesado não tem meio de reagir contra o delinqüente poderoso, em cujas mãos jaz a sorte do litígio pendente.⁴⁶

Como o referido princípio está inserido no artigo 5º da Constituição Federal, depreende-se que a sua natureza se enquadra como um direito fundamental, integrando, conseqüentemente, o rol de direitos humanos.

Destarte, o processo deverá ser julgado dentro de um prazo razoável, sem dilações ou protelações impertinentes, e a base para sua realização é de responsabilidade de todos os envolvidos conforme dispõe o artigo 6º do novo Código de Processo Civil, que “[...] *Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva*”.

Assim, além de determinar um direito fundamental às partes, esse princípio deverá ser respeitado, ainda que outros princípios sejam adotados, evitando-se assim a incerteza jurídica e os conflitos sociais.

Não menos importante é o fato de que esse princípio está previsto § 1º do artigo 8º do Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário desde 1992. Segundo tal princípio, ao tratar das garantias judiciais, toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, na apuração de qualquer acusação penal contra ela formulada ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.⁴⁷

Portanto, sendo um direito fundamental, ele deve ter aplicação imediata, cabendo ao Estado, utilizando-se do princípio da eficiência inserido no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, conforme será discutido mais adiante, o dever de garantir os meios necessários para que tal ocorra. Com efeito, se se entender que o processo é o meio do qual o Estado se vale para distribuir Justiça, de modo a justificar sua legítima atuação perante a sociedade, compete-lhe dar a necessária eficiência para garantir o direito do cidadão:

Os direitos do homem ganham relevo quando se desloca do Estado para os indivíduos a primazia na relação que os põe em contato. A afirmação dos direitos do homem deriva de uma radical inversão de perspectiva, característica da formação do Estado Moderno, na representação da relação política, ou seja, na relação Estado/ cidadão ou soberano/súdito, relação que é encarada, cada vez mais, do ponto de vista dos direitos dos cidadãos não mais súditos, e não do ponto de vista dos direitos do soberano, em

⁴⁶ BARBOSA, Rui. **Obras Completas de Rui Barbosa**. Faculdade de Direito de São Paulo, v 48, t. 2, 1921, p. npb. Disponível em: <<http://www.casaruibarbosa.gov.br/scripts/scripts/rui/mostrafrasesrui.idc?CodFrase=1086>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

⁴⁷BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 12 jul. 2017.

correspondência com a visão individualista da sociedade [...] no início da idade moderna.”⁴⁸

Todos esses princípios fundamentais têm em si a função maior de garantir o direito da dignidade da pessoa humana aos cidadãos integrantes do Estado brasileiro, sendo de suma importância que a prestação jurisdicional transcorra de forma plena, com a aplicação do princípio da razoável duração do processo, não restando qualquer dúvida de que compete ao poder público a responsabilidade de aparelhar o Poder Judiciário, de modo a permitir que ele garanta a aplicação do referido princípio constitucional.

Destarte, a importância do princípio da razoável duração do processo está intrinsecamente ligada à sua segurança jurídica, conforme preconizado por Caldas e Lascano:⁴⁹

Antes mesmo da positivação do princípio da eficiência, inserido no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 19, de 14 de junho de 1998, e da norma constitucional que garante e assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, já se considerava que a eternização de processos sem julgamento era um mal e uma anomia do sistema, os quais alimentavam, e ainda alimentam, a insegurança jurídica.

O novo Código de Processo Civil,⁵⁰ em seu art. 139, inciso II,⁵¹ impõe como um dos deveres e responsabilidades do juiz a aplicação do princípio constitucional da duração razoável do processo.

Ocorre que, segundo Luiz Guilherme Marinoni, esse princípio não pode ser alcançado:

[...] Afirma-se que o novo Código de Processo Civil cumpriu a “promessa” constitucional de duração razoável do processo, estabelecida no art. 5º, LXXVIII da Constituição Federal. [...] Esqueceu-se, porém, que a “duração razoável” não pode ser alcançada em um sistema em que o duplo juízo sobre o mérito é visto como um dogma e a sentença, em regra só tem valor depois de reafirmada pelo tribunal, bem como se ignorou que as tutelas antecipatória e de evidência logicamente pressupõem a execução provisória.⁵²

Em outras palavras, mais morosidade.

Por fim, como bem observado por aquele autor, não há como culpar os magistrados:

⁴⁸ BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992, p. 4.

⁴⁹ CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; LASCANO Felipe Neto. *A razoável duração do processo administrativo-tributário e sua eficiência: morosidade x decadência, prescrição intercorrente ou perempção*. In: *Revista Jurídica*. UNICURITIBA, v. 01, nº. 46, Curitiba, 2017. P. 213. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Juridica-UNICURITIBA_n.46.11.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2019.

⁵⁰ BRASIL. *Lei nº 13.105*, de 16 de março de 2015.

⁵¹ BRASIL. *Código de Processo Civil*. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, inciso II, art. 139.

⁵² CONJUR. *Novo CPC ainda deixou pendente garantia sobre duração razoável do processo*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-abr-13/direito-civil-atual-cpc-deixou-pendente-garantia-duracao-razoavel-processo>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

Ao contrário, a magistratura está sendo exposta a dificuldades insuperáveis por falta de uma melhor organização da justiça civil, o que faz ressurgir a ideia de que, na essência, a justiça nunca é efetiva ou inefetiva, mas sempre tem uma imagem ao gosto daqueles que possuem o poder, inclusive social, para modificar a estrutura técnica e organizacional das formas de prestação da tutela jurisdicional, o que simplesmente quer dizer que uma justiça inefetiva para a maioria da população pode ser adequada para aqueles que realmente podem modificá-la.⁵³

Verifica-se, por fim, que a sociedade enfrenta um problema estrutural com relação à razoável duração do processo, que ultrapassa os limites do processo em si, pois a modificação do atual *status quo* também depende da boa vontade de atores que estão além do Poder Judiciário.

1.4 O PRINCÍPIO DA CELERIDADE

Conforme entendimento esposado por parte da doutrina, entre eles Humberto Teodoro Júnior e Luiz Guilherme Marinoni, citados por Oliveira e Couto,⁵⁴ o princípio da razoável duração do processo se distingue do princípio da celeridade processual, visto que, pelo primeiro, se confere um direito à tutela jurisdicional efetiva e tempestiva; e, pelo segundo, se confere um processo rápido, havendo necessidade de:

[...] redimensionar o fator tempo de tramitação do processo judicial, distinguindo-se entre o tempo genérico, obtido com a somatória dos prazos previstos no Código de Processo Civil, e o tempo real que a análise de processos mais complexos pode requerer para a realização de uma prestação jurisdicional satisfatória.⁵⁵

Esse princípio, assim como o da razoável duração do processo, também foi consagrado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, estando inserido no inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal,

Constitui-se, ao lado daquele, em cláusula pétrea protegida pelo art. 60, § 4º, inciso IV, da CF/88, que protege de forma veemente os direitos e garantias individuais.

Assim como ocorre quando a justiça é lenta demais, o que acaba levando o cidadão a desacreditar no Poder Judiciário, uma Justiça por demais célere também pode gerar o mesmo

⁵³ *Op. cit.*

⁵⁴ OLIVEIRA, Simone Pereira de; COUTO, Monica Bonetti. **Razoável duração do processo e morosidade judicial: a jurimetria como subsídio para o gerenciamento de processos judiciais.** I Seminário Internacional sobre Fundamentos Constitucionais do Estado. 19 e 20 de junho de 2015. UNISAL. Disponível em: <<http://www.lo.unisal.br/direito/semifce/publicacoes.aspx?livro=ECTCI>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

⁵⁵ *Id.* **O Direito fundamental de acesso à justiça, a razoável duração do processo e a celeridade processual: o redimensionamento do fator tempo na tramitação dos processos judiciais.** XXIV Congresso Nacional do CONPEDI. p. 380 a 397. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/8xr5f0t5>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

efeito quando acaba renunciando ou cerceando, parcial ou totalmente, os direitos envolvidos. Em ambas as hipóteses, haverá ferimento de outro princípio constitucional: o da dignidade da pessoa.

Importa buscar, sempre, o equilíbrio entre uma Justiça rápida, porém sujeita a falhas e impugnações de toda sorte, e uma justiça efetiva - o que não ocorre no Brasil, seja porque o Estado não consegue ser eficiente, seja porque todo conflito acaba desaguando no Poder Judiciário, limitado de recursos técnicos e humanos.

Uma conjunção desses dois fatores pode ser vislumbrada em recente comunicado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que informou ter julgado quase quatro milhões de processos em 2016, número que representa 150 mil sentenças a mais do que no ano anterior:

O último relatório disponibilizado aponta 450 mil ações distribuídas a mais em relação ao mesmo período de 2015 e redução de 88.540 feitos, se comparados à quantidade de processos pendentes (que até o momento totaliza 20.297.191). Só durante o mês de dezembro, foram contabilizadas 561.797 novas ações distribuídas, 35.339 audiências realizadas, 215.617 sentenças registradas e 45.324 precatórias cumpridas. Os números não param por aí: no último mês do ano foram realizadas mais de 100 audiências de adoção, 147 sessões de júri, 4.946 acordos nos Juizados Especiais Cíveis (sendo 2.443 acordos extrajudiciais comunicados ao Juízo, 1.891 obtidos por conciliadores e 612 por juízes, em audiências), registradas 3.671 execuções de títulos extrajudiciais nos Juizados Especiais Cíveis, apreciadas 685 denúncias no Juizado Especial Criminal (sendo 663 recebidas e 22 rejeitadas), efetuados 9.906 atendimentos a causas excluídas da competência dos JECs e obtidos 179 acordos nos Juizados Informais de Conciliação (sendo 12 acordos extrajudiciais, 162 obtidos por conciliadores e cinco por juízes, em audiências). No acumulado do ano nos Colégios Recursais foram recebidos 5.745 ações e recursos, dos quais 6.821 julgados, com 125 sessões realizadas – há 93.266 ações e recursos em andamento nessas unidades.⁵⁶

Tamanha quantidade de processos, sem contar aqueles que tramitam em outros tribunais como a Justiça do Trabalho, envolve outros aspectos que a simples mudança legislativa, pactos republicanos ou mesmo a inserção de novos princípios requererem: mais servidores, magistrados e investimentos de toda ordem - que o Estado não dispõe ou não se preocupa em providenciar ante outros interesses políticos e econômicos, o que acaba aprofundando a crise e fazendo com que a sociedade veja o Poder Judiciário como injusto e deficiente, conforme assevera Humberto Teodoro Júnior:

Não se faz justiça, a quem dela necessita, retardando a eliminação do litígio injustificadamente e submetendo o titular do direito subjetivo à sujeição longa e desmesurada à violação já consumada ou à intranquilidade da ameaça injusta à situação jurídica legítima da parte. Demorar, sem justa causa, na prestação da tutela

⁵⁶ BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Justiça de São Paulo julga quase quatro milhões de processos em 2016**. Comunicado CG 103/2017. Disponível em: <<https://www.tj.sp.gov.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=38618>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

jurídica efetiva a quem tem, constitucionalmente, o direito de obtê-la, equivale a denegá-la, na ordem prática.⁵⁷

É oportuno comentar que, segundo Moraes, o princípio da celeridade processual já estava insculpido constitucionalmente, de forma implícita, no princípio do devido processo legal:

[...] essas previsões – razoável duração do processo e celeridade processual -, em nosso entender, já estavam contempladas no texto constitucional, seja na consagração do princípio do devido processo legal, seja na previsão do princípio da eficiência aplicável à Administração Pública (CF, art., 37, *caput*)⁵⁸

Logo, não há como afirmar que tal princípio, agora disposto de forma explícita na Constituição, permitirá alcançar a almejada celeridade processual.

É certo que esse princípio, implícita ou explicitamente, e sem comprometer a segurança jurídica, deva ser efetivo, uma vez que, sem ele, o cidadão permanecerá em uma espécie de limbo, aguardando por tempo indeterminado uma solução essencial aos seus conflitos e interesses, conforme entendimento de Alvim quando comenta sobre os juizados especiais:

Celeridade significa que o Processo deve ser rápido, e terminar no menor tempo possível, por envolver demandas economicamente simples e de nenhuma complexidade jurídica, a fim de permitir ao autor a satisfação quase imediata do seu Direito. Os hipossuficientes não podem aguardar uma solução demorada, pois quase sempre lutam em juízo pelo essencial para a manutenção à sua sobrevivência.⁵⁹

No Brasil, além de o Estado não conseguir estruturar o Poder Judiciário para garantir plenamente o princípio da celeridade processual, ainda acaba se aproveitando dessa fragilidade em proveito próprio, agravando ainda mais a crise, como observa claramente Nalini:

[...] Mas no Brasil o quadro é tétrico. A maior percentagem dos processos em curso tem o poder estatal – em qualquer de suas inúmeras configurações – num dos polos da demanda. Não raro, a Administração Pública ocupar os dois lados da demanda. É o Estado a litigar contra o Estado.⁶⁰

O Conselho Nacional de Justiça, em seu Relatório de 2016, informa que, mesmo com o todo o empenho empreendido para garantir uma gestão de qualidade no Judiciário, isso não

⁵⁷ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Constituição e Processo: Desafios Constitucionais da Reforma do Processo Civil no Brasil**. Senado Federal: Estudos Legislativos, p. 8. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-a-consolidacao-das-instituicoes/poder-judiciario-e-acesso-a-justica-constituicao-e-processo-desafios-constitucionais-da-reforma-do-processo-civil-no-brasil>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

⁵⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30. ed.. São Paulo: Atlas, p. 112.

⁵⁹ ALVIM, J.E. Carreira. **Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais comentada e anotada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 14.

⁶⁰ NALINI, José Renato. Há esperança de Justiça Eficiente. In: **Justiça e [o Paradigma] da Eficiência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 129 (Coleção Justiça, Empresa e Sustentabilidade; v.1).

gerou a expectativa de diminuir a quantidade de processos demandados, cujo fato agrava a crise existente:

Algumas constatações extraídas do Relatório, embora confirmem as impressões do senso comum, oferecem elementos para a reflexão. Confirmou-se que o Judiciário apresenta problemas relativos à morosidade – situação, todavia, agravada na fase da execução dos processos. Outra novidade é a percepção, haurida das estatísticas, de que os juizados especiais – criados a partir dos princípios da simplicidade, informalidade e economia processual – também sofrem o impacto da morosidade da execução. Enquanto na Justiça Estadual os casos em execução permanecem aguardando desfecho por quase 9 anos (em média), nos juizados especiais o tempo médio de espera é de 6 anos e 9 meses.⁶¹

Assim, infelizmente, fica assente que a celeridade processual na atual conjuntura, ao invés de atingir seu objetivo - o de proporcionar uma rápida e eficiente solução dos conflitos -, acaba desviando-se de sua função para assumir o papel de instrumento de combate frente à morosidade da qual o Poder Judiciário permanece refém; e cuja erradicação não se tornou possível, mesmo com os esforços empreendidos pelo Conselho Nacional de Justiça.

1.5 A DESEJADA EFICIÊNCIA NO PODER JUDICIÁRIO

Consta do relatório ICJBrasil, primeiro semestre de 2016, que,

No caso brasileiro, a crise no sistema de Justiça não é um fenômeno recente. As pesquisas mostram que, ao menos quanto à *eficiência* do Judiciário, do ponto de vista do tempo e da burocratização de seus serviços, a sua legitimidade vem sendo questionada desde o início da década de 1980⁶²

No mesmo relatório, no qual foram entrevistadas 1.650 pessoas em sete Estados e no Distrito Federal, constatou-se, entre outros dados, que o maior índice de confiança na Justiça apresentado foi em Pernambuco (5,5), contra o Rio Grande do Sul (4,4) no mesmo período; e que “[...] 29% dos entrevistados confiam no Poder Judiciário. Forças Armadas são a instituição em que os brasileiros mais confiam”, destacando-se, nesse último caso, que

Cerca de um terço dos brasileiros afirmou confiar no Poder Judiciário, número ligeiramente abaixo à confiança nas Emissoras de TV (33%) e um pouco superior à confiança na Polícia (25%). Tal percentual encontra-se bastante abaixo de outras instituições como a Igreja Católica (57%) e as Forças Armadas (59%). Os brasileiros também confiam mais na Imprensa Escrita, Ministério Público e Grandes Empresas, do que no Judiciário. Todavia, atrás do Poder Judiciário está a confiança nas esferas representativas, sendo que apenas 11% dos entrevistados confiam na Presidência da República, 10% no Congresso Nacional e 7% nos Partidos Políticos. As redes sociais

⁶¹ BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números. 2016**, p. 381. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbf344931a933579915488.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

⁶² FGV. **Relatório ICJBrasil. 1º Semestre/2016. Apresentação**. p. 2. Grifos nossos. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17204/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 jul. 2017.

e os sindicatos também são considerados menos confiáveis do que o Poder Judiciário⁶³

No que se refere à eficiência, Irene Patrícia Nohara, citando Megginson, leciona que ela pode ser entendida como a capacidade de “fazer as coisas direito”, compreendendo “[...] a medida relação de recursos, ou seja, a relação que trata do desempenho ou da produtividade em função dos recursos disponíveis.”⁶⁴

Para a citada autora, eficiência é um valor relacional, ou seja, uma relação entre meio (recurso empregado) e fim (resultado obtido), como também um conceito operacional. Exemplificando, observa-se que, enquanto uma empresa privada, para ser eficiente, está orientada para o lucro, a empresa estatal, para ser eficiente, está orientada para o interesse público - muito embora possa ter interesse econômico para o Estado (cf. art. 173 da CF/88).⁶⁵

Na equação relacional acima apontada, outro elemento - de idêntica importância - deve ser acrescentado: para que a eficiência seja possível, seja no setor privado ou no público, não basta existir uma relação entre meio e fim, como também deve ser incorporada uma relação de mudança efetiva na mentalidade política dos diversos integrantes que compõem a estrutura organizacional.

Em outras palavras, não bastam os recursos empregados com vistas aos resultados previstos; impõe-se, ao lado daqueles, a vontade política de mudança de paradigmas.

Uma empresa pode ter recursos e visar a lucros; porém a eficiência daqueles meios e, conseqüentemente, o sucesso empresarial somente serão operacionalizados se existir vontade na efetiva mudança pessoal e estrutural, aplicando-se o mesmo no setor público.

A falta de vontade política não implica falta de mudanças ou dos objetivos previstos, mas somente que sua implementação não ocorrerá no ritmo necessário, restringindo assim a eficiência da administração pública.

Diante desse quadro, merecem destaque as Emendas Constitucionais n^{os} 19/1998 e 45/2004, a primeira modificando o regime e dispondo sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos e outros assuntos; e a segunda, alterando diversos dispositivos da Constituição Federal e dando outras providências.

⁶³ *Op. cit.* p. 15.

⁶⁴ NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma Administrativa e Burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 191-192.

⁶⁵ *Op. cit.* p. 194.

1.5.1 A Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998

Publicada no Diário Oficial da União de 5 de junho de 1998 e conhecida como a “Emenda da reforma administrativa”, a Emenda Constitucional nº 19 alterou dispositivos da Constituição Federal/88 pertinentes à administração e a servidores públicos.

Seu nascedouro ocorreu em razão da prolongada crise econômica e fiscal que o Estado brasileiro vinha atravessando nos últimos quinze anos, o que acabou por deteriorar sua capacidade administrativa; dentre as mudanças operacionalizadas destacam-se, entre outras, a extinção do regime jurídico único, a criação de subsídios e a proposição do controle das despesas e finanças públicas.

Interessante observar que a Exposição de Motivos Interministerial nº 49, de 18 de agosto de 1995, apresentada pelos ministros de Estado Nelson Jobim (Justiça), Pedro Sampaio Malan (Fazenda), Reinhold Stephanes (Previdência e Assistência Social), Paulo Renato Souza (Educação e do Desporto), Luiz Carlos Bresser Pereira (Administração Federal e Reforma do Estado) e José Serra (Planejamento e Orçamento), destaca, entre outras, as seguintes considerações a respeito da eficiência:

O revigoramento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais será determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade. *Além disso, o aumento da eficiência do aparelho do Estado é essencial para a superação definitiva da crise fiscal.*

[...] No difícil contexto do retorno a democracia, que em nosso país foi simultâneo a crise financeira do Estado, a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessários. Cumpre agora, reavaliar algumas das opções e modelos adotados, assimilando novos conceitos que reorientem a ação estatal em direção a eficiência e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão⁶⁶

A eficiência, como princípio incorporado à Emenda Constitucional nº 19/1998, deveria contribuir decisivamente para o revigoramento da administração pública, esperando os ministros apontados, entre outros, os seguintes resultados:

[...] *incorporar a dimensão da eficiência na administração pública:* o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte

[...] *romper com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores:* a reforma constitucional permitirá a implantação de um novo desenho estrutural na

⁶⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Legislação Informatizada. **Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Exposição de Motivos.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaoodemotivos-148914-pl.html>>. Acesso em: 3 jan. 2019. Grifos nossos.

Administração Pública brasileira que contemplará a diferenciação e a inovação no tratamento de estruturas, formas jurídicas e métodos de gestão e de controle, particularmente no que tange ao regime jurídico dos servidores, aos mecanismos de recrutamento de quadros e a política remuneratória

[...] *ênfatisar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos*: a assimilação pelo serviço público da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas de desempenho conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários, repercutirá na melhoria dos serviços públicos.⁶⁷

Deste modo, a fim de dar cumprimento à reforma administrativa a Emenda Constitucional nº 19/1998, em seu artigo 3º, modificou o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal para nele dispor que a administração pública, direta e indireta, de qualquer um dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverá obedecer, entre outros, ao princípio da eficiência.

Entre os objetivos estratégicos do Poder Judiciário, encontra-se a eficiência operacional, que consiste em garantir a agilidade na tramitação dos processos judiciais e administrativos e assegurar a razoável duração do processo.⁶⁸

Logo, o Poder Judiciário encontra-se afeto ao princípio da eficiência, seja por disposição constitucional ou por determinação de seus objetivos.

Esse princípio, como foi mencionado acima, foi positivado no artigo 37 da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998.

É com base nesse princípio, além de outros, que Poder Judiciário está subordinado, obrigando-se a garantir a agilidade na tramitação dos processos judiciais, de forma imparcial e com qualidade, além de assegurar a razoável duração do processo conforme foi definido nos objetivos estratégicos elencados pelo Conselho Nacional de Justiça, observando, na implementação da eficiência, a melhor aplicação dos critérios legais e morais necessários na utilização dos recursos públicos.

Não obstante o fato de o princípio da eficiência estar elencado como obrigação constitucional inerente a toda a atividade pública, o Estado sofre certa limitação imposta pelos recursos que estão à sua disposição, bem como pelos limites que a lei estabelece.

Mesmo assim, essa limitação, que tem caráter de segurança para com o patrimônio público, não autoriza nenhum tipo de ineficiência por omissão do agente público, que deve agir sempre buscando dar eficiência às suas ações.

⁶⁷ *Op. cit.* Grifos nossos.

⁶⁸ BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Objetivos Estratégicos do Poder Judiciário**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/objetivos-estrategicos-do-poder-judiciario>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

Assim, em termos gerais, tem-se como certo que eficiência é competência, é a qualidade de realizar, com excelência e sem perdas ou desperdícios, aquilo que foi proposto.

1.5.2 A Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004

A Constituição Federal de 1988, ao ampliar o acesso da população ao Poder Judiciário, fez com que crescesse a demanda por Justiça, o que, conseqüentemente, diante do sistema arcaico então vigente, desaguou na morosidade da prestação jurisdicional, seja em razão do aumento excessivo de demandas e recursos ou mesmo de entraves ao seu acesso, resultando na ineficiência do sistema jurisdicional e em crise no Poder Judiciário, exigindo atitudes concretas da política brasileira.

Outros fatores também contribuíram para a crise do Poder Judiciário, como a carência de juízes e de servidores, a falta de recursos tecnológicos e materiais, o uso excessivo de medidas provisórias e de meios protelatórios, tanto pelo cidadão quanto pelas autoridades públicas, e o crescente aumento das novas tecnologias da informação e comunicação - TIC's -, por meio das quais os cidadãos passaram a ter conhecimento de seus mais diversos direitos, de novas leis, condutas, pensamentos e ideias, que implementaram as sociedades da informação e do conhecimento, implicando a exigência de novas reformas sociais e administrativas, especialmente no âmbito da Justiça.

Para sanar tal situação, as autoridades políticas brasileiras propuseram a Proposta de Emenda Constitucional nº 96, de 1992, posteriormente transformada na Emenda Constitucional nº 45/2004, que introduzia modificações profundas na estrutura do Poder Judiciário.

Segundo Bandeira, a Proposta de Emenda Constitucional nº 96/1992,

[...] cujo primeiro signatário foi o Deputado Hélio Bicudo, originou a chamada “Reforma do Judiciário” com a aprovação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Deu-se, com ela, um primeiro passo em direção à modificação da estrutura do Judiciário, tão esperada pela sociedade. Trata-se da primeira fase da Reforma, pois retorna à Câmara dos Deputados a PEC nº 358, de 2005², PEC paralela da Reforma, que contempla matérias sobre as quais o Congresso Nacional não alcançou ainda consenso. A Reforma do Judiciário, em nível constitucional, vem sendo debatida no Congresso Nacional há mais de doze anos, tendo sido designados Relatores da PEC nº 96, de 1992, sucessivamente, na Câmara dos Deputados, os Deputados Federais Jairo Carneiro, Aloysio Nunes Ferreira e Zulaiê Cobra, no Senado Federal, os Senadores Bernardo Cabral e José Jorge.⁶⁹

⁶⁹ BANDEIRA, Regina Maria Groba. **A Emenda Constitucional nº 45, de 2004: o novo perfil do Poder Judiciário Brasileiro**. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2005_13622.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2019.

A Emenda Constitucional nº 45/2004, em seu artigo 1º, introduziu dois novos princípios no sistema legislativo pátrio: o da garantia da razoável duração do processo (vide 1.3 e o artigo 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal/88) e o que confere aos tratados sobre direitos humanos o nível constitucional (artigo 5º, LXXVIII, § 3º), além de criar o Conselho Nacional de Justiça (artigo 92, I-A da Constituição Federal) órgão de planejamento e controle do Poder Judiciário, para promover alterações constitucionais relativas ao Supremo Tribunal Federal e sua competência no sistema de controle de constitucionalidade, introduzir os princípios da não interrupção dos trabalhos judiciais, do número de juízes proporcional à demanda e à população, tratar da Defensoria Pública e da justiça itinerante, entre outros assuntos.

Também nesse ponto é interessante observar as justificativas apresentadas na Exposição de Motivos da Emenda Constitucional nº 45/2004 no tocante à comparação efetuada entre a Justiça na estrutura do Império, no modelo advindo da República, e o Poder Judiciário nos dias de hoje (Anexo B), salientando-se que

[...] A timidez com que o governo brasileiro vem atendendo à necessidade de modernização de nosso aparelhamento judiciário tem sido, sem dúvida, a causa da crise avassaladora em que há muitos anos se esbate a nossa Justiça. Quase sempre tardia, deixa que esta se embarace na inabilidade e incompetência das partes, e sofre hoje, mais do que nunca, o impacto arbitrário do Poder, representado por seus órgãos de segurança, que não vacilam em usar de prepotência, negligenciando conscientemente todo o elenco dos direitos humanos. Desprovidos de garantias, são poucos, muito poucos os que não cruzam os braços, à espera de que acabe a avalanche.

Ora, a administração da Justiça é problema que a todos interessa. Não basta que o Legislativo elabore as leis e o Executivo as sancione. É preciso que o Judiciário assegure a sua execução em cada caso concreto. A norma jurídica só ganha corpo e produz efeitos quando fielmente aplicada. É através dos julgados que os direitos se tornam incontestáveis e a vontade de seus titulares se apresenta em forma coercitiva. As decisões dos juízes e tribunais são, portanto, a última etapa da vida do Direito. Com propriedade, diz Carlos Medeiros da Silva que, "sem um funcionamento adequado da organização judiciária, o País caminharia para a desordem e a descrença nas suas instituições" (Carlos Medeiros da Silva, in Revista de Direito Administrativo, 114).⁷⁰

Em que pese o presente estudo não estar voltado à análise da Emenda Constitucional nº 45/2004, deve ser reconhecido o mérito, sem sombra de dúvidas, de todos os esforços empreendidos pela mencionada emenda, principalmente ao instituir o Conselho Nacional de Justiça como forma de controle externo e voltado ao aperfeiçoamento da prestação

⁷⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. Legislação Informatizada. Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Exposição de Motivos. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2004/emendaconstitucional-45-8-dezembro-2004-535274-exposicaodemotivos-149264-pl.html>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

jurisdicional, com vistas a melhorar administrativamente a gestão no Judiciário e tendo como escopo uma melhor administração da Justiça.

Não há como negar, porém, que o problema da ineficiência da Justiça brasileira esbarra em diversos fatores: humanos, administrativos, financeiros, escassez de magistrados, excesso de processos e assim por diante, não sendo um problema afeto, tão somente, à norma-objetivo, conforme pondera Heliana Coutinho Hess:

O princípio da eficiência judicial não deve uma simples "norma-objetivo", mas sim um "novo paradigma do acesso à Justiça", para que todos os operadores do direito possam buscar a efetiva justiça, que é a virtude mais alta de todas, na filosófica aristotélica.⁷¹

Com efeito, consta no Relatório do Conselho Nacional de Justiça de 2016 que o número de processos existentes sob a égide do Judiciário é absurdo e continua crescendo:

[...] o volume de processos na Justiça brasileira ainda é monumental, atingindo cerca de 74 milhões de processos em tramitação ao final de 2015. A novidade tampouco permitiu a diminuição do estoque de processos, que aumentou em 1,9 milhão em relação ao ano anterior, o que reforça as conclusões prévias sobre a urgência de se priorizar o julgamento dos processos antigos.⁷²

Esses números demonstram que a judicialização excessiva no Brasil chegou a um ponto que parece não permitir a reversão do número de processos que chegam ao Judiciário; e que o jurisdicionado ainda terá que aguardar anos a fio para ver sua demanda chegar ao final, principalmente ao constatar a pouca quantidade de juízes no Brasil - o que, por si só, já demonstra a urgência que o Estado tem de aparelhar o Judiciário como forma de garantir sua eficiência.

É evidente que a busca da eficiência e da celeridade processual não podem, de forma alguma, comprometer a qualidade da prestação jurisdicional a ser entregue pelo Poder Judiciário para a sociedade. Essa preocupação foi muito bem sintetizada por Couto e Meyer Pflug⁷³:

Preocupa-nos, porém, a leitura que se tem dado sobre a chamada e tão reclamada “**eficiência do Poder Judiciário**”, calcada, precípua e notadamente, em critérios **quantitativos** que têm em mira **a rapidez na prolação de sentenças**. Nesse ambiente, parece deveras importante indagar e ponderar se essa eficiência ou rapidez

⁷¹ HESS, Heliana Coutinho. **O princípio da eficiência e o Poder Judiciário**, p. 237. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67899/70507>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

⁷² BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números, 2016**. p. 383. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

⁷³ COUTO, Mônica Bonetti; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. **Poder Judiciário, justiça e eficiência: caminhos e descaminhos rumo à justiça efetiva**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 63, dez. 2014. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao063/MonicaCouto_SamanthaMeyerPflug.html> Acesso em: 27 ago. 2018.

pode ser obtida “a qualquer preço”, ou “a qualquer título”, na medida em que um indicador de **quantidade** nem sempre é sinônimo de **qualidade**.

Neste passo, cabe diferenciar a eficiência da eficácia, já que, enquanto a eficiência, que consiste, basicamente, em garantir a agilidade na tramitação dos processos e assegurar a sua razoável duração, a eficácia tem como objetivo a aplicabilidade, a exigibilidade ou a exequibilidade da norma, ou seja, que a norma realmente provoque o efeito jurídico desejado, que esteja apta a produzir os efeitos jurídicos para os quais foi idealizada, que tenha real aplicabilidade, estando incluída nessa máxima a aplicabilidade da lei processual.

Com relação à efetividade, ela difere da eficiência e da eficácia na medida em que sua aplicabilidade está relacionada com a capacidade de produzir efeitos; dessa forma, a efetividade processual é a capacidade que o processo tem de assegurar que a realização do objetivo a que se propõe se efetive por meio de instrumentalização adequada. Portanto, para a aplicação da efetividade, as normas processuais precisam estar em conformidade com a técnica processual, como forma de conferir segurança ao instrumento a ser utilizado, propiciando absoluta igualdade de tratamento aos sujeitos do processo e garantindo que a tutela jurisdicional, na medida do possível, seja entregue de forma justa e tempestiva.

Estabelecidas as diferenças entre eficiência, eficácia e efetividade, podemos estabelecer que é no princípio da eficiência que estão fincados os alicerces do presente estudo, tendo em vista que esse é o princípio que trata de garantir a agilidade na tramitação dos feitos judiciais, contribuindo para o desafogamento do Poder Judiciário e para a plena aplicabilidade dos princípios da razoável duração e da celeridade do processo.

2. JUDICIALIZAÇÃO E DESJUDICIALIZAÇÃO

Nos primórdios da humanidade não existiam Estados fortalecidos ou leis que pudessem impor o direito acima dos interesses dos cidadãos, predominando a autotutela ou autodefesa, que consistia na vitória do mais forte sobre o mais fraco. Os traços marcantes dessa época são a ausência de um juiz distinto das partes e a imposição de decisão de uma parte à outra.

Em que pese a autotutela não ser um instrumento prestigiado no Estado Democrático de Direito, o fato é que, excepcionalmente, ela é autorizada e utilizada como na legítima defesa, para apreensão do bem com penhor legal e desforço imediato no esbulho,⁷⁴ conforme lúcida lição de Daniel Amorim Assumpção Neves:

Como, então, a autotutela continua a desempenhar papel de equivalente jurisdicional ainda nos tempos atuais?

Primeiro, é preciso observar que a autotutela é consideravelmente excepcional, sendo raras as previsões legais que a admitem. [...] A justificativa é de que o Estado não é onipresente, sendo impossível estar em todo lugar e a todo momento para solucionar violações ou ameaças ao direito objetivo, de forma que em algumas situações excepcionais é mais interessante ao sistema jurídico, diante da ausência do Estado naquele momento, a solução pelo exercício da força de um dos envolvidos no conflito.

Segundo, e mais importante, a autotutela é a única forma de solução alternativa de conflitos que pode ser amplamente revista pelo Poder Judiciário, de modo que o derrotado sempre poderá judicialmente reverter eventuais prejuízos advindos da solução do conflito pelo exercício da força de seu adversário. Trata-se, portanto, de uma forma imediata de solução de conflitos, mas que não recebe os atributos da definitividade, sempre podendo ser revista jurisdicionalmente.⁷⁵

Posteriormente, o Estado, ao assumir para si o *jus punitiois*, exercendo-o inicialmente sem a interposição de órgãos ou de pessoas imparciais e desinteressadas e, mais adiante, por meio de poder imparcial e desinteressado,⁷⁶ passou a realizar o direito por meio de processos pautados por critérios objetivos cujas decisões passaram a conhecer o mérito dos litígios, dando-se o nome de jurisdição à “[...]capacidade, que o Estado tem de decidir imperativamente e impor decisões,”⁷⁷ ou, como bem esclarece Humberto Teodoro Júnior, a “[...]função do Estado de declarar e realizar, de forma prática, a vontade da lei diante de uma situação jurídica controvertida” cujas características seriam a de uma atividade estatal secundária, visto que o Estado realiza atividade que, primariamente, deveria ser exercida pelos próprios sujeitos da relação jurídica, de maneira pacífica e espontânea; instrumental, porque a jurisdição nada mais

⁷⁴ BRASIL. Código Civil. Artigos 188, I; 1.467, I e 1.210, §1º.

⁷⁵ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. V. único, 9. ed. rev. e atual. Salvador: Jusdopium. 2017, p. 61.

⁷⁶ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 25. ed.. São Paulo: Malheiros, p. 26-27.

⁷⁷ *Op. cit.* p. 30.

é do que um instrumento que o Direito dispõe para impor obediência; declarativa ou executiva, porque a jurisdição, tradicionalmente, não é fonte de direito limitando-se a remover incertezas, a declarar a regra ao caso concreto e aplicar as medidas necessárias; desinteressada, porque coloca em prática a vontade concreta da lei, mantendo-se o juiz equidistante dos interessados; e provocada, pois deve ser acionada pela parte interessada que se sentir ameaçada ou prejudicada em seu direito⁷⁸.

Dessa forma o Estado, como detentor de tal função estatal exercida, de um lado, tipicamente por meio do Poder Judiciário,⁷⁹ atipicamente, por outros poderes,⁸⁰ e, de outro, concretizada por meio do processo conduzido por juiz, aplica o direito visando à pacificação social.

Entre o período da autotutela ou autodefesa e o da judicialização surgiu a autocomposição, que perdura até os dias atuais, inicialmente por meio de **autocomposições parciais**, que tinham em comum a vontade e a atividade de uma ou de ambas as partes envolvidas no litígio, como a renúncia à pretensão, a renúncia à resistência oferecida à pretensão e as concessões recíprocas, e, posteriormente, de **autocomposições imparciais**, que tinham em comum árbitros ou pessoas de confiança mútua das partes⁸¹ (mediadores) para a solução dos conflitos.

De fato, nos tempos bíblicos, os rabinos e tribunais rabínicos utilizavam a mediação como forma de resolver conflitos civis e religiosos. Visavam, de um lado, a proteger a identidade cultural; e, de outro, adotar uma forma de garantir um meio formalizado de resolução de disputas, cuja prática foi transportada para as comunidades cristãs, as quais acabaram inserindo, como mediador supremo, Jesus Cristo, conforme se verifica em I Timóteo 2:5-6: “Pois há um Deus e um mediador entre Deus e o homem, o homem Jesus Cristo, que se entregou como redenção de todos, o que será comprovado no devido tempo”. Desse entendimento resultou, no período renascentista, a caracterização do clero como mediador de disputas familiares, criminais e diplomáticas, o que levou as igrejas Católica (Europa Ocidental) e a Ortodoxa (Leste do Mediterrâneo) a ocuparem papel de destaque nesse sentido.⁸²

A cultura islâmica também se utilizava da mediação, cujos conflitos eram resolvidos nas sociedades pastoris por meio de reunião de idosos e, nas áreas urbanas, por meio dos *quadis*

⁷⁸ JÚNIOR, Humberto Theodoro. Curso de Direito Processual Civil. V. I. 56. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense. 2015, p. 144-150. *E-book*.

⁷⁹ BRASIL. Constituição Federal. Artigo 5º, inciso XXXV.

⁸⁰ Op. cit. Artigos 49, IX e 52, I.

⁸¹ Op. cit. p. 27.

⁸² MOORE, Christopher W. **O processo de mediação. Estratégia prática para a resolução de conflitos**. Trad. Magda França Lopes. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998, p. 32.

ou intermediários especializados, que podiam “[...] interpretar seu papel como o de um conciliador, tentando preservar a harmonia social, efetivando um acordo para a solução de uma disputa, em vez de aplicar os ditames estritos da lei”, ocorrendo a mediação, ainda, nas culturas da Indonésia, por meio da *musyawarah*; no hinduísmo, por meio do sistema *apancbayat* ou grupo de cinco membros, que tanto podiam mediar quanto arbitrar; na China; no Japão; nas guildas ou sociedades comerciais ocidentais nas Américas, até que, com o crescimento das nações-estados, a mediação passou a ser tratada por diplomatas não religiosos, formalizando-se como profissão reconhecida a partir do século XX. Tinha por base os direitos humanos e a dignidade dos indivíduos e alcançou rápido crescimento no Canadá e nos Estados Unidos da América do Norte⁸³.

Destaca-se que, nos Estados Unidos da América do Norte, são utilizados como meios alternativos de solução de conflitos o *Mini Trial*, um procedimento informal no qual as partes envolvidas assistem às reuniões promovidas por seus advogados; o *Court Annexed Arbitration*, que permite que um processo judicial se transforme em um processo arbitral por iniciativa das partes, sem o consentimento do outro litigante, e no qual o juiz nomeia um advogado para servir de árbitro; o *Summary Jury Trial*, uma mistura de processo judicial e de mediação, no qual se forma um júri que toma conhecimento dos interesses das partes e das provas envolvidas para apresentar uma decisão que não vincula as partes, mas demonstra a elas qual seria a possível decisão de um júri popular; o *Moderated Settlement Conference*, que se assemelha ao *Summary Jury Trial* porém com júri constituído por advogados; e o *Neutral Listener*, no qual as partes nomeiam um terceiro de confiança e com qualificação profissional, que os orientará na solução amigável, assemelhando-se à mediação no Brasil.⁸⁴

Outros exemplos atuais podem ser citados, como a República Popular da China, que promove mediações por meio dos Comitês Populares de Conciliação (aplicado às disputas ocorridas nas vizinhanças, aldeias, vilas distritos ou condados, nos quais os mediadores são os líderes de aldeias) e dos Tribunais de Conciliação (que ocorrem já em casos judiciais, sendo mediados pelo juiz auditor); a Austrália, a Nova Zelândia e a Melanésia, que utilizam meios de mediação semelhantes aos da América do Norte; a África e o Oriente Médio, que utilizam meios que variam de tribo para tribo e de região para região, podendo ser citados o *Moot* e *Tswa*,

⁸³ *Op. cit.* p. 32-33.

⁸⁴ OLIVEIRA, Celso Maran de; CAVALCANTE, Benigno. **Manual de Arbitragem e outros meios de resolução de conflitos**. São Carlos: Celso Maran de Oliveira, 1ª ed., e-Book, p. 4-8.

Comitê Central de Mennonite, grupos religiosos e não religiosos (Quênia e Somália) e o *Centre for Intergroups Studies* (África do Sul), e a Europa, entre outros.⁸⁵

No Brasil, têm-se admitido, desde o século XIX, que as partes, em determinados casos que não envolvam a ingerência forçada do Estado nos bens do devedor, se encarreguem da composição de seus litígios,⁸⁶ podendo-se falar em jurisdição contenciosa e voluntária. Caracteriza-se a primeira, segundo Führer, como “[...] o poder do Estado de fazer Justiça - de dizer o Direito (*jus dicere*) [...]”⁸⁷ e que tem por objetivo a solução de uma demanda por meio da atuação de um juiz, que outorga a um dos litigantes o bem em litígio, enquanto que a segunda se caracteriza por permitir que as partes busquem solucionar, por si sós e de forma consensual, seus litígios, mantendo-se intacta a jurisdição como função tipicamente estatal.⁸⁸

Este capítulo trata da desjudicialização no Brasil, e muito embora a palavra *desjudicializar* ainda não faça parte de nosso dicionário, ela tem como significado a possibilidade de retirar do Judiciário os conflitos que podem ser resolvidos por meio de um acordo extrajudicial entre as partes, de forma simples, célere e racional.

2.1 BREVE HISTÓRICO DA DESJUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL

2.1.1 Período Imperial

A preocupação na resolução de conflitos na fase preliminar do processo, como forma de aliviar a sobrecarga e agilizar o Poder Judiciário, já estava preconizada no artigo 161 da Carta Constitucional de 1824, que previa a impossibilidade de iniciar qualquer processo sem que fosse aplicado, primeiramente, o recurso da “**reconciliação**”. Esse dispositivo não era novidade entre os brasileiros, tendo em vista a preocupação em constitucionalizar a matéria expressa nas reuniões das cortes portuguesas entre 1821 e 1823.⁸⁹

⁸⁵ MOORE, Christopher W. **O processo de mediação. Estratégia prática para a resolução de conflitos**. Trad. Magda França Lopes. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998, p. 41-45.

⁸⁶ JÚNIOR, Humberto Teodoro. **Curso de Direito Processual Civil**. V. 1, 56. ed., rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, formato eletrônico, p. 140.

⁸⁷ FÜHRER, Maximilianus Cláudio Américo. **Resumo de Processo Civil**. 10. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 45.

⁸⁸ JÚNIOR, *Op. cit.*, p. 140.

⁸⁹ PEREIRA Adriana Campos, SOUZA Alexandre de Oliveira Bazilio. **A Conciliação e os Meios Alternativos de Solução de Conflitos no Império Brasileiro**. DADOS - Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 59, nº 1, 2016, p. 274. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000100271>. Acesso em: 11 jan. 2019.

Pode-se afirmar, dessa forma, que a reconciliação se revestia de condição da ação judicial ou como jurisdição condicionada.

Na reunião da Constituinte Brasileira de 1823, após o rompimento do Brasil com Portugal, a conciliação fez parte dos debates. Assim é que, entre os três projetos propostos para a administração das províncias, constava um, de autoria do deputado de Alagoas José de Souza e Mello, no qual se previa:

[...] a eleição de um “juiz do povo” escolhido entre pessoas “de conhecimentos, luzes e prudência, e que tenha a geral confiança, e amor dos povos”. O art. 5º do projeto previa que sua função objetivava o “desafogo, e liberdade do povo, a quem este recorra nos casos de opressão [...]”. A forma eletiva encontrava-se no art. 7º, cuja previsão era a escolha pelos “eleitores de paróquias, reunidos nas cabeças dos distritos e na forma da eleição dos deputados” (ACP, 1823:10)⁹⁰

Todavia, no projeto de Constituição apresentado à Assembleia, não havia qualquer referência à conciliação, mas somente a previsão de juízes eletivos, cabendo ao Conselho de Estado, a pedido de D. Pedro I, a idealização do projeto da Constituição no qual a “reconciliação” foi reinsertada no artigo 161, no qual se previa que essa reconciliação seria realizada por juízes de paz eleitos. Considerando a demora entre a proposta do projeto de lei e a sua efetiva implantação - o que ocorreria somente em 1º de outubro de 1828 -, e as reclamações de moradores afastados dos grandes centros, a quem estava sendo negada a abertura de processos por falta de conciliador, D. Pedro I, já em 1824, determinou que todos os juízes e autoridades do Império deveriam promover a conciliação conforme o Decreto de 17 de novembro de 1824, cujo ponto, na prática, foi interpretado como autoritarismo pela Câmara dos Deputados. Tal reação resultou na proposta de revogação da decisão pelo deputado Luiz Pedreira do Couto Ferraz, em maio de 1826, com o argumento de violação do dispositivo constitucional que atrelava a conciliação aos juízes de paz.⁹¹

Observa-se assim que, já naquela ocasião, havia profunda discussão entre a admissão ou não da conciliação. Questionava-se, também, quem deveria exercer a titularidade da função servindo a conciliação no período do Brasil Imperial como pano de fundo de acirrada disputa política entre os que defendiam, de um lado, que os juízes de paz deveriam ter apenas a função de conciliadores; e de outro, aqueles que defendiam que os juízes de paz detivessem mais atribuições, que se traduziam em poder político.

⁹⁰ *Op. cit.*, p. 277.

⁹¹ PEREIRA Adriana Campos, SOUZA Alexandre de Oliveira Bazilio. **A Conciliação e os Meios Alternativos de Solução de Conflitos no Império Brasileiro**. DADOS - Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 59, no 1, 2016, p. 277-278. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000100271>. Acesso em: 11 jan. 2019.

Entre esses últimos encontravam-se Luiz Francisco de Paula Cavalcanti de Albuquerque (magistrado, deputado por Pernambuco), Bernardo Pereira de Vasconcellos (magistrado, deputado por Minas Gerais), João Chrysostomo de Oliveira Salgado (padre, deputado por São Paulo) e Miguel Calmon du Pin e Almeida (depois marquês de Abrantes, deputado pela Bahia). Miguel Calmon chegou a afirmar: “Não quero que os juízes de paz sejam reduzidos a juízes de vintena, mas também não quero que sejam considerados como magistrados em tudo e por tudo; pois não poderão satisfazer a tantas atribuições.”⁹²

É oportuno observar que essa mentalidade persiste até hoje em qualquer sistema, privado ou público, impondo-se a necessária mudança de paradigma.

As tabelas apresentadas a seguir, elaboradas por Campos e Souza⁹³, embora incompletas, permitem verificar a importância da conciliação no Poder Judiciário no período do Brasil Imperial, visto que apresentam conciliações em alguns juízos de paz no Rio de Janeiro, entre os anos de 1830 a 1899, e em algumas freguesias do Rio de Janeiro, no ano de 1830, e conciliações em alguns juízos de paz em São Paulo, entre 1854 e 1863, além de mapa de conciliações no Império no ano de 1857 e entre os anos de 1854 e 1874.

Segundo aqueles autores os dados devem ser analisados com cuidado vez que foram obtidos de análise individual de processos que se encontravam disponíveis no fundo dos juizados de paz guardados no Arquivo Nacional sendo esperado, desta forma, que sua classificação apresente falhas ou que existam processos faltosos.

| Freguesia | Reconciliação Efetuada | | Reconciliação Não Efetuada | |
|--------------|------------------------|-----------|----------------------------|-----------|
| | N | % | N | % |
| São José | 51 | 64 | 29 | 36 |
| Santa Rita | 51 | 74 | 18 | 26 |
| S. Anna | 48 | 70 | 21 | 30 |
| Candelária | 47 | 53 | 41 | 47 |
| Sacramento | 77 | 62 | 47 | 38 |
| Total | 274 | 64 | 156 | 36 |

Figura 7. Conciliações em alguns Juízos de Paz do Rio de Janeiro (1830-1899)

Fonte: A Conciliação e os Meios Alternativos de Solução de Conflitos no Império Brasileiro (Acervo Judiciário 1830-1899)

Conforme se verifica da tabela mais adiante, o jornal *Aurora Fluminense* de 17 de maio de 1830 noticiou a taxa média de 64% de reconciliações efetuadas contra 36% de reconciliações não efetuadas nas diversas Freguesias do Rio de Janeiro. Digna de nota a notícia constante da

⁹² *Op. cit.*, p. 278.

⁹³ *Op. cit.* p. 286 e ss.

edição de 29 de março de 1830 do Aurora Fluminense “[...] Nas Freguesias da Cidade, de que temos notícia; das causas propostas mais da metade tem sido logo concluída por meio da conciliação [...]”⁹⁴

| Freguesia | Conciliações | | Total de Ações | Período |
|----------------|--------------|----|----------------|-----------|
| | N | % | | |
| Campo Grande | 49 | 64 | 77 | 1851-1887 |
| Candelária | 248 | 55 | 454 | 1830-1890 |
| Espírito Santo | 37 | 52 | 71 | 1874-1890 |
| Glória | 25 | 7 | 370 | 1831-1896 |
| Inhaúma | 34 | 43 | 80 | 1863-1896 |
| Santo Antônio | 6 | 21 | 29 | 1873-1899 |
| São José | 1 | 9 | 11 | 1833-1890 |

Figura 8. Conciliações em algumas Freguesias do Rio de Janeiro

Fonte: A Conciliação e os Meios Alternativos de Solução de Conflitos no Império Brasileiro (Aurora Fluminense 1830)

Com relação a São Paulo os dados demonstram que quando as partes compareciam os processos eram encerrados já na reconciliação e que a maioria dos processos não reconciliados se deviam à ocorrência da revelia, motivo pelo qual se impunha a obrigatoriedade da presença do réu na reconciliação.

| Freguesia | Ano | Intentada | Verificada | | Revelia | | No Juízo | |
|----------------------------------|------|-----------|------------|-----|---------|-----|----------|----|
| | | | N | % | N | % | N | % |
| Conceição de Guarulhos | 1854 | 14 | 3 | 21 | 5 | 36 | 6 | 43 |
| Juqueri | 1854 | 32 | 24 | 75 | 8 | 25 | 0 | 0 |
| Nossa Senhora do Ó | 1854 | 1 | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 |
| Santa Ifigênia | 1854 | 51 | 11 | 22 | 27 | 53 | 13 | 25 |
| Sé | 1854 | 40 | 3 | 8 | 28 | 70 | 9 | 23 |
| Itapeperica | 1854 | 29 | 17 | 59 | 6 | 21 | 6 | 21 |
| Sé – Distrito do Sul | 1854 | 45 | 17 | 38 | 10 | 22 | 18 | 40 |
| Santa Ifigênia | 1855 | 43 | 12 | 28 | 22 | 51 | 9 | 21 |
| Brás | 1855 | 12 | 9 | 75 | 2 | 17 | 1 | 8 |
| Brás | 1856 | 9 | 2 | 22 | 3 | 33 | 4 | 45 |
| Juqueri | 1856 | 16 | 8 | 50 | 6 | 38 | 2 | 12 |
| Conceição de Guarulhos | 1856 | 5 | 1 | 20 | 2 | 40 | 2 | 40 |
| São Bernardo | 1857 | 5 | 2 | 40 | 2 | 40 | 1 | 20 |
| Santa Ifigênia | 1857 | 38 | 21 | 55 | 11 | 29 | 6 | 16 |
| Sé – Distrito do Sul | 1857 | 35 | 4 | 11 | 21 | 60 | 10 | 29 |
| Sé – Distrito do Norte | 1857 | 52 | 12 | 23 | 41 | 79 | 1 | 2 |
| Santa Ifigênia | 1859 | 26 | 12 | 46 | 13 | 50 | 1 | 4 |
| Nossa Senhora do Ó | 1859 | 2 | 2 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nossa Senhora da Penha de França | 1859 | 2 | 1 | 50 | 0 | 0 | 1 | 50 |
| Brás | 1861 | 11 | 0 | 0 | 5 | 45 | 6 | 55 |
| Santa Ifigênia | 1863 | 71 | 18 | 25 | 25 | 35 | 28 | 40 |

Figura 9. Conciliações em alguns Juízos de Paz de São Paulo (1854-1863)

Fonte: A Conciliação e os Meios Alternativos de Solução de Conflitos no Império Brasileiro (Ofícios diversos 1854-1863)

⁹⁴ *Op. cit.* p. 287

O Ministério da Justiça confeccionava estatísticas com dados enviados das províncias, como segue na tabela abaixo elaborada no ano de 1857, cujas informações apresentavam lacunas como reconhecido por ministro Francisco Diogo Pereira Vasconcellos no relatório de 1857. Muito embora existentes lacunas, a tabela abaixo é corroborada pelos dados apresentados anteriormente⁹⁵

| Ano | Verificadas | | Não Verificadas | | Total |
|------|-------------|----|-----------------|----|--------|
| | N | % | N | % | |
| 1854 | 854 | 24 | 2.775 | 76 | 3.629 |
| 1857 | 4.328 | 37 | 7.282 | 63 | 11.610 |
| 1866 | 1.498 | 24 | 4.823 | 76 | 6.321 |
| 1867 | 2.623 | 29 | 6.444 | 71 | 9.067 |
| 1869 | 1.686 | 32 | 3.535 | 68 | 5.221 |
| 1870 | 2.671 | 29 | 6.548 | 71 | 9.219 |
| 1871 | 4.656 | 58 | 3.395 | 42 | 8.051 |
| 1872 | 1.813 | 29 | 4.468 | 71 | 6.281 |
| 1873 | 2.016 | 30 | 4.690 | 70 | 6.706 |
| 1874 | 2.776 | 37 | 4.816 | 63 | 7.592 |

Figura 10. Conciliações no Império (1854-1874)

Fonte: A Conciliação e os Meios Alternativos de Solução de Conflitos no Império Brasileiro (Brasil 1854-1874)

Por fim, Campos e Souza alertam que as estatísticas elaboradas pelos governos tinham como origem o próprio juízo de paz e só começaram a ser realizadas sistematicamente a partir do século XIX, não reproduzindo, assim, o dia a dia dos juízos, o modo como as conciliações eram realizadas e tampouco a participação do magistrado na mediação das partes, uma vez que tais informações são de difícil obtenção, devendo o cotidiano das conciliações ser buscado em outro tipo de fonte, como textos literários, jornais e documentos oficiais,⁹⁶ como as audiências relatadas na peça *O Juiz de Paz na Roça*, de Martins Pena, encenada pela primeira vez em 4 de outubro de 1833, no Rio de Janeiro.⁹⁷

2.1.2 Período contemporâneo

No período contemporâneo várias mudanças legislativas contribuíram para a implantação de meios alternativos de solução de conflitos no âmbito do Poder Judiciário,

⁹⁵ *Op. cit.* p. 289-290.

⁹⁶ *Op. cit.* p. 291.

⁹⁷ *Op. cit.* pp. 282-284.

visando a desafogá-lo do excesso de demandas. Podem ser citadas, entre outras, as seguintes legislações:

- Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984, que criou o Juizado Especial de Pequenas Causas e determinava a condução de causas de pequeno valor por meio de árbitro e de conciliadores com os mesmos critérios do juiz togado. Constava, no artigo 2º dessa lei, que o processo deveria ser orientado pelos critérios da oralidade, da simplicidade, da informalidade, da economia processual e da celeridade, buscando-se, sempre que possível, a conciliação das partes.
- Lei nº 9.099/95, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, com competência para conciliação, processo e julgamento das causas cíveis de menor complexidade por meio de conciliadores e juízes leigos, recrutados os primeiros, preferentemente, entre os bacharéis em Direito, e os segundos entre advogados com mais de cinco anos de experiência.⁹⁸
- Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007, que alterou dispositivos do revogado Código de Processo Civil - Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 -, de modo a possibilitar a realização do inventário, da partilha, da separação e do divórcio consensual por via administrativa.

A supramencionada lei, que teve como proposição originária o Projeto de Lei nº 6.416/2005, recebeu parecer favorável pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e aprovação, com substitutivo, pelo então deputado Maurício Rands, que, em seu voto, deixou assente que, ao se dispensar a homologação na partilha o “[...]ordenamento não prejudica as partes, ***pelo contrário, contribui para que elas formalizem a partilha de modo mais célere e simplificado***”,⁹⁹ o mesmo ocorrendo com relação ao inventário e à partilha consensuais:

No substitutivo proposto, a alteração proposta para o artigo 2.015 do Código Civil é substituída pela alteração da redação do artigo 982 do Código de Processo Civil, cujo texto passa a permitir a realização do inventário e da partilha consensuais por escritura pública, desde que os interessados sejam capazes e não haja testamento

Assim, a proposta assegura às partes a realização do inventário e da partilha por meio de escritura pública, ***sem prejuízo das garantias presentes no processo judicial e com procedimento bem mais célere***¹⁰⁰

⁹⁸ BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Artigo 7º. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/103497/lei-dos-juizados-especiais-lei-9099-95>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

⁹⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Justiça e Cidadania. **Projeto de Lei nº 6.416, de 2005**. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=386354&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PL+6416/2005>. Acesso em: 3 jan. 2019. Grifos nossos.

¹⁰⁰ *Op. cit.*

- A Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, conhecida como Lei da Mediação, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.

Observa-se, assim, o mérito do esforço legislativo para a implementação de leis que incentivem a resolução de conflitos fora do âmbito do Judiciário como técnica de desjudicialização para colaborar com o seu descongestionamento; contudo, com a recentes inovações da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, conhecida como Novo Código de Processo Civil, houve novos avanços nesse sentido: de um lado, pode-se citar a recepção do instituto da usucapião extrajudicial¹⁰¹ como um compromisso de desjudicialização e de simplificação dos procedimentos, de forma a torná-lo mais célere e efetivo, haja vista que rompe com o padrão do processo judicial como forma de aquisição da propriedade imobiliária; e de outro lado, cita-se também a determinação de criação de centros judiciários de solução consensual de conflitos por meio de conciliadores e mediadores que deverão seguir os princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada.¹⁰²

Considerada a legislação existente com relação a conciliadores e mediadores e os modos alternativos para a solução de conflitos no âmbito do Poder Judiciário, pode-se afirmar que existem dois meios: um externo e outro interno ao Poder Judiciário, mas ambos visando à celeridade processual e ao repesamento; o primeiro, realizável por meio da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, e o segundo, mediante o apoio dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSCs -, conforme o artigo 165 do Código de Processo Civil.

A desjudicialização, portanto, pode contribuir para o enxugamento da máquina do Judiciário, não com o intuito de substituí-la ou de inferir em seu poder, mas como forma de oferecer outro caminho para a solução de demandas em razão das constantes e imediatas modificações que a sociedade vem sofrendo, que requerem mais do que um único ente capaz de tutelar seus direitos.

Nesse aspecto, merece elogios a Emenda Constitucional nº 45/2004, que, ao instituir o Conselho Nacional de Justiça com o intuito de permitir uma forma de controle externo do Poder Judiciário, deu ênfase à gestão, ao aperfeiçoando, à prestação jurisdicional e infraconstitucional, mediante minirreformas, como forma de superar a crise do Poder Judiciário.

¹⁰¹ BRASIL. Código de Processo Civil. Artigo 1.071.

¹⁰² *Op. cit.* artigos 165 e 166.

Outro ponto de destaque cabe à Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que, ao instituir o Novo Código de Processo Civil, teve em mira tornar mais célere o processo judicial na medida em que concentra a atividade do juiz e afasta do Poder Judiciário questões de menor complexidade, de forma a evitar a intervenção judicial nas situações em que não se faz necessária, admitindo, portanto, que o processo seja um dos meios possíveis de solução de conflitos, mas não o único recurso disponível. Em outras palavras, na reforma da legislação processual tem-se uma tentativa de combater as taxas de congestionamento do Poder Judiciário, buscando-se diminuir sua morosidade e proporcionar maior efetividade de resultados.

Imprescindível que o Estado, os operadores de direito, a sociedade e o cidadão assumam seu papel e sua responsabilidade na busca na resolução de conflitos, mudando a cultura do demandismo exacerbado e a tradição existente em nosso País, desde o Período Colonial, de transferir para uma autoridade o encargo de decidir ou julgar todos os assuntos, começando por ter um papel mais ativo e participativo na busca de solução de conflitos, uma mudança cultural e de mentalidade que implica o exercício real da cidadania, resultando em assumir maior responsabilidade na gestão da própria vida.

2.3 DESJUDICIALIZAÇÃO E O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Como já foi mencionado, o Código de Processo Civil - CPC - de 2015 se propôs a criar caminhos para solução consensual dos conflitos, visando à desjudicialização, utilizando-se, ainda, de instrumentos que visam a retirar dos processos o excesso de formalidade.

O incentivo para a utilização de meios de autocomposição está previsto nos artigos 139, inciso V, desse código, que informa que o juiz poderá promover a autocomposição com o auxílio de conciliadores e mediadores; e nos artigos 165 a 175, que tratam os conciliadores e mediadores como auxiliares da Justiça, propõem a criação de programas destinados a auxiliar na autocomposição e determinam que os tribunais criem centros de solução consensual de conflitos para a realização de audiências de conciliação e mediação.

Para atuar como mediadores e conciliadores, os candidatos deverão, necessariamente, frequentar curso ministrado por entidade credenciada, em conjunto com o Ministério da Justiça, conforme parâmetros definidos pelo Conselho Nacional de Justiça, de forma a criar um cadastro federal e outro estadual composto, exclusivamente, por aqueles que obtiveram a devida certificação.

Os artigos 269 e 384 do CPC/2015 demonstram o espírito desjudicializador do atual Código de Processo Civil: o primeiro, ao prever que o advogado de uma das partes poderá

promover a intimação do advogado da parte contrária através do Correio, e o segundo, ao prever que a ata notarial, ato realizado fora do processo, pode ser aproveitada no andamento desse.

Com relação à questão das demandas repetitivas, o artigo 976 do CPC cria o instituto denominado incidente de resolução de demandas repetitivas, que tem por objetivo, pelo menos teoricamente, solucionar processos que tratam, em grande número, das mesmas questões de Direito, levados para serem resolvidas no Judiciário.

O artigo 1.071 do CPC, já mencionado, também é inovador na medida em que permite que o interessado formule pedido de usucapião extrajudicial por meio de advogado ou de defensor público devidamente constituído.

Fica assente o esforço despendido pelo legislador ao formalizar, no Código de Processo Civil, instrumentos e expedientes que vislumbrem implementar a desjudicialização para permitir que o Poder Judiciário atinja um desempenho mais rápido e eficiente.

Por fim, cabe salientar que o Poder Judiciário não pode ser considerado como único meio de solução de conflitos; existe, ao lado dele, a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, conhecida como Lei da Mediação, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Segundo Grinover,¹⁰³ a crise da Justiça é representada especialmente por sua inacessibilidade, lentidão e custo, colocando em destaque o primeiro objetivo almejado pelo renascer da conciliação extrajudicial: a racionalização na distribuição da Justiça, com a subsequente desobstrução dos tribunais, pela atribuição da solução de certas controvérsias a instrumentos institucionalizados de conciliação, ainda que facultativos, conforme segue:

[...] não há dúvidas de que o renascer da conciliação é devido, em grande parte, à crise da Justiça. É sabido que ao extraordinário progresso científico do direito processual não correspondeu o aperfeiçoamento do aparelho judiciário e da administração da justiça. A sobrecarga dos tribunais, a morosidade dos processos, seu custo, a burocratização da justiça, certa complicação procedimental; a mentalidade do juiz, que deixa de fazer uso dos poderes que os Códigos lhe atribuem, a falta de informação e de orientação para os detentores dos interesses em conflito; as deficiências do patrocínio gratuito, tudo leva à insuperável obstrução das vias de acesso à justiça e ao distanciamento cada vez maior entre o Judiciário e seus usuários. O que não acarreta apenas o descrédito na magistratura e nos demais operadores do direito, mas tem como preocupante consequência a de incentivar a litigiosidade latente, que frequentemente explode em conflitos sociais; ou de buscar vias alternativas violentas de qualquer modo inadequadas (desde a justiça de mão própria, passando por intermediações arbitrárias e de prepotência, para chegar até os “justiceiros”)

¹⁰³ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Aspectos da conciliação no atual processo brasileiro**. Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Rio de Janeiro, n. 10, 1996, p. 13.

Não há a pretensão de que esses meios atuem de forma a solucionar a crise do Poder Judiciário, embora sua utilização possa impactar no congestionamento das atribuições desse poder. O que deverá ser considerado na utilização desses meios é a natureza dos conflitos que deverão ser resolvidos, caracterizando assim a busca pela deformalização das controvérsias.

2.4 DESJUDICIALIZAÇÃO E A JUSTIÇA DO TRABALHO

No âmbito da Justiça do Trabalho, a Lei nº 9.958, de 12 de janeiro de 2000, alterou e acrescentou artigos no Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1945 - Estatuto Celetista -, criando as Comissões de Conciliação Prévia - CCP - (artigos 625-A a 625-H) e permitindo a execução de título executivo extrajudicial na Justiça do Trabalho (artigo 877-A).

Ficou instituída, dessa forma, a conciliação prévia na Justiça Celetista por meio das referidas comissões que, em razão dos artigos 625-A a 625-D, podem ser constituídas por empresas e sindicatos, com composição paritária e com representantes dos empregados e dos empregadores, compostas por, no mínimo, dois e, no máximo, dez membros, com vistas à conciliação de conflitos individuais do trabalho.

As Comissões de Conciliação Prévia - CPP -, portanto, possuem natureza jurídica de órgão privado, devendo observar determinadas normas previstas nos incisos I a III do artigo 625-B e 625-C, entre elas: i) a de que a metade de seus membros deverá ser indicada pelo empregador, e a outra metade, pelos empregados; ii) a existência de suplentes; iii) prazo de mandato e normas de funcionamento definidas em convenção ou acordo coletivo.

Com relação à conciliação propriamente dita, uma vez aceita, ela deverá ser lavrada em termo assinado pelo empregado, pelo empregador ou seu preposto e pelos membros da Comissão, consistindo o termo de acordo em título executivo extrajudicial com eficácia liberatória geral em relação aos direitos acordados, com exceção das parcelas ressalvadas expressamente.

Em que pese a estrutura legal e funcional implantada pela Lei nº 9.958, de 12 de janeiro de 2000, visando à autocomposição do litígio de forma extrajudicial, o que, conseqüentemente, permitiria atingir a decantada eficiência ao Poder Judiciário, com a diminuição do excesso de demandas e a célere distribuição da Justiça aos casos realmente necessários, o uso das Comissões de Conciliação Prévia - CPP - não se reveste, todavia, de condição da ação e tampouco de pressuposto processual para o ajuizamento da reclamação trabalhista, conforme dispõe a resolução administrativa número 8, de 23 de outubro de 2002, do Tribunal Superior do Trabalho:

SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO

Nº 002: Comissão de Conciliação Prévia. Extinção de processo. "**O comparecimento perante a Comissão de Conciliação Prévia é uma faculdade assegurada ao Obreiro**, objetivando a obtenção de um título executivo extrajudicial, conforme previsto pelo artigo 625-E, parágrafo único da CLT, **mas não constitui condição da ação, nem tampouco pressuposto processual na reclamatória trabalhista**, diante do comando emergente do artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal."¹⁰⁴

Na prática, embora nobre os objetivos da Lei nº 9.958/2000, esse meio alternativo de solução de conflitos acaba não sendo utilizado de forma contínua, em razão da sua não obrigatoriedade, resultando, assim, na falta da necessária segurança jurídica de seus acordos - muito embora o Relatório Justiça em Números 2017, ano-base 2016, tenha demonstrado que a Justiça do Trabalho foi a que mais resolveu processos por meio de conciliação, chegando o número de acordos a 26% do total das ações concluídas. Observe-se que, na primeira fase do processo, esse índice chegou a 39,7%. Todavia, cabe ressaltar, segundo o mencionado relatório, que, apesar de o número de processos baixados quase sempre ser equivalente ao de casos novos, o estoque de processos no âmbito trabalhista continua aumentando, correspondendo a 14,5% na Justiça do Trabalho em 2016.¹⁰⁵

Outro ponto que também merece destaque com relação às Comissões de Conciliação Prévia, no âmbito trabalhista, encontra-se na declaração de inconstitucionalidade do artigo 625, letra 'd'. Esse artigo determinava que qualquer demanda de natureza trabalhista deveria ser submetida à Comissão de Conciliação Prévia se, na localidade da prestação de serviços, houver sido instituída a comissão no âmbito da empresa ou do sindicato da categoria.

De fato, segundo o Supremo Tribunal Federal, as Comissões de Conciliação Prévia, embora constituam meios legítimos de composição de litígio no âmbito da Justiça Celetista, não são obrigatórias, podendo o empregado socorrer-se diretamente do Poder Judiciário:

Procedente em parte

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, Ministra Cármen Lúcia (Presidente), julgou parcialmente procedentes os pedidos, para dar interpretação conforme a Constituição ao art. 625-D, § 1º a § 4º, da Consolidação das Leis do Trabalho, assentando que a Comissão de Conciliação Prévia constitui meio legítimo, mas não obrigatório, de solução de conflitos, permanecendo o acesso à Justiça resguardado para todos os que venham a ajuizar demanda diretamente ao órgão judiciário competente, e para manter hígido o inciso II do art. 852-B da CLT, no sentido de se considerar legítima a citação nos termos estabelecidos na norma.

¹⁰⁴ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Resolução Administrativa nº 8 de 23 de outubro de 2002. Disponível em: < http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/Normas_Presid/Resol_Adm/08_02.html>. Acesso em: 3 jan. 2019.

¹⁰⁵ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho - TST -. Relatório Justiça em Números destaca resultados da Justiça do Trabalho em conciliações. Disponível em < http://www.tst.jus.br/noticia-destaque/-/asset_publisher/NGo1/content/id/24416763>. Acesso em: 3 jan. 2019.

Impedido o Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 1º/8/2018.¹⁰⁶

Recentemente a Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, conhecida como Lei da Reforma Trabalhista, em seu artigo 652, letra ‘f’, determina que compete às Varas do Trabalho decidir quanto à homologação de acordo extrajudicial, cujos acordos poderão não ser efetivos pelas razões anteriormente suscitadas.

Verificada a existência de meios alternativos de solução de conflitos, serão abordados, na sequência, os institutos da conciliação e da mediação no âmbito do Poder Judiciário brasileiro.

2.5 CONCILIAÇÃO: CONSIDERAÇÕES

A conciliação pode ser definida como um procedimento consensual que busca uma efetiva harmonização e restauração social, dentro dos limites possíveis, da relação existente entre as partes mediante um ato espontâneo, voluntário e de comum acordo, sendo um meio consensual de resolução de conflitos caracterizado pela presença de um terceiro imparcial, o conciliador, ou, como muito bem definido pelo Conselho Nacional de Justiça,¹⁰⁷

Conciliação é um meio alternativo de resolução de conflitos em que as partes confiam a uma terceira pessoa (neutra); o conciliador, a função de aproximá-las e orientá-las na construção de acordo. O conciliador é uma pessoa da sociedade que atua, de forma voluntária e após treinamento específico, como facilitador do acordo entre os envolvidos, criando um contexto propício ao entendimento mútuo, à aproximação de interesses e à harmonização das relações.

Por se tratar de instrumento ágil na resolução de conflitos, a conciliação está vinculada diretamente aos princípios da celeridade, da eficiência e da economia processual; exatamente por isso é fundamental promover, cada vez mais, o instituto da conciliação, pois, conforme Oliveira,¹⁰⁸ com relação ao processo do trabalho,

A conciliação traduz uma das fases mais importantes do processo do trabalho, pois é por meio dela que se agiliza a prestação jurisdicional. A autocomposição é o caminho mais curto para a resolução da lide. Deve o juiz dedicar especial atenção nesse sentido. O processo comum tem bebido desta fonte trabalhista, mercê do qual tem dado especial atenção à autocomposição. Embora a exigência seja uma tentativa conciliatória antes da entrega da contestação e outra antes do encerramento e apresentação de razões finais, deve o juiz condutor do processo fazer quantas

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **ADI’s 2.139 e 2.160**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1804602>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

¹⁰⁷ BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Movimento pela Conciliação**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-numeracao-unica/356-geral/125-conciliacao>>. Acesso em: 21 ago. 2018

¹⁰⁸ OLIVEIRA, Francisco Antônio de. **Manual de processo do Trabalho**. 3. ed. São Paulo: RT, 2012, p. 48.

tentativas lhe parecerem necessárias, pois é, durante a instrução do processo que as oportunidades surgem a cada vez que a parte deixa de efetuar prova daquilo que lhe competia.

Foi na primeira Constituição Brasileira (1824, século XIX) que a conciliação ganhou posição constitucional, conforme previsão contida em seu artigo 161: “Sem fazer constar que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará processo algum”.¹⁰⁹

Na Consolidação das Leis do Trabalho, que entrou em vigor em 1943,¹¹⁰ ficou reconhecida a importância da conciliação por meio de seu artigo 764, que determinou a obrigatoriedade de buscar sempre, nos dissídios individuais e coletivos, a conciliação entre as partes.

O Código de Processo Civil de 1939 não dispensou qualquer atenção ao instituto da conciliação; contudo, tendo em vista o acúmulo de processos no Poder Judiciário, o Código de Processo Civil de 1973¹¹¹ reconheceu a importância da conciliação em vários de seus dispositivos como, por exemplo, nos artigos 125, 277, 331 e 448, os quais oportunizavam a possibilidade de resolução do conflito mediante a utilização desse instrumento.

A conciliação ganhou destaque especial com a entrada em vigor da Lei nº 9.099/95,¹¹² que regulamentou os procedimentos dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, ao dispor, no artigo 2º, “*que o processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando sempre que possível, a conciliação ou a transação*” (grifos nossos), fazendo com que a conciliação crescesse no cenário jurídico.

O Código Civil de 2002 também deixou assente a importância da conciliação ao dispor, no seu artigo 840, que “*É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas*”.

No ano de 2006, o Conselho Nacional de Justiça lançou a campanha “Movimento pela Conciliação”¹¹³ com o argumento de contribuir para a pacificação de conflitos, bem como para

¹⁰⁹ BRASIL. **CARTA DE LEI DE 25 DE MARÇO DE 1824** (Constituição Política do Império do Brasil). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 6 ago. 2018.

¹¹⁰ BRASIL. **Decreto Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5452-1-maio-1943-415500-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 7 ago. 2018.

¹¹¹ BRASIL. **Código Processo Civil de 1973**. Lei 5869/73 de 11 de janeiro de 1973, Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/91735/codigo-processo-civil-lei-5869-73>>. Acesso em: 7 ago. 2018.

¹¹² BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Disponível em:<<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/103497/lei-dos-juizados-especiais-lei-9099-95>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

¹¹³ BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Conciliar – O que é conciliação?** Disponível em: <<http://www.conciliar.cnj.gov.br/conciliar/pages/conciliacao/Conciliacao.jsp>>. Acesso em: 8 ago. 2018.

a modernização, a celeridade e a eficiência da Justiça, deixando clara a importância da conciliação como instrumento efetivo de pacificação social, solução e prevenção de litígios.

Contudo, foi a Resolução nº 125,¹¹⁴ editada pelo Conselho Nacional de Justiça em novembro de 2010, que tratou de regulamentar a Política Judiciária Nacional, dando tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e demonstrando a importância dos institutos da conciliação e da mediação ao reconhecer esses instrumentos como necessários para a pacificação social.

O artigo 1º da Resolução nº 125/10, do Conselho Nacional de Justiça, indicou os princípios que devem nortear a conciliação: confidencialidade, competência, imparcialidade, neutralidade, independência e autonomia.

Importante reconhecer que a referida resolução serviu de base ao Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil de 2015, que, em seu artigo 3º, demonstra a importância da conciliação e da mediação, incentivando a utilização desses instrumentos. Ocorre o mesmo no inciso V do artigo 139, que dispõe que o juiz poderá promover a autocomposição com o auxílio de conciliadores e mediadores; e, finalmente, nos artigos 165 a 175, que tratam os conciliadores e mediadores como auxiliares da Justiça, demonstrando, de forma cabal, a importância da utilização desses instrumentos como forma de contribuir para a resolução de conflitos e retirando do processo o excesso de formalidades.

O conciliador tem por função sugerir propostas que auxiliem as partes na busca pelo consenso, objetivando obter a composição do conflito por meio de uma solução satisfatória para ambas as partes; apresenta-se, nesse sentido, como uma técnica não adversarial adequada para a resolução consensual de conflitos objetivos, cujo vínculo existente entre as partes é a necessidade de reparação dos danos causados.

Para atuar como mediadores e conciliadores, os candidatos precisam frequentar curso ministrado por entidade credenciada, conforme parâmetros definidos pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça, que disponibilizará um cadastro federal e um cadastro estadual composto, exclusivamente, por aqueles que obtiveram a devida certificação.

A importância do processo conciliatório é o de propiciar aos litigantes a possibilidade, mediante o estabelecimento de diálogo, de dirimir a contenda e chegar a um possível acordo, deixando de lado aquele sentimento de animosidade, ou seja, o sentimento de ganhador ou de

¹¹⁴ BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 7 ago. 2018.

perdedor, tudo sob a supervisão do conciliador; e mais, de demonstrar a existência de outra forma de resolução de conflitos, possibilitando a implementação, na sociedade brasileira, de uma nova visão cultural que possibilite demonstrar que nem todos os problemas, para serem resolvidos, devem, obrigatoriamente, ser levados ao Poder Judiciário.

Vale ressaltar que são duas as modalidades de conciliação: de um lado, a informal ou pré-processual, que ocorre antes da instauração do processo por meio de acordo realizado pelas partes sem a intervenção do Poder Judiciário e com a utilização juízes leigos e conciliadores; e de outro, a endoprocessual ou conciliação processual, que ocorre após a instauração do processo judicial, com a intervenção do Judiciário e que também constitui instrumento hábil e célere na resolução de conflitos.

Dessa forma, reveste-se também de importância a conscientização da sociedade de que a prática da conciliação não retira do Estado-Juiz as suas prerrogativas nem afronta as garantias constitucionais do Estado Democrático Brasileiro; pelo contrário, ela corrobora esse entendimento e contribui em grande medida para que esse Estado aconteça de fato e de direito, sendo mais uma ferramenta hábil a contribuir para a resolução de conflitos.

2.6 MEDIAÇÃO: CONSIDERAÇÕES

A mediação pode ser compreendida como

[...] uma forma não contenciosa de solução de conflitos, ocorrendo com o auxílio do mediador para resolver o litígio existente entre as partes, sempre se valendo de um processo de negociação permanente e contínuo até se chegar a um acordo entre as partes.¹¹⁵

Destarte, é uma forma de solução de conflitos voluntária e não adversarial, na qual duas ou mais pessoas buscam uma solução consensual, que preserve o relacionamento entre elas por meio de uma terceira pessoa facilitadora - o mediador - ou, nas palavras de Vezzulla,¹¹⁶

[...] a técnica privada de solução de conflitos que vem demonstrando, no mundo, sua grande eficiência nos conflitos interpessoais, pois com ela, são as próprias partes que acham as soluções. O mediador somente as ajuda a procura-las, introduzindo, com suas técnicas, os critérios e raciocínios que lhes permitirão um entendimento melhor.

¹¹⁵ OLIVEIRA, Celso Maran de; CAVALCANTE, Benigno. **Manual de arbitragem e outros meios alternativos de resolução de conflitos**. *E-book*. Celso Maran de Oliveira, 2012, 1ª ed., São Carlos, p. 1. Mediação – 1/7.

¹¹⁶ VEZZULA, Juan Carlos. **Teoria e prática da mediação**. Paraná: Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil. 1998, p. 15-16.

A importância da mediação como meio de solução de conflitos encontra-se estampada no artigo 1º da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015,¹¹⁷ que, em seu bojo, afirma ser esse procedimento negocial um instrumento de autocomposição a ser utilizado na resolução de controvérsias exercida por terceiro imparcial, sem poder decisório, escolhido ou aceito pelas partes.

O artigo 2º da mencionada lei aponta os princípios que norteiam a mediação: a imparcialidade do mediador; a isonomia das partes; a oralidade; a informalidade; a autonomia da vontade das partes; a busca do consenso; a confidencialidade; e a boa-fé.

A consensualidade expressa na mediação tem por objetivo propiciar a facilitação do diálogo entre as partes, para que melhor administrem seus problemas e consigam, por si sós, alcançar uma forma de solução do conflito existente, de modo a manter saudável o relacionamento existente entre elas.

A mediação pressupõe que seja exercida mediante um conjunto de habilidades e técnicas a serem desenvolvidas e habilitadas em cursos de especialização e de capacitação em modelos ou escolas de mediação.

Em seu artigo 3º, a Lei nº 13.140/2015 prevê os casos em que se pode usar o instituto da mediação, sendo aquele que versem “[...] sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação”, ficando assim estabelecido que os conflitos a serem resolvidos na mediação só poderão envolver direitos patrimoniais disponíveis ou relativamente indisponíveis, tendo em vista que somente esses direitos podem ser objeto de acordo extrajudicial.

É salutar informar que cabe mediação em matéria penal quando se tratar de crimes sujeitos à ação penal privada ou à ação penal pública condicionada, nas quais a aplicação do instituto poderá resultar na renúncia da queixa-crime ou da representação.

Assim, podemos afirmar que a mediação é um procedimento que, de forma fundamentada em regras, técnicas e conhecimentos, visa a gerir a qualidade do diálogo entre as partes conflitantes, no sentido de propiciar que elas próprias encontrem suas próprias soluções. Assim, na visão de Nazareth,¹¹⁸

Um método de condução dos conflitos, voluntário e sigiloso, no qual um terceiro neutro, imparcial, escolhido pelas partes e especialmente capacitado, colabora com as pessoas que se encontram em um impasse, para que restabeçam a comunicação produtiva, ajudando-as a chegar a um acordo, se esse for o caso.

¹¹⁷ BRASIL. **Lei 13.140 de 26 de junho de 2015**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 7 ago. 2018,

¹¹⁸ NAZARETH, Eliana Riberti. **A prática da mediação**. In: Família e cidadania: o novo CCB e a *vacatio legis*. Belo Horizonte: IBDFAM/Del Rey, 2012, p. 311.

Por fim, a utilização da mediação é adequada em conflitos que envolvam relações continuadas, tais como as relações de vizinhança, familiares, empresariais e trabalhistas, nas quais a possibilidade de aprimorar ou de restabelecer o diálogo entre os envolvidos propicia que tenham compreensão do conflito em si, criando formas de resolvê-lo ou de administrá-lo, com a finalidade de evitar a perpetração de desentendimentos futuros.

A grande alavanca que estimulou o uso dos institutos da conciliação e da mediação como meios adequados na solução de conflitos recai na Resolução nº 125,¹¹⁹ editada pelo Conselho Nacional de Justiça em novembro de 2010, na qual restou assente que a mediação tem como pano de fundo a busca na solução direta dos conflitos evitando-se, desta forma, o ajuizamento de ações que podem ser resolvidas fora do Poder Judiciário.

O instituto da mediação pode ser utilizado a qualquer tempo, mesmo na hipótese de existir processo judicial em andamento, conforme se depreende do artigo 16 da Lei nº 13.140/2015: ocorrendo a homologação, o acordo será considerado título executivo judicial; caso contrário, será considerado título executivo extrajudicial.

A possibilidade de um acordo no curso do processo é benéfica tanto para as partes - visto que não serão obrigadas a cumprir uma decisão que lhes foi imposta - quanto para o sistema judiciário, tendo em vista que a solução do conflito resulta no fim do litígio e, conseqüentemente, no desafogamento do Poder Judiciário.

2.6.1 A importância, posição, qualidades e responsabilidades do Mediador

O mediador deve ter como qualidades os princípios basilares da imparcialidade, da independência, da credibilidade, da competência, da confidencialidade, da diligência, da boa-fé, do sigilo e da neutralidade. Deve ainda ser eleito pelas partes, possuir capacitação e competência técnica que envolva conhecimento básico sobre psicologia, sociologia, técnicas de escuta e comunicação, formas de manejo dos conflitos, entre outros atributos, de forma a saber identificar os reais interesses envolvidos, que, normalmente se encontram ocultos devido à angústia da situação de conflito.

¹¹⁹ BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 8 ago. 2018.

Destaca-se, assim, a importância do mediador na resolução de conflitos; ele deve prestar o compromisso de manter em sigilo os fatos conhecidos nas reuniões de mediação, fazendo com que o instituto tenha utilização mais adequada para casos em que não se queira publicidade.

Diante do perfil configurado acima, ressalta-se que a posição do mediador na resolução do conflitos pode ser diretiva (negociador) ou não-diretiva (orquestrador), ou seja, como diretivo ou negociador, o mediador deve encaminhar o procedimento, seja em relação ao procedimento ou às partes, de forma a visar a resolução do litígio, podendo envolver-se nas questões fundamentais, prestar informações às partes, expressar sua opinião sobre as questões em discussão ou atuar ativamente para a realização de um acordo; já na posição não-diretiva ou de orquestrador, o mediador deve-se concentrar em capacitar as partes para que tomem suas próprias decisões.¹²⁰

Conseqüentemente, o mediador detém responsabilidades inerentes à sua função: ele deve verificar se o caso apresentado pode ser encaminhado para a mediação ou, se for indicado, explicar que tipos de resultados poderão ser eventualmente obtidos; que verifique a possibilidade de impedimento de qualquer das partes e se essas estão voluntariamente interessadas na solução do conflito; se as partes estão de boa-fé; efetuar autoavaliação de sua própria capacidade, além de cancelar a mediação se, em seu curso, constatar falta de conhecimento ou habilidade de sua parte; se há falta de boa-fé de alguma das partes; se há desigualdade desproporcional de poder entre elas; e se ocorre violação, por qualquer uma das partes, das normas adotadas para a mediação.¹²¹

Fica assente, assim, a importância da mediação, inclusive para o Judiciário, pois ela se apresenta como um processo colaborativo, não só visando a resolver os conflitos antes de uma longa espera até o julgamento do feito, como também como instrumento de prevenção de novas controvérsias entre as partes litigantes.

Importa, assim, que a sociedade se utilize dessa técnica alternativa de solução de conflitos uma vez que ela pode não só contribuir para melhorar o relacionamento entre as partes conflitantes, como também para agilizar a prestação jurisdicional por parte do Poder Judiciário, auxiliando este último a oferecer à sociedade o acesso à uma Justiça de qualidade, cumprindo, dessa forma, seu dever constitucional.

¹²⁰ MOORE, Christopher W. **O processo de mediação. Estratégia prática para a resolução de conflitos**. Trad. Magda França Lopes. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998, p. 57-58.

¹²¹ WANDERLEY, Waldo. **Mediação**. Brasília: Editora MSD, 2004, p. 54-55.

2.7 PRÁTICAS COLABORATIVAS NO PROCESSO CIVIL: UMA NOVA ÓTICA PROCEDIMENTAL DESJUDICIALIZANTE

Ao lado dos meios alternativos de solução de conflitos, um outro, com o mesmo objetivo de desafogar o Poder Judiciário do excesso de demandas, vem-se desenvolvendo: a desformalização do processo judicial que, em última análise, implica romper com o excesso de formalismo processual de forma tornar o processo mais simples e rápido, conforme lúcida lição de Marinoni:

O problema central do processo está na equilibrada organização do seu formalismo - vale dizer, da divisão do trabalho entre os seus participantes. O modelo do nosso processo justo é o modelo cooperativo - pautado pela colaboração do juiz para com as partes. A adequada construção do modelo cooperativo de processo e do princípio da colaboração que é a ele inerente servem como linhas centrais para a organização de um processo civil que reflita de forma efetiva os pressupostos culturais do Estado Constitucional¹²²

A prática colaborativa passa pela deslegalização, ou seja, pela substituição dos juízes de legalidade (que tem por dogma a norma jurídica) por juízes de equidade, culminando com a redução da intervenção do Estado em certas questões econômico-sociais.

Nesse contexto, as práticas colaborativas no processo civil são colocadas ao lado dos demais métodos consensuais de resolução de conflitos, assumindo também importante papel como instrumento para tornar célere a solução de conflitos e como meio de descongestionar o Poder Judiciário.

As práticas colaborativas, no processo civil, têm como ponto fundamental a cooperação das partes, possuindo previsão legal no artigo 6º do Código de Processo Civil, que determina que todos os sujeitos, no processo, devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva, tudo para dividir, de forma equilibrada, o trabalho entre todos os seus participantes.¹²³

O processo sempre deve atender ao princípio do contraditório e isso implica a ampla participação das partes, de forma a influenciar, em igualdade de condições, a decisão do juiz de forma concreta.¹²⁴ Nesse passo, o contraditório assume papel fundamental para a efetivação do

¹²² MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 100.

¹²³ MITIDIERO, Daniel. **Cooperação como Modelo e como Princípio no Processo Civil**. Revista do Advogado. São Paulo: AASP, 2015, p. 126. Disponível em: <http://www.academia.edu/10250562/Cooperação_como_Modelo_e_como_Princípio_no_Processo_Civil>. Acesso em: 14 jan. 2019.

¹²⁴ DA CUNHA, Leonardo Carneiro. **O Princípio Contraditório e a Cooperação no Processo**. Disponível em: <<https://www.leonardocarneirodacunha.com.br/artigos/o-principio-contraditorio-e-a-cooperacao-no-processo/>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

modelo de cooperação no processo civil, tendo em vista que essa dialética é a protagonista no diálogo existente entre as partes e o órgão jurisdicional. Assim, o juiz deixa de ser solitário em suas decisões e tudo passa a ser fruto de uma atividade conjunta.

Na verdade o sucesso da implementação do modelo colaborativo depende significativamente do juiz, ou seja, do órgão jurisdicional, que terá que cooperar com as partes, buscando um processo dialético, tendo em vista que, por natureza, as partes são adversárias e defendem suas razões, de forma que, por muitas vezes, não querem ou não podem cooperar entre si, pois atendem a interesses diversos, cuja situação, inclusive, pode gerar uma incompatibilidade constitucional, baseada no fato de que as partes têm o direito de não produzirem prova contra si; caso contrário, violar-se-ia o direito constitucional à ampla defesa.

Tem-se como certo que a cooperação das partes será importante em relação aos deveres de boa-fé objetiva, mas será do órgão jurisdicional o maior esforço na cooperação com as partes na busca de um processo justo, célere e efetivo, minimizando os erros, esclarecendo, auxiliando removendo obstáculos e, principalmente, dialogando intensamente com as partes,

Por fim, o princípio da cooperação estabelece as diretrizes para a estruturação do processo civil brasileiro em um modelo cooperativo, procedimento que acaba por estabelecer uma inovadora dinâmica de gestão processual, claramente cooperativa, em prol de maior eficiência e efetividade do processo.

Diante da nova realidade trazida pelo Novo Código de Processo Civil por meio do modelo da cooperação, faz-se necessário renovar mentalidades, para que se dê valor a todas as práticas colaborativas que, com maestria, tratam de afastar o individualismo do processo, fazendo com que o papel de cada um dos envolvidos na relação processual seja o de cooperar, com boa-fé, numa eficiente administração da Justiça - tudo isso para que o processo alcance seu objetivo em tempo razoável e de forma eficiente.

A aplicação das práticas colaborativas, contribui para o apaziguamento das partes em conflito, permitindo a diminuição da adversidade e incentivando o alcance do melhor resultado na resolução de conflitos para todos os envolvidos.

Dessa forma à medida que o princípio da cooperação vai conquistando espaço no próprio processo civil, a advocacia colaborativa tem a oportunidade de receber cada vez mais adeptos que buscam a possibilidade de uma melhor gestão de seus conflitos.

Este modelo colaborativo entre os sujeitos envolvidos na relação processual gera consequências sobre a interação das partes e do magistrado no âmbito da jurisdição, e também implica a crescente adoção de meios alternativos de solução de disputas, como é o caso da mediação, colaborando para implementação da desjudicialização.

3. OS MEIOS ALTERNATIVOS DA CONCILIAÇÃO E DA MEDIAÇÃO E O PROBLEMA DA EFICIÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO

Como foi mencionado anteriormente, diversas reformas foram implementadas, tanto na legislação processual quanto no Poder Judiciário, de forma a simplificar o processo judicial e criar mecanismos de aceleração no julgamento das demandas.

As alterações efetivadas, como a aprovação do Novo Código de Processo Civil, em conjunto com as inovações legislativas e jurisprudencial, permitiram a criação de uma sólida base jurídica para a utilização dos meios alternativos (conciliação e mediação) para a solução de conflitos, com o intuito de fornecer às partes a necessária segurança jurídica com relação à sua aplicabilidade, cuja importância é verdadeiramente reconhecida.

Esses meios alternativos de solução de conflitos devem ser entendidos como institutos que possibilitam a solução de um litígio por meio de decisão consensual dos envolvidos, ou seja, que permita às partes, isoladamente ou em conjunto, buscar solução amigável para a lide em questão.

Na verdade, a autocomposição é o meio mais civilizado de resolução de controvérsia sem que haja intervenção direta do Estado, haja vista que as partes em litígio buscam negociar e acordar pacificamente a controvérsia com concessões unilaterais e bilaterais.

A autocomposição acontece quando um terceiro imparcial, escolhido ou não pelos oponentes, intercede auxiliando no diálogo, a fim de afastar as beligerâncias, identificando as formas necessárias para negociar a resolução de um conflito de forma recíproca.

As modalidades de autocomposição são a negociação, a mediação e a conciliação. Nas três modalidades existe a presença de um terceiro imparcial, que desempenha a função de aproximar as partes, para que essas, de forma direta e pessoal, encontrem uma solução que ponha fim ao conflito.

Os institutos da Conciliação e da Mediação, diferentes entre si, têm em comum a presença de um terceiro, que deve atuar como facilitador na composição da solução do litígio; assim, o terceiro não tem a função de decidir a questão, e sim o de encaminhar e orientar as partes para que consigam chegar a um possível consenso, a um acordo, de forma voluntária e autônoma, sendo cabível às pessoas decidir qual dos institutos terá a utilização mais adequada ao seu caso.

A busca de um consenso na resolução de conflitos e de ferramentas que possam resolver os problemas pode ser vantajosa tanto para o Poder Judiciário quanto para as partes, tendo em vista que, com o conflito resolvido, o processo poderá ser encerrado de forma célere e eficiente,

levando, assim, vantagem em relação ao processo judicial tradicional. Com efeito, os procedimentos judiciais, na realidade, têm levado cada vez mais tempo até sua conclusão, trazendo consigo a cultura do atraso, da ineficiência e da morosidade.

Dessa forma, a utilização dos institutos da mediação e da conciliação possibilitam ao cidadão que a resolução de seu litígio ocorra de forma menos danosa do que aquela a ser resolvida pelas vias judiciais nas quais o processo, além de demorado e custoso, na maioria das vezes, quando findo, não consegue dar à parte vitoriosa a solução satisfatória ao problema apresentado.

Outro ponto de nodal importância deve ser levado em consideração: o Poder Judiciário, como detentor do dever de exercer e realizar o direito de forma a resolver os conflitos a ele apresentados, tem o poder de impor suas decisões às partes vencidas; já nos meios alternativos, o conflito é resolvido por meio de decisão adotada em conjunto pelas partes.

Deve-se ressaltar também que tanto a conciliação quanto a mediação seguem o caminho oposto ao de uma decisão impositiva exarada pelo Poder Judiciário conforme se depreende da leitura dos parágrafos 2º e 3º do artigo 165, ambos do Código de Processo Civil, os quais determinam como deverá ser a atuação dos conciliadores e mediadores.

Diante disso, pode-se inferir que tanto o mediador quanto o conciliador não devem trazer decisões impositivas para as lides encaminhadas; ao contrário, enquanto o mediador, figura ideal para atuar nas hipóteses de conflitos familiares ou de vizinhança, deve buscar restabelecer o diálogo entre as partes, fazendo com que essas adotem uma solução em comum, o conciliador, por sua vez figura ideal para resolução de conflitos trabalhistas, pode sugerir uma solução às partes.

Torna-se evidente que tanto o conciliador quanto o mediador devem agir de forma a retirar do conflito o máximo de beligerância, da agressividade natural de uma contenda, a fim de permitir que as partes percebam que uma solução em conjunto é preferível à que é imposta pelo Poder Judiciário, uma vez que a primeira poderá apresentar vantagens sobre a última.

Denota-se, assim, a importância do papel tanto do mediador quanto do conciliador que outro não é senão o de demonstrar que a lide pode ser resolvida por meio de uma decisão comum entre as partes, o que, com certeza, irá beneficiá-las mais do que uma decisão impositiva.

Por fim - e não menos importante -, destaca-se o ambiente que permeia a utilização dos meios alternativos, visto que, tanto na sessão de conciliação quanto na de mediação, o ambiente se encontra livre da coerção, caracterizada pela presença do juiz. Assim, sendo o juiz substituído pelo conciliador ou pelo mediador, que exercerão a função de terceiros neutros e imparciais ao conflito, cria a possibilidade de que as partes, por meio de diálogo e bom senso, efetuem acordo

que, sendo positivado, será reduzido a termo e encaminhado, posteriormente, ao juiz de Direito, para sua homologação.

É nesse cenário que a Lei nº 13.140/2015, diferentemente do modelo tradicional, apresenta um novo caminho para a resolução de conflitos, possibilitando a aplicação da autocomposição como forma, inclusive, de desafogar o Judiciário e contribuir para a pacificação social.

3.1 O RELATÓRIO DA JUSTIÇA EM NÚMERO E OS NÚMEROS DAS CONCILIAÇÕES: 2016 E 2017

Consta do Relatório do Conselho Nacional de Justiça de 2017 que 11,9% das sentenças e decisões proferidas no Poder Judiciário em 2016 foram provenientes de acordos.¹²⁵ Não se informou, todavia, se esse resultado é ou não satisfatório, impedindo, dessa forma, a avaliação da eficiência na utilização dos meios alternativos da conciliação e da mediação.

Vale ressaltar que o Conselho Nacional de Justiça acreditou, na época, que, com a vigência do novo Código de Processo Civil - Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que entrou em vigor em 18 de março de 2016, ocorreria aumento considerável da utilização daqueles meios,¹²⁶ uma vez que o novel Códex instituiu, de forma obrigatória, a audiência prévia de conciliação e mediação, cujo pensamento ficou frustrado, conforme reconhecido pelo mesmo Relatório, *verbis*:

[...] Ainda não houve crescimento considerável do índice de conciliação, uma vez que o aumento em relação ao ano anterior foi de apenas 0,8 ponto percentual. Há de se considerar que na medição do indicador não são consideradas as conciliações feitas em fase pré-processual.¹²⁷

Outro fator preocupante que deve ser observado no mencionado Relatório é a falta de qualquer informação sobre o número total de processos que foram encaminhados à conciliação e mediação, de tal forma que se permita auferir o real sucesso na aplicabilidade dos meios alternativos de solução de conflitos e sua real eficiência.

De fato, no referido Relatório somente consta o percentual de processos conciliados¹²⁸, seja por Tribunal ou por grau de Jurisdição (figuras 11 e 12), impedindo estudo aprofundado da

¹²⁵ BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2017**. p. 125. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

¹²⁶ *Op. cit.* p. 125,

¹²⁷ *Op. cit.* p. 125.

¹²⁸ *Op. cit.* p. 127-128.

relação entre a quantidade efetiva de processos encaminhados à conciliação e mediação e aqueles que foram efetivamente conciliados e mediados.

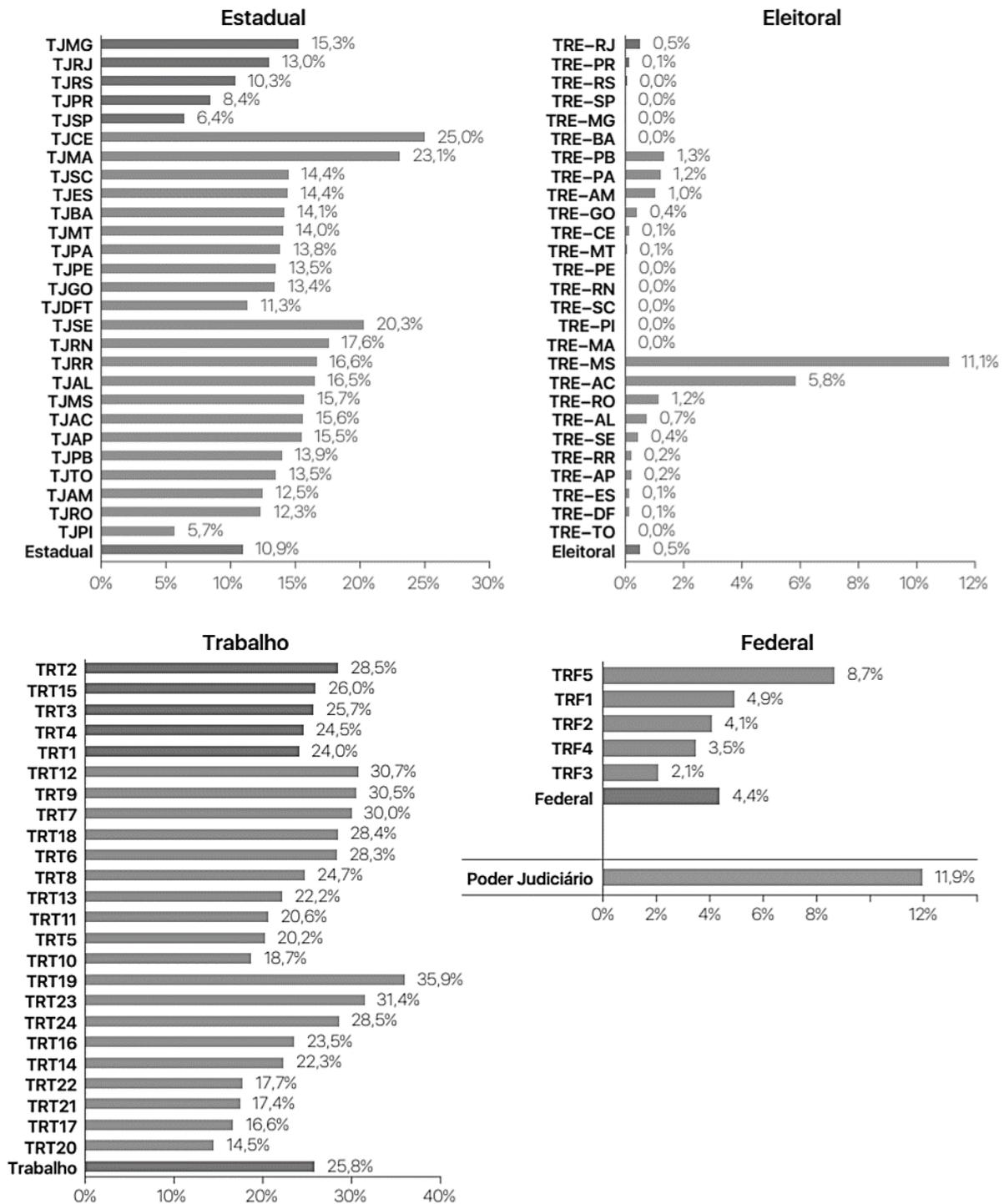


Figura 11. CNJ - Justiça em Números 2017. Índice de Conciliação por Tribunal

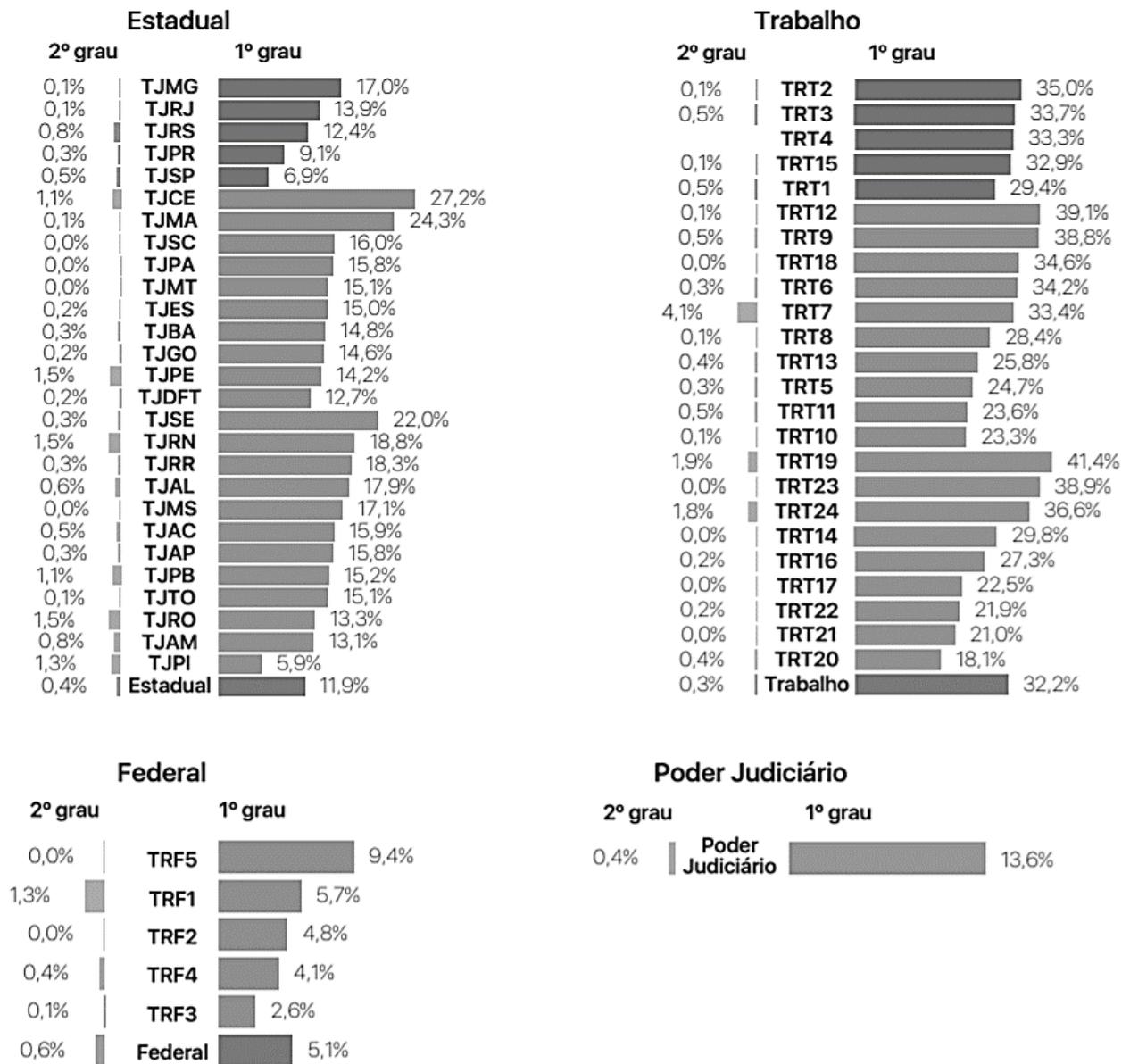


Figura 12. CNJ. Justiça em Números 2017. Índice de conciliação por grau de jurisdição, por Tribunal

O Relatório Justiça em Números 2018, ano-base 2017,¹²⁹ constatou que não houve mudanças significativas com relação ao número de conciliações. Relatou-se ainda, nesse relatório, que os indicadores de conciliação no segundo e no primeiro grau teve um aumento mínimo de 0,3 a 0,2 percentuais com relação ao ano anterior.

¹²⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2018**, p. 138. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

Não se deve perder de vista que a conciliação vem sendo adotada pelo Conselho Nacional de Justiça desde o ano 2006, por meio do Movimento pela Conciliação instituído em agosto daquele ano; e que, desde o ano de 2008, vêm sendo promovidas as Semanas Nacionais pela Conciliação.¹³⁰

Não obstante a adoção dessas medidas, a Resolução nº 125/2010,¹³¹ com alteração dada pela Emenda nº 01/2013, em seu artigo 7º, inciso IV, tratou de implementar a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSCs - no final do ano de 2011.

O princípio é de que os CEJUSCs atuem tanto nas reclamações pré-processuais quanto na fase judicial, como forma de tentar, por meio da conciliação e da mediação, solucionar os conflitos de forma simplificada e célere.

No que concerne às reclamações pré-processuais, o procedimento prevê que o interessado deverá comparecer pessoalmente a uma unidade dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, onde será agendada audiência para a tentativa de acordo e expedida carta para comparecimento da parte contrária. Na hipótese do não comparecimento da parte convocada, a reclamação será arquivada; caso contrário, se ambas as partes comparecem, a audiência será realizada; e em caso de acordo, será proferida sentença homologatória, que terá eficácia de título executivo judicial ou, na hipótese de não ocorrer acordo, a reclamação será arquivada.

Ainda no caso da reclamação pré-processual, a parte poderá ou não estar acompanhada de advogado, cuja presença não é obrigatória; ademais, o procedimento não gera custas processuais, não se limita ao valor da causa, não havendo regra de competência, o que possibilita que as partes escolham a unidade dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania que lhes convier.

Tendo em vista que não há regras de competências para as reclamações pré-processuais nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, sua abrangência alcança várias matérias, como: divórcios (com possibilidade de expedição de carta de sentença, se houver partilha de bens imóveis, se o divórcio for consensual ou se houver dissolução de união estável), alimentos, reconhecimento de paternidade, desapropriação, inventário, partilha, guarda de menores, acidente de trânsito, desfazimento de negócio, dívidas em bancos e financeiras, relação de consumo, problemas de condomínio, cobrança, entre outros. No entanto, há casos

¹³⁰ BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Movimento pela Conciliação**. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/movimento-conciliacao-mediacao/historico-conciliacao>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

¹³¹ *Id.* **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em:<<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

em que não se pode tratar nos CEJUSCs, como: crimes contra a vida, situações previstas na Lei Maria da Penha, recuperação judicial, falência, invalidade de matrimônio, adoção, poder familiar, interdição e outros.

Com relação à esfera judicial, o procedimento prevê que os processos sejam encaminhados aos CEJUSCs, para que se tente, mediante acordo, solucionar o conflito e encerrar o processo, agendando-se uma data de sessão, de intimação das partes e de realização de audiência na qual, se resultar em acordo, será proferida sentença homologatória; caso contrário, o processo permanece no mesmo estado em que se encontrava.

De acordo com o Relatório do Conselho Nacional de Justiça de 2017, o Tribunal de Justiça de São Paulo está na vanguarda com relação ao número de CEJUSCs instalados, com 191 (cento e noventa e uma) unidades em São Paulo do total de 905 (novecentos e cinco) existentes no País no final no ano de 2016¹³²:

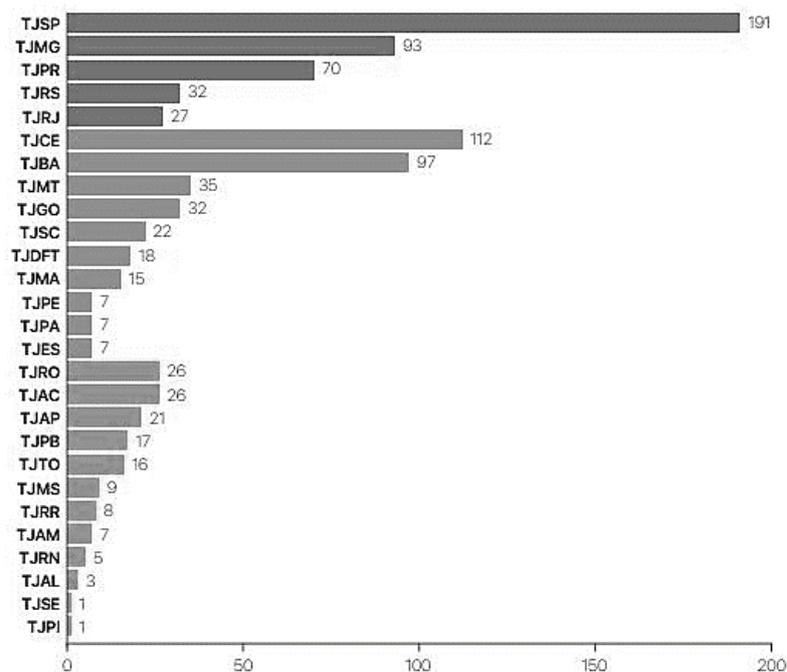


Figura 13. CNJ - Justiça em Números. 2017. Centros Judiciários de Solução de Conflitos na Justiça Estadual, por Tribunal

Ainda segundo o Relatório Justiça em Números 2018, ano-base 2017, a Justiça do Trabalho foi quem mais realizou conciliação, com resultado de solução de 26% de seus casos.

Com relação aos percentuais de conciliações, esse relatório informa que, nos juizados especiais, na fase de conhecimento, o índice de conciliação foi de 16%, encampando as Justičas

¹³² BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2017**, p. 125. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

Estaduais e Federais; que, nas execuções, os índices atingiram 5%; que, no primeiro grau, o índice alcançou 13,6%, sendo que, no segundo grau, a conciliação foi praticamente inexistente, apresentando índices muito baixos em todos os segmentos de Justiça; e finalmente, que a conciliação ocorre mais frequentemente na fase de conhecimento - 17% -, sendo pouco frequente na fase de execução - 5% -,¹³³ tendo ocorrido, segundo o sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça, pequeno aumento no número de conciliações. Registrou-se também que o índice no número de processos resolvidos foi de 12,1%, e que, além disso, o ano de 2017 terminou com 982 CEJUSCs instalados.¹³⁴

3.2 A MEDIAÇÃO E A CONCILIAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DE DESEMPENHO DO PODER JUDICIÁRIO

A função do Poder Judiciário é garantir os direitos individuais, coletivos e sociais; logo, deve resolver os conflitos existentes entre cidadãos, entidades e Estado.

Visando a contribuir para que o Poder Judiciário cumpra com seu papel, o Conselho Nacional de Justiça tratou de implantar o Movimento pela Conciliação, que tem como premissa contribuir para a efetiva pacificação de conflitos, a modernização, a rapidez e a eficiência da Justiça Brasileira, devendo utilizar-se, entre outros meios, do instituto da conciliação como forma de reduzir a taxa de congestionamento do Poder Judiciário.¹³⁵

No mesmo sentido se manifesta a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015,¹³⁶ que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e de autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, disciplinando a utilização da mediação como forma de propiciar o desenvolvimento desse importante instituto.

Constata-se, assim, que o próprio legislador, ao verificar a importância dos meios compositivos da conciliação e da mediação como instrumentos de melhoria do desempenho do Poder Judiciário, tratou de disciplinar a matéria com o objetivo de facilitar sua utilização.

Dessa forma, a mediação e a conciliação, na qualidade de instrumentos voltados à efetivação da pacificação social, à solução e à prevenção de litígios, desempenham papel

¹³³ BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2017**, p. 126-127. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

¹³⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. **Conciliação: mais de três milhões de processos solucionados por acordo**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/87537-conciliacao-mais-de-tres-milhoes-de-processos-solucionados-por-acordo>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

¹³⁵ *Id.* **Movimento pela Conciliação**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/movimento-conciliacao-mediacao>>. Acesso em: 2 de jan. 2019.

¹³⁶ BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 02 jan. 2019

fundamental, notadamente em momento de crise, para resguardar o que está previsto no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal com relação ao direito de acesso à Justiça, que obriga ao Poder Judiciário a estabelecer política pública de tratamento adequado aos problemas jurídicos e aos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, organizando, tanto os serviços prestados nos processos judiciais quanto os que possam sê-lo mediante outros mecanismos consensuais e que também são empregados para tal fim.

A importância dos institutos da conciliação e de mediação no auxílio ao Poder Judiciário é tão significativa que, em 2010, tendo em vista o crescimento das demandas levadas ao Judiciário, os artigos 4º e 5º da Resolução nº 125 do Conselho Nacional da Justiça foram editadas com a determinação de que compete ao CNJ organizar o programa com o objetivo de promover ações de incentivo à autocomposição, com a participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário, entidades públicas e privadas e com parcerias com universidades e instituições de ensino.¹³⁷

Com o intuito de garantir a boa qualidade dos serviços prestados, a Resolução nº 125/2010 também criou um novo cenário no qual o Poder Judiciário aprimora suas atividades, assimilando distintos processos de resolução de disputas.

Ademais, até os magistrados acabaram por assumir uma função gerencial na administração dos conflitos que estão sob seu comando, além de fiscalizar e acompanhar seus auxiliares, conciliadores e mediadores, com o intuito de assegurar que sejam cumpridas as diretrizes estabelecidas na Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses.

Assim, com o advento da Resolução nº 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça, e da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015,¹³⁸ o Poder Judiciário passou a organizar, além dos serviços prestados mediante os processos judiciais, aqueles referentes à resolução de conflitos, especialmente os consensuais, como a conciliação e a mediação, o que acaba por diminuir a judicialização de toda e qualquer questão que seja submetida à sua apreciação, colaborando para evitar o inchaço da máquina judiciária.

O reconhecimento de que os métodos alternativos da mediação e da conciliação podem contribuir para o descongestionamento do Judiciário é inegável, conforme entendimento de

¹³⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 2 jan. 2019.

¹³⁸ BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 2 de jan. 2019.

Couto e Figueiredo Cruz;¹³⁹ contudo, os referidos institutos não podem ser encarados como recursos últimos, extremos, de que se deve lançar mão para superar a crise, haja vista que as sua utilização tem como base o direito do cidadão, e não a crise numérica pela qual passa o Poder Judiciário.

3.3 A ERRONEA IDEIA DA JUDICIALIZAÇÃO EM BUSCA DA JUSTIÇA

Tendo em vista todos os meios disponíveis para resolução de conflitos, insta perquirir o grande volume de demandas levadas ao Poder Judiciário.

Leciona Ingerborg Maus, titular de Ciência Política da Universidade Johann Wolfgang Goethe, de Frankfurt, em artigo publicado no ano de 2000,¹⁴⁰ que, após a Revolução Francesa, a autoridade paternalista das monarquias absolutistas acabou sendo repassada para a autoridade judiciária alemã, com o argumento de que os representantes dessa autoridade seriam protetores e detentores do direito de interpretação dos dogmas constitucionais para a manutenção dos direitos apregoados pela nova ordem, principalmente o de igualdade e de liberdade.

Nesse contexto, é esclarecedor retratar que a queda da monarquia deixou o povo alemão órfão, carente de um símbolo de unidade como alicerce dos direitos fundamentais, ficando assente que a elite, antes representada pela nobreza, acabou por ser representada pelos membros do Judiciário, que, em última análise, se comportam como os guardiões da tão desejada Justiça.

O diagnóstico protagonizado no mencionado artigo não se restringe exclusivamente à Alemanha, já que nele se demonstra que os países que espelham o Poder Judiciário nos moldes europeus também são afetados por essa transferência de autoridade, entre eles os Estados Unidos, onde o aumento da popularidade do Judiciário contribuiu para explosão de biografias de juízes, retratados como homens dotados de conhecimento e poderes acima do comum - verdadeiros heróis.

O Brasil, em decorrência de uma mentalidade ingênua com relação à figura paternal das autoridades e devido as particularidades da exclusão social, da miserabilidade e fragilização de sua cidadania, também acabou se enquadrando nesse diagnóstico na medida em que elegeu o Poder Judiciário como o patrono das soluções protecionistas e detentor da realização da Justiça,

¹³⁹ COUTO, Mônica Bonetti, FIGUEIREDO CRUZ, Luana Pedrosa de - **Desjudicialização e novo código de processo civil: análise à luz das técnicas inseridas no sistema processual brasileiro**. Revista de Processo, v. 271, p. 405 - 425, Set / 2017. Disponível em: <<https://anotacoesdeprocessocivil.blogspot.com/2017/11/desjudicializacao-e-novo-codigo-de.html>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

¹⁴⁰ MAUS, Ingerborg. **O Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”**. Trad. Martônio Lima e Paulo Albuquerque. Revista Novos Estudos CEBRAP, nov. 2000.

cujo problema, se não for enfrentado, além de lotar o Judiciário de processos, ainda nos manterá como reféns da paternalização do Estado.

Este é também o entendimento de Nalini:

Sem prejuízo da reflexão mais importante dessas observações, o que está em jogo não é o atravancamento do Judiciário, nem a intenção de aliviá-lo de uma carga insuportável de trabalho. O que se põe como inafastável é acordar a cidadania para o princípio da subsidiariedade, para o protagonismo hábil a tornar as pessoas maduras, sensatas e capazes de implementar a prometida democracia participativa, da Constituição de 1988. Sem isso, continuaremos a nutrir o paradigma de uma população infantilizada, puerilizada, dependente do Estado-babá que, a par de propiciar todo o tipo de bolsas assistenciais, a ela assegura a "bolsa-justiça" e, com isso, a impede de crescer e de exercer em plenitude os seus direitos¹⁴¹.

Percebe-se que houve, inicialmente, por parte da sociedade, uma interpretação incorreta dos direitos constitucionalmente assegurados, referentes ao exercício da cidadania e do qual todos podem socorrer-se, por meio do Poder Judiciário, para garantir seus direitos, cuja interpretação o Estado não tratou de corrigir, já que manteve a crença de que os juízes, representantes da autoridade paternalista do Estado, poderiam implementar o ideal de Justiça, criando uma cultura demandista na solução de litígios, o que não só acabou por congestionar o Judiciário, mas também fez com que a maioria dos cidadãos acreditasse que é o acesso ao Judiciário que garante a aplicação da Justiça.

Na verdade, *justiça* é um conceito ideológico, cultural, econômico e político que, dependendo de sua aplicabilidade, pode até ser confundido com vingança, podendo, inclusive, ser utilizado conceitualmente como forma de disseminação da igualdade e de satisfação das necessidades sociais, sendo certo que o mito da realização da Justiça somente através da propositura de ação judicial demonstra a ingenuidade inicial da sociedade brasileira, já que a finalidade do Poder Judiciário é a de resolver conflitos, e não a de aplicar aquilo que se possa ou não, conceitualmente, entender como justo.

Contudo, no mundo jurídico, a Justiça compreende a positivação das normas, que são os pilares que dão sustentação à vida em sociedade, conforme ensinamentos de Dinamarco¹⁴²:

O conceito de Justiça é muito diverso, destarte, a Justiça foi tida, filosoficamente, como a integridade das sociedades e dos indivíduos. Platão tinha a visão de que a Justiça era a junção harmoniosa de três virtudes, sabedoria, coragem e temperança, e por abrangência, no Estado, todos os componentes eram como peças de uma máquina bem construída, estão no seu lugar próprio, a executar a função específica para a qual foram planejadas.

¹⁴¹ NALINI, José Renato. **Incapaz de resolver conflitos, brasileiro alimenta cultura do processo**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/opiniaocoluna/2015/02/19/incapaz-de-resolver-conflitos-brasileiro-alimenta-cultura-do-processo.htm>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

¹⁴² DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. V. 1. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 34.

Nesse diapasão, a busca exacerbada da sociedade de levar seus conflitos para os tribunais, com vistas à prestação jurisdicional (judicialização), por acreditar que o Poder Judiciário é a única fonte de resolução de conflitos, criou uma verdadeira cultura do litígio, que culminou com a crise do Judiciário. E este, abarrotado de processos, está cada vez mais moroso e ineficiente.

Dessa forma, o direito do cidadão - constitucionalmente protegido - de acesso à Justiça passa a ser um problema a ser transposto pelo Estado Democrático de Direito, que passa a não encontrar formas de garantir sua efetivação diante da crise de congestionamento do Judiciário, em que todos os atores envolvidos precisam buscar outras formas de resolução de conflito:

O enfoque sobre o acesso, o modo pelo qual os direitos se tornam efetivos, também caracterizam recentemente o estudo do moderno processo civil. O processo, no entanto, não deveria ser colocado no vácuo. Os juristas precisam agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais. Que as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada.¹⁴³

Para compreensão da extensão do direito de acesso à Justiça, pode-se valer das lições de Cappelletti e Garth,¹⁴⁴ os quais dividem o acesso à Justiça em três ondas renovatórias: a primeira diz respeito à assistência judiciária aos pobres e está relacionada ao obstáculo econômico do acesso à Justiça; a segunda refere-se à representação dos interesses difusos em juízo e visa a contornar o obstáculo organizacional do acesso à Justiça; e a terceira detém a concepção mais ampla de acesso à Justiça e tem como escopo instituir técnicas processuais adequadas na resolução de conflitos, preparando estudantes e operadores do Direito para a aplicação dessa realidade.

Como foi dito acima, a primeira onda renovatória voltou-se ao direito de acesso à Justiça aos necessitados; e no Brasil, a Constituição Federal, em seu artigo 5º, LXXIV, cuidou de garantir a assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, pois trata-se de direito e de garantia fundamental.

A segunda onda renovatória avançou na proteção dos interesses difusos, agindo em prol da titularidade coletiva como, por exemplo, no caso em que vários interessados tenham direito à manutenção da boa qualidade do ar, de forma a garantir a proteção dos direitos da coletividade como um todo, mesmo que nem todos os membros que dela façam parte estejam representados

¹⁴³ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 66.

¹⁴⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2010.

no processo. Assim, para ser efetiva, a decisão deve obrigar a todos os membros do grupo, ainda que nem todos tenham tido a oportunidade de ser ouvidos.

A terceira onda renovatória é ampla, informando que a Justiça pode ser realizada não somente na sua jurisdição, mas também além dela, e incluindo em seu contexto a Advocacia Judicial ou Extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, centrando sua atenção no conjunto dos mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar, seja até mesmo para prevenir disputa nas sociedades modernas.

O abuso desenfreado é com relação ao acesso à Justiça, e não com o direito propriamente dito, dada a propositura desenfreada de ações de toda natureza, por vezes moralmente abusivas e que estão fora da curva de atuação e importância do Poder Judiciário, fazendo prevalecer em nosso País a cultura da sentença, de forma a comprometer a sua atuação com relação à resolução dos conflitos:

A problemática do acesso à justiça não se resume a questão de acesso propriamente dito, pois acionar a justiça é fácil e simples. Seja por meio de um advogado, um procurador ou um juizado especial civil. É simples. O fator complicador encontra-se tanto no meio quanto no fim, ou seja, na resolução do litígio e na saída da justiça, onde esbarramos com a morosidade e o desconhecimento, que faz com que busquemos ao invés da saída principal, as saídas secundárias, ou seja, as tutelas antecipadas¹⁴⁵.

Importante ressaltar que a maior porcentagem dos processos em curso tem o Estado como interessado, o qual, não raras vezes, acaba litigando em ambos os polos da ação, tendo em vista seu fácil acesso à Justiça.

Contudo, o mesmo não ocorre com as pessoas de baixa renda, em cujo caso a precariedade para o acesso à Justiça é muito grande, tendo em vista a carência de recursos e a dificuldade de acesso à assistência judiciária.

Torna-se evidente o fato de que não há como garantir ao cidadão acesso ao Poder Judiciário sem que se garanta que este esteja apto a cumprir a sua função estatal (artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, apreciando, de forma célere, eficiente e efetiva, o litígio apresentado).

Vive-se, assim, situação paradoxal que consiste no excesso de judicialização de conflitos judiciais, que acabam impedindo a efetiva aplicação dos princípios constitucionais do acesso à Justiça, da inafastabilidade da jurisdição e da eficiência desaguando, consequentemente, em uma crise sem precedentes.

¹⁴⁵ MEDINA, José Miguel García. **Código de Processo Civil comentado**: com remissões e notas comparativas ao projeto do novo CPC. 2o São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2012, p. 44.

3.4 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O PRINCÍPIO DA INAFSTABILIDADE DA JURISDIÇÃO E OS INSTITUTOS DA CONCILIAÇÃO E DA MEDIAÇÃO

A Constituição Federal de 1967, que surgiu na passagem dos governos militares de Humberto Castelo Branco para Artur da Costa e Silva e absorveu o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977,¹⁴⁶ dispunha que a lei podia criar contencioso administrativo,¹⁴⁷ atribuindo-lhe competência para o julgamento de causas mencionadas naquele diploma, ou seja, impunha a denominada jurisdição condicionada ou instância administrativa, que condicionava o acesso das partes ao Poder Judiciário depois de exauridas todas as vias administrativas. Em outras palavras, era necessário preencher exigências para efetivar um direito fundamental: o acesso à Justiça.

Ao contrário de sua antecessora, a Constituição Federal de 1988, denominada constituição cidadã, reintroduziu, entre outros direitos e garantias, o princípio da inafastabilidade da jurisdição,¹⁴⁸ agora acrescido também de **ameaça** ao direito, que já se encontrava previsto na Constituição Federal de 1946,¹⁴⁹ repelindo assim a jurisdição condicionada ou a instância administrativa, de forma que todas as pretensões sejam aceitas, julgadas e processadas pelo Poder Judiciário:

O princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional manda que as pretensões sejam aceitas em juízo, sejam processadas e julgadas, que a tutela seja oferecida por ato do juiz àquele que tiver direito a ela - e sobretudo, que ela seja efetiva como resultado prático do processo.¹⁵⁰

Esse princípio, também conhecido como princípio da ação ou do direito de ação, diz respeito ao direito individual ou transindividual que toda pessoa tem de acionar o Poder Judiciário para afastar uma ameaça e aplicar ou realizar o direito ao um caso em concreto.¹⁵¹ O reflexo desse princípio pode ser encontrado no artigo 140 do Código de Processo Civil, cujo conteúdo normativo, além de possuir eficácia absoluta, também reveste o inciso XXXV do

¹⁴⁶ BRASIL. Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977. Artigo 111. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc07-77.htm>. Acesso em: 3 jan. 2019.

¹⁴⁷ BRASIL. Constituição Federal de 1967. Artigo 111.

¹⁴⁸ BRASIL. Constituição Federal de 1988, artigo 5º, inciso XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário **lesão ou ameaça** a direito”.

¹⁴⁹ BRASIL. Constituição Federal de 1946. Artigo 141, § 4º: A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer **lesão** de direito individual.”

¹⁵⁰ DINAMARCO, Cândido Rangel, **Instituições de direito processual civil**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 199.

¹⁵¹ SANTANA, Carlos Alberto. **O princípio constitucional da inafastabilidade jurisdicional e o postulado da razoável duração do processo**. Revista Científica Indexada Linkania Júnior. Ano 2, nº 2, fev./mar. 2012, p. 5. Disponível em: < <http://linkania.org/master/article/download/46/33>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

artigo 5º da Constituição Federal de 1988, de condição de cláusula pétrea, a teor do disposto no inciso IV do § 4º do artigo 60 do mesmo diploma legal. Impõe-se, da leitura atenta desses dispositivos, não só uma garantia do direito de ação a uma prestação jurisdicional (serviço judiciário), mas também um direito à tutela jurisdicional (satisfação de um direito) de forma adequada, efetiva e tempestiva, o que somente se alcançará se o Estado estiver devidamente aparelhado e instrumentalizado, conforme lúcida lição de Bedaque:

[...] o direito de obter do Estado mecanismo eficiente de solução de controvérsias, apto a proporcionar a satisfação efetiva ao titular de um direito, bem como impedir a injusta invasão da esfera jurídica de quem não se acha obrigado a suportá-la.¹⁵²

Desse modo, todas as pessoas físicas ou jurídicas, privadas ou públicas, a teor do inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, não só têm a garantia constitucional de uma efetiva e célere prestação e tutela jurisdicional como também a garantia de que o Estado se encontra devidamente aparelhado e instrumentalizado para tanto:

[...] o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, inscrito no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, não assegura apenas o acesso formal aos órgãos judiciários, mas sim o acesso à Justiça que propicie a efetiva e tempestiva proteção contra qualquer forma de denegação da justiça e também o acesso à ordem jurídica justa. Cuida-se de um ideal que, certamente, está ainda muito distante de ser concretizado, e, pela falibilidade do ser humano, seguramente jamais o atingiremos na sua inteireza. Mas a permanente manutenção desse ideal na mente e no coração dos operadores do direito é uma necessidade para que o ordenamento jurídico esteja em contínua evolução.¹⁵³

Entretanto, o princípio da inafastabilidade da jurisdição não é absoluto, visto que a própria Constituição Federal admite que as ações relativas à disciplina e às competições desportivas somente serão admitidas pelo Poder Judiciário após esgotarem-se as instâncias da Justiça desportiva,¹⁵⁴ cuja exceção em nada excede os limites do tolerável e do razoável. O mesmo ocorre com a Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997,¹⁵⁵ que regula o direito de acesso às informações e disciplina o rito processual do *habeas data*. O artigo 8º dessa lei prevê que a inicial deverá estar acompanhada da prova de que houve recusa ou omissão da administração em satisfazer a pretensão do impetrante, cuja exigência restou acertada, conforme se verifica da Súmula 2 do Superior Tribunal de Justiça, ao determinar que “*Não cabe o ‘habeas data’*”

¹⁵² BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela Cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência (tentativa de sistematização)**, 3. ed.. S. Paulo: Malheiros, 2003, p. 74.

¹⁵³ WATANABE, Kazuo. Tutela Antecipatória e Tutela Específica das Obrigações de Fazer e Não-Fazer - arts. 273 e 461 do CPC, In: Sálvio de Figueiredo Teixeira, **Reforma do Código de Processo Civil**, São Paulo: Saraiva, 1996, p. 20.

¹⁵⁴ BRASIL. Constituição Federal. Artigo 217, § 1º.

¹⁵⁵ BRASIL Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997. Artigo 8º.

(CF, art. 5º, LXXII, alínea ‘a’) se não houve recusa de informações por parte da autoridade administrativa”.¹⁵⁶

Não bastasse tanto, tem-se dado ao referido princípio exacerbada e irrealista interpretação, conforme lúcida lição de Mancuso:

A leitura exacerbada e irrealista do contido no art. 5º., XXXV, da CF – a chamada indeclinabilidade da função judicial do Estado – tem acarretado consequências deletérias, tanto para a administração da justiça como para o jurisdicionado, ao ensejar a ilação de que quaisquer pretensões resistidas ou insatisfeitas devem ser judicializadas. Sem embargo, aquele princípio, ou aquela garantia, têm sido enaltecidos, seja pela facilitação do acesso à Justiça, posta pelo saudoso Mauro Cappelletti como *la prima ondata* de renovação do processo civil, seja porque ali se perscruta um exercício de cidadania, ou se se quiser, um fator de inclusão social por meio da Justiça.¹⁵⁷

Esse ponto merece destaque na medida em que a exacerbada interpretação daquele dispositivo pela doutrina nacional acabou por banalizar o acesso ao Poder Judiciário, comprometendo não só a sua eficiência como invertendo sua função ao transformá-lo em fim, e não em meio para obter uma resposta satisfatória na resolução de conflitos.

De forma semelhante, o próprio legislador vem banalizando o acesso ao Poder Judiciário quando minimiza a eficiência dos meios de resolução de conflitos como se extrai da leitura dos artigos 652, alínea “F”, da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017 - Lei da Reforma Trabalhista - e 785, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil.

O primeiro dispositivo dispõe que compete à Justiça Trabalhista decidir quanto à homologação de acordo extrajudicial, interferindo, de um lado, de forma desnecessária, no acordo de vontade extrajudicial estabelecido entre as partes; e de outro, deixando claro, de forma implícita, a insegurança jurídica do eventual acordo extrajudicial, não deixando às partes outra solução que não a de buscar a Justiça especializada para a resolução de conflitos trabalhistas.

O segundo dispositivo, seguindo a mesma vertente, ao dispor que a existência de título executivo extrajudicial não impede a parte de optar pelo processo de conhecimento a fim de obter título executivo judicial, implicitamente convida à litigância judicial na medida em que desconsidera o ato de composição amigável, tratando-o como inseguro e desconsiderando todos

¹⁵⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Súmula 2. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2019.

¹⁵⁷ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função social no contemporâneo estado de direito. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2009, p. 171. Apud FISCHER, Fabiana Janaina Vargas. **A conciliação entre o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional e o emprego da arbitragem como segunda via de acesso à Justiça**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica). Centro de Educação de Ciências Sociais e Jurídicas. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Fabiana%20Janaina%20Vargas%20Fischer.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

os esforços empreendidos em sua realização, buscando, assim, concentrar o monopólio da jurisdição no Poder Judiciário.

Como se observa, ambos os artigos criam embaraços à eficiência do Poder Judiciário, contribuindo, em muito, com a morosidade nos julgamentos das demandas judiciais.

CONCLUSÃO

Nos últimos anos o Poder Judiciário tem sido alvo de constantes críticas, seja com relação às posições e decisões conflitantes adotadas por seus integrantes ou com relação ao acúmulo de processos que aguardam julgamento, o que acabou colocando em dúvida sua eficiência no que concerne ao trato da coisa pública.

No que diz respeito ao último aspecto, o problema não é novo no Brasil, tendo em vista as sucessivas reformas legislativas ocorridas desde o Império com o objetivo de aprimorar a administração da Justiça na solução de conflitos.

O Código de Processo Civil de 1939, ao não atingir o ideal proposto, foi alterado em inúmeras ocasiões, desaguando na necessidade de sua reforma. Isso ocorreu com a promulgação do Código de Processo Civil de 1973, que, na época, adequava-se à multifacetada cultura brasileira, mas, mesmo assim, também não conseguiu evitar o excesso de demandas encaminhadas ao Poder Judiciário, o que implicou a promulgação da Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984, que criou o Juizado Especial de Pequenas Causas. Essa lei determinava a condução de causas de pequeno valor por meio de árbitro e de conciliadores com os mesmos critérios do juiz togado.

Posteriormente, a Carta Constitucional de 1988 - Constituição Federal de 1988 -, ao garantir o direito de acesso do cidadão à Justiça como garantia de cidadania, propiciou a ampliação da cultura demandista já existente, resultando na morosidade na solução de conflitos, tendo em vista o imenso volume de processos judiciais que acabaram congestionando o Poder Judiciário. Tal situação implicou, novamente, a necessidade de novas reformas legislativas, tais como a implementação dos princípios da concentração dos atos, da oralidade, da imediação ou da identidade física do juiz, da inserção do procedimento sumário e outros, que visavam à rápida resolução de conflitos judiciais; todavia, a implementação de tais reformas não conseguiu reduzir, de forma plena e eficaz, a demora na resolução dos conflitos judiciais, o que acabou resultando em dois Pactos Republicanos (2004 e 2009), que foram assinados pelos três poderes e tinham como ponto em comum combater, de um lado, a morosidade dos processos judiciais, e, de outro, prevenir a multiplicação de demandas com um mesmo tema.

Dentre os resultados alcançados com a implementação dos Pactos Republicanos destacam-se: a implantação da informatização do processo judicial por meio da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006; a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, por meio da Lei nº 9.099/95, de 26 de setembro de 1995; a Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007, que alterou dispositivos do revogado Código de Processo Civil de 1973, de modo a possibilitar a

realização do inventário, da partilha, da separação e do divórcio consensual por via administrativa; e, mais recentemente, a permissão de mediação e solução de conflitos entre particulares por meio da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, e pelos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSCs -, conforme permissivo contido no artigo 165 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

O estudo, que compreende o Brasil Império, analisa, até o presente momento, as reformas e implementações legislativas que ocorreram e que, em si, representam consideráveis avanços do Estado na implementação de um Poder Judiciário célere e eficiente, de forma a dar pleno alento aos princípios contidos no artigo 37 da Constituição Federal, especialmente o da eficiência; todavia, em que pese tal situação, o excesso de demandas continua a engessar o Poder Judiciário, conforme demonstram os relatórios Justiça em Números 2017 e 2018, anos-base 2016 e 2017, respectivamente.

Dessa forma, o presente estudo teve por objetivo analisar e contribuir com a plena, efetiva e eficiente aplicação dos institutos da mediação e da conciliação como meios alternativos de solução de conflitos, os quais são utilizados desde tempos imemoriais, inclusive no Brasil Império.

Como forma de atingir os objetivos traçados, a metodologia adotada assentou-se em pesquisa disciplinar múltipla e diversificada, circundando artigos, livros e legislação existente, como o Direito Processual Civil, as Resoluções do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, o Direito Administrativo, as práticas colaborativas e o princípio da eficiência, introduzido por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, e o da inafastabilidade da jurisdição, inserta no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, sendo utilizado o método indutivo, que permitiu analisar e estabelecer as premissas e a aplicação daqueles meios de resolução de conflitos em relação ao princípio da eficiência e seu impacto nos processos judiciais.

O estudo demonstrou que os litígios existem desde o início da humanidade, sendo resolvidos, de primeiro, por meio da autotutela, cujos resquícios podem ser encontrados na atual legislação brasileira (legítima defesa, apreensão do bem com penhor legal e desforço imediato no esbulho) e, posteriormente, por meio do Estado quando este, fortalecido, assumiu para si o *jus punitiois*, realizando o direito como forma de promover a pacificação social. Demonstrou ainda que, no decorrer do tempo, a autotutela foi sendo substituída por meios alternativos de resolução de conflitos - existentes desde os tempos bíblicos - e que são utilizados atualmente em diversos países, orientais ou acidentais.

No Brasil a conciliação surgiu no Período Imperial, encontrando-se prevista no artigo 161 da Carta Constitucional de 1824, que afirmava a impossibilidade de iniciar qualquer processo sem que fosse aplicado o recurso da “reconciliação”, demonstrando, desta forma, preocupação na resolução de conflitos já na fase preliminar do processo, como forma de aliviar a então sobrecarga do Poder Judiciário.

Em razão das transformações globais que abalaram o mundo e que trouxeram consequências nas relações sociais e econômicas, inclusive no Brasil, a Constituição de 1988 cuidou de estabelecer um novo leque de direitos a fim de garantir o pleno acesso à Justiça. Tais direitos, para serem implementados, dependem de que o Judiciário esteja devidamente aparelhado e estruturado. Todavia, o Poder Judiciário, conforme foi demonstrado nos relatórios Justiça em Números 2017 e 2018, elaborados pelo Conselho Nacional de Justiça, apesar de gastos na ordem de R\$90.846.325.160 (noventa bilhões, oitocentos e quarenta e seis milhões, trezentos e vinte e cinco mil e cento e sessenta reais), não conseguiu diminuir o número de demandas, que chegam, atualmente, ao patamar de 80.100.000 (oitenta milhões e cem mil) de processos em trâmite; e que, mesmo com promulgação, pelo Conselho Nacional de Justiça, da Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, que institui a política nacional para resolução de conflitos, posteriormente alterada pelas Emendas nºs 1 e 2, de 31 de janeiro de 2013, e de 8 de março de 2016, respectivamente, de forma a fortalecer a aplicabilidade dos institutos da conciliação e da mediação, o Poder Judiciário ainda não conseguiu estabelecer um padrão no que se refere à sua aplicação em todos os Estados brasileiros, o que dificulta a utilização daqueles meios de solução de conflitos.

Por fim, e com relação ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, o estudo demonstrou que esse princípio não é absoluto, uma vez que existem exceções para as ações relativas às competições desportivas, que somente serão admitidas pelo Poder Judiciário após esgotarem-se as instâncias da Justiça desportiva, cuja exceção em nada excede os limites do tolerável e do razoável. Observou-se que ocorre o mesmo com a Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, que regula o direito de acesso às informações e disciplina o rito processual do *habeas data*; e que o artigo 8º dessa lei prevê que a petição inicial deverá estar acompanhada da prova de que houve recusa ou omissão da administração em satisfazer a pretensão do impetrante, cuja exigência ficou acertada na Súmula 2 do Superior Tribunal de Justiça, ao determinar que “Não cabe o ‘*habeas data*’ (CF/88, art. 5º, LXXII, alínea ‘a’) se não houve recusa de informações por parte da autoridade administrativa.”

Em conclusão, a crise pela qual passa o Poder Judiciário, aparadas as devidas proporções, é estrutural e assemelha-se àquela existente no Brasil Império, em que a discussão

sobre a existência dos juízes de paz estava afeta em quem deveria exercer o poder, tornando-se assim necessária uma nova visão e conscientização do princípio da inafastabilidade da jurisdição, ou direito de ação, inserta no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, de forma a mitigar a atividade do Poder Judiciário com relação à jurisdição, o que não significa minimizar o acesso à Justiça. Esta pode e deve ser realizada por meio da conciliação e da mediação extrajudicial quando se tratar de direitos disponíveis, o que muito contribuirá, por seu turno, para a redução das despesas do Poder Judiciário. Essas conclusões autorizam a assertiva de que ter o privilégio de exercer alguma atividade não significa possuir eficiência sobre a referida atividade.

A conscientização a respeito do assunto deve ser total, alcançando o legislador, os operadores do Direito e os jurisdicionados; o primeiro, evitando a promulgação de leis que visem a minimizar os institutos da conciliação e da mediação; e os demais, fomentando com rigor a utilização daqueles institutos, o que, com certeza, irá contribuir com a eficiência do Poder Judiciário.

Cabe salientar, por oportuno, que a utilização da conciliação e da mediação extrajudicial também não significa a privatização da Justiça ou a exclusão do Estado, tendo em vista que tais institutos permitem não só a participação mais ativa, pacífica e inclusiva das partes.

Percebe-se assim a possibilidade de exigência da jurisdição condicionada não só nos casos excepcionais apresentados, como também em relação a quaisquer outros direitos disponíveis, uma vez que sempre caberá ao Poder Judiciário manifestar-se em caso de não cumprimento dos acordos realizados.

REFERÊNCIAS

ALVIM, J.E. Carreira. **Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais Comentada e Anotada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

BANDEIRA, Regina Maria Groba. **A Emenda Constitucional nº 45, de 2004: o novo perfil do Poder Judiciário Brasileiro**. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2005_13622.pdf>.

BARBOSA, Rui. **Obras Completas de Rui Barbosa**. Faculdade de Direito de São Paulo, v 48, t. 2, 1921. p. npb. Disponível em: <<http://www.casaruibarbosa.gov.br/scripts/scripts/rui/mostrafrasesrui.idc?CodFrase=1086>>.

BIRNFELD, Marco A. **Estado é o maior cliente do Judiciário**. *Jornal do Comércio*. Porto Alegre. Disponível em: < <https://www.jornaldocomercio.com/site/noticia.php?codn=41245>>.

BLOG DA CIDADANIA. **O Poder Judiciário assumiu um lado, afirma Afrânio Jardim**. Disponível em: <<https://blogdacidadania.com.br/2018/12/o-poder-judiciario-assumiu-um-lado-afirma-afranio-jardim/>>.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992, p. 4.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Legislação Informatizada. **Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Exposição de Motivos**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>>.

_____. Câmara dos Deputados. Legislação Informatizada. **Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Exposição de Motivos**. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2004/emendaconstitucional-45-8-dezembro-2004-535274-exposicaodemotivos-149264-pl.html>>.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Justiça e Cidadania. **Projeto de Lei nº 6.416, de 2005**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=386354&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PL+6416/2005>.

_____. CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Conciliar – O que é conciliação?** Disponível em: <<http://www.conciliar.cnj.gov.br/conciliar/pages/conciliacao/Conciliacao.jsp>>.

_____. **Justiça em números 2016**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbfff344931a933579915488.pdf>>.

_____. **Justiça em números 2017**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/9d7f990a5ea5e55f6d32e64c96f0645d.pdf>>.

_____. **Justiça em números 2017. Sumário Executivo.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/09/e5b5789fe59c137d43506b2e4ec4ed67.pdf>>.

_____. **Justiça em Números 2018.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>>.

_____. **Justiça em números 2018. Sumário Executivo.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/da64a36ddee693ddf735b9ec03319e84.pdf>>.

_____. **Movimento pela Conciliação.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-numeracao-unica/356-geral/125-conciliacao>>.

_____. **Objetivos Estratégicos do Poder Judiciário.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/objetivos-estrategicos-do-poder-judiciario>>.

_____. **Quem é e o que faz o mediador?** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80815-cnj-servico-quem-e-e-o-que-faz-o-mediador>>.

_____. **Quero ser um conciliador/mediador.** Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/quero-ser-um-conciliador-mediador>.

_____. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **Súmula 02.** Disponível em: <http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf>.

_____. Supremo Tribunal Federal – STF. **ADI's 2.139 e 2.160.** Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1804602>.

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. **Resolução Administrativa nº 8, de 23 de outubro de 2002.** Disponível em: <http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/Normas_Presid/Resol_Adm/08_02.html>.

_____. Tribunal Superior do Trabalho – TST -. **Relatório Justiça em Números destaca resultados da Justiça do Trabalho em conciliações.** Disponível em: <http://www.tst.jus.br/noticia-destaque/-/asset_publisher/NGo1/content/id/24416763>.

_____. **100 Maiores Litigantes.** Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf.

BRASIL. Legislação. **Carta de lei de 25 de março de 1.824.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>.

- _____. **Código Civil**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.
- _____. **Código Processo Civil de 1.973**. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.
- _____. **Código de Processo Civil de 2.015**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.
- _____. **Constituição Federal de 1988**.
- _____. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**.
- _____. **Decreto Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**.
- _____. **Decreto-Lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939**.
- _____. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**.
- _____. **Lei nº 9.099 de 25 de setembro de 1995**.
- _____. **Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997**.
- _____. **Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006**.
- _____. **Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015**.

BRASIL. TJDT - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Qual o papel do conciliador/mediador? Quem pode ser conciliador?** Disponível em: http://www.tjdft.jus.br/institucional/2a-vice-presidencia/nupemec/conciliadores/copy_of_Queroserumconciliadorvoluntrio2015.pdf.

BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Justiça de São Paulo julga quase quatro milhões de processos em 2016. Comunicado CG 103/2017**. Disponível em: <https://www.tj.sp.gov.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=38618>.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; LASCANE Felipe Neto. **A razoável duração do processo administrativo-tributário e sua eficiência: morosidade x decadência, prescrição intercorrente ou preempção**. In: *Revista Jurídica*. UNICURITIBA, v. 1, nº 46, Curitiba, 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Juridica-UNICURITIBA_n.46.11.pdf.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2010.

CARAM, Bernardo. **Judiciário é o único Poder a não respeitar limite de gasto**. Folha de São Paulo. Ago. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/08/judiciario-e-o-unico-poder-a-nao-respeitar-limite-de-gasto.shtml>.

CARVALHO, Leonardo Mello de. Carta de Conjuntura. **Carta de Conjuntura nº 30**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2016/05/05/186/>.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pelegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 25.ed.. São Paulo: Malheiros.

CONJUR. **Novo CPC ainda deixou pendente garantia sobre duração razoável do processo**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-abr-13/direito-civil-atual-cpc-deixou-pendente-garantia-duracao-razoavel-processo>.

COUTO, Mônica Bonetti; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. **Poder Judiciário, justiça e eficiência: caminhos e descaminhos rumo à justiça efetiva**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n.63, dez. 2014. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao063/MonicaCouto_SamanthaMeyerPflug.html.

COUTO, Mônica Bonetti; FIGUEIREDO CRUZ, Luana Pedrosa de. **Desjudicialização e o Novo Código de Processo Civil: Análise à Luz das Técnicas Inseridas no Sistema Processual Brasileiro**. Revista de Processo. V. 271. ano 42. p. 405-425, set. 2017. São Paulo: ed. RT, setembro de 2017. Disponível em: <https://anotacoesdeprocessocivil.blogspot.com/2017/11/desjudicializacao-e-novo-codigo-de.html>.

DA CUNHA, Leonardo Carneiro. **O Princípio Contraditório e a Cooperação no Processo**. Disponível em: <https://www.leonardocarneirodacunha.com.br/artigos/o-principio-contraditorio-e-a-cooperacao-no-processo/>. ~.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. V. 1. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

DINAMARCO, Cândido Rangel, Instituições de direito processual civil. Malheiros: São Paulo, 2001.

ESPAÇO VITAL INDEPENDENTE. **Seis horas de demora para protocolar uma petição inicial**. Disponível em <http://www.espacovital.com.br/publicacao-34877-seis-horas-de-demora-para-protocolar-uma-peticao-inicial>.

FGV. **Relatório ICJBrasil. 1º semestre/2016**. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17204/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

FOLHA DE S. PAULO. **Judiciário é o único Poder a não respeitar limite de gasto**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/08/judiciario-e-o-unico-poder-a-nao-respeitar-limite-de-gasto.shtml>.

FREITAS, V.H.F; MORO, M. C. F. Processo Judicial Eletrônico e o Princípio da Dignidade humana. In: **A Humanização do Direito e a Horizontalização da Justiça no século XXI**. Acesso à Justiça I. Anais do XXIII Congresso Nacional do CONPEDI. 1ed., 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=172> e <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=3cfdd7664327131b>.

FÜHRER, Maximilianus Cláudio Américo. *Resumo de Processo Civil*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Aspectos da conciliação no atual processo brasileiro**. Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Rio de Janeiro, n. 10, 1996.

HESS, Heliana Coutinho. **O princípio da eficiência e o Poder Judiciário**. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67899/70507>.

JOBIM, Nelson. **Discurso de Posse na Presidência do Supremo Tribunal Federal**. 3 jun. 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/bibliotecadigital/Plaquetas/722718/PDF/722718.pdf>.

JÚNIOR, Humberto Teodoro. *Curso de Direito Processual Civil*. V.1, 56. ed., rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 140.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. Apud CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo CPC e a duração dos Processos**. Carta Capital. Justificando, 27 março de 2015. Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2015/03/27/o-novo-cpc-e-a-duracao-dos-processos/>.

MADEIRO, Carlos. **Brasil paga R\$ 104 milhões por mês em auxílios a Magistrados; Ministérios Públicos omitem valores**. UOL NOTÍCIAS: Maceió, 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/08/24/brasil-paga-r-104-mi-por-mes-em-auxilios-a-magistrados-mps-omitem-valores.htm>.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função social no contemporâneo estado de direito. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2009, p. 171 Apud FISCHER, Fabiana Janaina Vargas. **A conciliação entre o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional e o emprego da arbitragem como segunda via de acesso à Justiça**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica). Centro de Educação de Ciências Sociais e Jurídicas. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/pdf/Fabiana%20Janaina%20Vargas%20Fischer.pdf>.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 100.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. **A Governança sob a Perspectiva da Concertação: Elemento Fundamental para o Fortalecimento da Integração Regional** - Revista Jurídica, v. 20, nº 43, set./dez. 2016 Disponível em: <http://gorila.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/6421/3521> >.

MAUS, Ingeborg. **O Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”**. Trad. Martônio Lima e Paulo Albuquerque. Revista Novos Estudos CEBRAP, nov. 2000.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Código de Processo Civil comentado: com remissões e notas comparativas ao projeto do novo CPC**. 2o São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2012.

MIGALHAS. STF. **Ministro Marco Aurélio concede liminar impedindo prisão antes do trânsito em julgado.** Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI293200,61044->

[Ministro+Marco+Aurelio+concede+liminar+impedindo+prisao+antes+do](https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI293200,61044-Ministro+Marco+Aurelio+concede+liminar+impedindo+prisao+antes+do).

MITIDIERO, Daniel. **Cooperação como Modelo e como Princípio no Processo Civil.** -

Revista do Advogado. São Paulo: AASP, 2015. Disponível em:

http://www.academia.edu/10250562/Cooperação_como_Modelo_e_como_Princípio_no_Processo_Civil.

MOORE, Christopher W. **O processo de mediação. Estratégia prática para a resolução de conflitos.** Trad. Magda França Lopes. 2. ed.. Porto Alegre: Artmed, 1998.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 30. ed. São Paulo: Atlas.

MOREIRA, Helena Delgado Ramos Fialho. **Poder judiciário no Brasil: crise de eficiência.** Curitiba: Juruá, 2004.

NALINI, José Renato. **Incapaz de resolver conflitos, brasileiro alimenta cultura do processo.** Especial para o UOL 19/02/2015. Disponível em:

<<https://noticias.uol.com.br/opinia/coluna/2015/02/19/incapaz-de-resolver-conflitos-brasileiro-alimenta-cultura-do-processo.htm>>.

_____. Há esperança de Justiça Eficiente. In: **Justiça e [o Paradigma] da Eficiência.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011 (Coleção Justiça, Empresa e Sustentabilidade; v.1).

NAZARETH, Eliana Riberti. **A prática da mediação.** In: PEREIRA, Rodrigo da Cunha (Coord.). Família e cidadania: o novo CCB e a *vacatio legis*. Belo Horizonte: IBDFAM/Del Rey, 2012.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil. V. único, 9. ed., rev. e atual. Salvador: Jusdopium. 2017.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma Administrativa e Burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Atlas, 2012.

O ANTAGONISTA. **Judiciário custou R\$ 85 bi, em 2016.** Disponível em:

<<https://www.oantagonista.com/brasil/judiciario-custou-r-85-bi-em-2016/>>.

OLIVEIRA, Celso Maran de; CAVALCANTE, Benigno. **Manual de Arbitragem e outros meios de resolução de conflitos.** São Carlos: Celso Maran de Oliveira, 1ª ed., *E-Book*, p. 4-8.

OLIVEIRA, Francisco Antonio de. **Manual de processo do Trabalho.** 3. ed. São Paulo: RT, 2012.

OLIVEIRA, Simone Pereira de; COUTO, Monica Bonetti. **O Direito fundamental de acesso à justiça, a razoável duração do processo e a celeridade processual: o redimensionamento do fator tempo na tramitação dos processos judiciais.** XXIV Congresso Nacional do CONPEDI. Disponível em <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/8xr5f0t5>.

_____. **Razoável duração do processo e morosidade judicial: a jurimetria como subsídio para o gerenciamento de processos judiciais.** I Seminário Internacional sobre Fundamentos Constitucionais do Estado. 19 e 20 de junho de 2015. UNISAL. Disponível em <http://www.lo.unisal.br/direito/semifce/publicacoes.aspx?livro=ECTCI>.

PEREIRA Adriana Campos, SOUZA Alexandre de Oliveira Bazilio. **A Conciliação e os Meios Alternativos de Solução de Conflitos no Império Brasileiro.** DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 59, nº 1, 2016. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/dados/v59n1/0011-5258-dados-59-1-0271.pdf>>.

PORTAL ESTADÃO. **Quem é o desembargador plantonista que mandou soltar Lula.** Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,quem-e-o-desembargador-plantonista-que-mandou-soltar-lula,70002395319>.

PORTAL TERRA. ELEIÇÕES. **Soltura de Lula abre disputa entre juiz do TRF-4 e Moro.** Disponível em < <https://www.terra.com.br/noticias/eleicoes/desembargador-manda-soltura-imediata-de-lula,28e5a29935419e453044949cef31e4ac98ng2vgz.html>>.

PORTAL UOL. Operação Lava Jato. **Presidente do TRF-4 determina manutenção de prisão de Lula.** Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/07/08/presidente-do-trf-4-determina-manutencao-de-prisao-de-lula.htm>>.

SANTANA, Carlos Alberto. **O princípio constitucional da inafastabilidade jurisdicional e o postulado da razoável duração do processo.** Revista Científica Indexada Linkania Júnior. Ano 2, nº 2, fev./mar. 2012, p. 5. Disponível em: < <http://linkania.org/master/article/download/46/33>>.

SANTOS, Daniella Miranda; CASIMIRO, Ana Palmira Bittencourt Santos. **História do Ensino Jurídico Brasileiro: o seminário de Olinda como precursor dos cursos jurídicos no Brasil Império.** Revista Thesis Juris. São Paulo, v. 2, nº 1, p. 258-287, jan./jun., 2013. SILVA, Vladimir Oliveira; MEZZARROBA, Orides. (Coord). **Justiça e o Paradigma da Eficiência.** São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011. (Coleção justiça, empresa e sustentabilidade: v.1).

SUA PESQUISA. **PIB DO BRASIL 2016.** Disponível em: https://www.suapesquisa.com/economia/pib_brasil_2016.htm.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Constituição e Processo: Desafios Constitucionais da Reforma do Processo Civil no Brasil.** Senado Federal: Estudos Legislativos. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-a-consolidacao-das-instituicoes/poder-judiciario-e-acesso-a-justica-constituicao-e-processo-desafios-constitucionais-da-reforma-do-processo-civil-no-brasil>.

TOWNSEND, Elisa Corrêa dos Santos. **Mediação no Novo CPC – Estudo de Caso e Direto Comparado.** Revista de Processo. V. 242. Ano 40., p. 567- 596. São Paulo: RT, abril 2015.

TUROLLO JR., Reynaldo. **Maioria do STF aprova proposta de reajuste de 16,38% para Magistrados.** Folha De São Paulo. Ago. 2018. Disponível em: <

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/maioria-do-stf-aprova-proposta-de-reajuste-de-1638-para-magistrados.shtml>>.

VEJA. Falta de juízes explica lentidão da Justiça, aponta pesquisa. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/falta-de-juizes-explica-lentidao-da-justica-aponta-pesquisa/>.

VEZZULA, Juan Carlos. **Teoria e prática da mediação**. Paraná: Instituto de Mediação e Arbitragem.

WANDERLEY, Waldo. **Mediação**. Brasília: MSD, 2004.

Watanabe. Tutela Antecipatória e Tutela Específica das obrigações de fazer e não fazer, In: Sálvio de Figueiredo Teixeira (Coord.), Reforma do Código de Processo Civil, S. Paulo: Saraiva, 1996.

WATANABE, Kazuo. Tutela Antecipatória e Tutela Específica das Obrigações de Fazer e Não-Fazer – arts. 273 e 461 do CPC, In: Sálvio de Figueiredo Teixeira. **Reforma do Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva. 1996.

ANEXO A**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
PRESIDÊNCIA****RESOLUÇÃO Nº 271, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2018.**

Fixa parâmetros de remuneração a ser paga aos conciliadores e mediadores judiciais, nos termos do disposto no art. 169 do Código de Processo Civil – Lei nº 13.105/2015 – e no art. 13 da Lei de Mediação – Lei nº 13.140/2015.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO competir ao CNJ o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a premência de mediações sem ônus às partes nas demandas com gratuidade de justiça, nos termos do § 2º do art. 4º da Lei nº 13.120/2015 (Lei de Mediação);

CONSIDERANDO a necessidade de proporcionar remuneração digna aos mediadores para que o mercado de trabalho congregue bons profissionais no campo da justiça consensual, consoante estabelece o art. 169 do Código de Processo Civil;

CONSIDERANDO o disposto no art. 6º, XI, da Resolução CNJ nº 125/2010, que determina a criação de parâmetros de remuneração aos mediadores judiciais, pelo próprio CNJ, conforme previsão do art. 169 do Código de Processo Civil;

CONSIDERANDO o disposto no § 10 do art. 8º da Resolução CNJ nº 125/2010, o qual estabelece que o Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores conterá informações referentes às avaliações dos mediadores judiciais e conciliadores, a fim de auxiliar na escolha dos facilitadores;

CONSIDERANDO a deliberação do Plenário do CNJ no Ato Normativo nº 0001874-88.2016.2.00.0000, na 40ª Sessão Virtual, realizada entre 22 e 30 de novembro de 2018;

RESOLVE:

Art. 1º Os valores a serem pagos pelos serviços de mediação judicial são os

fixados pelo tribunal, conforme parâmetros sugeridos na tabela constante do anexo desta Resolução, ressalvada a hipótese de tribunais que tenham quadro próprio de conciliadores e mediadores judiciais admitidos mediante concurso público de provas e títulos.

Art. 2º O mediador deverá indicar expectativa de remuneração, por patamares, quando de sua inscrição no Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores, com vistas ao cumprimento do estabelecido no § 1º do art. 169 do Código de Processo Civil, que determina, nos casos de justiça gratuita, a possibilidade de escolha, pela própria parte, de mediadores judiciais que atuem voluntariamente ou *pro bono*.

§ 1º Os patamares remuneratórios relativos às faixas de autoatribuição serão denominados da seguinte forma:

- I – voluntário;
- II – básico (nível de remuneração 1);
- III – intermediário (nível de remuneração 2);
- IV – avançado (nível de remuneração 3); e
- V – extraordinário.

§ 2º A alteração de faixas remuneratórias deverá ser realizada no Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores, sendo que a elevação *per saltum* de faixas deverá ser precedida de aprovação pelo Coordenador do NUPEMEC.

§ 3º O custeio dos parâmetros tratados neste artigo será suportado pelas partes a título de remuneração de mediadores judiciais, consoante tabela anexa, podendo os tribunais, nos termos do art. 13 da Lei de Mediação, aumentar ou reduzir os valores para atender à realidade local.

§ 4º A remuneração do mediador judicial deverá ser recolhida pelas partes, preferencialmente em frações iguais, de acordo com a referida tabela.

§ 5º O depósito das remunerações do mediador judicial deverá ser feito de modo antecipado, diretamente na conta corrente por ele indicada, seguindo estimativa apresentada na primeira sessão de mediação.

§ 6º A primeira sessão de apresentação de mediação não poderá ser cobrada pelo mediador e deverá conter, além da estimativa inicial da quantidade de horas de trabalho, informações sobre o procedimento e orientações acerca da sua confidencialidade, nos termos do art. 14 da Lei de Mediação.

§ 7º As câmaras privadas de conciliação e mediação, na forma do art. 12-D da [Resolução CNJ nº 125/2010](#), a título de contrapartida de seu credenciamento, deverão atuar, a título não oneroso, em 20% (vinte por cento) dos casos encaminhados pelo Poder Judiciário, com o fim de atender aos processos em que foi deferida a gratuidade, cabendo ao CEJUSC ou ao NUPEMEC a indicação dos casos em que atuarão nesta modalidade.

§ 8º Os conciliadores e mediadores das categorias previstas nos incisos II a V do § 1º, em contrapartida à sua inscrição no Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores ou em Cadastro de Tribunal de Justiça ou de Tribunal Regional Federal, deverão atuar a título não oneroso em 10% (dez por cento) dos casos encaminhados pelo Poder Judiciário, com o fim de atender aos processos em que foi deferida a gratuidade, cabendo ao CEJUSC ou ao NUPEMEC a indicação dos casos que serão atendidos nesta modalidade, respeitada a correspondência entre a complexidade do caso e a categoria do mediador e do conciliador.

Art. 3º Nas demandas com valor inferior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), após a primeira sessão de apresentação de mediação e anuência das partes quanto à continuidade da autocomposição, será devido ao mediador o pagamento mínimo de 5 (cinco) horas de mediação, a ser preferencialmente antecipado, de forma proporcional, pelas partes.

§ 1º Após a assinatura do Termo de Mediação, as partes deverão recolher o valor equivalente a dez horas de atuação, ressalvados o direito à restituição de saldo devedor, se houver, ao final do procedimento autocompositivo, e a obrigatoriedade de complementação do depósito inicial, na hipótese de a mediação ultrapassar as dez horas inicialmente previstas.

§ 2º Nas demandas acima de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), será garantido ao mediador o pagamento de, no mínimo, vinte horas de atuação, cujo valor, sujeito à complementação ao longo do procedimento, será antecipado pelas partes.

§ 3º Na hipótese de atuação no patamar extraordinário, mediador judicial e partes deverão negociar, conjuntamente, a forma da remuneração.

§ 4º O mediador judicial fará jus ao recebimento das horas mínimas somente se houver a realização de uma sessão de mediação após a apresentação do procedimento de mediação.

§ 5º Ao final da mediação, o mediador deverá encaminhar às partes, juntamente com recibo ou nota fiscal de serviços, relatório das horas mediadas, contendo data, local e duração das sessões de mediação.

Art. 4º No caso de desistência da mediação por uma das partes após a sessão de apresentação e antes da primeira reunião, o mediador deverá restituir integralmente o valor depositado.

Art. 5º O mediador deverá encaminhar, no final de cada mês, ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania ao qual estiver vinculado, relatório das horas trabalhadas.

Art. 6º O pagamento ao mediador será efetuado, preferencialmente, no decorrer do procedimento, sob a forma de adiantamento de horas mediadas, nos termos do art. 3º desta Resolução.

Art. 7º Os conciliadores serão remunerados quando houver necessidade, com base no nível de remuneração um da tabela anexa, podendo cada tribunal fixar remuneração em valor diverso por ato ou outro critério que melhor atender à sua conveniência.

Art. 8º Os valores constantes da tabela anexa serão reajustados a cada início do ano judiciário, considerando a inflação do ano anterior, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE).

Art. 9º Este provimento entre em vigor na data de sua publicação.

Ministro DIAS TOFFOLI

RESOLUÇÃO Nº 271, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2018.

TABELA DE REMUNERAÇÃO

| Patamar Básico (Nível de remuneração 1) | |
|---|---------------|
| VALOR ESTIMADO DA CAUSA | VALOR DA HORA |
| Até 50.000,00 | R\$ 60,00 |
| R\$ 50.000,01 a 100.000,00 | R\$ 80,00 |
| R\$ 100.000,01 a 250.000,00 | R\$ 120,00 |
| R\$ 250.000,01 a R\$ 500.000,00 | R\$ 220,00 |
| R\$ 500.000,01 a R\$ 1.000.000,00 | R\$ 330,00 |
| R\$ 1.000.000,01 a R\$ 2.000.000,00 | R\$ 440,00 |
| R\$ 2.000.000,01 a R\$ 10.000.000,00 | R\$ 550,00 |
| Acima de R\$ 10.000.000,00 | R\$ 700,00 |

| Patamar Intermediário (Nível de remuneração 2) | |
|--|---------------|
| VALOR ESTIMADO DA CAUSA | VALOR DA HORA |
| Até 50.000,00 | R\$ 180,00 |
| R\$ 50.000,01 a 100.000,00 | R\$ 275,00 |
| R\$ 100.000,01 a 250.000,00 | R\$ 330,00 |
| R\$ 250.000,01 a R\$ 500.000,00 | R\$ 450,00 |
| R\$ 500.000,01 a R\$ 1.000.000,00 | R\$ 550,00 |
| R\$ 1.000.000,01 a R\$ 2.000.000,00 | R\$ 800,00 |
| R\$ 2.000.000,01 a R\$ 10.000.000,00 | R\$ 900,00 |
| Acima de R\$ 10.000.000,00 | R\$ 1.000,00 |

| Patamar Avançado (Nível de remuneração 3) | |
|---|---------------|
| VALOR ESTIMADO DA CAUSA | VALOR DA HORA |
| Até 50.000,00 | R\$ 350,00 |
| R\$ 50.000,01 a 100.000,00 | R\$ 400,00 |
| R\$ 100.000,01 a 250.000,00 | R\$ 450,00 |
| R\$ 250.000,01 a R\$ 500.000,00 | R\$ 550,00 |
| R\$ 500.000,01 a R\$ 1.000.000,00 | R\$ 675,00 |
| R\$ 1.000.000,01 a R\$ 2.000.000,00 | R\$ 900,00 |
| R\$ 2.000.000,01 a R\$ 10.000.000,00 | R\$ 1.000,00 |
| Acima de R\$ 10.000.000,00 | R\$ 1.250,00 |

| Patamar Extraordinário | |
|---|---------------|
| VALOR ESTIMADO DA CAUSA | VALOR DA HORA |
| Valor da hora negociado diretamente com o mediador, independentemente do valor da causa | |

ANEXO B



Fale Conosco | Acesso à Informação

Institucional Deputados Atividade Legislativa Orçamento da União

Transparência Comunicação Participe

Página Inicial / Atividade Legislativa / Legislação / Detalhes da Norma

Legislação



Legislação Informatizada - EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45, DE 2004 - Exposição de Motivos

Veja também:

▪ [Publicação Original](#) ▪ [Proposição Originária](#) ▪ [Dados da Norma](#)

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45, DE 2004

Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.

JUSTIFICATIVA

A ESTRUTURA DO IMPÉRIO

Em 1822 a Justiça no País era distribuída pelos juízes inferiores, pela "Casa de Suplicação" do Rio de Janeiro e por três relações, a de Salvador, a de São Luiz do Maranhão e a de Pernambuco.

A Constituição de 1824 modificou essa estrutura, erigindo relações em quase todas as províncias e criando no Rio, além da relação, um Supremo Tribunal de Justiça, ao qual competia conceder ou denegar revistas nos casos e pela maneira que a lei determinasse, conhecer dos delitos e erros de ofício que cometessem os seus ministros, ou das relações, os empregados do corpo diplomático e os presidentes de províncias, conhecer e decidir sobre os conflitos de jurisdição e competência das relações provinciais.

O MODELO ADVINDO COM A REPÚBLICA

Esta organização prevaleceu até a promulgação da Constituição de 24 de fevereiro de 1891. Daí para cá o sistema judiciário transfigurou-se por completo. Mero instrumento dos governos ou vítima de suas perseguições, ao tempo da Monarquia esse sistema, não obstante as reformas por que passou, não grangeou o prestígio e a força que adquiriria com a República.

No modelo de 1891, o Supremo Tribunal Federal, em virtude de sua atribuição de sua atribuição de proferir a última palavra sobre a constitucionalidade das leis votadas pelo Congresso e dos atos praticados pelo Executivo, fulminando-os quando contrários à Constituição, exerceu sobre os demais poderes públicos uma fiscalização superior, pondo-os no caminho da lei sempre que dela, consciente ou inconscientemente, se afastaram. Na verdade, concentrou-se em suas mãos a defesa de todos os direitos, civis como políticos, do povo brasileiro.

Na Primeira República cindiu-se a magistratura, como imposição do regime federativo que triunfava na organização política, em dois ramos independentes - a federal e a estadual. Tínhamos, pois, a magistratura da União e a dos Estados: aquela, composta de juízes federais, um para cada Estado, e de um Supremo Tribunal Federal; e esta, com juízes singulares nas comarcas e um Tribunal de Justiça nas capitais. Tanto a União como os Estados mantinham a Instituição do júri para algumas causas criminais.

Com a Constituição de 1934, o número de juízes do Supremo Tribunal Federal passou de quinze para onze, mantendo-se a dicotomia entre Justiça Federal e Justiça Estadual. Considerou ela como órgão do Poder Judiciário; a Corte Suprema, os juízes e os tribunais federais, militares e eleitorais.

A Carta de 1937 extinguiu a Justiça Federal e estabeleceu que aos Estados competia legislar sobre sua divisão e organização judiciária e prover os respectivos cargos. Nesse diploma aparecem como órgãos do

Poder Judiciários e Supremo Tribunal Federal, os juízes e os tribunais dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os juízes e os tribunais militares.

Pela Constituição de 1946 o Poder Judiciário passou a ser exercido pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Tribunal Federal de Recursos, por juízes e tribunais militares, por juízes e tribunais eleitorais e por juízes e tribunais do trabalho. Na competência dos tribunais, a Lei Maior inseriu a elaboração de seus regimentos internos, a organização de seus serviços auxiliares e a propositura, ao Poder Legislativo, de criação ou extinção de cargos, além da fixação dos respectivos vencimentos.

O PODER JUDICIÁRIO NOS DIAS DE HOJE

O golpe de 1964 trouxe substancial reforma na estrutura do Poder Judiciário.

O ato institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, que ampliou o número de ministros do Supremo Tribunal para dezesseis, restabeleceu a antiga dicotomia de juízes federais e estaduais. Esse diploma suspendeu ainda as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, que o ato institucional nº 1 já restringira em grande medida, bem como o controle jurisdicional de atos punitivos impostos pelos poderes de Revolução, limitando-o ao exame das formalidades extrínsecas, vedada a apreciação dos fatos que os motivaram, bem como de sua conveniência ou oportunidade.

A Constituição de 1967 manteve a organização anterior, mas restaurou as garantias da magistratura.

As restrições vieram, maiores, com o ato institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que tornou a suspender aquelas garantias, bem como a de **habeas corpus** nos casos de crimes políticos e de crimes contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular. Além disto, excluiu se qualquer apreciação do Poder Judiciário todos os atos praticados de acordo com suas determinações.

O ato institucional nº 6, de 1º de fevereiro de 1969, tornou a reduzir para onze o número de ministro do Supremo Tribunal Federal e deu grande ênfase à competência da Justiça Militar, fazendo-a abranger também os civis nos casos de repressão dos crimes contra a segurança nacional ou instituições militares.

Pela emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 foram incluídos, entre os órgãos do Poder Judiciário, os tribunais e os juízes estaduais. As normas do ato 6 referentes à Justiça Militar foram inseridas na nova lei básica. A emenda instituiu o princípio que veio permitir aos tribunais de Justiça dos Estados disporem em resolução, pela maioria absoluta de seus membros, sobre a divisão e a organização judiciárias, cuja alteração, entretanto, só pode ser feita de cinco em cinco anos.

A timidez com que o governo brasileiro vem atendendo à necessidade de modernização de nosso aparelhamento judiciário tem sido, sem dúvida, a causa da crise avassaladora em que há muitos anos se esbate a nossa Justiça. Quase sempre tardia, deixa que esta se embarace na inabilidade e incompetência das partes, e sofre hoje, mais do que nunca, o impacto arbitrário do Poder, representado por seus órgãos de segurança, que não vacilam em usar de prepotência, negligenciando conscientemente todo o elenco dos direitos humanos. Desprovidos de garantias, são poucos, muito poucos os que não cruzam os braços, à espera de que acabe a avalanche.

Ora, a administração da Justiça é problema que a todos interessa. Não basta que o Legislativo elabore as leis e o Executivo as sancione. É preciso que o Judiciário assegure a sua execução em cada caso concreto. A norma jurídica só ganha corpo e produz efeitos quando fielmente aplicada. É através dos julgados que os direitos se tornam incontestáveis e a vontade de seus titulares se apresenta em forma coercitiva. As decisões dos juízes e tribunais são, portanto, a última etapa da vida do Direito. Com propriedade, diz Carlos Medeiros da Silva que, "sem um funcionamento adequado da organização judiciária, o País caminharia para a desordem e a descrença nas suas instituições" (Carlos Medeiros da Silva, in Revista de Direito Administrativo, 114).

A REFORMA NECESSÁRIA

Daí, naturalmente, falar-se, desde há muito e com insistência, na necessidade de ampla reforma do Poder Judiciário, que abranja desde as pequenas comarcas do Interior até o Supremo Tribunal Federal.

A propósito, em visita protocolar ao Supremo Tribunal Federal, logo após a sua posse na chefia do Executivo, o então Presidente Ernesto Geisel, tomando conhecimento da situação de crise e que se debatia o Judiciário, concordou com os ministros que o receberam quanto à necessidade de o submeter à tão falada e ampla reforma, a fim de lhe emprestar condições para o cumprimento da missão que lhe cabia dentro dos ideais de desenvolvimento sócio-econômico do País.

Com a finalidade de planejá-la, a Corte Suprema procedeu a uma metódica colheita de dados, os quais, devidamente selecionados e estudados, deveriam indicar o caminho a seguir.

Desde então, movimentaram-se juízes, advogados e representantes do Ministério Público, procurando oferecer alternativas válidas para a transformação do panorama judiciário brasileiro num sistema eficiente de distribuição da justiça.

O DIAGNÓSTICO DA JUSTIÇA

Afinal, o Supremo Tribunal ofereceu, em junho de 1975, um alentado relatório ao Presidente da República, que qualificou de "diagnóstico".

Contudo, de um diagnóstico, o que se esperaria é que tivesse tornado o mal transparente, de modo a que pudesse ser atacado em profundidade, e nas causas: o diagnóstico se opõe à consideração superficial, que atende apenas aos sintomas. Em 1974, quando os ministros do Supremo Tribunal Federal clamaram por uma "reforma ampla e global" na Justiça brasileira, seu interlocutor, o Presidente Ernesto Geisel, deferiu-lhes a iniciativa da empresa, ressaltando que caberia ao próprio Supremo levantar um "diagnóstico das necessidades da Justiça". É sob este nome que chegou às mãos do Presidente o extenso relatório com a resposta do Supremo. O conteúdo do documento, entretanto, ficou aquém do nome convencional: escaparam-lhe algumas áreas críticas do mal, prejudicando a profundidade do conjunto. Faltava simetria entre o "diagnóstico" e a reforma "ampla e global" que se reclamou.

O "diagnóstico" assinalou o óbvio: a Justiça brasileira é cara, morosa e evada de senões que são obstáculos a que os jurisdicionados recebam a prestação que um Estado democrático lhe deve. Tais falhas vieram bem acentuadas em alguns setores; e de maneira mais discreta em outros. Faltou, de maneira geral, uma configuração mais exata da crise; a situação presente decorre da defasagem entre o conservadorismo tão típico das classes jurídicas e o ímpeto desenvolvimentista que se espalhou pela resto da vida do país desde a revolução de 1964.

Por um desses absurdos inerentes a todo processo revolucionário, o Judiciário foi o único dos poderes do Estado que manteve uma estrutura praticamente inalterada: enquanto o Legislativo e o Executivo foram modificados - e, diga-se de passagem, nem sempre de maneira feliz - o Judiciário foi esquecido. Acusou o reflexo de tais transformações, sem ter colhido seus eventuais benefícios. E permaneceu como fora concebido: para atuar dentro de um esquema menos ambicioso, de uma sociedade estável, onde valessem realmente os precedentes na apreciação dos casos levados à Justiça. A caducidade dos conceitos anteriormente esposados é que urgiu, afinal, o evidente: uma extensa e profunda revisão, para que se possa, de novo, dar a cada um o que é seu.

Mas diagnóstico pressupõe, ainda, que se ofereçam soluções. Algumas alternativas apresentadas pelo relatório transmitido à Presidência da República mereciam, de fato, longa meditação. Não se pode, porém, deixar de acusar algumas omissões imperdoáveis.

A Magistratura é tão somente um dos ângulos do triângulo judiciário, que ela forma com o Ministério Público e a advocacia. Ora, deixando os dois últimos sem uma palavra sequer, o Supremo Tribunal Federal também deixou de esgotar a matéria que lhe fora afeta. Assim, se é realidade imperiosa a necessidade de se

apurar o nível de recrutamento dos juízes e de exigir uma reciclagem constante de seus conhecimento jurídicos, por que não afirmar o mesmo de promotores públicos e advogados? O despreparo dos juízes é, sem dúvida, causa de preocupação; mas, de vez que estes não julgam de ofício, deve preocupar igualmente o despreparo de promotores e advogados. A formação intelectual do juiz não poderá, de si só, remediar a injustiça em que redundar uma causa, por mal posta ou mal preparada.

A proliferação, desenfreada e irresponsável das faculdades de Direito em todo o território nacional, com diminuição diretamente proporcional na qualidade e eficiência do ensino, deixou-nos com uma safra nem sempre ociosa de bacharéis. Sem consciência de sua precária capacitação técnica, eles avançaram para o exercício da Advocacia, do Ministério Público e até da Magistratura. É inegável que, em certa medida, desse despreparo decorreram o desprestígio atual e, em última análise, a dignidade e independência recusadas ao Judiciário. Um saber jurídico ciosamente preservado e constantemente fomentado entre juízes, promotores e advogados, teria sido certamente salvaguarda de um mínimo de independência e dignidade, ainda quando mantida a suspensão de garantias oriundas do Ato Institucional nº 5.

O ideal de uma Justiça bem equacionada pelas partes exige, ao lado da cultura jurídica, a independência moral. Neste particular, de modo algum teria o Supremo Tribunal Federal invadido a seara alheia se houvesse mencionado em seu relatório os problemas que afligem tanto o Ministério Público quanto a Advocacia, um e outra humilhanamente expostos a investidas centralizadoras do Poder Público Federal. O procedimento do Supremo teria sido legítimo, como foi quando não hesitou em manifestar-se expressamente acerca de dois problemas paralelos e igualmente cruciais: o sistema de penas ora vigente e o estado lastimável dos meios carcerários.

Hoje, mais do que nunca, juízes, membros do Ministério Público e advogados precisam de reservas de grandeza moral para saber discernir entre o justo e o injusto, inamovibilidade e irreduzibilidade de vencimentos - e, infelizmente, o relatório só se lembrou desta última como se as primeiras não fossem de maior relevância -, só mesmo a grandeza moral os impedirá de ceder como tantas vezes tem dolorosamente acontecido, às injunções e pretensões dos poderosos do momento. A grandeza moral será uma barreira para que o ordenamento jurídico não se desvaneça ou fique à deriva, entre as correntes de interesses estranhas à essência e aos propósitos do Direito da Justiça.

O desejo aparentemente unânime de mudança, manifestado na visita oficial do então Presidente Geisel ao Supremo Tribunal Federal não é fácil de transformar-se em realidade. Não se trata apenas de meios, de facilidades materiais, de modificação e sofisticação dos quadros a que uma reforma de conteúdo burocrático poderia atender. As mazelas quase crônicas da Justiça brasileira não são de caráter meramente funcional.

Indagamo-nos sobre se haveria coragem para aquela reestruturação de alto a baixo: a reclamada como indispensável e urgente, sob os estímulos do ambiente informal em que o visitante ilustre deixou o Supremo. O "diagnóstico" não conseguiu dirimir nossa dúvida e indagação. Reaparelhar o Poder Judiciário ultrapassa de muito considerações materiais e administrativas, para atingir questões morais e políticas. O Império da Justiça, se não é tomado como simples figura de relatório, situa-se numa pátria - o Estado de Direito. Sem assentá-la definitivamente sobre esse fundamento indispensável, a preciosidade de qualquer reforma será decorativa e vã.

UMA NOVA JUSTIÇA

Uma conclusão, portanto, se impõe, diante do pouco que se fez a nível da elaboração constitucional dos anos 86/88. A Justiça, em seus vários setores precisa modernizar-se, com a consciência de que os juízes fazem parte da comunidade e que somente enquanto partícipes dessa mesma comunidade podem distribuir Justiça. Não apenas no campo da criminalidade, mas em todos os outros, relativos aos direitos civis, trabalhistas, comerciais e tributários.

Daí a proposta de uma nova organização da carreira de juiz, fixando-se mais demoradamente à comunidade, para que não seja apenas - como hoje acontece - um repetidor das alegações das partes.

Isto se reflete na questão da aquisição da vitaliciedade, garantia que não pode ser apenas outorgada por mecanismos burocráticos, mas que tem de alcançar o comportamento real do juiz na comunidade, chamando-a a opinar a respeito, através de instituições como o Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil.

A questão da Justiça não reside apenas nos juízos e tribunais inferiores, mas deve merecer, por igual, a maior atenção a composição dos tribunais superiores, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, propondo-se uma outra dinâmica para o recrutamento de seus juízes, tendo em vista a soberania que deve ser resguardada a todo custo, do Poder Judiciário.

Na verdade, o problema é mais profundo, porque o Poder Judiciário é, dentre os três Poderes da República, o único infenso à fiscalização. Enquanto o Executivo é Fiscalizado pelo Legislativo, este pelo povo e ambos pelo Poder Judiciário. Os juízes não se submetem a qualquer modalidade de censura externa.

Não basta, para o estabelecimento de controles na atividade do Poder Judiciário, a participação intensa, no caso representado pelo Ministério Público e pela Ordem dos Advogados, no recrutamento de juízes e na outorga da vitaliciedade, bem como uma intervenção mais intensa do Congresso Nacional na investidura dos magistrados dos tribunais superiores.

Será da maior relevância que qualquer cidadão, como direito seu, o Ministério Público e a Ordem dos Advogados, como dever, possam participar da instauração e do acompanhamento de procedimentos contra magistrados, nos casos de corrupção.

Com essas providências, às quais ir-se-ão acrescentar outras, apresentadas pelos ilustres membros da Câmara e do Senado, poderemos, afinal, contar com mecanismos que dêem àqueles que representam o Poder Judiciário a necessária representatividade para que a função de julgar deixe de privilegiar alguns e passe a ser legítimo direito de todos.

De notar-se que perde sentido, nesse sistema, a chamada Justiça Militar, a qual deverá ater-se aos problemas da disciplina interna dos quartéis.

Propõe-se também uma justiça do trabalho mais ágil, reformulando-se as normas até hoje inspiradas pela Carta Del Lavoro, da Itália fascista.

A esse propósito, não tem mais sentido a organização ainda existente, com juízes chamados classistas, despreparados para a função judicante e que mais dificultam do que agilizam a aplicação da justiça para a classe trabalhadora.

Juízes especiais, nas comarcas de maior população, recrutados na forma prevista pela Constituição, com as garantias de inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos e vitaliciedade, dará à classe trabalhadora, como já o faz a justiça comum, prestação jurisdicional mais condizente com as relações entre empregadores e empregados que o atual sistema propicia.

Relativamente à Justiça Federal, retorna-se ao sistema anterior ao golpe de 1964, que criou uma Justiça Federal de primeira instância realmente inviável, incapaz de dar cumprimento às suas tarefas, propiciando, dada a falta de infraestrutura para uma Justiça sediada na Capital dos Estados, com jurisdição em todo o seu território, numa situação de verdadeira denegação de justiça.

O "deficit nos seus julgamentos requer uma providência capaz de aproximá-la de seus jurisdicionados, com a entrega de decisão dos litígios de maior interesse da União, à Justiça estadual, que está aparelhada para esse mister.

Os ministros e juízes, que passarão a não ter funções a partir da reforma ora proposta, serão postos em disponibilidade, podendo, entretanto, optar pela sua transferência para a magistratura estadual de primeira instância, na forma estabelecida no projeto, passando a compor seus quadros.

CONCLUSÃO

As proposições sugeridas servem, portanto, quando mais não seja, como tema de um debate fecundo sobre uma nova organização da justiça no Brasil.

Sala das Sessões, em 26.03.92

Hélio Bicudo

- | | |
|-------------------------|-------------------------|
| - HÉLIO BICUDO | - NILMARIO MIRANDA |
| - JAQUES WAGNER | - LOURIVAL FREITAS |
| - MARIA LAURA | - VALDIR GANZER |
| - CARLOS SANTANA | - PAULO ROCHA |
| - JOÃO PAULO | - FLAVIO DERZI |
| - VLADIMIR PALMEIRA | - DELCINO TAVARES |
| - PAULO DELGADO | - BERALDO BOAVENTURA |
| - PAULO BERNARDO | - SALATIEL CARVALHO |
| - RAUL PONT | - WILMAR PERES |
| - EDÉSIO PASSOS | - MENDES BOTELHO |
| - JOSÉ FORTUNATI | - ODACIR KLEIN |
| - ALCIDES MODESTO | - MARIA VALADÃO |
| - BENEDITA DA SILVA | - FERNANDO FREIRE |
| - PEDRO TONELLI | - RUBENS BUENO |
| - LUCI CHOINASKI | - EVALDO GONÇALVES |
| - EDUARDO JORGE | - FLÁVIO ARNS |
| - JOSÉ GENOÍNO | - DANIEL SILVA |
| - JOSÉ CICOTE | - LAIRE ROSADO |
| - CHICO VIGILANTE | - GERALDO ALCKMIN FILHO |
| - FLORESTAN FERNANDES | - OTTO CUNHA |
| - MARIA LUIZA FONTENELE | - CIRO NOGUEIRA |
| - ADÃO PRETTO | - MAURICI MARIANO |
| - AGOSTINHO VALENTE | - JOSÉ THOMAS NONO |
| - JORGE UEQUED | - REGINA GORDILHO |
| - JOÃO ALMEIDA | - DERVAL DE PAIVA |
| - AÉCIO NEVES | - JOSÉ DIRCEU |
| - BETH AZIZE | - JOSÉ ALDO |
| - ROBERTO FREIRE | - JÓRIO DE BARROS |
| - EFRAIM MORAIS | - VITTORIO MEDIOLI |

- | | |
|----------------------------|-------------------------|
| - BASILIO VALLANI | - RENILDO CALHEIROS |
| - VIVALDO BARBOSA | - RONIVON SANTIAGO |
| - ÂNGELO MAGALHÃES | - CÉLIA MENDES |
| - ELIO DALLA-VÉCCHIA | - SIGMARINGA SEIXAS |
| - TILDEN SANTIAGO | - CELIO DE CASTRO |
| - PEDRO ABRÃO | - JAMIL HADDAD |
| - JOSÉ CARLOS VASCONCELLOS | - ULDURICO PINTO |
| - GONZAGA MOTA | - CARLOS ROBERTO MASSA |
| - ALBERTO HADDAD | - EDUARDO MOREIRA |
| - JACKSON PEREIRA | - LUIZ GUSHIKEN |
| - SANDRA STARLING | - REDITÁRIO CASSOL |
| - PAULO TITAN | - NEUTO DE CONTO |
| - CELSO BERNARD | - RENATO VIANNA |
| - VALTER PEREIRA | - JOÃO HENRIQUE |
| - IVAN BURITY | - ROBERTO TORRES |
| - JOSÉ VICENTE BRIZOLA | - ARIOSTO HOLANDA |
| - PEDRO NOVAIS | - DELFIM NETTO |
| - ADELAIDE NERI | - JOSÉ SANTANA DE |
| - HILARIO COIMBRA | VASCONCELLOS |
| - WAGNER DO NASCIMENTO | - DERCIO KNOP |
| - JUNOT ABI-RAMIA | - NELSON MORRO |
| - ADROALDO STRECK | - FRANCISCO EVANGELISTA |
| - HAGAÚS ARAUJO | - NELSON TRAD |
| - FÁBIO FELDMANN | - JANDIRA FAGHALI |
| - KOYU IHA | - JONAS PINHEIRO |
| - NILTON BAIANO | - JOSÉ TELES |
| - ISRAEL PINHEIRO | - LUIS HENRIQUE |
| - EDUARDO MATIAS | - OSMANIO PEREIRA |
| - WALTER NORRY | - JUTAHY JUNIOR |
| - JORGE TADEU MUDALEN | - EDMUNDO GALDINO |
| - ANTONIO CARLOS MENDES | - JAYME SANTANA |
| THAME | - ROSE DE FREITAS |
| - MAGALHÃES TEIXEIRA | - WILSON MOREIRA |
| - CESAR MAIA | - JOSÉ LINHARES |
| - GASTONE RIGHI | - ERNESTO GRADELLA |
| - PAULO HARTUNG | - PAULO PAIM |
| - MUNHOZ DA ROCHA | - VITAL DO RÉGO |

| | |
|--------------------------|------------------------------|
| - JOSÉ SERRA | - ALDO REBELO |
| - AUGUSTO CARVALHO | - ALBERTO GOLDMAN |
| - MENDES RIBEIRO | - PEDRO PAVÃO |
| - GENEBALDO CORREIA | - SAID FERREIRA |
| - MARINO CLINGER | - MIGUEL ARRAES |
| - SAULO COELHO | - EDIVALDO MOTTA |
| - RAQUEL CANDIDO | - VALDOMIRO LIMA |
| - ANDRÉ BENASSI | - SÓLON BORGES DOS REIS |
| - OSWALDO STECCA | - EDI SILIPRANDI |
| - CARLOS KAYATH | - JOSÉ LUIZ CLEROT |
| - ALOIZIO MERCADANTE | - MIRO TEIXEIRA |
| - LIBERATO CABOCLO | - CIDADINHA CAMPOS |
| - HAROLDO SABOIA | - WALDIR PIRES |
| - MAURILIO FERREIRA LIMA | - PINGA FOGO DE OLIVEIRA |
| - ALUIZIO ALVES | - ETEVALDA GRASSI DE MENEZES |
| - LUIZ GIRÃO | - JOSÉ REINALDO |
| - EDSON SILVA | - IVO MAINARDI |
| - NILSON GIBSON | - ROBERTO VALADÃO |
| - RITA CAMATA | - AROLDI GÓES |
| - LYSÂNEAS MACIEL | |

Este texto não substitui o original publicado no Diário do Congresso Nacional - Seção 1 de 01/05/1992

Publicação:

- Diário do Congresso Nacional - Seção 1 - 1/5/1992, Página 7849 (Exposição de Motivos)

55ª Legislatura - 3ª Sessão Legislativa Ordinária

Telefone: +55 (61) 3216-0000 | Disque Câmara: 0800 619 619

Câmara dos Deputados - Palácio do Congresso Nacional - Praça dos Três Poderes - Brasília - DF - Brasil - CEP 70160-900

CNPJ: 00.530.352/0001-59