



POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS DE INTERESSES NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO: ENTRE OS ESCOPOS E A REALIDADE¹

NATIONAL JUDICIARY POLICY FOR THE APPROPRIATE DISPUTE RESOLUTION WITHIN THE JUDICIARY: BETWEEN SCOPES AND REALITY

Silas Dias de Oliveira Filho²

RESUMO: Visando a concretizar o direito fundamental de acesso à ordem jurídica justa, o CNJ editou a Resolução n. 125/2010, que instituiu a “Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses no âmbito do Poder Judiciário”. Este artigo propõe analisar se os objetivos almejados pela iniciativa em tela vêm sendo concretizados tal como enunciados por sua base normativa. A partir da abordagem metodológica de Direito e Políticas Públicas, bem como por meio de revisão bibliográfica, pesquisa empírica e emprego do método dedutivo, foi possível identificar que a referida política pública vem sendo executada, precipuamente, como forma de prestígio ao objetivo de gestão de acervo do Judiciário, sendo relegado a segundo plano o escopo de conferir tratamento adequado aos conflitos.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso à justiça; políticas públicas; escopos; tratamento adequado de conflitos; gestão de processos judiciais.

ABSTRACT: Aiming to concretize the fundamental right of access to Justice (art. 5th, XXXV, CF), the CNJ edited the Resolution n. 125/2010, which implemented the “National Judiciary Policy for Adequate Treatment of Conflicts of Interests within the Judiciary”. This article proposes to analyze whether the objectives pursued by the initiative in question have been achieved as stated by its normative basis. From the methodological approach of Law and Public Policies, as well through bibliographic review, empirical research and use of the deductive method, it was possible to identify that this public policy has been implemented, primarily, as a form of prestige to the objective of managing the number of judicial cases pending, with the scope of providing adequate treatment to conflicts being relegated to the background.

KEYWORDS: Access to justice; public policies; scopes; adequate treatment of conflicts; management of court proceedings.

¹ Artigo recebido em 03/05/2022 e aprovado em 11/07/2022.

² Doutor em Direito Processual Civil (USP). Mestre em Direito Processual Civil (USP). Especialização em Direito Notarial e Registral (ANHANGUERA-UNIDERP). Especialização em Direito Civil e Direito Processual Civil (DAMÁSIO). Juiz de Direito (TJSP). Ex-Juiz de Direito (TJMG). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). São Paulo/SP, Brasil. E-mail: silasdf@gmail.com.



1. INTRODUÇÃO

O acesso à Justiça é assegurado entre os direitos e garantias fundamentais pelo art. 5º, XXXV, da CF. No âmbito processual, é imprescindível que o instrumento estatal de resolução de conflitos de interesses³ seja dotado de técnicas efetivas e estruturado à luz de garantias capazes de permitir a obtenção de um resultado pacificador e justo.

Ocorre que considerar somente esse aspecto não explica adequadamente o complexo fenômeno, eis que, por vezes, a solução adjudicada decorrente do processo judicial mostra-se imprópria. Necessário, portanto, voltar os olhos às características do conflito de interesses, para, somente então, identificar a melhor solução para resolvê-lo.

Nesse contexto, o CNJ criou, por meio da Resolução n. 125/2010, a “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”⁴, visando a alcançar o referido objetivo.

Contudo, é possível verificar um segundo escopo que, aparentemente, também é perseguido por essa política pública: a gestão do acervo processual, possibilitando uma redução do número de conflitos judicializados.

O objeto deste artigo é analisar a referida política sob as lentes da abordagem de Direito e Políticas Públicas, visando a identificar se o programa vem sendo executado para a consecução do escopo tido como principal ou se vem prevalecendo o objetivo secundário, mais alinhado a interesses institucionais do Poder Judiciário.

³ É importante assentar que, no âmbito da política pública em tela, a expressão “conflitos de interesses” é empregada pelo viés da ciência processual, referindo-se à ideia de disputa entre duas partes sobre determinado bem da vida em relação ao qual ambas afirmam possuir direito. Remete-se à definição tradicional de lide de Carnelutti: “*conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida*” (CARNELUTTI, Francesco. *Sistema dei Diritto Processuale Civile*. Milano: Casa Editrice Dottore Antonio, v. I, 1936). Difere, portanto, da conotação observada no âmbito do Direito Administrativo, como pode ser verificado, por exemplo, no tratamento conferido pela Lei n. 12.813/2013, que, em seu art. 3º, I, dispõe: “*Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se: I - conflito de interesses: a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública. (...)*”. Assim, sempre que, neste trabalho, for utilizada a expressão “conflito de interesses”, seu significado será aquele próprio do Direito Processual.

⁴ Diante da extensa denominação oficial, que possui nome e diversos sobrenomes, com o objetivo de tornar mais fluida a leitura, o programa será referido neste trabalho como “política de tratamento adequado”.



2. WELFARE STATE E POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA

O advento do *welfare state* é fenômeno complexo, verificado tanto em países desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento⁵, havendo diversas teorias destinadas a explicá-lo⁶.

Uma das características dessa organização social é a consolidação dos direitos de segunda dimensão entre as conquistas dos direitos da cidadania⁷. Tais direitos sociais exigem prestações positivas do Estado e tiveram o condão de alterar, de forma substancial, a participação do Poder Judiciário em sua concretização, implicando ressignificação do conteúdo da garantia de acesso à Justiça, que deixou de ser vista como simples acionamento formal dos órgãos judiciais⁸.

Tratou-se de fenômeno mundial, cujo marco de maior expressão pode ser identificado no “Projeto Florença”, realizado na Itália⁹ e que culminou com a proposição de “ondas renovatórias” de acesso à Justiça¹⁰.

A evolução da concepção renovada desse direito fundamental levou à ideia contemporânea de “acesso à ordem jurídica justa”, pela qual os cidadãos têm o direito de acessar os meios adequados, judiciais ou extrajudiciais, adjudicatórios ou consensuais, para

⁵ DRAIBE, Sônia Miriam, Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto (org.); ARRETCHE, Marta (org.); MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 27-64, 2007, 2007, p. 33.

⁶ ÖKTEM, Kerem Gabriel. *Pathways do universal social security in lower income countries: explaining the emergence of welfare states in the developing world*, 2016. 380 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Department of Political Science and Public Administration. Ihsan Doğramaci Bilkent University, Ancara, p. 21-56. Disponível em: <http://repository.bilkent.edu.tr/handle/11693/32607>. Acesso em: 29 mai. 2019.

⁷ MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Tradução: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 63-75.

⁸ CAPPELLETTI, Mauro. O acesso à Justiça como programa de reformas e método de pensamento. Tradução: Hermes Zaneti Júnior. In: *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, v. 395, p. 209-221, jan./fev. 2008, p. 214-216.

⁹ GALANTER, Marc. Access to Justice in a world of expanding social capability. In: *37 Fordham Urban Law Journal*, p. 115-128, 2010, p. 116. Disponível em <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol37/iss1/5>. Acesso em: 29 mai. 2019.

¹⁰ CAPPELLETTI e GARTH, em síntese, identificam as seguintes ondas renovatórias do acesso à Justiça: (i) facilitação do acesso aos hipossuficientes; (ii) representação de direitos transindividuais; (iii) desenvolvimento de técnicas capazes de conferir efetividade ao sistema (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 31-73).



a resolução de seus conflitos de interesse, bem como de obter informação e orientação jurídica indispensáveis ao exercício de sua cidadania¹¹.

Nesse contexto, o CNJ, visando a conferir concretude a garantia prevista no art. 5º, XXXV, da CF, e inspirado pelas ideias que permeiam esse conceito atualizado de “acesso à Justiça”, implantou a “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos Conflitos de Interesse no âmbito do Poder Judiciário”, por meio da Resolução n. 125/2010.

Neste ponto, é possível chegar a algumas conclusões parciais.

A primeira delas é que a ideia de acesso à ordem jurídica justa evoluiu a partir da nova compreensão do acesso à Justiça decorrente das mudanças sociais trazidas pelo advento do *welfare state*.

A segunda é que, inspirado pelas ideias que permeiam o conceito atualizado de acesso à Justiça, o CNJ criou política pública específica com o objetivo de conferir tratamento adequado às diversas espécies de conflitos de interesse.

3. A MENSAGEM DA BASE NORMATIVA

Maria Paula Dallari Bucci propôs quadro de referência para o estudo das principais características de políticas públicas, visando a conferir maior uniformidade ao tratamento da matéria. A ferramenta é composta pelos seguintes elementos: (i) nome oficial do programa de ação; (ii) gestão governamental; (iii) base normativa; (iv) desenho jurídico-institucional; (v) agentes governamentais; (vi) agentes não governamentais; (vii) mecanismos jurídicos de articulação; (viii) escala e público-alvo; (ix) dimensão econômico-financeira do programa; (x) estratégia de implantação; (xi) funcionamento efetivo do programa; (xii) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional¹².

¹¹ WATANABE, Kazuo. Racionalização do sistema de justiça com gerenciamento adequado dos conflitos de interesses. In: WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2019, p. 121.

¹² BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional*. 2016. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 27 mai. 2019.



Para o objetivo deste trabalho releva analisar o terceiro deles, referente à base normativa, verificando se sua estruturação é capaz de revelar o escopo preponderante da política de tratamento adequado conflitos.

O principal diploma normativo é a Resolução n. 125/ 2010, do CNJ, que instituiu a política pública. Observa-se, dessa forma, que o programa em tela não veio a lume, concretamente, por uma lei, mas por ato normativo infralegal – o qual, inclusive, repercutiu no conteúdo do Código de Processo Civil de 2015 e na Lei de Mediação, havendo quem aponte os três diplomas em tela como um “minissistema de justiça consensual”¹³.

Ainda na parte introdutória da Resolução, a título de *consideranda*, é expressamente mencionado que o direito de acesso à Justiça implica “*acesso à ordem jurídica justa*”, o que carrega em si a ideia de solução dos litígios através dos mecanismos mais adequados às suas especificidades. De outro lado, é de se notar a expressa menção à utilização da mediação e da conciliação como mecanismos capazes de reduzir “*a excessiva judicialização dos conflitos de interesse, a quantidade de recursos e a execução de sentenças*”.

O art. 1º declara o direito de todos “*à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade*”. Por sua vez, o art. 2º revela a preocupação com a “*qualidade dos serviços*” e a “*disseminação da cultura da paz*”, mediante “*centralização de estruturas judiciárias, adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores, bem como acompanhamento estatístico específico*”.

Observa-se que as atividades de conciliação e de mediação deverão ser “*consideradas nas promoções e remoções de magistrados pelo critério do merecimento*” (art. 6º, III), havendo, de outro lado, preocupação com a formação e o aperfeiçoamento de juízes, servidores, conciliadores e mediadores, tendo sido, inclusive, regulamentada a atuação destes últimos por meio de um Código de Ética (art. 6º, IV e V). Nota-se, ainda, ter sido possibilitada a celebração de convênios com instituições públicas e privadas de ensino, “*para a criação de disciplinas que propiciem o surgimento da cultura da solução pacífica de conflitos*” (art. 6º, V).

¹³ GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016, p. 65.



Além disso, foram previstos importantes mecanismos jurídicos de articulação, como os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) e os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), cuja criação e implantação é de atribuição dos Tribunais. Os primeiros têm por função planejar e gerenciar a atividade dos segundos, responsáveis pela realização de audiências de conciliação e de mediação (artigos 7º e 8º), sendo estes, necessariamente, compostos por três setores: solução de conflitos pré-processual (conflitos ainda não ajuizados), solução de conflitos processual (conflitos ajuizados) e cidadania (informação e orientação jurídica) (art. 10).

Há determinação de que, nos CEJUSCs, atue pelo menos um servidor capacitado “*para a triagem e encaminhamento adequado dos casos*” (art. 9º, § 2º), sendo que os conciliadores e mediadores deverão ser submetidos a treinamento e aperfeiçoamento contínuo, atendidas as diretrizes mínimas estabelecidas (art. 12), podendo, inclusive, ser remunerados pelos Tribunais (art. 7º, VII).

Criou-se a obrigação de os Tribunais coletarem dados estatísticos acerca das atividades de conciliação e de mediação, os quais serão compilados pelo CNJ (artigos 13 e 14). O Anexo IV discrimina os dados a serem trabalhados, em sua maioria com viés quantitativo (v.g., quantidade de conciliadores/mediadores cadastrados, quantidade de reclamações recebidas, quantidade de sessões de conciliação/mediação designadas/realizadas, quantidade de acordos obtidos, quantidade de atendimentos etc.).

O exame desses diversos dados permite chegar a algumas conclusões parciais.

A primeira delas é que a Resolução CNJ 125/2010 expressamente encampa a ideia de acesso à ordem jurídica justa, fazendo, de outro lado, menção direta aos objetivos de: (i) redução da judicialização, da interposição de recursos e da execução de sentenças; (ii) acesso à solução do conflito pelo meio adequado às suas especificidades; e (iii) disseminação da cultura da paz.

A segunda é que os dois principais mecanismos jurídicos de articulação para planejamento, aperfeiçoamento e execução da política são os NUPEMECs e os CEJUSCs, cuja criação e organização é de atribuição dos Tribunais.

A terceira é que há preocupação com a formação e o aperfeiçoamento contínuo de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores, sendo que, em relação a estes últimos,



o cuidado foi ainda maior, criando-se um Código de Ética e prevendo-se a possibilidade de remuneração pelo trabalho.

A quarta é que foi imposta obrigação ao CNJ e aos Tribunais de trabalharem dados estatísticos acerca das atividades de mediação e de conciliação, as quais, por sua vez, deverão ser computadas para promoções e remoções de magistrados, pelo critério do merecimento. A quinta é que a base normativa da política de tratamento adequado revela preocupações com múltiplos escopos, prevendo instrumentos destinados a alcançá-los, bem como mecanismo de acompanhamento estatístico do desenvolvimento das atividades, com fulcro na coleta e compilação de dados com viés majoritariamente quantitativo.

4. “DOBRANDO” A META

Desde 2009, o CNJ estabelece, em conjunto com os Tribunais, metas nacionais visando a alcançar objetivos relevantes para o Poder Judiciário no que tange à persecução de suas finalidades institucionais¹⁴.

O desempenho dos Tribunais na consecução desses escopos é acompanhado pelo CNJ, por meio de dois relatórios: “Justiça em Números” e “Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário”, ambos acessíveis no sítio eletrônico do órgão¹⁵.

Não obstante a Resolução n. 125/2010 atribua aos Tribunais o dever de prestar informações estatísticas acerca da execução da política de tratamento adequado e ao Conselho a obrigação de compilá-las, somente dois anos após a implantação do programa houve a inclusão da resolução consensual de litígios entre as metas nacionais.

¹⁴ Segundo o Conselho Nacional de Justiça, “as metas nacionais foram criadas pela Resolução CNJ n. 70, de março de 2009, que definiu o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário. O objetivo foi estabelecer compromisso nacional para o fortalecimento da proteção dos direitos fundamentais e para o desenvolvimento de uma sociedade livre, justa e solidária” (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2009-2013*. Brasília, 2014, p. 9. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas>. Acesso em: 30 jun. 2019).

¹⁵ www.cnj.jus.br



Inicialmente, o tema foi tratado pela “Meta 10”¹⁶, em 2012, e pela “Meta 5”¹⁷, em 2013, em relação às quais apenas a Justiça Federal assumiu o compromisso de incrementar a realização de audiências e demais atividades tendentes à resolução consensual de conflitos. Em 2012, o objetivo foi aumentar em, ao menos, 10% a designação de audiências de conciliação, tendo sido alcançado em 89,93%. Em 2013, os termos da meta foram mantidos, adotando-se como paradigma os números obtidos em 2012, porém, houve desempenho 26% inferior àquele observado no ano anterior¹⁸.

Em 2014, a potencialização da autocomposição não figurou entre as metas nacionais, tendo retornado somente 2015, consubstanciada na “Meta 3”¹⁹, com adesão da Justiça Federal e da Justiça Estadual²⁰.

Ambos os ramos não conseguiram alcançar os resultados almejados, os quais eram diversos para cada um deles. A Justiça Federal, cujo objetivo era aumentar o número de acordos homologados em relação ao ano anterior, acabou com um índice 27,47% menor. Por sua vez, a Justiça Estadual deveria impulsionar o trabalho dos CEJUSCs, homologando acordos pré-processuais em número superior à média das homologações nas unidades jurisdicionais correlatas. Embora houvesse 647 CEJUSCs instalados, apenas 274 alcançaram o patamar estipulado, o que representa percentual de cumprimento de 42%²¹.

Considerando-se individualmente os Tribunais de ambas as Justiças, 21,88% das Cortes alcançaram a meta em 2015²².

¹⁶ Meta 10: Designar 10% a mais de audiências de conciliação do que as designadas no ano anterior (2011).

¹⁷ Meta 5: Designar audiências e realizar demais atividades de conciliação adequadas à solução de conflitos em número maior do que o ano de 2012.

¹⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2009-2013*. Brasília, 2014, p. 45. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas>. Acesso em: 30 jun. 2019.

¹⁹ Meta 3: Aumentar o percentual de casos solucionados por conciliação em relação ao ano anterior e impulsionar os trabalhos dos CEJUSCs.

²⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2017*. Brasília, 2018, p. 25. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas>. Acesso em: 30 jun. 2019.

²¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2015*. Brasília, 2016, p. 25-26. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas>. Acesso em: 30 jun. 2019.

²² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2015*. Brasília, 2016, p. 46-47. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas>. Acesso em: 30 jun. 2019.



Ainda no ano de 2015, merece destaque a circunstância de que, pela primeira vez, os dados referentes à conciliação também foram compilados e divulgados no relatório “Justiça em Números 2016”. O documento apontou como “*tímidos*” os desempenhos das Justiças Estadual e Federal – respectivamente, 9,4% e 3,4% das decisões terminativas proferidas foram homologatórias de acordo –, considerando melhor o rendimento da Justiça do Trabalho – 25,3% das decisões terminativas proferidas foram de homologação de autocomposição. A média nacional ficou no patamar de 11,1%. Menciona-se, ainda, a “*tendência de melhora*” desses índices, em razão do advento do Código de Processo Civil de 2015, que instituiu a audiência de conciliação e mediação obrigatória como etapa do procedimento comum²³.

Em 2016, houve manutenção da “Meta 3”, sem alteração de seu conteúdo, tendo a ela aderido as Justiças Federal, Estadual e do Trabalho²⁴.

Para a Federal, fixou-se o objetivo de aumentar o percentual de conciliação em relação a 2015. Contudo, este não foi alcançado, tendo sido verificada uma redução do índice de acordos em 9,52%²⁵.

No âmbito da Estadual, os escopos foram aumentar o número de casos solucionados por conciliação em relação ao ano anterior – independentemente do desempenho das unidades jurisdicionais – e instalar mais CEJUSCs. Em relação ao primeiro objetivo, a meta foi, em geral alcançada, tendo havido incremento de 15,91% do número de homologações de conciliações, consideradas, desta vez, tanto as pré-processuais quanto as processuais. Quanto à instalação de CEJUSCs, foram implantados 497 novos centros²⁶, não tendo sido identificada a existência, no objetivo específico, da fixação de um número mínimo de novas unidades a ser alcançado.

²³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2016: ano-base 2015*. Brasília, 2016, p. 45, 148, 167 e 224. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 30 jun. 2019.

²⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2017*. Brasília, 2018, p. 25. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metlas>. Acesso em: 30 jun. 2019.

²⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2016*. Brasília, 2017, p. 26. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metlas>. Acesso em: 30 jun. 2019.

²⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2016*. Brasília, 2017, p. 26. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metlas>. Acesso em: 30 jun. 2019.



No que tange à Justiça do Trabalho, o escopo foi aumentar o índice de conciliação na fase conhecimento em dois pontos percentuais, em relação à média obtida em 2013/2014. Não houve o atingimento da meta, ficando o índice de cumprimento em 93,13%²⁷.

Considerando individualmente os Tribunais dos três ramos do Judiciário, verifica-se que 42,86% das Cortes cumpriram a meta em 2016²⁸.

Quanto ao “Justiça em Números 2017”, que sintetizou os dados referentes a 2016, o CNJ apontou que 11,9% das decisões terminativas proferidas pelo Judiciário foram homologatórias de acordo (Justiça Estadual: 10,9%; Justiça Federal: 4,4%; Justiça do Trabalho: 25,8%). Mais uma vez foi ressaltada a “*tendência de aumento*” desse percentual, diante do advento do Código de Processo Civil de 2015, o qual, porém, foi taxado de “*tímido*”. Nota-se que o índice de conciliação foi classificado como “*baixo*” e como um “*gargalo*” da justiça brasileira²⁹.

Em 2017, somente a Justiça Federal e a Justiça do Trabalho assumiram o compromisso de incentivar a conciliação e a mediação³⁰. Não foi possível identificar a razão pela qual a Justiça Estadual não aderiu à “Meta 3”, a qual, em razão da ausência deste ramo do Judiciário, foi submetida a alteração na redação em seu enunciado, excluindo-se a menção aos CEJUSCs³¹.

A Justiça Federal teve como meta incrementar em 2% o percentual de processos encerrados com homologação de acordo em relação aos novos feitos distribuídos. O resultado foi positivo, tendo sido alcançado o índice de 7,54%, o que representa uma taxa de cumprimento da meta de 376,77%³².

²⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2016*. Brasília, 2017, p. 26. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metlas>. Acesso em: 30 jun. 2019.

²⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2016*. Brasília, 2017, p. 52-53. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metlas>. Acesso em: 30 jun. 2019.

²⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2017: ano-base 2016*. Brasília, 2017, p. 125 e 182-183. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 30 jun. 2019.

³⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2017*. Brasília, 2018, p. 25. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metlas>. Acesso em: 30 jun. 2019.

³¹ Meta 3: Aumentar os casos solucionados por conciliação.

³² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2017*. Brasília, 2018, p. 25. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metlas>. Acesso em: 30 jun. 2019.



Por sua vez, na Justiça do Trabalho, foi mantida a meta anterior (aumento de 2 pontos percentuais em relação ao mesmo biênio de 2013/2014). A meta não foi alcançada, tendo sido atingido o percentual de 92,34% de cumprimento³³.

Contudo, embora o índice de cumprimento da meta tenha sido ultrapassado na Justiça Federal e quase alcançado na Trabalhista, se se considerarem individualmente os Tribunais, de ambas as Justiças, apenas 31,03% das Cortes conseguiram atingir o desempenho esperado³⁴. Embora todos os Tribunais Regionais Federais tenham conseguido resultado acima da prospecção, apenas quatro dos vinte e quatro Tribunais Regionais do Trabalho lograram alcançar o patamar planejado, circunstância que impactou de forma significativa este último índice.

O relatório “Justiça em Números 2018”, com dados referentes ao ano de 2017, registrou a crescente “*melhora*” nos índices de conciliação, tendo as homologações de acordo alcançado o patamar de 12,1% das decisões proferidas no Judiciário nacional (Justiça Estadual: 10,7%; Justiça Federal: 7,1%; Justiça do Trabalho: 24,8%). Todavia, qualificou-se a evolução da política permanente de conciliação como “*lenta*”, revelando-se certo grau de frustração com o impacto do Código de Processo Civil de 2015, ao mencionar-se o incremento do índice de conciliação em “*apenas um ponto percentual*” ao longo de dois anos. Diante disso, depositaram-se novas esperanças em uma mudança de metodologia na construção do índice de conciliação a partir do ano de 2018, que passará a computar, também, as conciliações realizadas na fase pré-processual, trazendo, provavelmente, “*resultados mais alvissareiros*”³⁵.

No ano de 2018, não houve alterações quanto ao conteúdo da “Meta 3”. Novamente, não houve adesão da Justiça Estadual, tendo participado apenas a Justiça Federal e a Justiça do Trabalho³⁶.

³³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2017*. Brasília, 2018, p. 26. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metasp>. Acesso em: 30 jun. 2019.

³⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2017*. Brasília, 2018, p. 52-53. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metasp>. Acesso em: 30 jun. 2019.

³⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2018: ano-base 2017*. Brasília, 2018, p. 137-138 e 198. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 30 jun. 2019.

³⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2018*. Brasília, 2019, p. 23. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metasp>. Acesso em: 30 jun. 2019.



A Justiça Federal continuou com o objetivo de fomentar o incremento de, ao menos, em 2% o número de processos conciliados, na fase de conhecimento, em relação aos distribuídos. A meta foi alcançada, tendo sido atingido o índice de 7,89%, ou seja, cumprimento da meta no percentual de 394,69%³⁷.

A seu turno, embora tenha sido mantido o objetivo específico (aumento de dois pontos percentuais no índice de conciliação na fase de conhecimento em relação ao biênio de 2013/2014), a Justiça do Trabalho não conseguiu cumprir a meta, tendo atingido o patamar de 90,84%³⁸.

Considerados individualmente os Tribunais dos dois segmentos da Justiça, o percentual de cumprimento da “Meta 3” foi de 37,93%³⁹. Novamente, não obstante todos os Tribunais Regionais Federais tenham alcançado os resultados esperados, apenas sete dos vinte e quatro Tribunais Regionais do Trabalho conseguiram atingir a expectativa, impactando negativamente este índice.

O relatório “Justiça em Números 2019”, relativo aos dados do ano de 2018, apresentou medidas adotadas tidas como importantes para incrementar o sucesso da autocomposição, como o desenvolvimento do programa “Resolve”, destinado a promover projetos e ações que incentivem a pacificação social por meio da conciliação e da mediação, bem como a classificação dos CEJUSCs como “unidade judiciária” (Resolução CNJ n. 219/2016), o que teve repercussões no cálculo das lotações paradigmas dos referidos centros. Entretanto, a avaliação dos resultados obtidos não foi positiva, mencionando-se que “*não houve variações significativas no indicador de conciliação no 2º e 1º grau em relação ao ano anterior*”⁴⁰.

Para o ano de 2019, a Justiça Estadual voltou a aderir à “Meta 3”⁴¹, ao lado da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho. Para a Justiça Estadual, o objetivo específico foi “*aumentar*

³⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2018*. Brasília, 2019, p. 23. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metasp>. Acesso em: 30 jun. 2019.

³⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2018*. Brasília, 2019, p. 24. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metasp>. Acesso em: 30 jun. 2019.

³⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2018*. Brasília, 2019, p. 48-49. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metasp>. Acesso em: 30 jun. 2019.

⁴⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2019: ano-base 2018*. Brasília, 2019, p. 142-147. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 22 out. 2021.

⁴¹ Meta 3: Estimular a conciliação.



o indicador *Índice de Conciliação do Justiça em Números em 2 pontos percentuais em relação ao ano anterior*”; para a Justiça Federal, *“fomentar o alcance percentual mínimo de 5% na proporção dos processos conciliados em relação aos distribuídos”*; e para a Justiça do Trabalho, *“manter o índice de conciliação na fase de conhecimento, em relação ao percentual do biênio 2016/2017”*. No âmbito da Justiça Federal, todos os Tribunais Regionais Federais lograram êxito, alcançando a meta estabelecida, alcançando, em média, o percentual de 9,04% dos processos encerrados por meio de conciliação, o que representa percentual de cumprimento de 180,1%. Em relação à Justiça do Trabalho, houve cumprimento da meta no percentual de 97,10%, o que se traduz em um índice de conciliação de 43,7%. No que tange à Justiça Estadual, o cumprimento da meta foi no patamar de 86,17%, alcançando-se o patamar de 15,64% no índice de conciliação, inferior ao obtido no ano anterior⁴².

O “Justiça em Números 2020” trouxe avaliação diametralmente oposta à edição de 2020 no que tange ao impacto do Código de Processo Civil de 2015 no incremento das soluções consensuais, registrando que, em *“três anos, o número de sentenças homologatórias de acordo cresceu 5,6%, passando de 3.680.138 no ano de 2016 para 3.887.226 em 2019”*. Apresentou, ainda, dado que, aparentemente, contrariou as expectativas criadas com a inserção dos procedimentos pré-processuais na base de cálculo dos índices de autocomposição⁴³.

Em 2020, a “Meta 3” continuou tendo o escopo de “estimular a conciliação”, contando com a adesão da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho e da Justiça Estadual. À Justiça Federal estabeleceu-se o objetivo de *“fomentar o alcance percentual mínimo de 6% na proporção dos processos conciliados em relação aos distribuídos”*; à Trabalhista, *“manter*

⁴² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2019*. Brasília, 2020, p. 22-23. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-2019/>. Acesso em: 22 out. 2021.

⁴³ Confira-se: “ao considerar o índice de conciliação total, incluindo os procedimentos pré-processuais e as classes processuais que não são contabilizadas neste relatório (por exemplo, inquéritos, reclamação pré-processual, termos circunstanciados, cartas precatórias, precatórios, requisições de pequeno valor, entre outros), há redução no índice de conciliação de 12,5% para 9,6% ” (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2020: ano-base 2019*. Brasília, 2020, p. 171-177. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 22 out. 2021).



o índice de conciliação na fase de conhecimento, em relação ao percentual do biênio 2017/2018”; à Estadual, “aumentar o indicador índice de conciliação da Justiça em Números em 2 pontos percentuais em relação ao ano anterior”⁴⁴.

Os resultados referentes ao ano de 2020 foram significativamente impactados pela pandemia de COVID-19, o que, inclusive, fez com o que Conselho Nacional de Justiça criasse grupo de trabalho para acompanhar o fenômeno (Portaria n. 74/2020).

Apesar do cenário adverso, a Justiça Federal conseguiu alcançar a meta, ainda que com menor grau de sucesso em relação ao ano anterior. Atingiu o percentual de cumprimento de 113,18%, encerrando 6,83% dos processos, no período, por conciliação. A Justiça do Trabalho teve desempenho superior ao do período anterior, conseguindo, desta vez, atingir o objetivo, cumprindo a meta em 100,40%, a consubstanciar índice de conciliação de 45,18%. A Justiça Estadual sofreu as maiores consequências, apresentando redução do índice de conciliação para 13,19%, o que representa o percentual de 64,06% do escopo proposto⁴⁵.

O relatório “Justiça em Números 2021” tornou a apresentar visão negativa acerca da repercussão do advento do Código de Processo Civil de 2015 na promoção da solução autocompositiva⁴⁶.

Atribuiu-se, ademais, a forte queda no índice de conciliações em 2020 aos efeitos deletérios da pandemia de COVID-19⁴⁷.

O exame desses diversos dados permite chegar a algumas conclusões parciais.

⁴⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2020*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metadados/metadados-2019/>. Acesso em: 22 out. 2021.

⁴⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2020*. Brasília, 2021, p. 17-18. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metadados/metadados-2019/>. Acesso em: 22 out. 2021.

⁴⁶ Destaca-se do referido documento: “mesmo com o novo Código de Processo Civil (CPC), que entrou em vigor em março de 2016, tornando obrigatória a realização de audiência prévia de conciliação e mediação, em quatro anos o número de sentenças homologatórias de acordo diminuiu 18,8%, passando de 2.987.623 sentenças homologatórias de acordo no ano de 2015 para 2.426.027 em 2020” (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2021: ano-base 2020*. Brasília, 2021, p. 191-198. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 22 out. 2021).

⁴⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2021: ano-base 2020*. Brasília, 2021, p. 191-198. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 22 out. 2021.



A primeira delas é que a preocupação com a utilização das metas para o fomento da consecução dos objetivos da política de tratamento adequado somente surgiu dois anos após sua implantação. A Resolução CNJ n. 125 foi publicada em 2010, porém, a primeira meta referente ao incremento da utilização dos métodos consensuais somente foi criada em 2012.

A segunda é que inexistiu adesão uniforme às metas pelos diversos ramos da Justiça, sendo que apenas a Justiça Federal participou do objetivo em todos os anos, desde sua criação. Relewa destacar a ausência de comprometimento da Justiça Estadual nos anos de 2016 e 2017, eis que se trata de segmento com ampla competência atribuída pela Constituição Federal e, conseqüentemente, com significativo aporte de conflitos a serem resolvidos, sendo assim, campo propício para o desenvolvimento da política de tratamento adequado.

A terceira é que, em geral, as metas não foram alcançadas. À exceção do desempenho da Justiça Federal nos últimos anos do acompanhamento (2017 a 2020) e da Justiça Trabalhista no último (2020), os objetivos específicos dos segmentos da Justiça não foram atingidos, seja globalmente, seja considerando individualmente os Tribunais.

A quarta é que a compilação de dados referentes à conciliação, no relatório “Justiça em Números”, não obstante as obrigações correlatas impostas ao CNJ e aos Tribunais pela Resolução CNJ n. 125/2010, somente passou a ser feita a partir do ano de 2016 (data-base 2015). Ou seja, somente depois de cinco anos da implantação da política de tratamento adequado, foi desenvolvido um índice para medir o percentual de sentenças e decisões homologatórias de acordo em relação ao total de provimentos judiciais terminativos proferidos (excluídas do cômputo, até então, as conciliações pré-processuais).

A quinta é que, segundo o relatório “Justiça em Números”, o índice de conciliação sofreu incremento de um ponto percentual entre o período de 2015 a 2017, tendo essa evolução sido considerada “lenta” pelo órgão idealizador da política de tratamento adequado.

A sexta é que há uma aparente tendência do CNJ de regular as metas visando a uma possível melhora no índice de atingimento (v.g., Metas 2019), bem como de alterar a metodologia para alcançar resultados mais expressivos (v.g., consideração, a partir do ano



de 2018, no relatório Justiça em Números, das conciliações pré-processuais na formação do índice de conciliação).

Esse fenômeno é percebido ao se cotejar a “Meta 3” da Justiça Estadual, para o ano de 2019, que é o incremento do índice de conciliação em dois pontos percentuais em relação ao ano anterior (2017). Contudo, como o próprio relatório aponta, a partir de 2018, passaram a ser computadas nesse índice as conciliações pré-processuais, o que, possivelmente, tenderia a elevá-lo, facilitando, assim, o alcance da meta, independentemente da adoção de medidas concretas destinadas a tal fim⁴⁸.

Também se observa essa situação nas metas referentes à Justiça Federal e à Justiça do Trabalho.

No caso da Justiça Federal, estabeleceu-se a meta de alcançar o índice de 5% de processos encerrados com autocomposição em relação ao número de feitos distribuídos. Nos dois anos anteriores, esse ramo da Justiça alcançou percentuais superiores a 7%, sendo que, com a mudança da metodologia de formação do índice de conciliação (inclusão de acordos pré-processuais), cria-se cenário bastante favorável ao alcance da meta, sem que, necessariamente, ações concretas sejam tomadas.

Em relação à Justiça do Trabalho, nota-se que, desde o início de sua participação no cumprimento da “Meta 3”, apenas a minoria dos Tribunais Regionais havia conseguido melhorar em dois pontos percentuais o índice de conciliação, durante a fase de conhecimento, com relação ao biênio de 2013/2014. Assim, as metas para 2019 e 2020 foram estabelecidas em patamar mais baixo, limitando-se a prever a manutenção dos resultados obtidos no biênio anterior. Com isso, ajustaram-se as expectativas ao desempenho que já vinha sendo verificado, circunstância que favorece o cumprimento do objetivo, sem que haja a adoção de medidas concretas destinadas a essa finalidade.

⁴⁸ Contudo, os dois últimos relatórios “Justiça em Números” revelaram que a inclusão dos procedimentos pré-processuais acarretou, na verdade, redução do percentual de autocomposições (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2021: ano-base 2020*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 22 out. 2021; BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2020: ano-base 2019*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 22 out. 2021).



5. ENTRE OS ESCOPOS E A REALIDADE

O exame da mensagem da base normativa permite verificar que o escopo de tratamento adequado de conflitos de interesse, embora existente formalmente com grande destaque na Resolução n. 125/2010, divide espaço com outros objetivos, que, embora secundários, são merecedores de regulação em diversos dispositivos do ato.

Apesar de as determinações de formação e de contínuo aperfeiçoamento dos agentes executores terem estreita relação com o correto emprego dos meios adequados de solução de conflitos, verifica-se que existe apenas uma menção na Resolução à atividade da triagem, sem que esta seja desenvolvida com maior aprofundamento⁴⁹ – o que seria imprescindível para fornecer melhores elementos para balizar a difícil tarefa de identificar a natureza do conflito e o método de solução mais indicado a solucioná-lo.

Um dos grandes desafios para a superação da “cultura da sentença” em direção à “cultura da pacificação” é a barreira cultural⁵⁰. Quanto ao ponto a Resolução prevê instrumento relevante, consistente na cooperação com instituições de ensino para o oferecimento de disciplinas voltadas à disseminação da cultura de solução pacífica de conflitos. Todavia, a abordagem escolhida não revela, necessariamente, um compromisso com a solução adequada do conflito, uma vez que, dadas as especificidades do litígio, a resolução adequada pode ser a adjudicatória, seja judicial ou extrajudicial (arbitragem). Destarte, o fomento pura e simplesmente à solução pacífica – e não ao desenvolvimento da habilidade de identificar a solução adequada ao conflito – pode significar, tão-somente, comprometimento com a ideia de redução do número de processos judiciais.

Não obstante tenha havido cuidado com a qualificação dos conciliadores e dos mediadores, prevendo-se Código de Ética, diretrizes mínimas de capacitação e possibilidade de remuneração pelo desempenho da atividade, a Resolução determina que, em relação aos juízes, a atividade de conciliação e mediação seja computada para fins de promoção ou

⁴⁹ OSTIA, Paulo Henrique Raiol. *Conciliação e acesso à justiça: um estudo qualitativo dos centros Judiciários de solução de conflitos e cidadania*, 2018. 232 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 217.

⁵⁰ WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: YARSHELL, Flávio Luiz (coord.); MORAES Maurício Zanoide de (coord.). *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Ginover*. 1ª ed. São Paulo: DPJ Editora, p. 684-690, 2005, p. 685.



remoção por merecimento, circunstância que sugere possível prestígio ao aspecto quantitativo em detrimento do qualitativo⁵¹.

Ademais, conquanto seja imprescindível a coleta de dados estatísticos para a avaliação da execução da política pública, denota-se que estes são majoritariamente de viés quantitativo, não havendo preocupação com a análise qualitativa do desempenho do programa. A abordagem eminentemente quantitativa pode ser reveladora da preponderância de objetivos de gerenciamento de acervo do Poder Judiciário em detrimento da efetiva implantação de uma cultura voltada à resolução adequada dos conflitos de interesses, à luz das especificidades de cada litígio⁵².

Por sua vez, a leitura realizada pelo próprio CNJ acerca do desempenho do cumprimento das metas relacionadas à utilização dos meios consensuais de resolução de conflitos (em 2012, “Meta 10”; em 2013, “Meta 5”; a partir de 2014, “Meta 3”), bem como a análise quanto à composição e à variação do índice de conciliação, incluído no relatório “Justiça em Números” a partir da edição de 2016 (ano-base: 2015), denotam uma abordagem mais próxima do escopo de gerenciamento de acervo do Poder Judiciário que do objetivo de tratamento adequado dos conflitos de interesse.

Em relação aos relatórios das metas nacionais, observa-se que desde o relatório publicado em 2016 (ano-base: 2015) há expressa menção à utilização da conciliação como forma de “*potencializar a desjudicialização*”, considerando-se os mecanismos consensuais como “*formas alternativas*”, capazes de solucionar de modo “*célere*” os conflitos⁵³. Essa

⁵¹ OSTIA, Paulo Henrique Raiol. *Conciliação e acesso à justiça: um estudo qualitativo dos centros Judiciários de solução de conflitos e cidadania*, 2018. 232 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 217. Anote-se que TARTUCE e SILVA consideram essa previsão como salutar, eis que tenderia a incentivar os juízes a se dedicarem às atividades de conciliação e de mediação (TARTUCE, Fernanda; SILVA, Erica Barbosa e. A conciliação diante da política judiciária de tratamento adequado de conflitos. In: TUCCI, José Rogério Cruz e (coord.); RODRIGUES, Walter Piva (coord.); AMADEO, Rodolfo da Costa Manso Real (coord.). *Processo Civil: Homenagem a José Ignacio Botelho De Mesquita*. São Paulo: Quartier Latin, p. 60-78, 2013, p. 60-78).

⁵² OSTIA, Paulo Henrique Raiol. *Conciliação e acesso à justiça: um estudo qualitativo dos centros Judiciários de solução de conflitos e cidadania*, 2018. 232 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 121.

⁵³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2015*. Brasília, 2016, p. 25. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metlas>. Acesso em: 30 jun. 2019.



mesma observação se repete, nos relatórios publicados em 2017 (ano-base: 2016)⁵⁴, 2018 (ano-base: 2017)⁵⁵ e 2019 (ano-base: 2018)⁵⁶.

Além disso, os relatórios “Justiça em Números” fornecem ainda mais subsídios para a identificação do direcionamento conferido pelo CNJ à execução da política de tratamento adequado.

A partir da edição de 2016 (ano-base: 2015), foi criado o “índice de conciliação”, que resulta do percentual de processos judiciais encerrados mediante decisão homologatória de acordo em relação ao total de sentenças proferidas⁵⁷.

Nota-se que o Conselho depositava grande expectativa de que o advento do Código de Processo Civil de 2015 tivesse o condão de elevar o índice de conciliação, em razão da previsão da realização, como etapa obrigatória do procedimento comum, de uma audiência de conciliação e mediação (art. 334, do CPC)⁵⁸. Essa mesma aspiração é repetida no relatório seguinte, publicado em 2017 (ano-base: 2016)⁵⁹. Todavia, no relatório de 2018 (ano-base: 2017), o CNJ constata que, ao longo de dois anos, a audiência obrigatória contribuiu – ao lado de outros fatores – para o incremento do índice de conciliação em “*apenas*” um ponto percentual⁶⁰.

⁵⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2016*. Brasília, 2017, p. 26.

⁵⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2017*. Brasília, 2018, p. 25. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metadados>. Acesso em: 30 jun. 2019.

⁵⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2018*. Brasília, 2019, p. 23. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metadados>. Acesso em: 30 jun. 2019.

⁵⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2016: ano-base 2015*. Brasília, 2016, p. 45. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 30 jun. 2019.

⁵⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2016: ano-base 2015*. Brasília, 2016, p. 45. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 30 jun. 2019.

⁵⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2017: ano-base 2016*. Brasília, 2017, p. 125. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 30 jun. 2019.

⁶⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2018: ano-base 2017*. Brasília, 2018, p. 198. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 30 jun. 2019.



No mais, nos três relatórios divulgados após a criação do índice de conciliação, o CJN classificou o papel desempenhado pela utilização dos métodos consensuais como “*tímido*”⁶¹.

Além disso, considerou o “*baixo*” desempenho da conciliação como um “*gargalo*” da Justiça, informando que, a partir do ano-base 2018, seria promovida uma alteração de metodologia na composição do índice de conciliação, que passaria a abranger as mediações e conciliações pré-processuais, circunstância que teria o condão de permitir a obtenção de “*resultados mais alvissareiros*”⁶².

Afigura-se, nítido, portanto, seja pela análise do suporte normativo, seja pelo exame dos relatórios divulgados pelo CNJ, que a política de tratamento adequado vem sendo direcionada à obtenção de resultados destinados ao gerenciamento do acervo do Poder Judiciário, inclusive com incentivo à utilização indiscriminada de meios consensuais, independentemente da natureza do litígio. E, diante do resultado quantitativo tido como insatisfatório, busca-se promover alteração na metodologia do índice de apuração, com vistas a, ainda que artificialmente, obter diagnóstico tido como mais favorável.

Todavia, essa abordagem dos meios alternativos (ou adequados) de resolução de conflitos, focada na redução do acervo processual do Poder Judiciário por meio da desjudicialização, destoa da atual concepção acerca do emprego desses métodos⁶³.

O critério para a escolha do método de resolução de conflitos mais apto a solucionar o caso concreto reside na existência de relação de adequação entre o mecanismo de resolução

⁶¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2016: ano-base 2015*. Brasília, 2016, p. 266. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 30 jun. 2019; BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2017: ano-base 2016*. Brasília, 2017, p. 148. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 30 jun. 2019; BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2018: ano-base 2017*. Brasília, 2018, p. 182-183. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 30 jun. 2019.

⁶² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2018: ano-base 2017*. Brasília, 2018, p. 198. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 30 jun. 2019.

⁶³ WATANABE, Kazuo. Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses – utilização dos meios alternativos de resolução de controvérsias. In: WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2019, p. 99.



e o conflito a ser solucionado, sem a qual dificilmente poderá ser alcançado um resultado justo⁶⁴.

Ainda que o processo estatal não seja apropriado para a resolução de todas as espécies de conflitos⁶⁵, em determinadas situações, mostra-se como o mais adequado. De outro lado, os métodos consensuais não se mostram aptos para a resolução de todas as modalidades de lides, de modo que seu emprego indiscriminado pode ensejar prejuízos às partes, acrescentando maiores custos ao já desgastante ciclo do litígio⁶⁶.

No mais, a utilização dos meios de resolução consensuais sem qualquer critério, ao contrário de colaborar para e consecução dos fins almejados pela política de tratamento adequado, reforça a corrente contrária à sua utilização, segundo a qual o acordo seria uma opção problemática e indesejável, não sendo viável sua utilização como prática genérica⁶⁷.

Destarte, o real cumprimento do escopo de tratar adequadamente os litígios, consoante primeiramente proposto pela política pública em tela, não prescinde da promoção de uma *triagem*, uma *identificação* do método de resolução (judicial ou extrajudicial, consensual ou

⁶⁴ Trata-se de expressão da “instrumentalidade metodológica”, apresentada por SALLES nos seguintes termos: “a instrumentalidade se faz, sob esta abordagem, por meio do direcionamento da atividade cognitiva ao atendimento de necessidades concretas de determinada situação, seja do direito envolvido, seja da natureza do conflito envolvido. É, portanto, a partir das características condicionantes e peculiaridades de área que se deve avaliar e construir a resposta processual” (SALLES, Carlos Alberto de. *Arbitragem em contratos administrativos*. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 25).

⁶⁵ FABRÍCIO critica a concepção de que o processo é o melhor mecanismo para a resolução de toda e qualquer espécie de litígio, a qual denomina de “panprocessualismo” (FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. O interesse de agir como pressuposto processual. In: *Revista EMERJ*. Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 164-195, jan./abr. 2018, p. 179. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v20_n1/revista_v20_n1_164.pdf. Acesso em: 06 jun. 2019). Também SALLES identifica esse fenômeno, nomeando-o de “transsubstancialidade”, o qual “corresponde à premissa, no mais das vezes implícita, de as normas e arranjos processuais serem aplicáveis a qualquer tipo de relação de direito material, indistintamente dos diversos campos fáticos e jurídicos em que possa estar inserido” (SALLES, Carlos Alberto de. *Arbitragem em contratos administrativos*. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 20).

⁶⁶ SALLES, Carlos Alberto de. O consenso nos braços do Leviatã: os caminhos do Judiciário brasileiro na implantação de mecanismos adequados de solução de controvérsias. In: *RJLB*. Ano 4, n. 3, p. 215-241, 2018, p. 219.

⁶⁷ Segundo FISS, “o acordo, no processo civil, é análogo à transação penal: geralmente, o consentimento é obtido via coação; a transação pode ser realizada por alguém que não possui autoridade; a ausência de instrução processual e de julgamento cria um subsequente e problemático envolvimento do juiz; e embora os dockets sejam abreviados, a justiça pode não ter sido feita. Assim como a transação penal, o acordo é uma rendição às condições da sociedade de massa e não deveria ser encorajado ou valorizado” (FISS, Owen. *Um novo processo civil*. Tradução: Carlos Alberto de Salles et al. São Paulo: RT, 2004, p. 124).



adjudicatório) mais *adequado* à luz das especificidades do conflito de interesses a ser solucionado.

Consequentemente, a adoção de *critérios puramente quantitativos* (v.g., número de processos encerrados com homologação de acordo; número de processos evitados mediante homologação de acordo) seria *insuficiente* para medir o grau de efetividade da política de tratamento adequado, uma vez que despreza critérios qualitativos, destinados a verificar se o meio de resolução empregado era adequado ao litígio resolvido e se o resultado alcançado foi satisfatório⁶⁸.

Assim, conforme inicialmente idealizada a política de tratamento adequado, a redução de acervo e a desjudicialização seriam consequências de sua efetividade e não escopos a serem por ela alcançados. Contudo, a prática sinaliza para cenário diverso, no qual preponderam os objetivos relacionados ao gerenciamento de acervo do Judiciário⁶⁹.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *welfare state* trouxe profundas modificações na organização social, marcando uma atuação estatal caracterizada pelo aspecto positivo ou prestacional, a qual teve, também, repercussões quanto à compreensão do conteúdo do direito fundamental de acesso à Justiça. A evolução da ciência jurídica acerca do tema culminou com o desenvolvimento da ideia de “acesso à ordem jurídica justa”, que abarca não somente o acesso formal aos órgãos jurisdicionais, mas o direito de acesso a meios adequados para a resolução de das diversas

⁶⁸ Ou seja, se alcançou o escopo de pacificar com justiça (DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 9ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, v. I, 2017, p. 486-487; v. tb. GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016, p. 66).

⁶⁹ Em sua tese de doutorado, OSTIA realizou pesquisa empírica em cinco CEJUSCs em São Paulo/SP, submetendo questionários específicos aos usuários e aos representantes dos centros acerca do desenvolvimento das atividades de conciliação e de mediação. Após a análise dos resultados, chegou à seguinte conclusão: “Ainda que não seja possível confirmar o controle do acervo de casos como o principal emprego da conciliação, este está entre os principais, não se conseguindo apurar nas práticas analisadas traços profundos de tratamento adequado de conflitos, ainda que a busca por qualidade das práticas esteja presente” (OSTIA, Paulo Henrique Raiol. *Conciliação e acesso à justiça: um estudo qualitativo dos centros Judiciários de solução de conflitos e cidadania*, 2018. 232 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 222).



espécies de conflitos interesses, bem como o de obter informações e esclarecimentos indispensáveis ao exercício da cidadania.

A “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses”, instituída pela Resolução CNJ 125/2010, encampou essa ideia, estabelecendo política pública de incentivo à utilização dos meios adequados de resolução de conflitos, especificamente, os métodos consensuais, bem como de informação e orientação à população quanto a seus direitos e deveres.

No entanto, o exame da mensagem da base normativa e dos dados referentes à execução do programa revela que o objetivo de tratamento adequado dos conflitos vem sendo colocado em segundo plano, sendo possível identificar o prestígio ao escopo – em tese, secundário – de gestão do acervo processual do Poder Judiciário, com foco na redução do número de processos judiciais.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2016: ano-base 2015*. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 30 jun. 2019.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2017: ano-base 2016*. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 30 jun. 2019.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2018: ano-base 2017*. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 30 jun. 2019.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2019: ano-base 2018*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>.



judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros. Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2020: ano-base 2019*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2021: ano-base 2020*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2009-2013*. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metlas>. Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2015*. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metlas>. Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2016*. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metlas>. Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2017*. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metlas>. Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2018*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metlas>. Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2019*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metlas/metlas-2019/>. Acesso em: 22 out. 2021.



- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2020*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-2019/>. Acesso em: 22 out. 2021.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional*. 2016. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 27 mai. 2019.
- CAPPELLETTI, Mauro. O acesso à Justiça como programa de reformas e método de pensamento. Tradução: Hermes Zaneti Júnior. In: *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, v. 395, p. 209-221, jan./fev. 2008.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002.
- CARNELUTTI, Francesco. *Sistema dei Diritto Processuale Civile*. Milano: Casa Editrice Dottore Antonio, v. I, 1936.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 9ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, v. I, 2017.
- DRAIBE, Sônia Miriam, Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto (org.); ARRETCHE, Marta (org.); MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 27-64, 2007.
- FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. O interesse de agir como pressuposto processual. In: *Revista EMERJ*. Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 164-195, jan./abr. 2018. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v20_n1/revista_v20_n1_164.pdf. Acesso em: 06 jun. 2019.
- FISS, Owen. *Um novo processo civil*. Tradução: Carlos Alberto de Salles *et al.* São Paulo: RT, 2004.
- GALANTER, Marc. Access to Justice in a world of expanding social capability. In: *37 Fordham Urban Law Journal*, p. 115-128, 2010. Disponível em <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol37/iss1/5>. Acesso em: 29 mai. 2019.



- GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Tradução: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- ÖKTEM, Kerem Gabriel. *Pathways do universal social security in lower income countries: explaining the emergence of welfare states in the developing world*, 2016. 380 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Department of Political Science and Public Administration. Ihsan Doğramaci Bilkent University, Ancara. Disponível em: <http://repository.bilkent.edu.tr/handle/11693/32607>. Acesso em: 29 mai. 2019.
- OSTIA, Paulo Henrique Raiol. *Conciliação e acesso à justiça: um estudo qualitativo dos centros Judiciários de solução de conflitos e cidadania*, 2018. 232 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SALLES, Carlos Alberto de. *Arbitragem em contratos administrativos*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- SALLES, Carlos Alberto de. O consenso nos braços do Leviatã: os caminhos do Judiciário brasileiro na implantação de mecanismos adequados de solução de controvérsias. In: *RJLB*. Ano 4, n. 3, p. 215-241, 2018.
- TARTUCE, Fernanda; SILVA, Erica Barbosa e. A conciliação diante da política judiciária de tratamento adequado de conflitos. In: TUCCI, José Rogério Cruz e (coord.); RODRIGUES, Walter Piva (coord); AMADEO, Rodolfo da Costa Manso Real (coord.). *Processo Civil: Homenagem a José Ignacio Botelho De Mesquita*. São Paulo: Quartier Latin, p. 60-78, 2013.
- WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: YARSHELL, Flávio Luiz (coord.); MORAES Maurício Zanoide de (coord.). *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Ginover*. 1ª ed. São Paulo: DPJ Editora, p. 684-690, 2005.
- WATANABE, Kazuo. Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses – utilização dos meios alternativos de resolução de controvérsias. In: WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2019.



WATANABE, Kazuo. Racionalização do sistema de justiça com gerenciamento adequado dos conflitos de interesses. In: WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2019.