



Do litígio à pacificação: uma análise do processo de normatização da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses

*Fabiane Mazurok Schactae¹
Monia Regina Damião Serafim²*

Resumo: O presente artigo caracteriza-se em uma análise de conjuntura da Resolução nº 125 publicada no ano de 2010 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Esse acontecimento institucionalizou os métodos consensuais, em especial a conciliação e a mediação, como um serviço a ser prestado pelo Poder Judiciário, sendo um marco normativo para o estabelecimento de um novo paradigma na resolução de conflitos de interesses. O objetivo é verificar, por meio de uma análise do contexto social e político, os motivos que contribuíram para que o CNJ instituisse a referida política judiciária, que apresenta grande relevância na conjuntura processual brasileira e teve reflexo direto na lei que instituiu o novo Código de Processo Civil brasileiro. Para tanto, realizou-se uma investigação com a metodologia qualitativa, utilizando-se do método dedutivo, realizando-se uma pesquisa descritiva e bibliográfica. Como resultado, observou-se que a Resolução 125/2010 apresenta grande relevância na conjuntura processual brasileira, inclusive como marco normativo para a instituição de um novo paradigma voltado para a solução consensual de conflitos de interesse, sendo que o cenário de surgimento da referida Resolução é marcado pela constatação de uma crise do Poder Judiciário, que buscava encontrar solução para a morosidade, falta de eficiência e elevados gastos para sua manutenção.

Palavras-chave: Análise de conjuntura. Métodos consensuais. Resolução 125 do CNJ.

From litigation to pacification: an analysis of the normatization process of the National Judicial Policy for the adequate treatment of conflicts of interest

Abstract: This article is characterized by an analysis of the context of Resolution No. 125 published in 2010 by the National Council of Justice (CNJ), which instituted the National Judicial Policy for the adequate treatment of conflicts of interest within the scope of the Judiciary. This event institutionalized consensual methods, especially conciliation and mediation, as a service to be provided by the Judiciary, being a normative framework for the establishment of a new paradigm in the resolution of conflicts of interest. The objective is to verify, through an analysis of the social and political context, the reasons that contributed to the CNJ instituting the referred judicial policy, which has great relevance in the Brazilian procedural conjuncture and had a right reflection in the law that instituted the new Code of Conduct. Brazilian Civil Procedure. For that, an investigation was carried out with the qualitative methodology, using the deductive method, carrying out a descriptive and bibliographic research.

Keywords: Analysis of the situation. Consensual methods. CNJ Resolution 125.

¹ Mestranda em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (PPGCSA/UEPG-PR). Graduada em Direito pela UEPG. Docente do Centro Universitário Santa Amélia (UNISECAL). Advogada. E-mail: fabiane.schactae@gmail.com

² Mestranda em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (PPGCSA/UEPG-PR). Especialista em Direito Penal e Criminologia (ICPC). Defensora Pública do Estado do Paraná. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e graduada em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (USP). E-mail: moniaserafim@yahoo.com.br

Introdução

A investigação caracteriza-se em uma análise de conjuntura da ‘Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses’, que regulamentou a mediação e a conciliação no âmbito do Poder Judiciário. A análise foi realizada a partir de pesquisa bibliográfica e documental.

A vida em sociedade gera inúmeros conflitos, sendo que, inicialmente, a resolução desses ocorria por meio da força ou do poder, vigorava a justiça do mais forte, a Lei de Talião conhecida pela expressão “olho por olho, dente por dente”.

Com o fortalecimento do Estado este se incumbiu de solucionar os conflitos, proibindo a realização da justiça pelas próprias mãos, surgindo, assim, a jurisdição estatal, ou seja, o Poder do Estado de dizer o direito. Nesse sentido, afirma Chiovenda (2015, *apud* DIDIER JR, p.154):

Exercendo a jurisdição, o Estado substitui, com uma atividade sua, as atividades daqueles que estão envolvidos no conflito trazidos à apreciação. Não cumpre a nenhuma das partes interessadas dizer se a razão está com ela própria ou com a outra; nem pode, senão excepcionalmente, quem tem uma pretensão invadir a esfera jurídica para satisfazer-se.

A substituição da vontade dos conflitantes pela do Estado é denominada de resolução do conflito por heterocomposição. Nessa modalidade, o Estado, na figura do juiz, um terceiro alheio às partes, aplica a lei ao caso concreto da maneira como considera, a partir dos ditames legais, a melhor forma para a resolução do conflito.

Com a monopolização da resolução dos conflitos por parte do Estado, esse precisou criar meios para que aqueles que vivenciassem um conflito pudessem buscá-lo a fim de obter uma resposta.

O avanço da globalização, as transformações ocorridas na sociedade ao longo do século XX, a expansão dos direitos sociais, a passagem de um Estado liberal para o Estado de bem-estar social, o acesso da classe trabalhadora aos bens de consumo, refletem no Poder Judiciário que vê aumentar o número de sujeitos que a ele recorrem para resolver seus conflitos. Essa crescente intensificação na busca pelo judiciário, indica uma crise no sistema de administração da justiça. (SANTOS,1999 p.143-145).

O crescente aumento de demandas resulta na demora da prestação jurisdicional, o que fere o direito fundamental de acesso à justiça bem como o da razoável duração do processo, desencadeando na necessidade de reformas no sistema jurídico, dentre as quais está a ‘Política Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos’, instituída pela Resolução 125, do Conselho Nacional de Justiça no ano de 2010.

Assim, o artigo objetiva verificar, por meio de uma análise do contexto social e político, os motivos que contribuíram para que o CNJ instituísse a referida política judiciária, que apresenta grande relevância na conjuntura processual brasileira e teve reflexo direto na lei que instituiu o novo Código de Processo Civil brasileiro em 2015. Para tanto, realizou-se uma investigação com a metodologia qualitativa, utilizando-se do método dedutivo, realizando-se uma pesquisa descritiva e bibliográfica.

A estrutura do trabalho aborda o contexto e o cenário da ‘Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflito de Interesses’, que institucionalizou a mediação no Brasil, buscando identificar os atores envolvidos na implementação e execução dos métodos consensuais de solução de conflitos e a relação de forças necessária para a concretização da política.

Métodos autocompositivos

Os métodos autocompositivos caracterizam-se pela resolução de um conflito pelas próprias partes com o auxílio de um terceiro. Ao distinguir os meios de solução de conflitos hetero e autocompositivos, Calmon afirma que:

*Autocomposição é a solução do litígio por decisão consensual das próprias partes envolvidas no conflito. Distingue-se da tutela jurisdicional porque enquanto esta é uma solução heterocompositiva exercida mediante a imposição de um terceiro (imparcial), na autocomposição não há imposição e a solução é *parcial* (por obra dos próprios envolvidos) [...] é fruto do consenso. (CALMON, 2019, p. 51, grifo do autor).*

Além da mediação e da conciliação, existem outras metodologias como por exemplo, a negociação e os círculos de construção de paz, contudo no presente texto apenas aquelas serão abordadas, vez que somente elas estão previstas na normativa que é objeto da análise.

A mediação e a conciliação, diferentemente do modelo de justiça tradicional - heterocompositiva - em que o Estado atua como o protagonista e por meio de uma sentença impõe a solução a partir da aplicação da lei ao caso concreto, o protagonismo é exercido pelas partes, sendo elas as responsáveis pela construção da solução, vigorando o princípio do autorregramento da vontade. Conforme destaca Vezzulla (1998, p.16), a mediação é:

Técnica de resolução de conflitos não adversarial, que, sem imposições de sentenças ou de laudos e com um profissional devidamente formado, auxilia as partes a acharem seus verdadeiros interesses e a preservá-los num acordo criativo em que as duas partes ganhem.

Com relação à conciliação, o que a distingue da mediação é que o terceiro, conciliador, além de auxiliar também poderá sugerir possíveis soluções, o que não cabe ao mediador.

Essas metodologias de resolução de conflitos foram utilizadas ao longo da história em diversos locais. Estudos realizados no final da década de 50 apontaram que áreas da África Oriental, África Central, Austral e Sudão se utilizavam de padrões de vida jurídica e de direito que se moldavam de maneira completamente diversa daqueles do modelo de justiça tradicional adotado em nosso país. Embora os estudos tenham indicado que tais métodos sejam fenômenos utilizados há séculos, foi há aproximadamente 70 anos que seu processo passou a ser objeto de estudos e aprimoramento influenciando os sistemas de justiça estatal. (SANTOS, 1999).

A partir de então diversos países ao redor do mundo passaram a institucionalizar essas metodologias como uma opção dentro do serviço prestado no judiciário. No Brasil, desde a década de 90, tanto a mediação quanto a conciliação já eram utilizadas por instituições privadas, sendo que com relação a elas existia previsão no âmbito do processo judicial, contudo de maneira distinta da proposta na normativa analisada, uma vez que é realizada dentro do processo tradicional e conduzido por magistrado ou servidor nem sempre capacitados para a prática desta forma de ato.

A tentativa de institucionalizar a mediação, como método de prevenção e solução consensual de conflitos se iniciou com o Projeto de Lei nº 4827/1998, de autoria da Deputada Federal Zulaiê Cobra. O projeto apresentado continha apenas sete artigos, os quais serviam a conceituar mediação, os casos em que poderia ser utilizada, quem poderia exercer a função de mediador, as regras do procedimento que poderia ser tanto judicial quanto extrajudicial. (BRASIL, 1998).

Embora o legislativo tenha iniciado a discussão acerca da positivação dos métodos autocompositivos, a institucionalização se deu por ato de um órgão do Poder Judiciário em 2010, mais de 30 anos após de ter sido adotada em países como Reino Unido, França e Estados Unidos, e não só nos países desenvolvidos, mas também foi abrigada logo depois em nações vizinhas, como Colômbia e Argentina. (GABBAY, 2013).

A referida regulamentação será o objeto de análise do presente artigo, tendo em vista que pode ser considerada um acontecimento, segundo o conceito elaborado por Souza (1984), vez que se trata de uma ocorrência com dimensão e efeitos que afetam de forma significativa o sistema judicial brasileiro, por permitir uma nova forma de pensar, conduzir e dar solução às demandas jurídicas da população.

O contexto da promulgação da Resolução 125

A Constituição Federal de 1988 estabelece como direito fundamental o acesso à justiça, dispondo no artigo 5º XXXV que: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”, (BRASIL, 1988). Tal direito, também denominado inafastabilidade

da jurisdição ou direito de ação, é a garantia de ter o seu conflito analisado pelo Estado. Além da inafastabilidade da jurisdição, no mesmo artigo a Carta Magna prevê, no inciso LXXVIII, que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. (BRASIL, 1988).

A intensificação da busca pelo judiciário após o restabelecimento do regime democrático é evidenciada pelo aumento considerável dos números de demandas no Poder Judiciário. No ano da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 foram ajuizadas 350 mil ações, no ano de 2010, ano de edição da Resolução 125, o número chegou a 24.227,727. (CNJ, 2011).

Esse aumento exponencial acaba por ferir o direito fundamental de acesso à justiça, vez que este não resguarda apenas o direito de levar o conflito à apreciação do judiciário, que seria o viés formal do referido direito, mas também abarca o viés material, que consiste na garantia de um acesso efetivo, ou seja, que tenha a resolução do conflito e em tempo reduzido para garantir sua efetividade e atingir o fim da jurisdição que é a pacificação social. (BEDAQUE, 2003).

Desde a década de 1960 ganhou destaque o debate sobre os problemas relacionados ao acesso à justiça, sendo colocado como pontos críticos a capacidade restrita do Judiciário de processar um número cada vez maior de demandas e a menor possibilidade de determinados indivíduos ou grupos acessarem os órgãos judiciários – principalmente aqueles econômica e socialmente mais vulneráveis. Diante desta realidade, o acesso à justiça ganhou status de “o mais básico e fundamental dentre os direitos humanos”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

O questionamento acerca da necessidade de uma mudança no sistema judiciário no Brasil ganhou força na década de 90, com a implantação da política neoliberal do governo Fernando Henrique Cardoso. Numa contribuição para a política neoliberal, o Banco Mundial elaborou estudos sobre o sistema judiciário da América Latina. O estudo teve como finalidade implantar a ideia da necessidade de reforma, contudo não estava voltada diretamente à melhoria da prestação jurisdicional ao cidadão brasileiro, mas sim, à promoção do desenvolvimento econômico e à expansão do capital.

Esse objetivo fica evidente no documento técnico 319, de autoria de Maria Dakolias, intitulado “O setor judiciário na América Latina e no Caribe: Elementos para Reforma”, publicado em 1996 pelo Banco Mundial. Consta no referido documento, no item denominado “Os objetivos da Reforma do Judiciário”, a afirmação de que “as novas relações comerciais demandam decisões imparciais com a maior participação de instituições formais. Todavia, o atual sistema jurídico é incapaz de satisfazer esta demanda[...]”. Destacam-se entre os objetivos do documento a redução da morosidade, ampliação do acesso à justiça, a implantação dos

Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos (MARC). (DAKOLIAS, 1996, documento não paginado).

O Banco Mundial, por meio do referido documento, orientou acerca da necessidade de promover uma reforma no âmbito do Poder Judiciário para promoção do desenvolvimento econômico dos países latino-americanos, conforme destaca o texto:

A reforma do Judiciário faz parte de um processo de redefinição do Estado e suas relações com a sociedade, sendo que o desenvolvimento econômico não pode continuar sem um efetivo reforço, definição e interpretação dos direitos e garantias sobre a propriedade. Mais especificamente, a reforma do judiciário tem como alvo o aumento da eficiência e equidade em solver disputas, aprimorando o acesso à justiça que atualmente não tem promovido o desenvolvimento do setor privado. (DAKOLIAS, 1996, documento não paginado).

A mencionada diretriz do Banco Mundial veio orientar a reforma do judiciário, iniciada em 1992 com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 96, do então deputado Hélio Bicudo, que sofreu posteriormente diversas alterações e foi implementada com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) 45, no ano de 2004. A exposição de motivos da alteração legislativa original constata a necessidade de modernização da justiça, “com a consciência de que os juízes fazem parte da comunidade e que somente enquanto partícipes dessa comunidade podem distribuir a justiça”. (BRASIL, 2004)

A referida emenda provocou diversas alterações no texto constitucional, alterou a estrutura e o funcionamento do Poder Judiciário e também instituiu o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O CNJ é um órgão de natureza administrativa que detém dentre suas funções a de fiscalização da atuação administrativa e financeira, elaboração de relatórios anuais acerca do judiciário brasileiro e proposição de providências que julgar necessárias para melhorar a atuação de tal Poder, tendo exercido o papel de protagonista na institucionalização da mediação e da conciliação.

O CNJ é composto por 15 membros que exercem mandato por 2 (dois) anos admitida uma recondução, sendo composto por membros do Poder Judiciário, a quem compete a presidência do órgão, que é exercida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), do Ministério Público (MP), da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da Sociedade Civil.

Os cenários, na análise de conjuntura, são os espaços onde se desenvolvem as ações da trama social e política, têm elementos específicos que influenciam os acontecimentos, podendo ter vários cenários simultâneos. (SOUZA, 1984,p. 11-12).

O acontecimento objeto da análise, que data de 2010, é reflexo do plano da implantação da política neoliberal no início da década de 90, que atendendo à orientação do Banco Mundial,

dá início à reforma do judiciário que se concretiza em 2004 com a promulgação EC 45, a qual dentre as profundas alterações no texto constitucional, criou o CNJ.

No ano de 2001, a pedido do Ministério das Relações Exteriores do Governo do Brasil, o Serviço de Assessoramento sobre Investimentos Estrangeiros (SAIE), um serviço conjunto da Corporação Financeira Internacional e do Banco Mundial, realizou, na época, uma análise do clima para investimentos no Brasil, com ênfase especial nos IED (investimentos estrangeiros diretos). Segundo este documento, *in verbis*:

Muitos investidores brasileiros e estrangeiros acreditam aparentemente que os funcionários do governo (inclusive os juizes) estão de fato imunes dos processos por corrupção ou por outros crimes e que o Judiciário pouco faz, se é que faz algo, para se aperfeiçoar. Como diz um professor brasileiro “o sistema judiciário brasileiro não tem credibilidade. É lento, ineficiente, oligárquico e incompetente”. Com o mesmo espírito, o estudo de uma autoridade bem conhecida, Armando Castellar, concluiu que a economia brasileira sofre uma redução de 20% na sua taxa de crescimento econômico como consequência direta da ineficiência do Judiciário. (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 38-39).

Verifica-se, portanto, que nos anos que antecederam o surgimento da normativa ora analisada foram realizados estudos impulsionados pelo Banco Mundial relacionando problemas enfrentados no Poder Judiciário com relação à economia nacional, estabelecendo que a morosidade, a falta de confiança e a descredibilidade do seu funcionamento tinham papel relevante para a falta de investimentos no país.

Outro estudo publicado também indicou que os problemas acerca da ineficiência do Poder Judiciário refletiriam negativamente na economia brasileira, destacando que:

A partir de um modelo simples relacionando investimento e crescimento, podemos concluir que esse aumento no investimento levaria a taxa de crescimento do PIB a aumentar em aproximadamente 25%. Ou seja, esses resultados sugerem que o mau funcionamento do judiciário reduziu a taxa de crescimento do PIB em cerca de um quinto. É claro que essa é apenas uma medida aproximada. Uma estimativa precisa iria exigir, entre outras coisas, uma amostra maior, que permitisse estimar o impacto sobre o investimento setorial com alguma precisão e levar em conta as diferentes relações capital-produto em cada setor. Não obstante, o que esses valores deixam claro é que o impacto do mau funcionamento da justiça sobre o crescimento econômico é significativo. (CASTELAR, 2009, p. 74).

Ademais, a crise econômica mundial de 2008, sem dúvida, deve ser levada em consideração como pano de fundo para se analisar propostas de mudanças na estrutura do Estado, tendo em vista que dentre as estratégias liberais-internacionais, está a da redução de gastos públicos (SOUZA, 1984, p. 41). Nesse contexto, e como o judiciário brasileiro é um dos mais custosos do mundo, sem dúvidas o cenário de crise internacional apresenta impactos nas estratégias e decisões do referido poder.

As referidas dificuldades apontadas nos estudos se agravaram ao longo dos anos em razão do aumento significativo de processos judiciais. Conforme consta no relatório Justiça em Números (2010), em 2009 havia no Brasil 86,6 milhões de ações, ressaltando-se que somente naquele ano havia ingressado no judiciário 25,5 milhões. Destaca-se que de cada 100 processos em andamento, apenas 29 tiveram decisão definitiva até o final do ano, o que significa que 71 ficaram pendentes.

O levantamento do CNJ é corroborado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada em 2009 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que divulgou os dados sobre Vitimização e Justiça. Com relação ao tema Justiça, destaca-se que dos domicílios pesquisados, relativos aos 5 últimos anos, “12,6 milhões de pessoas de 18 anos ou mais de idade que tiveram situação de conflito, 92,7% (11,7 milhões) buscaram solução, sendo que 57,8% recorreram principalmente à justiça e 12,4% ao juizado especial”. Das pessoas que não procuraram solução junto à justiça ou juizado especial, 15,9% apontaram como causa a demora e 6,6% por não acreditarem na Justiça. Das que haviam buscado a justiça, 52% ainda não tinham resolvido o conflito. (IBGE, 2010).

Diante deste cenário, por iniciativa dos conselheiros Germana de Moraes e Eduardo Lorenzoni, com o apoio da ministra Ellen Gracie, surge o ‘Movimento pela Conciliação’ que se iniciou em 23 de agosto de 2006, com o projeto ‘Conciliar é Legal’, encabeçado pelo próprio CNJ, focando no incentivo e divulgação da solução de conflitos mediante a construção de acordos. Essas atividades se materializaram posteriormente como projeto permanente do CNJ.

No ano de 2007 o movimento foi ampliado com a Primeira Semana Nacional da Conciliação, atividade que contou com a participação de mais de três mil magistrados e vinte mil servidores e colaboradores para o atendimento de mais de quatrocentas mil pessoas. O ano de 2008 agregou assinatura de termos de cooperação, sendo aberta a semana simultaneamente em sete capitais do país.

A fim de fortalecer o movimento, em 2009, foi instituído o Comitê Gestor da Conciliação, cujas atividades ficaram sob a responsabilidade da Comissão de Acesso à Justiça e Cidadania. A partir da referida iniciativa, diversas ações foram implementadas, como parcerias com entidades representativas de classe, com empresas públicas e privadas e com órgãos públicos; criação de centrais de conciliação; realização de cursos técnicos e de mutirões conciliatórios no âmbito dos Tribunais.

O Ministro Cezar Peluzo em sua posse como presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), em 23 de abril de 2010, em seu discurso de posse, enfatizou o cenário caótico que se

encontrava a Justiça brasileira e destacou a utilização de meios alternativos de resolução de conflitos para contornar esta situação.

O ano de 2010 trouxe, então, a consolidação do Movimento Nacional da Conciliação, com destaque para a capilarização das práticas, o enraizamento do projeto que, para além da semana nacional da conciliação, incorporou-se à agenda permanente dos Tribunais mobilizados para o desenvolvimento do aparato judicial, por meio de soluções alternativas, que visavam à melhoria da prestação jurisdicional, materializada por meio a Resolução 125 do CNJ.

O cenário que gestou a referida normativa, portanto, é o do ‘Movimento pela Conciliação’, com o ‘Conciliar é Legal’, que foi sendo desenvolvido nos Tribunais de Justiça dos diversos estados do país que aderiram ao projeto, culminando, após ganhar força, na elaboração da referida norma no Plenário do Conselho Nacional de Justiça, cenário onde se efetivou o acontecimento aqui analisado.

A aprovação da referida Resolução ocorreu no ano seguinte ao da criação, por parte do CNJ, de um plano de metas para o Poder Judiciário, a fim de dar vazão nas demandas judiciais. Tais metas foram criadas pela Resolução CNJ n. 70, de março de 2009, o qual definiu o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário. Segundo o resumo executivo do Relatório apresentado após o período estabelecido (2009-2013), foram prioridades o aumento da produtividade judicial, a adoção de soluções alternativas de conflitos, a realização de iniciativas para melhoria do sistema criminal, a busca pela razoável duração dos litígios judiciais e a solução célere dos processos relativos a crimes contra a administração e o patrimônio público e as ações de improbidade administrativa.

O Judiciário brasileiro é considerado um dos mais caros dentre os países federais ocidentais, equiparável aos investimentos de países desenvolvidos, sendo elevado, inclusive, em relação à grande maioria deles, destacando-se que a maior fatia das despesas se destina ao pagamento de pessoal. (DA ROS, 2015, p. 4-5).

É nesse contexto de direcionamento e otimização de recursos que surge a normativa e os esforços do CNJ no sentido do fortalecimento dos métodos alternativos de solução de conflitos.

Assim, observa-se que embora o acontecimento date do ano de 2010, é resultado de um processo iniciado muito anteriormente, constituído por um contexto internacional e nacional que influenciou na instituição da Política Nacional de Tratamento Adequado de Conflito de Interesses.

Os atores envolvidos no processo da elaboração da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflito de interesses

Segundo Herbert de Souza (1984, p. 12) na análise de conjuntura, pode-se denominar: “ator é alguém que representa, que encaderna um papel dentro de um enredo, de uma trama de relações”. Assim, o ator pode ser um indivíduo, uma classe, categoria ou grupo social, bem como instituições, sindicatos, partidos políticos, jornais, rádios, emissoras de televisão, igrejas, etc.

Levando-se em consideração a referida conceituação, tem-se o Poder Judiciário como protagonista na institucionalização e implantação da Política de solução de conflitos de interesses. Ainda, deve ser destacada a atuação do então Presidente do STF e CNJ, Ministro Cezar Peluso, no direcionamento da política, que em seu discurso de posse em 23/04/2010, deixou clara a sua preocupação com o sistema heterocompositivo de justiça, afirmando

O mecanismo judicial, hoje disponível para dar-lhes resposta, é a velha solução adjudicada, que se dá mediante a produção de sentenças e, em cujo seio, sob o influxo de uma arraigada cultura de dilação, proliferam os recursos inúteis e as execuções extremamente morosas e, não raro, ineficazes. É tempo, pois, de, sem prejuízo doutras medidas, incorporar ao sistema os chamados meios alternativos de resolução de conflitos, que, como instrumental próprio, sob rigorosa disciplina, direção e controle do Poder Judiciário, sejam oferecidos aos cidadãos como mecanismos facultativos de exercício da função constitucional de resolver conflitos. Noutras palavras, é preciso institucionalizar, no plano nacional esses meios como remédios jurisdicionais facultativos, postos alternativamente à disposição dos jurisdicionados, e de cuja adoção o desafogo dos órgãos judicantes e a maior celeridade dos processos, que já será avanços muito por festejar, representarão mero subproduto de uma transformação social ainda mais importante, a qual está na mudança de mentalidade em decorrência da participação decisiva das próprias partes na construção de resultado, que, pacificando, satisfaça seus interesses. (PELUSO, 2010, p. 9-10).

Assim, conforme analisado pelo contexto de surgimento da normativa, é papel proeminente do Poder Judiciário a implementação da política de incorporação “ao sistema os chamados meios alternativos de resolução de conflitos”, sendo esta, inclusive, uma relevante contribuição do Banco Mundial ao indicar a necessidade de mudanças no sistema de justiça brasileiro.

A Política Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses e o novo rumo do Judiciário

Atribui-se a Montesquieu a divisão de poderes tal como se conhece hoje, a saber, a separação dos poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário, o qual especificou a função a ser desempenhada por cada um:

Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra,

envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. (MONTESQUIEU, 2000, p.167-168).

Nessa clássica separação de poderes, cujo intuito é evitar arbitrariedade por parte do Estado, coube ao Legislativo a função de elaborar as leis. Contudo, nem sempre o legislador acompanha as transformações sociais, sem contar que o processo de elaboração, votação e promulgação das normas demanda tempo.

Com a criação do CNJ em 2004, este passou a ter dentre as suas funções, a de elaborar relatórios anuais sobre a situação do Poder Judiciário e propor providências que julgar necessárias. Foi no exercício dessa função que constatou a necessidade de modificação do sistema judiciário tradicional, heterocompositivo, o qual se mostrava congestionado, conforme apontado por diversos dados já mencionados, propondo assim a Política Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses por meio da Resolução 125/2010, que emana de órgão administrativo, não possuindo assim força de lei, vinculando apenas os integrantes do Poder Judiciário.

A partir do contexto apresentado, verifica-se que a crise do Sistema Judiciário brasileiro foi constatada não apenas por dados e estudos nacionais, mas também por dados do Banco Mundial, sendo que evidentemente, esta análise possui peso bastante relevante na elaboração de metas pelo Poder Judiciário. As análises acerca do impacto da referida crise na economia nacional certamente estimulam o Poder Público a pensar em soluções para a questão.

Fundado em tais constatações, considerando ainda o cenário de crise mundial dos anos de 2008 e 2009, o CNJ estabelece uma série de metas, por meio da Resolução CNJ n. 70, de março de 2009, a qual definiu o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, sendo que uma destas metas é justamente o estímulo a formas alternativas de solução de conflitos.

A existência de um Organismo Internacional como o Banco Mundial, apontando para a gravidade do problema do Judiciário brasileiro, é um fator bastante relevante para que fosse criada a referida Resolução.

Por outro lado, internamente, a multiplicação de demandas sem solução também chamou a atenção para a necessidade de implementação de reformas no sistema de justiça, dentre os quais, a institucionalização de formas alternativas de solução de conflitos, a fim de dar maior agilidade e eficiência para o sistema de justiça.

Outro ponto que merece atenção, em especial considerando um cenário de crise econômica mundial vivenciado nos anos de 2008 e 2009, é o dos gastos envolvidos para manutenção do Poder Judiciário, sendo que evidentemente, a demora das ações judiciais impacta de forma significativa o aumento dos custos necessários para manutenção do sistema de justiça.

Válido analisar dados apresentados pelo relatório 'Justiça em Números 2019' acerca da força de trabalho do Poder Judiciário, vez que boa parte dos recursos destinados ao órgão são relativos ao pagamento de pessoal. Em 2018, o Poder Judiciário contava com um total de 450.175 pessoas em sua força de trabalho, sendo 18.141 magistrados (4%), 272.138 servidores (60,5%), 73.926 terceirizados (16,4%), 64.609 estagiários (14,4%) e 21.361 conciliadores, juizes leigos e voluntários (4,75%). Este dado é bastante significativo, tendo em vista que segundo pesquisa realizada pela Universidade de São Paulo no ano de 2019, apesar do texto da Resolução nº 125/10 ter previsão de pagamento de remuneração, não encontraram, nos estados visitados, nenhum caso de conciliador remunerado. (CNJ, 2019)

Assim, verifica-se que a atividade jurisdicional, por meio da referida Resolução está sendo, em parte, transferida para voluntários, dos quais se espera que auxiliem a resolver a crise do Poder Judiciário. Há delegação de responsabilidade estatal para terceiros que não integram os quadros do judiciário, tendência observada justamente em estratégias neoliberais de diminuição do Estado. Assim, percebe-se que o neoliberalismo é uma força presente na estratégia estabelecida na referida Resolução.

O texto original³ da Resolução é distribuído em quatro capítulos que abordam, respectivamente, acerca da instituição da política, das atribuições do CNJ, das atribuições dos Tribunais e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) e do Portal da Conciliação. Dentre os assuntos tratados na Resolução, cabe destacar que a mesma contempla que “o acesso à justiça vai além da vertente formal, que é a entrada em juízo do pedido formulado pela parte” (BEDAQUE, 2003, p.71), implicando em uma ordem jurídica justa, que corresponde a garantia de resposta efetiva e adequada à pretensão, isto é, “resultados que sejam individual e socialmente justos” (CAPPELLETTI e GARTH 1998, p.8). Também faz expressa menção à mediação e conciliação como “instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios” (CNJ, 2010).

A Resolução determinou que os Tribunais criassem, no prazo de 30 (trinta) dias, o NUPEMEC (Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos) a quem, dentre outras, compete a implementação da Política e a instalação dos CEJUSC, espaços que concentrariam a realização dos métodos consensuais.

A implementação e o desenvolvimento da Política Judiciária depende da cooperação entre dos atores envolvidos, seja na implementação, seja na execução da política, o que Souza (1984) denomina de relação de forças. Além da criação dos espaços para a aplicação dos métodos

³ O texto teve três alterações posteriores, mas que não alteraram sua essência, razão pela qual não serão abordadas nesse texto.

consensuais, os CEJUSCs, cuja função foi atribuída aos Tribunais de Justiça de cada Estado, necessitam também de pessoal capacitado para execução, que são os mediadores e os conciliadores, uma vez que o Magistrado não pode em um mesmo conflito, exercer as duas funções. Contudo, de nada adianta haver espaço adequado, profissionais capacitados, se não houver incentivo a essas práticas.

Para o desenvolvimento da política, não basta a institucionalização pelo Poder Judiciário, vez que tão importantes quanto a questão normativa e estrutural, são os sujeitos envolvidos no processo de resolução de conflitos, a quem compete o incentivo à utilização do serviço, conforme restou destacado no inciso VI do art. 6º da resolução 125, onde está disposto que é necessário:

[...] estabelecer interlocução com a Ordem dos Advogados do Brasil, Defensorias Públicas, Procuradorias e Ministério Público, estimulando sua participação nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania e valorizando a atuação na prevenção dos litígios; (CNJ, 2010).

Assim, para o desenvolvimento da política é necessária uma efetiva participação de todos atores envolvidos no processo de solução de conflitos.

Considerações finais

Acontecimento são fatos que “adquirem um sentido especial para um país, uma classe social, um grupo social ou uma pessoa” (SOUZA, 1984, p.10), sendo que a Resolução 125/2010, que instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesse, se enquadra nesse conceito.

Como visto, essa resolução institucionalizou a mediação e a conciliação, passando estas a integram os serviços a serem prestados pelo Poder Judiciário na resolução de conflitos de interesses. Esse acontecimento é um marco para um novo caminho e, igualmente, para estabelecimento de um novo paradigma no âmbito do Poder Judiciário, onde até então os conflitos eram resolvidos pelo meio heterocompositivo, ou seja, solução por meio da decisão imposta, e a partir de então passa-se a priorizar e incentivar a resolução por meio dos métodos autocompositivos, onde vigora o princípio do autorregramento da vontade.

No Brasil, a institucionalização da mediação e da conciliação, como salientado, ocorreu por meio de uma resolução oriunda de um órgão do Poder Judiciário, não tendo assim força de lei. Contudo, a Resolução 125/2010 teve reflexos na reforma processual que deu origem ao Novo Código de Processo Civil, Lei 13.115 de 20 de abril de 2015, que por sua vez, incluiu a mediação e a conciliação como um ato processual obrigatório já no início do processo. Ainda em 2015 foi promulgada a Lei 13.140, conhecida como a Lei da Mediação, que disciplina acerca dos

princípios, procedimentos da mediação pré-processual, judicial, extrajudicial, que envolva pessoa jurídica de direito público e capacitação dos mediadores.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a Resolução 125/2010 apresenta grande relevância na conjuntura processual brasileira, sendo o marco normativo para a instituição de um novo paradigma voltado para a solução consensual de conflitos de interesse.

O cenário de surgimento da referida Resolução é marcado pela constatação de uma crise do Poder Judiciário que buscava encontrar solução para a morosidade, falta de eficiência e elevados gastos para sua manutenção. Buscou-se estabelecer uma série de medidas a fim de superar estas questões, sendo que a Resolução 125 é criada dentro deste contexto.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Barreiras jurídicas, administrativas e políticas aos investimentos no Brasil**. v. I. Brasília, DF, jun. 2001. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/764221468228533015/pdf/333370V10Barreiras0juridicas.pdf>. Acesso em: 03 de dez. 2019.

BEDAQUE, J. R. S. **Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. **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. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2004/emenda-constitucional-45-8-dezembro-2004-535274-exposicao-demotivos-149264-pl.html#:~:text=A%20Justi%C3%A7a%20em%20seus%20v%C3%A1rios,mesma%20comunidade%20podem%20distribuir%20Justi%C3%A7a.&text=Os%20ju%C3%ADzes%20n%C3%A3o%20se%20submetem%20a%20qualquer%20modalidade%20de%20censura%20externa>. Acesso em: 06 mar. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº.4827 de 03 de dezembro de 1998**. Institucionaliza e disciplina a mediação, como método de prevenção e solução consensual de conflitos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21158>. Acesso em: 03 de dez. 2019.

CALMON, P. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. 4ª ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2019.

CASTELAR, A., org. **Judiciário e economia no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

CAPPELLETTI, M. GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1998.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 125**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 29 de Novembro de 2010.

CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2011 Ano-Base 2010**. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/reljusticanumeros_2010.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

CNJ. **Relatório analítico propositivo Justiça Pesquisa: mediação e conciliação avaliadas empiricamente**. Brasília,DF, 2019. Disponível em:file:///C:/Users/User/Downloads/Sum%C3%A1rioExecutivo_USP.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

DA ROS, L. **O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória**. Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. NUSP/UFPR, v.2, n. 9, julho. p. 1-15. 2015.

DAKOLIAS, M. **O setor judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para reforma**. Tradução de Sandro Eduardo Sardá. Washington, DC: Banco Mundial, 1996. Disponível em:<https://www.anamatra.org.br/attachments/article/24400/00003439.pdf>. Acesso em: 15 de out. 2019.

DIDIER Jr., F. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 17. ed. - Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA -(IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - **Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil 2009**. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv_47311.pdf. Acesso em: 15 set.2019.

PELUSO, C. **Discurso da posse como presidente do STF proferido em 23/04/2010**. Disponível em:<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/discursoPeluso.pdf>. Acesso em: 15 set.2019.

MONTESQUIEU, C. S. **O espírito das leis**. Tradução Cristina Muracho. São Paulo, Martins Fontes: 2000.

RICHA, M. A. **O CNJ e a estruturação da política judiciária nacional: solução consensual dos conflitos de interesse**. Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, Curitiba, PR, v. 1, n. 7, p. 31-43, maio 2012.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice: o social e político na pós-modernidade**. 7ªed. Porto: Edições Afrontamento, 1999.

SOUZA, H. J. (Betinho). **Como se faz análise de conjuntura**. 27ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes. 1984.

VEZZULLA, J. C. **Teoria e prática da mediação**. Curitiba: Instituto de Mediação e arbitragem no Brasil, 1998.

Recebido em: 08 de março de 2021.

Aprovado em: 06/05/2022.