

EFEITOS DA POLÍTICA NACIONAL DE CONCILIAÇÃO NO TRF 1: GARANTIA DE ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA

Luzia Valença Bispo¹

RESUMO

A Constituição Federal comemora 25 anos e o que mudou em relação ao acesso à Justiça? O presente trabalho visa a responder esse questionamento apresentando a conciliação praticada no Tribunal Regional Federal da 1ª região (TRF 1) como meio de se ter acesso à ordem jurídica justa. Nesse sentido, o estudo propõe-se a examinar os efeitos do programa *Movimento pela Conciliação*, instituído pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no TRF 1, enfocando as implicações produzidas pela Política Nacional de Conciliação, criada pela Resolução nº 125/2010. Comenta-se o princípio fundamental de acesso à Justiça a partir da CF/88 e seus efeitos para o Judiciário brasileiro, dentre os quais a crise instaurada pelo acúmulo de processos, resultando em morosidade, ineficiência e insatisfação. Em seguida, o trabalho aborda os meios alternativos de solução de controvérsias: a autotutela, a autocomposição e a heterocomposição. Além disso, explana as atribuições constitucionais do TRF 1, mencionando os 100 maiores litigantes da Justiça Federal. A pesquisa baseia-se em levantamento bibliográfico e análise de dados estatísticos obtidos no site do TRF 1 sobre as conciliações homologadas desde 2006. Os resultados são expostos em tabela e gráficos e discutidos a partir do entendimento alcançado pela leitura dos artigos científicos correlatos. Por fim, mostram-se que os acordos conciliatórios aumentaram ao longo dos anos, tendo em vista a implementação da Política Nacional de Conciliação. Essa política promoveu a cultura de pacificação social em detrimento da de sentença, colaborando com o acesso à ordem jurídica justa.

Palavras-chaves: conciliação; solução de conflitos; acesso à justiça; acesso à ordem jurídica justa; pacificação social.

¹ Aluna do 5º Semestre de graduação em Direito no Centro Universitário de Brasília – UniCEUB e aluna do XV Curso de Formação em Teoria Geral do Direito Público do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Contato: luziavalenca@gmail.com

EFFECTS OF THE NATIONAL CONCILIATION POLICY OVER THE 1ST REGION'S FEDERAL COURT: ACCESS GUARANTEE TO A FAIR LEGAL ORDER

ABSTRACT

The Federal Constitution celebrates its 25th anniversary and what did change in the justice access? This paper aims at responding this question showing the conciliation process at the 1st region's Federal Court (TRF 1) as means to obtain access to a fair juridical order . This study scope is to examine the effects of the Conciliation Movement program, created by the National Council of Justice (NCJ), at the TRF 1, focusing on the implications of the National Conciliation Policy, created by the Resolution n° 125/2010, from the NCJ. Comments are made about the fundamental principle of justice access since the 1988 Federal Constitution and its effects over the Brazilian justice, among which is the crisis created by the accumulation of cases that results in slowdown, ineffectiveness and dissatisfaction. Next, this paper makes brief comments on the alternative means of solution of disputes like the self-tutelage, self-composition and hetero-composition. Beyond that, it explains the constitutional duty of the TRF 1, mentioning the one hundred biggest litigants of the Federal Justice. This research is based on bibliographical support and statistical analysis from data obtained at the TRF 1 website about approved conciliations since 2006. The results from these data are shown in tables and graphics and are discussed considering the understanding from the reading of correlated scientific articles. At last, this paper shows that the number of conciliatory agreements has been growing in the last years, consequence of the implementation of the National Conciliation policy. This policy has promoted the social pacification culture instead of the sentences culture, collaborating to the access to a fair legal order.

Keywords: conciliation; conflict resolution; access to the justice; access to the fair legal order; social pacification.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 decorre do processo político mais democrático que o Brasil presenciou. Intitulada *Constituição Cidadã*, traz uma série de direitos fundamentais, entre os quais direitos políticos, sociais, culturais, econômicos e individuais. Além do mais, é a primeira a positivizar, de forma expressa, os direitos e garantias fundamentais como cláusulas pétreas. A Lei Maior celebra, em outubro de 2013, 25 anos, o que leva ao seguinte questionamento: o que mudou em relação ao acesso à Justiça?

A nova Carta Magna ampliou o acesso à Justiça, inclusive das camadas marginalizadas da sociedade, gerando um aumento das demandas judiciais e, por via de consequência, um comprometimento da prestação jurisdicional. Esse efeito negativo acabou por enfraquecer o sentimento de justiça que nasceu a partir de sua promulgação, tendo em vista as principais insatisfações: a) dificuldade de acesso ao Judiciário de pessoas que não conseguem ingressar com ações judiciais; b) morosidade na condução e conclusão na prestação jurisdicional; c) divergências nas decisões, causando insegurança jurídica; e d) desvio de verbas e corrupção em todas as esferas do Poder Judiciário.²

Todas essas insatisfações refletem a afronta aos próprios direitos fundamentais elencados na Constituição Federal, tais como acesso à Justiça (art. 5º, XXXV) e a razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII)³, cujo propósito maior é a dignidade da pessoa humana, que é o princípio fundante e nuclear dos Direitos Humanos.⁴

Segundo Kazuo Watanabe, o brasileiro tem uma cultura de solução adjudicada dos conflitos, ou seja, busca-se o Estado-juiz como o único capaz de solucionar as questões intersubjetivas. Isso aumenta a quantidade de recursos, o que explica o congestionamento não somente das instâncias ordinárias, como também dos Tribunais Superiores, inclusive da Suprema Corte. Além disso, eleva-se a quantidade de

² CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro e. Reforma do judiciário. Tribunal constitucional e Conselho Nacional de Justiça: Controles externos ou internos? Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 164, p. 367-381, out./dez. 2004.

³ Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

⁴ PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 246.

execuções judiciais, que sabidamente é morosa e ineficaz, e constitui o calcanhar de Aquiles da Justiça.

Para a ministra Fátima Nancy Andrichi, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), *in verbis*:

[...] é preciso afastar a nossa formação romanista, portadora da ideia de que só o juiz investido das funções jurisdicionais detém o poder de resolver conflitos. Outros profissionais, vejo com clareza, podem, com proficiência e segurança, dividir a tarefa. Citem-se como exemplo os árbitros, os mediadores, os negociadores e os conciliadores judiciais. Tenho presente, outrossim, que todas essas mudanças preconizadas devem submeter o Poder Judiciário a uma verdadeira reengenharia, quer quanto a sua estrutura, quer quanto à mentalidade de seus membros.⁵

Nessa linha de raciocínio, o presente artigo se propõe a examinar os efeitos do programa *Movimento pela Conciliação*, no Tribunal Regional Federal da 1ª região, comprovando o fortalecimento da cultura de pacificação social, por meio do uso da conciliação, método alternativo de solução de conflitos. Todavia, dar-se-á enfoque as implicações produzidas pela Política Nacional de Conciliação, criada a partir da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O modelo conciliatório, portanto, apresenta um novo projeto de jurisdição constitucional, de natureza mediadora que, por meio do exercício dialógico comunicativo, chama a sociedade de não-juristas a construir as fundamentações argumentativas, que darão base a legitimidade e efetividade das normas constitucionais. Baseado nisso, se responderá ao questionamento acima realizado.

1 Efeitos da Constituição Federal de 1988 no Judiciário brasileiro

A Constituição Federal de 1988, marco do processo de redemocratização do Brasil, celebra 25 anos em outubro de 2013. Para instituí-la, o país vivenciou um período de ditadura militar, cujos reflexos assentam-se em seu texto, porquanto o legislador estabeleceu uma série de direitos fundamentais, tais como direitos políticos, sociais, culturais, econômicos e individuais. Ademais, positivou, de forma clara e expressa, os direitos e garantias fundamentais como cláusulas pétreas, por receio de que a ordem política pudesse ser modificada.

⁵ ANDRIGHI, Fátima Nancy. Conciliação no Processo Civil. Palestra proferida no Workshop Sobre Mediação, Conciliação Judicial e Extrajudicial, Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo-CAASP, São Paulo, 9 de novembro de 2000. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br>>. Acesso em: 9 jul. 2013.

Ao lado dessas modificações, também foram ampliados instrumentos jurídicos, responsáveis pela efetivação das obrigações constitucionais, como o *habeas corpus*, mandado de segurança (individual e coletivo), mandado de injunção, *habeas data*, ação popular, declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a inconstitucionalidade por omissão.⁶ Sem contar nas novas atribuições em que deve atuar o Poder Judiciário, quando provocado.

A expansão desse extenso rol de direitos refletiu no aumento das demandas judiciais, visto que o Judiciário se transformou em instância de solução de conflitos sociais e de implementação de direitos, comprometendo, desse modo, a prestação jurisdicional.

Destaque-se que, segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o volume de processos em tramitação no Poder Judiciário brasileiro chegou a 90 milhões em 2011. Em relação ao ano anterior, o crescimento foi de 3,6%, ritmo semelhante ao dos anos anteriores.⁷ Desse modo, esses números apenas comprovam a atual crise no sistema de prestação jurisdicional, corroborada pela carência de juízes e servidores e por uma legislação anacrônica e permissiva em excesso de vias recursais.

As questões contra o Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), por exemplo, representam hoje nada menos que 70% das demandas em primeira instância, em curso nos Juizados Especiais Federais. Isso porque, paradoxalmente, uma vez facilitado o acesso à Justiça, houve notória diminuição da procura pelos órgãos previdenciários para a postulação de pedidos tais como aposentadoria e revisão de benefícios, antes do ingresso na via judicial. Houve, por conseguinte, significativo aumento do número de processos judiciais nos quais não se tem caracterizado o conflito de interesses que, em regra, justifica a atuação judicial, pois o pedido não chega sequer a ser analisado na via administrativa. Desse modo, se por um lado se vê a ampliação do acesso à Justiça, por outro parece ocorrer verdadeira transformação do Judiciário em administrador de questões públicas, passando a assumir funções executivas que não são

⁶ SADEK, Maria Tereza Aina. Poder Judiciário: perspectivas de reforma. Opinião Pública [online]. 2004, vol.10, n.1, p. 01-62. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762004000100002>. Acesso em: 15 jul. 2013.

⁷PROCESSOS em tramitação na Justiça chega em 90 milhões. <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/21871:processos-em-tramitacao-na-justica-chegam-a-90-milhoes>>. Acesso em: 18 jul. 2013.

rigorosamente suas. A perdurar esse estado de coisas, o resultado é facilmente previsível: incapacidade para atender à enorme demanda.⁸

Esse efeito negativo acaba por enfraquecer o sentimento de justiça que nasceu na sociedade a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo em vista as principais insatisfações: a) dificuldade de acesso ao Judiciário de pessoas que não conseguem ingressar com ações judiciais; b) morosidade na condução e conclusão na prestação jurisdicional; c) divergências nas decisões, causando insegurança jurídica; e d) desvio de verbas e corrupção em todas as esferas do Poder Judiciário.⁹

Nesse sentido, a crise instalada no Judiciário pode ser demonstrada pelas pesquisas de opinião que retratam a expressiva insatisfação da população com a justiça estatal. Pesquisa realizada pelo IBOPE Inteligência mostra que o Índice de Confiança Social (ICS) no Poder Judiciário, em 2013, caiu 7 pontos em relação ao ano anterior, ou seja, em uma escala de 0 a 100, ao Judiciário foi atribuído 46 pontos, ficando em 10ª colocação entre as Instituições avaliadas.¹⁰

Impende destacar, portanto, que o princípio do acesso à Justiça deve ser interpretado não apenas como garantia de mero acesso aos órgãos do Poder Judiciário, a uma relação jurídica processual ou ao ordenamento jurídico material aplicado ao caso concreto, mas como garantia de acesso à ordem jurídica justa, de forma efetiva, tempestiva e adequada. Por isso, está diretamente relacionado com a satisfação do usuário com o resultado final do processo de resolução de conflito.

Desse modo, quanto menos as pessoas acreditam na Justiça e quanto menos têm acesso a ela, mais prevalece a lei do mais forte e mais a violência aumenta. Havendo uma correlação entre a eficiência da Justiça e a paz social.¹¹

O excessivo volume de processos e a impossibilidade de uma prestação jurisdicional satisfatória refletem a afronta aos direitos fundamentais da Carta Cidadã, como acesso à Justiça (art. 5º, XXXV) e a razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII), princípios fundantes e nucleares dos Direitos Humanos.¹²

⁸ SIFUENTES, Mônica. Tribunal Multiportas. Coleção Revista Jurídica Consulex 15 anos, Brasília, n. 222, 15/04/2006. CD-ROM.

⁹ CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro e. Reforma do judiciário. Tribunal constitucional e Conselho Nacional de Justiça: Controles externos ou internos? Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 164, p. 367-381, out./dez. 2004.

¹⁰ CAI a confiança dos brasileiros nas instituições. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx>>. Acesso em: 05 ago. 2013.

¹¹ FALCÃO, Joaquim. Movimento pela Conciliação. Coleção Revista Jurídica Consulex 15 anos, Brasília, n. 232, 15/09/2006. CD-ROM.

¹² PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 246.

Não há que se negar, entretanto, que a crise do Judiciário teve aspectos positivos, sendo talvez o maior deles a própria constatação da necessidade da reforma dos métodos consensuais de solução dos litígios, os quais promovem a cultura do acordo, do diálogo e da paz social.

2 O acesso à ordem jurídica justa

O inciso XXXV do artigo 5º, da Constituição Federal, não assegura apenas acesso formal aos órgãos judiciários e, sim, um acesso qualificado que propicie aos indivíduos o *acesso à ordem jurídica justa*, no sentido que cabe a todos que tenham qualquer problema jurídico, não necessariamente um conflito de interesses, uma atenção por parte do Poder Público, em especial do Poder Judiciário.¹³ Portanto, não se confunde com o acesso ao Judiciário, tendo em vista que não visa apenas a levar as demandas dos necessitados àquele Poder, mas realmente incluir os jurisdicionados que estão à margem do sistema,¹⁴ para que possam ter seus conflitos resolvidos (por heterocomposição) ou receber auxílio para que resolvam suas próprias disputas (pela autocomposição).¹⁵

Importa destacar que, quando surge um conflito intersubjetivo, nascem, concomitantemente, duas lides: a sociológica e a processual. Parcela significativa dos casos submetidos ao Judiciário não soluciona aquela, pois o juiz está restrito ao procedimento legal e aos princípios informativos do processo. Percebe-se, todavia, que na maioria das vezes a decisão proferida não satisfaz os verdadeiros interesses do jurisdicionado. Roberto Portugal Barcellar explica:

[...] pode-se dizer que somente a resolução integral do conflito (lide sociológica) conduz à pacificação social; não basta resolver a lide processual – aquilo que foi trazido pelos advogados ao processo – se os verdadeiros interesses que motivaram as partes a litigar não forem identificados e resolvidos.¹⁶

¹³ WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. In: PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (Coord.). Conciliação e Mediação: Estrutura da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p.3-9.

¹⁴ AZEVEDO, André Gomma de. apud GENRO, Tarso. Prefácio do Manual de mediação judicial. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento – PNUD. p. 13.

¹⁵ AZEVEDO, André Gomma de. Desafios de Acesso à Justiça ante o Fortalecimento da Autocomposição como Política Pública Nacional. In: PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (Coord.). Conciliação e Mediação: Estrutura da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.p.11-29.

¹⁶ BACELLAR, Roberto Portugal. O Poder Judiciário e o Paradigma da Guerra na Solução dos Conflitos. Conciliação e Mediação: Estrutura da Política Judiciária Nacional. In: PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (Coord.). Conciliação e Mediação: Estrutura da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.p. 31-37.

Assim, passa-se a compreender o usuário do Poder Judiciário não apenas como quem, por um motivo ou outro, encontra-se em um dos polos de uma relação jurídica processual. O usuário do Poder Judiciário é todo e qualquer ser humano que possa aprender a melhor resolver seus conflitos, por meio de comunicações eficientes, estimuladas por terceiros, como na mediação, ou diretamente, como na negociação. O verdadeiro acesso à Justiça abrange não apenas a prevenção e a reparação de direitos, mas a realização de soluções negociadas e o fomento da mobilização da sociedade para que possa participar ativamente dos procedimentos de resolução de disputas, bem como de seus resultados.¹⁷

3 Meios alternativos de solução dos conflitos

A busca pelo Estado-juiz para solução das controvérsias decorre de as relações humanas serem instáveis, fato constatado desde tempos remotos. A faceta jurídica do Estado, contudo, realizada na denominada jurisdição, tem como fim precípua a coordenação de interesses, primando pela máxima concretização dos valores humanos e objetivando o desgaste mínimo decorrente dos conflitos que se verificam entre os membros da sociedade.¹⁸

Nestas circunstâncias, embora a jurisdição estatal seja a regra, distinguem-se, basicamente, três meios de solução de conflitos: a autotutela, a autocomposição e a heterocomposição.

A autotutela consiste na solução dos conflitos conduzida pelos próprios sujeitos em litígio, na qual predomina a lei do mais forte. Esta, no entanto, deve ser repelida do seio da sociedade, pois o Estado detém o monopólio do uso legítimo da força, evitando a justiça pelas próprias mãos. Todavia, o ordenamento jurídico autoriza a autotutela quando o Estado não é capaz de garantir a segurança do indivíduo, como por exemplo, na legítima defesa do direito penal, no direito civil permite-se o desforço imediato, o penhor legal e a retenção por benfeitorias; no direito executivo prevalece o princípio da autoexecutoriedade dos atos administrativos; no direito do trabalho são lícitas a greve, o *lockout*, a rescisão indireta e a punição dos empregados.¹⁹

¹⁷ CARDOSO, José Eduardo. Prefácio do Manual de Mediação Judicial. Brasília/DF: Ministério da Justiça. Brasil, 2013. p. 9.

¹⁸ ANDRADE, Lúcia Regina Melo de. O instituto da conciliação sob a ótica dos direitos fundamentais. R. Trib. Reg. Trabalho 13ª Região. João Pessoa. v.19, n.1, p.29-43, 2012.

¹⁹ CALMON, Petrônio. O conflito e os meios de sua solução. Teoria do Processo – panorama doutrinário mundial. In: JÚNIOR, Fredie Didier; JORDÃO, Eduardo Ferreira. Salvador: Podivm, 2008.p.825.

A autocomposição, em contrapartida, consiste na solução dos conflitos conduzida, ainda pelos próprios sujeitos em litígio, porém visando a uma situação que não provoque o agravamento dos conflitos.²⁰ A heterocomposição, por seu turno, envolve a figura de um terceiro imparcial escolhido consensualmente pelos litigantes, o qual proferirá sentença, em regra, irrecorrível.

A jurisdição, enquanto atividade meramente substitutiva, dirime o litígio, do ponto de vista dos seus efeitos jurídicos, mas na imensa maioria das vezes, ao invés de eliminar o conflito subjetivo entre as partes, o incrementa, gerando maior animosidade e, em grande escala, transferência de responsabilidade pela derrota judicial: a parte vencida dificilmente reconhece que seu direito não era melhor do que o da outra e, não raro, credita ao Poder Judiciário a responsabilidade pelo revés em suas expectativas. O vencido dificilmente é convencido pela sentença e o ressentimento, decorrente do julgamento, fomenta novas lides, em um círculo vicioso.²¹

Na conciliação, diversamente, não existem vencedores nem perdedores. As partes constroem a solução para os próprios problemas, pois dispõem de um clima de menor formalidade, o que possibilita as manifestações pessoais, perante um conciliador ou mediador, facilitando o esclarecimento de situações, as quais talvez não fosse possível em audiência frente ao juiz.²² Além do mais, a conciliação é mais célere, reduz os custos financeiros do processo e mantém o equilíbrio entre as partes, propiciando maior efetividade na prestação jurisdicional. Dessa maneira, permitir que as partes se conciliem não ofende o direito de acesso à Justiça, pois se tenta garantir maior satisfação pessoal, visto que se previne uma possível litigiosidade contida.

Diante da possibilidade de soluções pacíficas de conflitos e da tormentosa realidade do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão implementador de políticas públicas, instituiu o programa *Movimento pela Conciliação*, iniciado em agosto de 2006, cujo objetivo é divulgar e incentivar a solução de conflitos por meio do diálogo, para garantir mais celeridade e efetividade à Justiça.

Nesse sentido inúmeras ações foram implementadas, entre elas, a publicação da Resolução nº 125/2010, a qual estabelece a Política Nacional de Conciliação e padroniza a prática da Conciliação e da Mediação em todos os Tribunais. Desse modo,

²⁰ VIDIGAL, Erick. A paz pelo comércio internacional. A auto-regulação e seus efeitos pacificadores. Porto Alegre: Conceito Editorial, 2010. p. 40.

²¹ SCHILLING, Taís Ferraz. A Conciliação e sua efetividade na solução dos conflitos. Disponível em: <<http://portal.tjpr.jus.br/web/conciliacao/6>>. Acesso: 18 jul. 2013.

²² SOARES, Valéria Rodrigues. Alternativas para a solução de conflitos. Brasília: Unisul, 2007.

visa diminuir o tempo de trâmite da lide, viabilizar a solução dos conflitos por intermédio de procedimentos simplificados e informais, além de reduzir o número de processos que obstruem o Judiciário.²³

Portanto, se comprova que os métodos alternativos de solução de controvérsias são uma opção ao método tradicional do processo, cujo tempo de tramitação é, em regra, lento e nem sempre traz benefícios aos litigantes.

4 Tribunal Regional Federal 1ª região (TRF 1) e suas atribuições

Sabe-se que à Justiça Federal compete processar e julgar as causas em que a União, suas entidades autárquicas e empresas públicas federais figurem como interessadas na condição de autoras ou rés, além de outras questões de interesse da Federação previstas no art. 109 da Constituição Federal de 1988.

Os Tribunais Regionais Federais (TRFs) julgam, em grau de recurso, as ações provenientes da primeira instância (seções judiciárias), possuindo, ainda, competência originária para o exame de algumas matérias previstas no art. 108 da CF/88 (conflitos de competência entre juízes federais vinculados ao tribunal, *habeas corpus*, quando a autoridade coatora for juiz federal etc.). Desse modo, verifica-se que muitas são as atribuições dos TRFs, em especial do TRF 1, visto que este compreende 14 estados (Acre, Amazonas, Amapá, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Piauí, Roraima, Rondônia e Tocantins).

Nestas circunstâncias, serão submetidas ao TRF 1, no âmbito de sua abrangência, matérias relativas a servidores públicos federais, a previdência social, ao fundo nacional de educação, aos conselhos profissionais, a fazenda nacional, ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), etc. Por conta dessa competência federal, na pesquisa realizada pelo Departamento de Pesquisa Judiciárias (DPJ), do CNJ, figura entre os 100 maiores litigantes da Justiça Federal o setor público, ou seja, os órgãos que mais demandam a conciliação no TRF 1 são os da esfera pública.

5 Desafios à cultura de paz social

A cultura, conforme o vocabulário jurídico, compreende um complexo dos padrões de comportamento, crenças e instituições de determinada coletividade.²⁴ Inclui

²³ MANUAL de implementação: Projeto Movimento pela Conciliação. Disponível em: <http://www.tj.sc.gov.br/institucional/especial/coordjuzesp/projeto_nacional/ManualImplem20060914.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2013.

aspectos difíceis de se modificar, pois envolve não somente o querer do indivíduo, mas uma mudança de paradigmas de toda coletividade. Neste momento, cabe analisar alguns dos obstáculos à instituição de uma nova cultura de pacificação social.

Um deles trata da formação dos profissionais do direito, a qual precisa ser repensada, pois é preciso rever conceitos arraigados, tanto pelos magistrados, como pelos advogados, membros do Ministério Público e, especialmente, pelos representantes da administração pública. Não é costume, na formação do jurista, o ensino da conciliação. Os cursos de direito e a própria doutrina reverenciada nos bancos das academias cultuam a litigiosidade, a partir de uma concepção puramente formal dos mecanismos da ampla defesa e da própria atividade jurisdicional. Em Brasília, por exemplo, dentre dez universidades, apenas uma oferece matéria a respeito dos métodos alternativos de controvérsias, no entanto, como disciplina optativa. Isso corrobora a tese de que os juristas não são preparados para serem conciliadores.

Outro obstáculo aos meios alternativos de solução de conflitos trata da questão da indisponibilidade do interesse público, já que a autorização legal para a conciliação não é suficiente para que a medida passe a ser admitida com naturalidade no meio jurídico. No passado, a interpretação desse princípio quase que impedia a transigência, ficando a Administração Pública, quando devedora, aguardando o trânsito em julgado das decisões, para pagar exatamente o quantum fixado em juízo.²⁵

Para a ilustre Ministra, do Superior Tribunal de Justiça, Fátima Nancy Andrichi:

Não se vulnera o interesse público com a conciliação. Onde está escrito na lei que a Administração, em nome do “interesse público” não pode reconhecer direitos, pelo simples fato de terem sido demandados judicialmente? O que impede o reconhecimento em juízo do eventual erro administrativo? Onde entra o exame dos riscos e dos ônus de uma demanda perdida, à qual aportam todos os ônus da sucumbência e da mora? O manto da indisponibilidade do interesse público não é suficientemente grande para proteger de tantas indagações e inconsistências o administrador público e o seu representante judicial, quando se recusam a pôr termo aos processos fadados ao insucesso.²⁶

²⁴ SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico/atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. 30ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

²⁵ CALMON, Eliana. Conciliação Judicial na Justiça Federal. Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional. In: PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (Coord.). Conciliação e Mediação: Estrutura da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p.108.

²⁶ ANDRIGHI, Fátima Nancy. Conciliação no Processo Civil. Palestra proferida no II Congresso Piauiense de Direito Processual, na Fundação do Ensino Jurídico, Teresina, em 19/09/2003. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br>>. Acesso em: 9 jul. 2013.

Portanto, o princípio da indisponibilidade do interesse público ganhou nova abordagem com os métodos alternativos de solução de controvérsias, contrariando o entendimento de que o administrador não pode dispor livremente do interesse público, estando sua atuação limitada à lei. Hoje, há a ponderação entre os princípios da indisponibilidade do interesse público e o da eficiência, verificado após a Lei nº 10.259/01, que criou os Juizados Especiais Federais, a qual contribuiu sobremaneira para a mudança da cultura da sentença para a cultura da pacificação social.

Apesar desse avanço, existe, ainda, carência de informações da Sociedade brasileira quanto aos métodos de solução pacífica dos litígios, inclusive dos operadores do Direito. Argumentam alguns juízes que fizeram concurso para proferir sentenças e que as audiências de conciliação torna o processo ainda mais moroso. Por outro lado, os advogados não têm interesse pelo acordo, já que este reduz a expectativa de ganho de honorários. Contudo, esses profissionais esquecem que o método judicial de solução de litígios, em regra, não resolve a lide sociológica, já que esta permanece entranhada no litigante e dificilmente é explicitada nos autos do processo. Além do mais, os advogados, agindo dessa forma não estarão exercendo a função constitucional de partícipes da administração da Justiça.²⁷

Esses são, portanto, alguns obstáculos à mudança da cultura do litígio para a cultura de pacificação. Nota-se, contudo, que apesar da existência deles, a adoção dos métodos alternativos de solução de controvérsias está aumentando, principalmente após a instituição da Política Nacional de Conciliação, instituída pelo Conselho Nacional de Justiça.

6 A política conciliatória no TRF 1

Apesar da diversidade de atribuições, o TRF 1 tem contribuído de maneira significativa para implantar a cultura de pacificação em substituição à cultura da sentença. Assim, desde 2005 promove ações nesse sentido, intensificando-as a partir do programa *Movimento Nacional pela Conciliação*, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça.

Nesse diapasão, o TRF 1 publicou a Resolução nº 2, de 24 de março de 2011, a qual dispõe sobre o Sistema de Conciliação da Justiça Federal da 1ª região (SistCon). O Sistema abrange o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, as Seções e as Subseções

²⁷ Art. 133, CF/88 - O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

Judiciárias vinculadas. Alinhado às determinações da Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça, o Sistema implantado visa à conciliação das partes, compreendendo processos de 1º e 2º Graus, abarcando tanto a fase pré-processual quanto processual.

A coordenação e orientação do SistCon é desempenhada por um Desembargador Federal, designado em ato próprio pela Presidência, para o período de 2 (dois) anos, o qual passa a ser denominado Coordenador do Sistema de Conciliação da Justiça Federal da 1ª Região.

A Resolução criou Núcleos de Conciliação no âmbito do próprio Tribunal, e em cada uma das Seções Judiciárias, tornando permanente no âmbito da 1ª região a determinação no sentido de que a jurisdição passa, também, pelas formas, autocompositivas de resolução de conflitos.²⁸

Na sede do Tribunal funciona o Núcleo Central de Conciliação, cujas atribuições incluem as dos Núcleos de Conciliação das seções e as administrativas, tais como: registrar as informações referentes aos processos conciliados e não conciliados, bem assim as relativas ao quantitativo de audiências para posterior consolidação e análise; centralizar as informações sobre a conciliação da 1ª Região e fornecer relatório estatístico das informações relativas ao semestre anterior, por unidade e globalizado; mapear as boas práticas e difundi-las aos núcleos seccionais; realizar estudos, com apoio da área técnica, para a inclusão de novas matérias no SistCon; remeter os processos aos gabinetes ou turmas, conforme o caso, quando frustrada a conciliação, dentre outras.²⁹

Os Núcleos de Conciliação das seções judiciárias funcionam, preferencialmente, nas dependências da sede da seção ou subseção judiciária, ou, em caso de impossibilidade e/ou conveniência administrativa, em espaço físico devidamente equipado, inclusive por meio de parcerias, mediante a celebração de convênios, sem ônus para o Poder Judiciário Federal, de forma preferencial, com universidades, escolas ou entidades afins, bem como com associações e entidades representativas de segmento da sociedade civil sem fins lucrativos.

Além do mais, o núcleo de conciliação, instalado fora das dependências da sede do Tribunal, Seção ou Subseção Judiciária, deve ser provido de toda a infraestrutura física, equipamentos, instalações, recursos materiais e humanos para o seu confortável,

²⁸ Op. Cit. p. 111.

²⁹ Resolução PRESI/CENAG n. 2 de 24/03/2011. Disponível em: <<http://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/institucional/conciliacao/legislacao/>>. Acesso em: 06 ago. 2013.

seguro e perfeito funcionamento, tudo sem qualquer ônus para o Poder Judiciário Federal.

7 Metodologia

O estudo se baseia na análise descritiva dos dados estatísticos, publicados no site do TRF 1 (www.trf1.jus.br), a respeito das conciliações promovidas neste tribunal de 2006 até o primeiro semestre de 2013. Importante salientar, todavia, que as conciliações se realizam: nos Núcleos de Conciliação da 1ª região, instalados nas 14 seções judiciárias, cujo funcionamento é permanente, e nas Semanas de Conciliação, que ocorrem uma vez por ano. Desse modo, a pesquisa se fundamenta nos resultados daí obtidos. As técnicas adotadas são tabelas e gráficos, pois facilita a visualização dos dados, favorecendo, outrossim, a comparação do número de acordos homologados entre os anos sob análise.

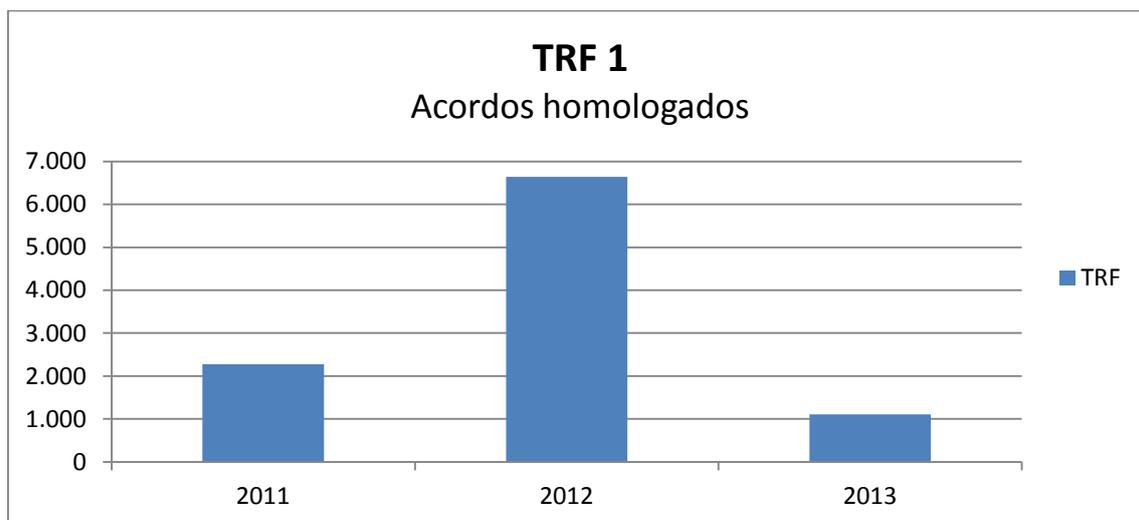
Além disso, pauta-se no levantamento bibliográfico, cuja finalidade é construir um entendimento a respeito da conciliação adotada no TRF 1.

8 Resultados e Discussões

Os dados estatísticos das conciliações no âmbito do TRF 1 resultam de acordos celebrados: nos Núcleos de Conciliação de cada seção judiciária e no Núcleo Central de Conciliação, os quais somente foram publicados nos anos de 2011, 2012 e primeiro semestre de 2013; e nas Semanas de Conciliação promovidas de 2006 a 2012, pois a do corrente ano acontecerá do dia 2 a 6 de dezembro, posterior a produção desse trabalho.

Com relação aos resultados provenientes dos Núcleos de Conciliação e do Núcleo Central de Conciliação observa-se a superioridade do número de acordos homologados em 2012 frente ao ano anterior, atingindo-se quase 7.000 mil. Quanto a 2013, todavia, não se pode prevê o saldo, visto que depende das conciliações realizadas no segundo semestre do ano, as quais, até a conclusão do presente trabalho, não foram publicadas no sítio do TRF 1 (gráfico 1).

Gráfico 1 – Número de acordos homologados no TRF1 dos anos de 2011, 2012 e primeiro semestre de 2013.



Fonte: *site* TRF 1.

Nas Semanas de Conciliação interessa a comparação do número de audiências realizadas com o de acordos homologados. No ano de 2006 houve 1.072 audiências, alcançando-se, apenas, 447 acordos, constituindo os menores resultados desde o início do programa de incentivo à conciliação (tabela 1).

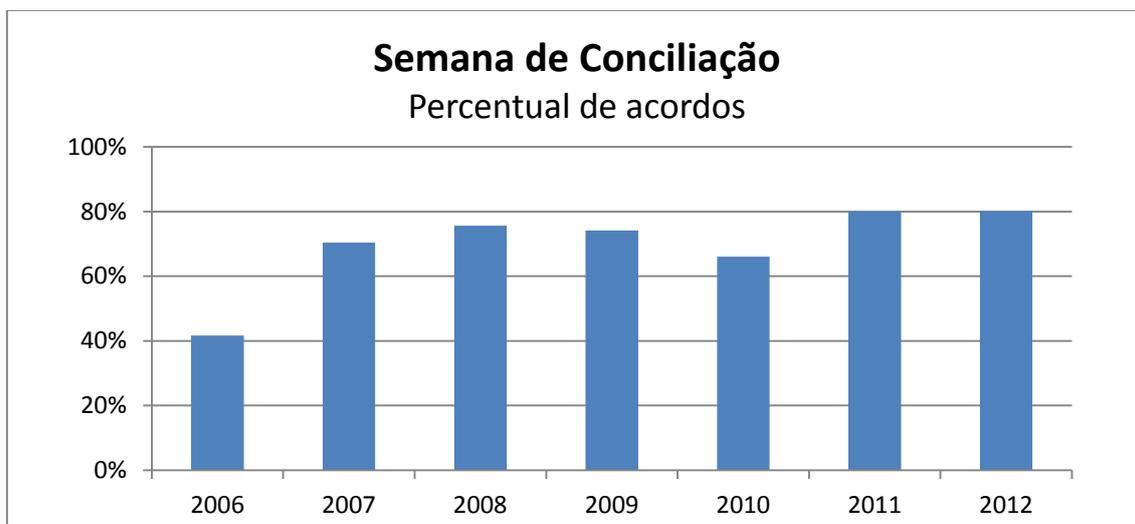
Tabela 1 – Relação entre o número de audiências realizadas com o número de acordos celebrados expressos em percentual.

Semanas de Conciliação			
	Nº de audiências	Nº de acordos	Percentual de acordos
2006	1.072	447	42%
2007	6.157	4.337	70%
2008	6.774	5.123	76%
2009	1.688	1.251	74%
2010	10.091	6.668	66%
2011	11.866	9.501	80%
2012	4.514	3.618	80%
TOTAL	42.162	30.945	73%

Fonte: *site* TRF 1.

Observa-se, no entanto, o aumento gradual desses quantitativos, sendo certo que em 2009 e 2012 houve redução do número de audiências celebradas em relação aos anos anteriores, no entanto, o percentual de acordos homologados foi 74% e 84%, respectivamente (gráfico 2). Esse incremento nos resultados pode ser atribuído à Política Nacional de Conciliação, a qual contribuiu decisivamente para a disseminação de uma cultura de pacificação social.

Gráfico 2 – Percentual de acordos homologados nas Semanas de Conciliação de 2006 a 2012.



Fonte: *site* TRF 1.

Essas oscilações no percentual de acordos conciliatórios podem ser atribuídas a uma série de fatores, tais como: iniciativa das partes, capacitação do conciliador que conduz o pleito, política do Tribunal e matéria submetida à conciliação.

Quanto à iniciativa das partes, sabe-se que a conciliação é um método alternativo ao processo litigioso convencional e, portanto, cabe às partes, livremente, demonstrar interesse em solucionar o conflito, caso contrário dar-se prosseguimento na via judicial. Por este aspecto, é possível inferir que em 2006 e 2010 os litigantes, por motivos diversos que fogem do presente estudo, tiveram menos interesse em se conciliarem.

O conciliador, também, deve estar capacitado e compromissado para intermediar a solução da disputa, priorizando a vontade das partes. Logo, ele atua como um facilitador, especificando e esclarecendo as regras, além de demonstrar os efeitos das tomadas de decisões no processo conciliatório. A capacidade de administrar o conflito de forma adequada permite o reconhecimento mútuo de interesses e sentimentos,

acarretando a aproximação real das partes e conseqüente humanização da lide decorrente dessa empatia, destarte, influencia o sucesso ou insucesso da conciliação, apesar de não ser determinante.

A política de conciliação adotada pelo Tribunal contribui para elevar o número de acordos, pois a partir dela vão se construindo novos valores e priorizando a cultura da pacificação, de modo a aumentar a percepção de confiabilidade no Judiciário, uma vez que permite o acesso à ordem jurídica justa. Essa mudança de paradigmas é expressa no aumento do percentual de acordos de conciliação celebrados em 2011 e 2012, portanto, pode-se afirmar que a política de conciliação adotada pelo TRF 1 influenciou sobremaneira a elevação dos acordos.

De forma a exemplificar, o TRF 1, desde 2006, promove ações consonantes com a Política Nacional de Conciliação do CNJ, realizando mutirões e parcerias com órgãos interessados, como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Caixa Econômica Federal (CEF), Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), Advocacia Geral da União, Conselhos profissionais, dentre outros.

Outro aspecto que ajuda a aumentar o número de acordos conciliatórios diz respeito à matéria que a parte deseja submeter à conciliação, ou seja, o interessado, no caso de possuir inúmeros processos com conteúdos diversos em curso no Judiciário, indica os assuntos a serem submetidos à conciliação, por exemplo, a CEF e a EMGEA têm demonstrado interesse em realizar conciliações no âmbito do SFH, resultando no Termo de Acordo de Cooperação Técnica nº 030/2011 celebrado entre estas entidades e o TRF 1. Além dos contratos habitacionais, a CEF está propondo acordos relacionados aos contratos bancários que envolvem financiamento estudantil (FIES) e que tratam do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). No mesmo sentido, a União Federal têm proposto acordos relativos a servidores públicos.

Desse modo, as conciliações sujeitam-se ao interesse da parte e a determinação da matéria, não tendo o Tribunal qualquer ingerência, exceto na condução da política conciliatória. O INSS, por exemplo, já promoveu conciliações quanto aos processos que tratavam de pensão por morte e invalidez, hoje, todavia, a matéria submetida à conciliação refere-se aos benefícios previdenciários de trabalhadores rurais.

Os conselhos profissionais, também, têm tido sucesso ao propor acordos conciliatórios, quando se compara o número de processos em tramitação Judiciário tendo como parte tais entidades.

Ainda no âmbito do TRF 1, as seccionais têm contribuído exemplarmente para a mudança de cultura, realizando conciliações inovadoras nas áreas indígenas, penal, desapropriação, multas ambientais etc.

Apesar dos resultados satisfatórios, ainda é incipiente o número de conciliações no 2º Grau em relação ao número de processos em tramitação no Judiciário. A justificativa para isso, no entanto, foge ao objeto do presente trabalho.

Conclusão

A Constituição Federal de 1988 promoveu a ampliação do acesso à Justiça, resultando no aumento do número de litígios judiciais. A excessiva demanda e a impossibilidade de uma prestação satisfatória resultaram na crise do Judiciário.

Para dirimir tal problema, o CNJ instituiu a Política Nacional de Conciliação. Os dados obtidos no presente trabalho comprovaram os efeitos positivos dessa política no TRF 1, tendo influenciado o aumento gradual do número de acordos conciliatórios homologados, tanto aqueles realizados nos Núcleos de Conciliação quanto nas Semanas de Conciliação, reduzindo-se, assim, o tempo de trâmite da lide e o número de processos que obstruem o Judiciário.

Diante do exposto, verifica-se que a conciliação é um meio alternativo, rápido, barato e eficiente de se ter acesso à ordem jurídica justa. Além do mais, é forma de se resolver tanto a lide judicial quanto a sociológica, visto que as partes, simultaneamente, abdicam de parte de seus direitos em nome da paz social.

Bibliografia

ANDRADE, Lúcia Regina Melo de. O instituto da conciliação sob a ótica dos direitos fundamentais. R. Trib. Reg. Trabalho 13ª Região. João Pessoa. v.19, n.1, p.29-43, 2012.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. Conciliação no Processo Civil. Palestra proferida no Workshop Sobre Mediação, Conciliação Judicial e Extrajudicial, Ordem dos Advogados do Brasil, Secção de São Paulo- CAASP, São Paulo, 9 de novembro de 2000. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br>> Acesso em: 9 jul. 2013.

_____. Conciliação no Processo Civil. Palestra proferida no II Congresso Piauiense de Direito Processual. II Congresso Piauiense de Direito Processual, na Fundação do Ensino Jurídico, Teresina, em 19/09/2003. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br>>. Acesso em: 9 jul. 2013.

AZEVEDO, André Gomma de. apud GENRO, Tarso. Prefácio do Manual de mediação judicial. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento – PNUD. p. 13.

AZEVEDO, André Gomma de. Desafios de Acesso à Justiça ante o Fortalecimento da Autocomposição como Política Pública Nacional. In: PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (Coord.). Conciliação e Mediação: Estrutura da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.p.11-29.

BACELLAR, Roberto Portugal. O Poder Judiciário e o Paradigma da Guerra na Solução dos Conflitos. Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional. In: PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (Coord.). Conciliação e Mediação: Estrutura da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.p. 31-37.

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 18 jul. 2013.

CALMON, Eliana. Conciliação Judicial na Justiça Federal. Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional. In: PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (Coord.). Conciliação e Mediação: Estrutura da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p.107-114.

CALMON, Petrônio. O conflito e os meios de sua solução. Teoria do Processo – panorama doutrinário mundial. In: JÚNIOR, Fredie Didier; JORDÃO, Eduardo Ferreira. Salvador: Podivm, 2008.p.825.

CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro e. Reforma do judiciário. Tribunal constitucional e Conselho Nacional de Justiça: Controles externos ou internos? Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 164, p. 367-381, out./dez. 2004.

CARDOSO, José Eduardo. Prefácio do Manual de Mediação Judicial. Brasília/DF: Ministério da Justiça. Brasil, 2013. p. 9.

CAI a confiança dos brasileiros nas instituições. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx>>. Acesso em: 05 ago. 2013.

CNJ. Os 100 maiores litigantes, 2012. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20121030-06.pdf>. Acesso em: 14 set. 2013.

FALCÃO, Joaquim. Movimento pela Conciliação. Coleção Revista Jurídica Consulex 15 anos, Brasília, n. 232, 15/09/2006. CD-ROM.

MANUAL de implementação: Projeto Movimento pela Conciliação. Disponível em: <http://www.tj.sc.gov.br/institucional/especial/coordjuzesp/projeto_nacional/ManualImplement20060914.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2011.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 246.

PROCESSOS em tramitação na Justiça chega em 90 milhões. <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/21871:processos-em-tramitacao-na-justica-chegam-a-90-milhoes>>. Acesso em: 18 jul. 2013.

Resolução PRESI/CENAG n. 2 de 24/03/2011. Disponível em: <<http://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/institucional/conciliacao/legislacao/>> Acesso em: 06 ago. 2013.

SADEK, Maria Tereza Aina. Poder Judiciário: perspectivas de reforma. Opinião Pública [online]. 2004, vol.10, n.1, p. 01-62. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762004000100002> Acesso em: 15 jul. 2013.

SCHILLING, Taís Ferraz. A Conciliação e sua efetividade na solução dos conflitos. Disponível em: <<http://portal.tjpr.jus.br/web/conciliacao/6>> Acesso: 18 jul. 2013.

SIFUENTES, Mônica. Tribunal Multiportas. Coleção Revista Jurídica Consulex 15 anos, Brasília, n. 222, 15/04/2006. CD-ROM.

SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico/atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. 30ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p.410.

SOARES, Valéria Rodrigues. Alternativas para a solução de conflitos. Brasília: Unisul, 2007.

VIDIGAL, Erick. A paz pelo comércio internacional. A auto-regulação e seus efeitos pacificadores. Porto Alegre: Conceito Editorial, 2010. p. 40.

WATANABE, Kazuo. Política pública do poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. Revista de Processo, São Paulo, v. 36, n. 195, 201.

_____. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. In: PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (Coord.). Conciliação e Mediação: Estrutura da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p.3-9.