

## INCENTIVO À CONCILIAÇÃO: A EVOLUÇÃO DA META NACIONAL Nº 3 DO PODER JUDICIÁRIO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL

*Stimulus to Conciliation: The Evolution of Nacional Goal #3 of the Judiciary System in Brazilian Federal Courts*

Elaine Nóbrega Borges<sup>1</sup>  
Paulo Alexandre Batista de Castro<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente trabalho visa a apresentar a evolução do uso da conciliação a partir da vigência do novo código, a fim de analisar se o instituto é um instrumento efetivo no contexto da Justiça Federal, de forma mais rápida para o cidadão e com menor custo para o orçamento público. Apresentam-se uma breve pesquisa conceitual e uma análise exploratória dos dados relativos à aplicação do modelo de conciliação na Justiça Federal. Adicionalmente, examinou-se o desempenho desse instrumento em termos de custo e prazo, assim como sugerem-se formas de incrementar sua eficiência. Ainda, são realizados comparativos entre o processo judiciário comum e a conciliação, com estudo das diferenças de custo, recorribilidade, tempo médio, congestionamento e volume processual.

**Palavras-chave:** resolução alternativa de conflitos; conciliação; Justiça Federal.

**Abstract:** This paper aims to portray the evolution of conciliation given the new legislation on the subject. The focus is to analyze if conciliation is an effective option in Brazilian Federal Courts, considering the time spent and the costs. Hence, a brief conceptual and exploratory research of data concerning the conciliation model in Brazilian Federal Courts is presented. Also, it is performed an analysis of the efficiency and effectiveness of conciliation in terms of cost and time. In addition, a comparison between common judiciary procedures and conciliation is performed, showcasing differences regarding cost, appealability, average time, congestion, and procedural volume.

**Keywords:** alternative conflict resolutions; conciliation; Brazilian Federal Courts.

### 1. INTRODUÇÃO

No seu painel de estatística processual<sup>3</sup>, o Conselho Nacional e Justiça, dentre os diversos indicadores apresentados de custo e tramitação processual, destaca o número de

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. Graduada em Ciência Política e Direito com pós-graduação em Gestão de Pessoas. É analista administrativo no Superior Tribunal de Justiça, ocupando atualmente a função de Secretária de Estratégia e Governança no Conselho da Justiça Federal.

<sup>2</sup> Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

<sup>3</sup> <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>.

## INCENTIVO À CONCILIAÇÃO: A EVOLUÇÃO DA META NACIONAL Nº 3 DO PODER JUDICIÁRIO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL

casos pendentes que, em 31 de agosto de 2022, superou 76 milhões de processos. Com orçamento investido de mais de R\$ 100 bilhões em 2021 e um tempo médio que pode chegar a mais de 8 anos para casos de execução fiscal, a justiça ainda é um direito que chega a lentos passos para o jurisdicionado.

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

Muitos são os fatores atribuídos a este fenômeno. No que tange ao aumento da demanda, são vinculadas questões relacionadas à maior consciência dos direitos por parte dos cidadãos que estão acionando mais a justiça (Santos, 1999). Do outro lado da moeda, houve aumento da produtividade do judiciário que, apesar de manter o quantitativo de pessoas, conseguiu desenvolver diversas ferramentas de gestão judiciária e aumentar sua produtividade.

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

No que diz respeito à gestão judiciária, diversas iniciativas estão sendo colocadas em prática, principalmente direcionadas pela Estratégia Nacional do Poder Judiciário (Conselho Nacional de Justiça, 2021). Acompanhamento de metas que priorizam julgamento de certos tipos de processo, políticas públicas de conciliação e capacitação dos magistrados em gestão são algumas que podem ser citadas.

Contudo, reafirmando o foco no aumento da produtividade e não na diminuição de casos novos, percebe-se que poucas iniciativas buscam mitigar a entrada de ações. Vê-se, por exemplo, que apenas uma das Metas Nacionais do Poder Judiciário foca na busca de solução alternativa de conflitos e, mesmo assim, quando os conflitos já ingressaram no judiciário. A partir do entendimento que a justiça é de livre acesso, as políticas de conciliação e outras soluções alternativas de conflito são realizadas de forma discreta, contribuindo pouco para impedir a entrada de processos nessa longa fila, com milhões de processos que possuem taxa de congestionamento média de 79%, o que significa dizer que, de 100 processos que entram no judiciário, 79 deles permanece nele ao final de um ano.

Mesmo nas iniciativas com foco em resolução alternativa de conflitos, buscou-se utilizar esses institutos por meio da absorção dos modelos pelo próprio Poder Judiciário,

o que não traz solução para o aumento do acervo nem para o uso do orçamento público podendo-se somente questionar se mitiga o tempo de resposta ao jurisdicionado.

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

Assim, de forma geral, pretende-se partir de uma análise de como o mecanismo da conciliação tem se apresentado efetivo para a solução de conflitos em termos de custo, efetividade em reduzir o estoque de processos e tempo de resposta ao cidadão.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

A aplicação do modelo de monopólio da justiça está bastante atrelada à concepção da inafastabilidade da tutela jurisdicional. O acesso do cidadão ao judiciário é crescente e o aumento de demandas do Judiciário está, numa primeira análise, diretamente relacionada a uma política judiciária fundamentada nessa inafastabilidade, direito constitucionalmente previsto no inciso XXXV, de seu artigo 5º.

Esta justificativa embasa uma postura de “manter as portas abertas ao cidadão” que, ao somar mais de 75 milhões de processos (Conselho da Justiça Federal, 2022), pode demonstrar que a prestação jurisdicional não tem sido efetiva. Nesse modelo, entende-se que “o acesso à justiça, à priori, pode ser compreendido como o direito de qualquer pessoa buscar a tutela jurisdicional preventiva ou reparatória relativamente a uma pretensão seja individual, coletiva ou difusa” (BONAT, 2021, p. 265).

Com o aumento dos novos direitos com uma república democrática e, conseqüentemente, com a litigância, os tribunais foram se tornando lugar privilegiado para solução de conflitos o que Sousa (1999) chamou de “explosão de litigiosidade”, entendendo que ter acesso ao judiciário ganhou um status de direito fundamental. Contudo, a elevação da importância do papel do Estado em regulamentar conflitos foi freada pela dificuldade em prestar um serviço de qualidade, principalmente com a crise

## INCENTIVO À CONCILIAÇÃO: A EVOLUÇÃO DA META NACIONAL Nº 3 DO PODER JUDICIÁRIO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL

estatal das décadas de 1970 e 1980 e a incapacidade de incrementar a qualidade do serviço prestado (SILVA, 2007).

Assim, é necessário evoluir de uma tramitação processual ordinária do processo judicial para soluções alternativas de conflitos. Seus fundamentos estão no entendimento de que a sociedade também deve ser chamada a constituir na pacificação social por meio de suas instituições. Nesse aspecto, a interdisciplinaridade é muito relevante para conhecer por completo o conflito, humanizar as partes e agregar o conhecimento jurídico a outras ciências, fazendo surgir métodos como a conciliação, mediação e arbitragem como forma de desafogar a demanda ao judiciário ao mesmo tempo em que permitem o exercício democrático e coadunam-se com princípios e valores constitucionais.

A conciliação foi regulamentada pelo Novo Código de Processo Civil e é mecanismo que se aplica aos casos em que não há relações continuadas entre as partes, de forma que o objetivo da atuação do conciliador é de auxiliar na solução de um conflito pontual. Segundo Cahali (2015), trata-se de método mais adequado à solução de conflitos objetivos, em que as partes não tiveram convivência ou vínculo anterior e o conflito não tem perspectiva de gerar uma relação continuada, que os envolveria novamente.

A conciliação na Justiça Federal vem sendo implementada ao longo dos anos. Contudo, ainda restam dificuldades para sua efetividade, tendo em vista que uma das partes normalmente é o próprio poder público. Este ente subjetivo, que normalmente garante o quesito da pontualidade do conflito, tem outro viés, que ainda é restritivo de sua aplicabilidade, tendo em vista a supremacia do interesse público.

Em se tratando de seu conceito tradicional, em que não há possibilidade de ser negociado, Heinen propõe uma nova leitura do conceito, com sua evolução frente à modernização da sociedade, de modo a balancear todos os direitos envolvidos. Essa visão mais moderna é fundamental para a aplicação da conciliação na Justiça Federal.

Outrossim, cabe ao conciliador, criar ambiente propício para serem superadas as animosidades e incentivar as partes a propor soluções que sejam favoráveis a ambas, com propostas equilibradas e viáveis, podendo exercer até mesmo influência no convencimento dos envolvidos.

### 3. HIPÓTESE E METODOLOGIA DE PESQUISA

Na análise do acervo processual, parte-se da hipótese de que a implementação de medidas judiciais alternativas pode garantir o acesso à justiça sem uma nova demanda

tradicional ao judiciário, sendo mecanismos mais baratos para o orçamento público e rápidos para o jurisdicionado ter seu litígio resolvido.

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

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

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

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

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

Para isso, instrumentos de dados elaborados pelo próprio Poder Judiciário foram utilizados: publicações como o Justiça em Números, anuários de núcleos de conciliação e painéis de *Business Intelligence* disponíveis nos sites dos tribunais federais e Conselhos da Justiça Federal e Nacional de Justiça foram aglutinados para melhorar a capacidade analítica do cenário.

Após verificar o panorama da situação atual da conciliação na Justiça Federal, foi realizada análise dos resultados obtidos com a aplicação do instrumento e foram sugeridos melhorias e ajustes que poderiam induzir melhor eficiência em sua aplicação no caso brasileiro.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

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

Contudo, o atual entendimento da supremacia do interesse público vem sendo questionado por estudiosos como Heinen (2020), que percebem que o Estado deve assumir uma postura mais social, abandonando uma noção de soberania suprema, materializada em ato administrativo. Segundo o autor, para a definição do interesse público não deveria haver uma mera vinculação a um ato da Administração Pública, entendido como sua materialização, mas sim um balanceamento de todos os direitos envolvidos na situação em questão, sejam particulares ou estatais. Também é essa a visão de Gustavo Binenborjm (2014), que entende que a dificuldade está em analisar quando o atendimento do interesse público está vinculado à mera preservação dos direitos fundamentais da outra parte.

Importante destacar que o artigo 32 da Lei 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, coaduna-se com a possibilidade de conciliação em litígios com a administração pública. Seguindo este entendimento, a partir de 2002, os Juízes Federais de primeiro grau passaram a atuar na conciliação, especialmente nos processos do Sistema Financeiro da Habitação – SFH.

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

Nacionalmente, a conciliação adquiriu mais força no segmento federal com o lançamento do Movimento Nacional pela Conciliação em 2006 e com a Resolução 125-CNJ, de 29 de novembro de 2010, que instituiu como política pública judiciária a promoção da autocomposição. Visando estimular a prática, é realizado anualmente o prêmio “Conciliar é Legal”, que busca estimular, identificar, valorizar e divulgar as ações

que colaborem para a aproximação das partes, sua pacificação, e o aprimoramento da Justiça.

Em março de 2016, entrou em vigor o NCPC, que passou a prever, em seu artigo 334, a realização de audiência de conciliação obrigatória. Em maio de 2016, o Conselho da Justiça Federal – CJF editou as Resoluções CJF 397 e 398, que instituíram, respectivamente, o Fórum Nacional Previdenciário e da Conciliação e a Política Judiciária de Solução Consensual de Conflitos no âmbito da Justiça Federal.

A efetiva implementação foi angariada pelo CNJ ao instituir a meta nacional número 3, que busca aumentar o percentual de conciliação. A Meta 3 busca estimular a conciliação e é aplicável aos segmentos da Justiça Estadual, Federal e do Trabalho. Está alinhada ao NCPC e seu art. 3º, I e II, buscando promover adoção de práticas autocompositivas (pré processuais e processuais) e objetiva "resultados positivos na pacificação social, solução e prevenção de litígios, redução da excessiva judicialização dos conflitos de interesse, e consequente redução do acervo de processos no Poder Judiciário" (Conselho Nacional de Justiça, 2021).

A meta para a Justiça Federal é “alcançar o percentual mínimo de 6% no Índice de Conciliação do Justiça em Números”, e sua fórmula considera o número total de sentenças do órgão e as decisões proferidas. No condensado dos dados da Justiça Federal, visualiza-se o crescimento da conciliação antes e após o NCPC, conforme a Figura 1.

Figura 1 - Processos de Conciliação na Justiça Federal



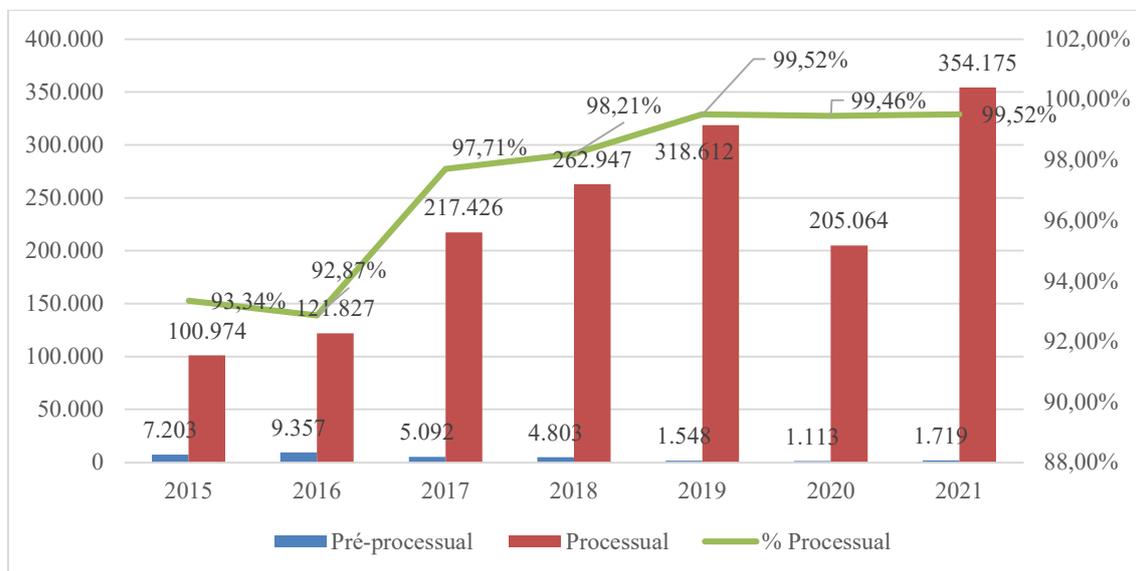
Fonte: Observatório da Estratégia da Justiça Federal.

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

## INCENTIVO À CONCILIAÇÃO: A EVOLUÇÃO DA META NACIONAL Nº 3 DO PODER JUDICIÁRIO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL

que determina que a fase de conciliação é obrigatória. Esta constatação pode ser avaliada quando se percebe que o aumento foi o número de acordos que ocorreram dentro do processo judicial tradicional e não na fase pré-processual, verificável na Figura 2.

Figura 2 - Conciliação na Justiça Federal: fases que ocorreram



Fonte: Observatório da Estratégia da Justiça Federal.

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

Tabela 1 – Conciliação pré-processual por Tribunal

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

Fonte: Observatório da Estratégia da Justiça Federal.

Repetindo-se o cenário analisado previamente para o Segmento, na prática, a inclusão da conciliação dentro do andamento processual tradicional parece que desmotivou o cidadão a procurar uma solução pré-processual, já que ele terá que passar por este momento dentro do processo tradicional de qualquer forma. Outrossim, apesar dos dados quantitativos indicarem este cenário, é necessário avaliar qualitativamente os resultados das conciliações para verificar se o sentimento de justiça foi instaurado, item teórico fundamental para a existência do emprego da justiça.

Analisando o tipo de assunto mais demandado, a Tabela 2 apresenta os processos relacionados a direito previdenciário.

Tabela 2 – Conciliação na Justiça Federal - Previdenciário

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

Fonte: Informações coletadas nos sites do TRF1; TRF2; TRF3 e TRF4.

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

Segmentando o cumprimento da meta 3 por órgão de jurisdição, a Tabela 3 apresenta o panorama no ano de 2021.

Tabela 3 – Conciliação na Justiça Federal por Instância

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

Fonte: Observatório da Justiça Federal.

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

Além da meta 3, alguns indicadores de eficiência podem ser levantados para analisar a produtividade de uma unidade judiciária. Dois deles, medidos nacionalmente, são a taxa de congestionamento e o índice de atendimento à demanda (IAD). A primeira informa quantos processos permanecem em tramitação em comparação com os que entram, ou seja, quanto maior seu percentual, mais processos estão retidos no tramite

**INCENTIVO À CONCILIAÇÃO: A EVOLUÇÃO DA META NACIONAL Nº 3 DO PODER JUDICIÁRIO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL**

processual. Já o IAD demonstra se a unidade consegue julgar pelo menos os processos que são distribuídos. Neste caso, taxas acima de 100% indicam que o órgão está julgando não só número equivalente aos processos novos, mas entrando naqueles que estão no estoque, conforme Tabela 4.

Tabela 4 – Congestionamento e Atendimento à Demanda na Justiça Federal

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

Fonte: Justiça em Números 2021.

Percebe-se que o procedimento menos formal dos JEFs não consegue dar eficiência ao processo maior do que a média da Justiça Federal, com exceção do TRF5. Os JEFs estão conseguindo atender apenas 96% da demanda que chega. Percebe-se que isso pode ser um problema no longo prazo, na medida em que aumenta o congestionamento dos processos em tramitação que atualmente estão com taxa de 56%.

Ao buscar uma resposta para a taxa de atendimento, a demanda pode-se analisar o tempo médio da Justiça Federal e dos JEFs, de acordo com a Tabela 5.

Tabela 5 – Tempo médio dos processos na Justiça Federal (conhecimento)

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

Fonte: Justiça em Números 2021.

\*: primeiro grau, por região.

Também, no quesito tempo, o jurisdicionado é beneficiado quando tem sua lide decidida no âmbito dos Juizados Especiais. Analisando os dados apresentados de tempo e de custo, ainda não parece claro o motivo, apesar de possuir um tempo médio abaixo da média do segmento e um baixo número de estoque de processos pendentes, demonstrado pelo baixo índice de congestionamento, que o índice de atendimento à demanda não é dos melhores da Justiça Federal.

Partindo para uma análise das taxas de recorribilidade, os dados estão disponíveis no Justiça em Números 2021 (CNJ, 2021), que traz dois conceitos diferentes de análise: o de recorribilidade interna, que é a relação entre o número de recursos que será julgado no mesmo órgão que decidiu e o número total de decisões; e o de recorribilidade externa, que é a proporção entre recursos dirigidos à instância superior e o número de decisões que cabem recursos. Na Justiça Federal, o cenário desenhado verifica-se na Tabela 6.

Tabela 6 – Índices de recorribilidade interna e externa na Justiça Federal

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

Fonte: Justiça em Números 2021.

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

Outro aspecto que pode ser avaliado sobre a eficiência do JEF é sob o ponto de vista de sua força de trabalho e como isso pode ser representado em termos de orçamento. Como sua estrutura é variada, cabe demonstrar unidades com taxa de congestionamento e IAD que demonstram bom desempenho, verificado na Tabela 7.

Tabela 7 – Custo dos JEFs

Região	Unidade	Cong	IAD	Força de trabalho	Custo*	Processos recebidos	Custo por processo*
3ª	1ª Vara-Gabinete Juizado Especial Federal de Piracicaba	88%	209%	4 analistas 8 técnicos 1CJ3 1FC2 1FC3 2FC4 5FC5	R\$ 96.554,02	5.045	R\$38,96
2ª	5º Juizado Especial Federal do Rio de Janeiro	86%	109%	1Analista 12 técnicos 1 CJ3 1FC2	R\$ 200.273,78	2.733	R\$ 73,28

**INCENTIVO À CONCILIAÇÃO: A EVOLUÇÃO DA META NACIONAL Nº 3 DO PODER JUDICIÁRIO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL**

				1FC3			
				2FC4			
				3FC5			
				4 analistas			
				1 auxiliar			
				6 técnicos			
2ª	2º Juizado Especial Federal de Vitória	87%	129%	1CJ1	R\$ 197.464,35	5.151	R\$ 38,34
				1FC1			
				1FC2			
				1FC3			
				4FC4			
				3FC5			

\*com base apenas na força de trabalho.

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

Ao comparar o valor investido em varas federais que tratam assuntos previdenciários e que também possuem bom desempenho, os resultados são expostos na Tabela 8.

Tabela 8 – Custo das Varas Federais

Região	Unidade	Cong	IAD	Força de trabalho	Custo *	Processos recebidos	Custo por processo
1ª	21ª Vara de Belo Horizonte	93%	131%	6 analistas 8 técnicos 1CJ3 3FC2 2FC3 7FC5	R\$ 238.297,21	1.103	R\$216,04
3ª	1ª Vara Federal de Guarulhos	94%	144%	4 analistas 9 técnicos 1CJ3 1FC2 1FC3 4FC4 5FC5	R\$ 211.832,15	1.258	R\$168,39
3ª	6ª Vara Federal de Guarulhos	94%	134%	1 analista 9 técnicos 1CJ3 1FC2 2FC3 2FC4 5FC5	R\$ 209.331,45	1.268	R\$ 165,09

\*com base apenas na força de trabalho.

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

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

Na Justiça Federal, o maior número de conciliações vem ocorrendo nos Juizados Especiais Federais, em fase processual, principalmente após a entrada em vigor do NCPC, atingindo mais de 97% dos casos conciliados.

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

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

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

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

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

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

Cabe ressaltar que o assunto mais demandado para conciliação na Justiça Federal é relacionado a causas previdenciárias, ou seja, em que o Instituto Nacional de Seguro Social – INSS é parte, prevalecendo uma visão tradicional que a busca de acordos não garante a supremacia do interesse público (MARQUES; TEIXEIRA, 2018).

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

## INCENTIVO À CONCILIAÇÃO: A EVOLUÇÃO DA META NACIONAL Nº 3 DO PODER JUDICIÁRIO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL

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

Visando aproveitar o instituto e incrementar sua eficiência, é salutar que se analise com mais detalhes a classificação dos assuntos, para que se consiga identificar os processos com potencial de acordo e que poderiam ter sido concedidos na via administrativa. Levantamento realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, no âmbito do Justiça 4.0, apontou a ausência de estudos mais detalhados sobre o trabalho dos JEF's (Conselho Nacional de Justiça, 2022).

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

Conhecer o acervo possibilita que o modelo da conciliação seja direcionado para os processos em que mostra melhor resultado. Como exemplo, a 2ª Vara Federal de Campo Mourão iniciou projeto piloto com a Procuradoria do INSS e busca focar na solução de acordos em disputas sobre benefícios por incapacidade e assim otimizar os resultados do procedimento (Justiça Federal da 4ª Região, 2022).

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

### 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Inicialmente concebida como meio de solução alternativa de conflitos, a conciliação foi incorporada ao tradicional processo judicial, visando dar celeridade ao

instrumento. Contudo, como pode ser observado no histórico de casos novos, a inclusão como parte do processo judicial aparentemente desmotivou o cidadão a tentar buscar um acordo fora dele.

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

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

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

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

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

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

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

## INCENTIVO À CONCILIAÇÃO: A EVOLUÇÃO DA META NACIONAL Nº 3 DO PODER JUDICIÁRIO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL

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

### REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**. São Paulo: Renovar: 2014.

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

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 05 dez. 2022.

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

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

BONAT, Debora. **A Repercussão Geral e o Impacto no Acesso à Justiça in Desigualdades globais e justiça social: interfaces teóricas, acesso à justiça e democracia**. Brasília, DF: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2021.

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

Conselho da Justiça Federal. **Observatório da Estratégia da Justiça Federal**. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/observatorio/>. Acesso em: 05 dez. 2022.

Conselho Nacional de Justiça. **Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026**. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/estrategia-nacional-do-poder-judiciario-2021-2026/>. Acesso em: 05 dez. 2022.

Conselho da Justiça Federal. **Justiça em Números 2022**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2022.

Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Final Juizados Especiais Federais**. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/relatorio-final-juizados-especiais-federais-260522.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2022.

HEINEN, Juliano. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: JusPODIVM, 2020.

Justiça Federal da 4ª Região. **Parceria entre Procuradoria do INSS e Justiça Federal resulta em aumento no número de acordos em processos previdenciários**. Disponível em:

[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia\\_visualizar&id\\_noticia=19877](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=19877). Acesso em: 05 dez. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pelas mãos de Alice**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

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