

## Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses

Kazuo Watanabe

***Sumário: 1. Da necessidade de política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses; 2. Importância da conciliação e mediação na história do Judiciário Nacional; 3. Anúncio de nova política judiciária nacional no discurso de posse do Ministro CEZAR PELUSO; 4. Instituição de política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses pela Resolução 125, de 29 de novembro de 2010, do CNJ: seus pontos mais importantes .***

1.O Poder Judiciário Nacional está enfrentando uma intensa conflituosidade, com sobrecarga excessiva de processos, o que vem gerando a crise de desempenho e a conseqüente perda de credibilidade.

Essa situação é decorrente, em grande parte, das transformações por que vem passando a sociedade brasileira, de intensa conflituosidade decorrente de inúmeros fatores, um dos

quais é a economia de massa. Alguns desses conflitos são levados ao Judiciário em sua configuração molecular, por meio de ações coletivas, mas a grande maioria é judicializada individualmente, com geração, em relação a certos tipos de conflitos, do fenômeno de ***processos repetitivos***, que vem provocando a sobrecarga de serviços no Judiciário.

É decorrente a crise mencionada, também, da **falta de uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses que ocorrem na sociedade**. Afora os esforços que vem sendo adotados pelo Conselho Nacional de Justiça, pelos Tribunais de Justiça de grande maioria dos Estados da Federação Brasileira e pelos Tribunais Regionais Federais, no sentido da utilização dos chamados Meios Alternativos de Solução de Conflitos, em especial da ***conciliação e da mediação***, não há uma **política nacional abrangente**, de observância obrigatória por todo o Judiciário Nacional, de tratamento adequado dos conflitos de interesses.

O mecanismo predominantemente utilizado pelo nosso Judiciário é o da ***solução adjudicada dos conflitos***, que se dá por **meio de sentença** do juiz. E a predominância desse critério vem gerando a chamada **"cultura da sentença"**, que traz como conseqüência o aumento cada vez maior da quantidade de ***recursos***, o que explica o congestionamento não somente das instâncias ordinárias, como também dos Tribunais Superiores e até mesmo da Suprema Corte. Mais do que isso, vem aumentando também a quantidade de **execuções judiciais**, que sabidamente é morosa e ineficaz, e constitui o calcanhar de Aquiles da Justiça.

A incorporação dos meios alternativos de resolução de conflitos, em especial dos consensuais, ao instrumental à disposição do Judiciário para o desempenho de sua função de dar

tratamento adequado aos conflitos que ocorrem na sociedade, não somente reduziria a quantidade de *sentenças*, de *recursos* e de *execuções*, como também, o que é de fundamental importância para a *transformação social com mudança de mentalidade*, propiciaria uma solução mais adequada aos conflitos, com a consideração das peculiaridades e especificidades dos conflitos e das particularidades das pessoas neles envolvidas.

O princípio de acesso à justiça, inscrito no n. XXXV do art. 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 de 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. Assim, cabe ao Judiciário não somente organizar os serviços que são prestados por meio de processos judiciais, como também aqueles que socorram os cidadãos de modo mais abrangente, de solução por vezes de simples problemas jurídicos, como a obtenção de documentos essenciais para o exercício da cidadania, e até mesmo de simples palavras de orientação jurídica. Mas é, certamente, na solução dos conflitos de interesses que reside a sua função primordial, e para desempenhá-la cabe-lhe organizar não apenas os serviços processuais como também, e com grande ênfase, os serviços de solução dos conflitos pelos mecanismos alternativos à solução adjudicada por meio de sentença, em especial dos meios consensuais, isto é, da mediação e da conciliação.

O objetivo primordial que se busca com a instituição de semelhante política pública, é a solução mais adequada dos conflitos de interesses, pela participação decisiva de ambas as partes na busca do resultado que satisfaça seus interesses, o que

preservará o relacionamento delas, propiciando a justiça coexistencial. A redução do volume de serviços do Judiciário é uma conseqüência importante desse resultado social, mas não seu escopo fundamental.

Por meio dessa **política pública judiciária** , que proporciona aos jurisdicionados uma solução mais adequada dos conflitos, o Judiciário Nacional estará adotando um importante **filtro da litigiosidade** , que ao contrário de barrar o acesso à justiça, assegurará aos jurisdicionados o ***acesso à ordem jurídica justa***, e além disso atuará de modo importante na redução da quantidade de conflitos a serem ajuizados e também, em relação aos conflitos judicializados ou que venham a ser judicializados, a sua solução pelos mecanismos de solução consensual dos conflitos, o que certamente determinará a redução substancial da quantidade de sentenças, de recursos e de execuções judiciais.

Conclui-se, do quanto ficou exposto, que é imperioso o estabelecimento pelo próprio Poder Judiciário de uma **política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses**, estimulando e mesmo induzindo uma ampla utilização, em nível nacional, dos meios consensuais de solução dos conflitos. Estabelecer essa política pública é, certamente, atribuição do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O art. 103-B da Constituição Federal cria o CNJ e define suas atribuições, sendo uma delas zelar pela observância do art. 37. Este, por sua vez, enuncia os princípios a que estão sujeitos todos os órgãos da administração pública, inclusive os judiciários, dentre os quais está o da **eficiência**.

Aliás, o CNJ já vem entendendo que lhe cabe "***fixar a implementação de diretrizes nacionais para nortear a atuação institucional de todos os órgãos do Poder Judiciário, tendo em***

***vista sua unicidade”***, pelo que, na Resolução n. 70, de 18 de março de 2009, dispôs sobre o ***Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário***.

Ora, o inc. XXXV do art. 5º da Constituição Federal deve ser interpretado, como ficou acima sublinhado, não apenas como garantia de mero acesso aos órgãos do Poder Judiciário, mas como garantia de **acesso à ordem jurídica justa**, de forma **efetiva, tempestiva e adequada**. Daí a conclusão de que cabe ao Poder Judiciário, pelo CNJ, organizar os serviços de tratamento de conflitos por todos os meios adequados, e não apenas por meio da adjudicação de solução estatal em processos contenciosos, cabendo-lhe em especial institucionalizar, em caráter permanente, os meios consensuais de solução de conflitos de interesses, como a mediação e a conciliação.

Semelhante **política pública** deverá estabelecer, dentre outras coisas: a) obrigatoriedade de implementação da mediação e da conciliação por todos os tribunais do país; b) disciplina mínima para a atividade dos mediadores/conciliadores, como critérios de capacitação, treinamento e atualização permanente, com carga horária mínima dos cursos de capacitação e treinamento; c) confidencialidade, imparcialidade e princípios éticos no exercício da função dos mediadores/conciliadores; d) remuneração do trabalho dos mediadores/conciliadores; e) estratégias para geração da nova mentalidade e da cultura da pacificação, inclusive com criação pelas faculdades de direito de disciplinas específicas para capacitação dos futuros profissionais do direito em meios alternativos de resolução de conflitos, em especial a mediação e a conciliação; f) controle Judiciário, ainda que indireto e à distância, dos serviços extrajudiciais de mediação/conciliação.

Existem experiências institucionalizadas em vários órgãos do Poder Judiciário, como nos Juizados especiais, hoje de criação obrigatória pelos Estados. Não há uniformidade, porém, nessas experiências. Tampouco um mínimo de qualidade. Há Estados, como o de São Paulo, que se valem do serviço de conciliadores voluntários, que não recebem qualquer remuneração. Em muitas Comarcas, prestam serviços como conciliadores alunos de faculdades de direito, que teriam a orientação de algum professor. Em outros, como na Bahia, a conciliação está a cargo de um funcionário nomeado especialmente para esse fim, que recebe um salário fixo. Em outros, ainda, como no Rio Grande do Sul, a conciliação está a cargo de juízes leigos, que recebem remuneração calculada por tarefa executada. Existem, em várias comarcas e também em segundo grau de jurisdição, práticas importantes de mediação e conciliação organizadas pelos Tribunais de Justiça, mas trata-se de experiências esparsas, sem critérios uniformes para a capacitação, treinamento e atualização dos mediadores/conciliadores, ponto sumamente preocupante, uma vez que diz com a qualidade dos serviços oferecidos.

Em suma, para que os meios alternativos de resolução de controvérsias, em especial dos meios consensuais - mediação e conciliação - sejam corretamente utilizados e constituam efetivamente um modo de assegurar aos jurisdicionados um verdadeiro e adequado acesso à justiça e à ordem jurídica justa, há a necessidade de estabelecimento de uma **política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses**, que dê um mínimo de organicidade, qualidade e controle à sua prática.

A instituição de semelhante **política pública pelo CNJ**, além de criar um importante **filtro da litigiosidade**, estimulará em nível nacional o nascimento de uma **nova cultura**, não somente entre os

profissionais do direito, como também entre os próprios jurisdicionados, de **solução negociada e amigável dos conflitos**. Essa cultura terá inúmeros reflexos imediatos em termos de **maior coesão social** e determinará, com toda a certeza, mudanças importantes na organização da sociedade, influenciando decisivamente na mudança do conteúdo e orientação do ensino universitário na área de Direito, que passará a formar profissionais com visão mais ampla e social, com plena consciência de que lhes cabe atuar muito mais na orientação, pacificação, prevenção e composição amigável, do que na solução contenciosa dos conflitos de interesses.

2. No Brasil, a preocupação pela solução amigável dos conflitos sempre existiu, mesmo antes de nossa independência. As Ordenações Filipinas, no Livro 3º, T. 20, § 1º, trazia a norma que dizia: ***“E no começo da demanda dirá o Juiz a ambas as partes, que antes que façam despesas, e se sigam entre elles os ódios e dissensões, se devem concordar, e não gastar suas fazendas por seguirem suas vontades, porque o vencimento da causa sempre he duvidoso. ...”***

Dois anos após a independência, na **Constituição do Império, de 1824**, foi adotada a mais abrangente política pública de tratamento de conflitos de interesses, estabelecendo o seu **art. 161** que ***“sem se fazer constar que se tem intentado o meio de reconciliação, não se começará processo algum”***. E no **art. 162** ficou dito que ***“para esse fim haverá juiz de paz”***.

Em novembro de 1832, o Código do Processo Criminal, trouxe Disposição Provisória acerca da Administração da Justiça Civil,

disciplinando o procedimento de conciliação e outros aspectos relevantes do processo civil . Essa lei, no dizer de **MOACIR LOBO DA COSTA**, *“inspirada nas idéias liberais de que estavam imbuídos os homens que detinham o poder, destinava-se a transformar o processo civil em instrumento mais dúctil e menos complicado, despindo-o de atos e formalidades inúteis e de recursos excessivos, para possibilitar distribuição de justiça mais rápida e menos dispendiosa”* (Breve Notícia Histórica do Direito Processual Brasileiro e de sua literatura, RT, pp. 6-10).

*“Os juízes de paz eram eleitos e não precisavam ser bacharéis em direito. A primeira disciplina do cargo surgiu com a Lei de 15 de outubro de 1827, seguida da Lei de 1º de outubro de 1828”*. Eram uma espécie de *“bandeira dos liberais”* (JOSÉ REINALDO DE LIMA LOPES, *“O Direito na História”*, Max Limonad, p. 32). O instituto do Juizado de Paz foi objeto de intensa disputa entre liberais e conservadores. Aos juízes de paz foram sendo atribuídas tantas funções, inclusive jurisdicionais, o que *“favorecia nitidamente as intenções descentralizadoras dos liberais”*. Mas houve a reação dos conservadores e *“a Lei de 3 de dezembro de 1841, reformando o Código de Processo, esvaziou as atribuições do juiz de paz”* (op. cit., 292).

No campo da mera conciliação, não se tem notícia da intensa utilização das funções de juízes de paz . O capítulo do Regulamento 737, de 1850, que disciplinava a conciliação, foi revogado pelo Decr. n. 359, de 26 de abril de 1890. No livro de PAULA BAPTISTA, *“Compêndio de Teoria e Prática de Processo Civil Comparado com o Comercial e de Hermenêutica Jurídica”*, 1910, 7ª. Ed. anotada por Vicente Ferrer de Barros W. Araujo, consta a anotação de que *“a conciliação, como ato judicial necessário, foi inteiramente*

***eliminada de nossas leis processuais, federais e estaduais”, uma vez que “era, apenas, uma inutilidade dispendiosa”.***

Conclui-se, desse rápido exame histórico, que a generosa idéia de uma abrangente política pública de tratamento de conflitos de interesses adotada pela nossa primeira Carta Política, fruto da inteligência e sabedoria dos homens de visão que então detinham o poder, sucumbiu por razões políticas e pela falta de critério adequado em sua implementação.

A nossa atual Constituição, no art. 98, n. II, fala em Justiça de Paz, remunerada, eleita e temporária. Essa é uma instituição de natureza política, que busca, possivelmente, obter maior participação política dos cidadãos. Não interfere esse preceito constitucional com a instituição e implementação de uma política pública adequada de tratamento de conflitos de interesses, a ser adotada pelo CNJ, que supõe, entre outras coisas e cuidados: a) critério técnico-científico na organização do serviço de solução conciliada dos conflitos; b) formação de um quadro de mediadores/conciliadores adequadamente preparados; c) determinação de estratégias na instalação, em todo país, dos setores de conciliação/mediação; d) criação de uma nova cultura na sociedade brasileira, qual seja a da solução negociada e amigável dos conflitos de interesses. Examiná-las sem os devidos cuidados, confundindo-as, pode levar ao mesmo lastimável e desastroso fim que teve a generosa idéia de conciliação pensada e posta em prática pelos detentores do poder no início do Império.

**3. Em seu *discurso de posse* na Presidência do Supremo Tribunal Federal, o eminente Ministro CEZAR PELUSO externou**

com clareza e precisão o seu entendimento a respeito dos problemas que acometem o Judiciário brasileiro, fazendo-o nos seguintes termos:

***“Pesquisas recentes e confiáveis mostram que 43% dos brasileiros, ao sentirem seus direitos desrespeitados, procuram soluções por conta própria. Só 10% vão diretamente à Justiça. Os outros dividem-se na busca de mediação de advogados, no recurso à polícia, na renúncia ao interesse e, pasmem, até no uso da força. É verdade que, entre os que recorrem ao Judiciário, 46% se declaram satisfeitos e, apenas 23%, inconformados. Mas está claro que isso não pode consolar-nos.***

***Ora, as rápidas transformações por que vem passando, sobretudo nas últimas décadas, a sociedade brasileira, tem agravado e quadro lastimável, em virtude da simultânea e natural expansão da conflituosidade de interesses que, desaguando no Poder Judiciário, o confronta com sobrecarga insuportável de processos, em todas as latitudes do seu aparato burocrático. E uma das causas proeminentes desse fenômeno está, como bem acentua o Des. Kazuo Watanabe, na falta de uma política pública menos ortodoxa do Poder Judiciário em relação ao tratamento dos conflitos de interesses.***

***O mecanismo judicial, hoje disponível para dar-lhes resposta, é a velha solução adjudicada, que se dá mediante produção de sentenças e, em cujo seio, sob 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 serão 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”.*

4. Tão logo assumiu o cargo de Presidente da Suprema Corte, o **Ministro CEZAR PELUSO** cuidou imediatamente de concretizar a política pública anunciada, nomeando uma comissão especial para proceder aos respectivos estudos.

A Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, é o resultado dessa iniciativa e o CNJ por meio dela institucionalizou a **“Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”**.

São os seguintes alguns dos pontos mais importantes dessa Resolução: a) atualização do conceito de acesso à justiça, não como mero acesso aos órgãos judiciários e aos processos contenciosos, e sim como **acesso à ordem jurídica justa**; b) direito de todos os jurisdicionados à solução dos conflitos de interesses pelos meios mais adequados a sua natureza e peculiaridade, inclusive com a utilização dos mecanismos

alternativos de resolução de conflitos, como a mediação e a conciliação; c) obrigatoriedade de oferecimento de serviços de orientação e informação e de mecanismos alternativos de resolução de controvérsias, além da solução adjudicada por meio de sentença; d) preocupação pela boa qualidade desses serviços de resolução de conflitos, com a adequada capacitação, treinamento e aperfeiçoamento permanente dos mediadores e conciliadores; e) disseminação da cultura de pacificação, com apoio do CNJ aos tribunais na organização dos serviços de tratamento adequado dos conflitos, e com a busca da cooperação dos órgãos públicos e das instituições públicas e privadas da área de ensino, para a criação de disciplinas que propiciem o surgimento da cultura da solução pacífica dos conflitos de interesses; f) é imposta aos Tribunais a obrigação de criar: 1. Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos ; 2. Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania; 3. Cursos de capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de mediadores e conciliadores, “com a observância do conteúdo programático e carga horária mínimos estabelecidos pelo CNJ” ; 4. banco de dados para a avaliação permanente do desempenho de cada Centro; 5. Cadastro dos mediadores e conciliadores que atuem em seus serviços.

Desde que seja **adequadamente implementada a Resolução**, certamente assistiremos a uma transformação revolucionária, em termos de natureza, qualidade e quantidade dos serviços judiciais, com o estabelecimento de filtro importante da litigiosidade, com o atendimento mais facilitado dos jurisdicionados em seus problemas jurídicos e conflitos de interesses e com o maior índice de pacificação das partes em conflito, e não apenas solução dos conflitos, isso tudo se

traduzindo em redução da carga de serviços do nosso Judiciário, que é sabidamente excessiva, e em maior celeridade das prestações jurisdicionais. A consequência será a recuperação do prestígio e respeito do nosso Judiciário.

E assistiremos, com toda a certeza, à profunda transformação do nosso país, que substituirá a atual "***cultura da sentença***" pela "***cultura da pacificação***", disso nascendo, como produto de suma relevância, a **maior coesão social**.

\*\*\*\*\*