



**Fundação Educacional do Município de Assis  
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis  
Campus "José Santilli Sobrinho"**

**IVONE MARIA DE LIMA ROSA BRITO**

**CONSIDERAÇÕES SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA E A  
CRIAÇÃO DO CENTRO JUDICIÁRIO DE SOLUÇÃO DE  
CONFLITOS E CIDADANIA - CEJUSC**

**FEMA – FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE  
ASSIS - SP  
2014**

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE ASSIS - FEMA**  
**INSTITUTO MUNICIPAL DE ENSINO SUPERIOR DE ASSIS – IMESA**

**IVONE MARIA DE LIMA ROSA BRITO**

**CONSIDERAÇÕES SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA E A  
CRIAÇÃO DO CENTRO JUDICIÁRIO DE SOLUÇÃO DE  
CONFLITOS E CIDADANIA - CEJUSC**

**Monografia apresentada ao Departamento do  
Curso de Direito do IMESA (Instituto Municipal  
de Ensino Superior), como requisito para  
conclusão de curso, sob a orientação  
específica do Prof. Ms. Leonardo de Genova.**

## FICHA CATALOGRÁFICA

341.46215 BRITO, Ivone Maria de Lima Rosa

B862c            Considerações sobre o acesso à justiça e a criação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSC / Ivone Ma. De Lima Rosa Brito. Assis: Fundação Educacional do Município de Assis, 2.014. 58p.

Trabalho de conclusão do curso de Direito

Orientador: Prof. Ms.Leonardo de Gênova

1.Justiça 2. Conflitos 3. Meios alternativos I. Título

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

**ASSIS, 03 DE OUTUBRO DE 2014.**

**Assinatura**

**Orientador: Prof. Ms. Leonardo de Genova**

**Examinador: Prof. Ms. Fernando Antônio Soares de Sá Júnior**

D  
E  
D  
I  
C  
O

*Ao meu esposo Leôncio que sempre me incentivou e criou condições para que meus objetivos fossem alcançados.*

*Aos meus filhos Mariana e Daniel, os quais me emprestaram um pouquinho do escasso tempo que era deles para que eu me dedicasse à eterna busca pelo conhecimento.*

A  
G  
R  
A  
D  
E  
Ç  
O

*A Deus, acima de tudo e por tudo.*

*Ao Mestre Leonardo de Genova, pela sua  
presteza em dispor-se a doar seu tempo e  
compartilhar comigo suas ideias e  
principalmente, sua invejável sobriedade diante  
da minha ansiedade.*

*Aos funcionários do Núcleo de Direito da Fema,  
pela disposição e atendimento.*

*Aos funcionários da biblioteca da Fema, pela  
dedicação.*

## RESUMO

O sistema judiciário brasileiro tem se esforçado em implantar desde medidas simples até profundas mudanças nas organizações estruturais como a criação de novos órgãos a fim de efetivar o acesso dos menos favorecidos a justiça.

É pauta das reformas a grande preocupação com a solução dos litígios de uma forma mais democratizada, por meio de mecanismos capazes de produzir resultados favoráveis ao sistema judiciário.

Assim, necessário elaborar algumas reflexões sobre a questão do acesso a justiça no Brasil, de como se deu a evolução deste conceito e de como se impôs como uma necessidade no panorama da sociedade brasileira contemporânea.

Ao Poder Judiciário coube a adaptação a essa realidade, por meio da criação de alguns órgãos, especificamente, a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSCs, que se deu por uma imposição da Resolução 125/10, do CNJ.

O CEJUSC tem por objetivo atuar, por meio da conciliação, antes mesmo que se inicie a demanda judicial, eliminando custos e possibilitando o empoderamento das pessoas que necessitam do judiciário.

**PALAVRAS-CHAVE:** acesso à justiça, solução de conflitos, meios alternativos, CEJUSC

## **ABSTRACT**

The Brazilian justice system has been struggling to deploy from simple measures up to profound changes in the structural organizations such as the creation of new organs in order to effectuate the disadvantaged access to justice.

The major concern with the solution of disputes in a way more democratized is object of reforms, through mechanisms capable of producing favorable results to the judicial system.

Then, it is necessary to draw up some thoughts on the question of access to justice in Brazil, how did the evolution of this concept and how it imposed as a necessity in the panorama of contemporary Brazilian society.

The Judiciary has had to adapt to this reality, through the creation of some organs, specifically, the creation of Judicial Centre of Conflict Resolution and Citizenship - CEJUSCs, which was by a levy of 125/10 Resolution, the CNJ.

The CEJUSC aims to perform, by means of conciliation, before you even start the lawsuit, eliminating costs and enabling the empowerment of people in need of the judiciary.

**PALAVRAS-CHAVE:** access to justice, conflict resolution, alternative means, CEJUSC

## Sumário

<b>CONSIDERAÇÕES SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA E A CRIAÇÃO DO CENTRO JUDICIÁRIO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA - CEJUSC .....</b>	<b>1</b>
<b>CONSIDERAÇÕES SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA E A CRIAÇÃO DO CENTRO JUDICIÁRIO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA - CEJUSC .....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>I - CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL.....</b>	<b>16</b>
1.1 – PERÍODO COLONIAL .....	16
1.2 – PERÍODO IMPERIAL .....	16
1.3 - PERIODO REPUBLICANO.....	18
1.4 – CONSTITUIÇÃO DE 1934 .....	19
1.5 – ESTADO NOVO E A CONSTITUIÇÃO DE 1937 .....	20
1.6 – CONSTITUIÇÃO DE 1946 .....	21
1.7 – CONSTITUIÇÃO DE 1967 .....	21
1.8 – CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	23
1.9 – A ORIGEM DOS JUIZADOS ESPECIAIS .....	25
<b>II - UMA ABORDAGEM TEÓRICA SOBRE O ACESSO A JUSTIÇA.....</b>	<b>29</b>
2.1 - OBSTÁCULOS AO ACESSO À JUSTIÇA.....	30
2.2 – AS “ONDAS” DE SOLUÇÃO AOS OBSTÁCULOS .....	32
2.2.1– PRIMEIRA ONDA: ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA.....	33
2.2.2 – SEGUNDA ONDA: REPRESENTAÇÃO DOS INTERESSES DIFUSOS .....	34
2.2.3 – TERCEIRA ONDA: UM NOVO ENFOQUE DE ACESSO À JUSTIÇA.....	36
<b>III – CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO CENTRO JUDICIÁRIO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS – CEJUSC .....</b>	<b>38</b>
3.1 – CRIAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO CNJ.....	38
3.2 – CONCILIAR É LEGAL .....	40
3.3 – RESOLUÇÃO 125/2010 DO CNJ .....	41

3.3.1 – DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS DE INTERESSES.....	43
3.3.2 – DAS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.....	44
3.3.3 – NÚCLEOS PERMANENTES DE MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS.....	45
3.3.4 – DOS CENTROS JUDICIÁRIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA.....	46
3.3.5 – DOS CONCILIADORES E MEDIADORES .....	47
3.3.6 – PORTAL DE CONCILIAÇÃO .....	48
3.3.7 – ANEXOS.....	49
3.4 – FUNCIONAMENTO DO CENTRO JUDICIÁRIO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA - CEJUSC.....	52
<b>IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>55</b>
<b>V - REFERÊNCIAS .....</b>	<b>57</b>

**Siglas**

CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
JIC	Juizado Informal de Conciliação
JEPEC	Juizado de Pequenas Causas
JECC	Juizado Especial Cível e Criminal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça

*"A problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa."*

(Kazuo Watanabe)

## INTRODUÇÃO

Vimos ao longo dos últimos anos do século passado e início deste século um grande esforço do poder judiciário brasileiro em implantar desde medidas como a assistência judiciária e redução de custos até profundas mudanças nas organizações estruturais, com a criação de novos órgãos com vistas a eliminar as barreiras ao acesso dos menos favorecidos ao judiciário.

Tal esforço não foi um movimento isolado do judiciário brasileiro, mas uma tendência observada em diversos países preocupados com a solução dos litígios de uma forma mais democratizada.

Necessária se fez a implementação de mecanismos capazes de produzir resultados favoráveis ao sistema judiciário a fim de tornar efetivo o acesso à justiça, instrumentalizando o aparelho judiciário para abarcar a demanda de lides decorrentes das relações no mundo moderno que impôs o surgimento de novos direitos, principalmente no que tange as relações de consumo e prestação de serviços.

E pensando na operacionalidade dos meios existentes na resolução de conflitos, sabemos da dificuldade que o sistema judiciário brasileiro ainda enfrenta e da severa crítica que vem sofrendo quanto a sua lentidão. É nítido o considerável despreparo do judiciário no enfrentamento dos problemas dessa ordem e na aplicação de métodos alternativos de solução dos litígios.

Por outro lado, vê-se o esforço que os órgãos responsáveis têm empreendido tanto no que diz respeito aos investimentos, quanto nas estratégias destinadas a permitir a extensão da Justiça a todas as camadas da população.

Assim, embora a conciliação tenha presença antiga na solução de conflitos, atualmente, tem se despertado para a potencialização de seus objetivos no que diz respeito à pacificação social, apresentando-se como recurso para desafogar o judiciário a médio e longo prazo.

O presente trabalho pretende, ainda que de maneira insipiente, fazer algumas reflexões sobre a questão do acesso à justiça no Brasil, de como se deu a evolução deste conceito e de como se impôs como uma necessidade no panorama da sociedade brasileira contemporânea.

O desenvolvimento do presente trabalho se justifica, especialmente, pela necessidade de refletirmos sobre a formação e evolução do conceito do direito enquanto ferramenta essencial ao exercício da cidadania, bem como as estratégias adotadas ao longo dos últimos anos pelo sistema judiciário brasileiro a fim de permitir a aproximação entre o Direito e as camadas mais carentes.

O primeiro capítulo foi desenvolvido a partir da obra *Acesso à Justiça e Juizados Especiais*, de Pedro Manoel Abreu, bem como da obra de Celia Galvão, *Constituições Brasileiras e Cidadania*. Neste capítulo desenvolvemos um esboço da evolução sócio histórico e político das ideias sobre o acesso dos menos favorecidos ao judiciário e a forma como cada constituição brasileira contemplou a questão. Essencialmente, focaremos na criação dos Juizados Informais de Conciliação - JICs, seguido dos chamados Juizados de Pequenas Causas - JEPECs, que se tornaram mais tarde os Juizados Especiais Cíveis e Criminais - JECCs, processo marcado politicamente pela redemocratização do Brasil e consequente despertar de uma consciência social da população, consagrada pela promulgação da Constituição de 1988.

No segundo capítulo deste estudo, tratamos a questão do acesso à justiça a partir das ideias desenvolvidas pelos escritores Mauro Cappelletti e Bryant Garth, em sua obra *Acesso à Justiça*, em que aponta os principais obstáculos que dificultam o acesso à justiça e defende soluções práticas para resolvê-los e métodos alternativos para decidir causas judiciais. A obra é referência mundial para a abordagem do conceito de acesso à justiça.

No terceiro capítulo deste trabalho, elaboraremos uma breve investigação sobre uma experiência recente implantada no Brasil. Veremos como se deu a criação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSCs, órgão proposto pelo sistema judiciário brasileiro com o objetivo atacar os problemas de solução de conflitos, garantindo pacificação social, bem como acesso à justiça aos menos favorecidos social e economicamente.

Assim, nos deteremos na leitura e análise da Resolução 125/10, do CNJ, que impõe a criação deste órgão, o qual se propõe a atuar, por meio da conciliação, antes mesmo que se inicie a demanda judicial.

O CEJUSC é uma experiência inovadora que poderá impor-se como uma terceira onda de solução as barreiras de acesso à justiça, uma vez que elimina custos e possibilita o empoderamento das pessoas que necessitam do judiciário.

## **I - CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL**

Para pensarmos o movimento de abertura do sistema judiciário ao povo, possibilitando o seu acesso à justiça nos moldes em que se apresenta atualmente, é inevitável que façamos uma gênese de como as ideias e concepções em torno do problema foram se consolidando num processo de avanços e regressões até se sustentar de modo imperativo a partir da Constituição de 1988.

### **1.1– PERÍODO COLONIAL**

Segundo Ana Fabia Rodrigues Pinto (2007), o sistema jurídico do Brasil Colonial corresponde a um rascunho do acesso à justiça em vigor atualmente, visto que o donatário de terras exercia o monopólio dos poderes da jurisdição e não havia reapreciação do litígio, caso a parte se sentisse insatisfeita.

Com a criação das províncias, houve a nomeação dos ouvidores gerais que possuíam mais autonomia em relação aos donatários. Entretanto, com o aumento dos conflitos a partir do crescimento das cidades e população, foi necessária a reprodução do sistema judiciário português, composta de primeira instância e juízes ordinários e especiais e, em segunda instância, por uma espécie de Tribunal de Apelação.

### **1.2– PERÍODO IMPERIAL**

O arcabouço jurídico nacional foi desenhado durante o Período Imperial, conforme as lições extraídas de Pedro Manuel de Abreu (2004), sobretudo com a

consolidação da Constituição de 1824, sob influência do liberalismo francês, a qual se mantém até o período republicano.

A Constituição de 1824, conforme explica Celia Galvão Quirino, estabelece no Brasil:

“um governo monárquico, hereditário, constitucional e representativo, o que significa que, mesmo que haja um só governante supremo, o Imperador, seu poder será exercido segundo normas fixas e não arbitrariamente, e que o povo, através de uma representação, tem uma parcela de influência sobre as decisões da política nacional. É necessário, no entanto, considerar como se caracterizam esses diferentes poderes, a extensão e o limite de cada um. Ora, ao contrário do que propõe a teoria clássica, a Constituição de 1824 estabelece que os poderes políticos são quatro: o poder legislativo, o poder moderador, o poder executivo e o judicial. A intervenção do poder moderador vai permitir que este se saliente sobre os demais, concedendo maior autoridade ao Imperador.” (Quirino, 1987, p. 44)

Vê-se, assim, uma tentativa de aproximação do cidadão das decisões políticas do país, prevalecendo, contudo, a autoridade do Imperador.

É ainda no período imperial que nasce o Código Comercial e se idealiza o Código Civil, o qual foi sancionado somente em 1916 e esteve em vigência até bem recentemente, 2003.

O período imperial foi marcado por preocupações reformadoras, as quais tiveram seu auge com a criação do posto de Juiz de Paz, eleito e sem remuneração, o qual representou o pensamento democrático, focado na autonomia e descentralização do poder, fazendo com que a autoridade não viesse do imperador, mas do eleitorado popular. Segundo Abreu, a jurisdição civil ficou assim estruturada:

“(a) o juiz de paz passou a ter competência para julgamento das causas até 100 mil réis, nas comarcas especiais e gerais; (b) o juiz municipal nas de até 500 mil réis, incumbindo-lhe ainda o preparo dos processos de valor superior, atuando nas comarcas gerais; (c) o juiz de direito, nas comarcas gerais, para o julgamento de causas de mais de 500 mil réis, incumbindo-lhe, ainda, o julgamento e recursos das decisões inferiores. Nas comarcas especiais, o processo e julgamento de recursos de

decisões dos juízes de paz e processo e julgamento de causas de mais de 500 mil réis” (Abreu, 2004, p. 137)

A configuração dessa estrutura nem de longe permitiu o acesso das camadas populares à justiça, principalmente, porque estavam excluídos da jurisdição a mulher e a grande população de escravos negros.

### **1.3 - PERIODO REPUBLICANO**

O cenário da República se desenha no Brasil delineado pela moldura do analfabetismo e da libertação dos escravos. A decadência do regime imperial impôs a criação de uma nova Constituição focada na nova estrutura política.

Assim, em 1891, foi promulgada a Constituição da República dos Estados do Brasil, assentada nos ideais liberais, mas que se contraria no seu espírito democrático a que se propôs ao conceder o direito de voto a todos os cidadãos brasileiros, respeitadas severas limitações. Para Célia Galvão

a exclusão das mulheres, dos mendigos, dos soldados e dos religiosos do mundo dos cidadãos, bem como a exigência de alfabetização num país recém-saído do regime escravocrata, importavam, na prática, em restrições bem mais severas do que faz supor a letra da Constituição.(Quirino, 1987, p. 52)

Segundo Célia Galvão, o regime republicano se instalou com a preocupação de corrigir os vícios da política do Império e de dar expressão aos anseios do povo brasileiro em seu conjunto, entusiasmada com os ideais abolicionistas e com a recém conquistada da libertação dos escravos. Entretanto, a nova Constituição é imposta e apenas referendada pelo Congresso Constituinte, cerceando, deste modo, a soberania popular. Para Ana Fábria:

Não há que se discutir que a Constituição de 1891 foi motivada por boas intenções e que, com ela, se buscou uma acepção democrática, mas pouco contribuiu para o

acesso à justiça, apenas exerceu um perfil de caridade e assistencialismo que, como é cediço, não significa justiça, muito menos acesso a direitos. (Pinto, 2007)

Considerando que o conceito de acesso à justiça impõe uma democracia participativa e acesso a ordem jurídica justa, devemos concluir que a Constituição republicana não atingiu os objetivos a que se propunha.

#### 1.4 – CONSTITUIÇÃO DE 1934

O primeiro período da República brasileira entra em decadência, caracterizado pelo poder inescrupuloso dos coronéis, pelo voto de cabresto e a desconfiança de uma parcela da população. O auge de seu declínio se dá com a crise econômica de 1929, período marcado historicamente pela Revolução de 1930 que é sucedida pelo grande anseio de convocação de uma Constituinte, a qual se instala em 1933 e primou pelo caráter inovador:

É a primeira em que se registra a presença feminina e a primeira e única em que aparece uma representação classista. Composta de quarenta membros eleitos a partir dos sindicatos legalmente reconhecidos, essa representação há muito vinha sendo discutida como uma possível forma de incorporação da maioria da população à cidadania, através de sua ligação com a esfera do trabalho. (Quirino, 1987, p. 53)

Promulgada por Getúlio Vargas, além de dispor sobre direitos sociais, como a fixação de jornada de trabalho em oito horas, criação do salário mínimo, direito ao trabalhador às férias e introdução do mandado de segurança, a Constituição de 1934 *“foi precursora na autorização da criação da assistência judiciária gratuita, que só foi realmente criada pela lei 1060/50, dezesseis anos mais tarde”* (Pinto, 2007)

A lei de assistência judiciária é a que se encontra em vigor até nossos dias, com algumas modificações, e por meio dela, o Brasil consagrou financeiramente o acesso à justiça aos necessitados.

## 1.5– ESTADO NOVO E A CONSTITUIÇÃO DE 1937

Todo o avanço conquistado com a Constituição de 1934 sofreu um grande abalo, posto que em 1937, Getúlio Vargas, sob o pretexto de proteger o país da ameaça comunista, fechou o Congresso Nacional e as Assembleias dos Estados, bem como depôs governadores:

É por este ato que se inaugura no País o “Estado Novo” e se abre um novo período constituinte, embora, como é óbvio, Vargas não convocasse em seguida nenhuma Assembleia Nacional para elaborar a nova Constituição. Ao contrário, ela foi “encomendada” a uma única pessoa, Francisco Campos, que, tomando por modelo a Constituição da Polônia, de inspiração fascista, elaborou sozinho a Constituição brasileira. (Quirino, 1987, p. 56)

O Estado Novo foi imposto pelo medo de uma suposta guerra civil e, para atender seus anseios ditatoriais de Getúlio Vargas, que concentrou o poder em suas mãos, registrando apenas a existência de um judiciário e de um legislativo. Apesar de manter a forma republicana de governo, as bases da federação são destruídas, conforme afirma Celia Galvão, que enfatiza:

Contudo, não é tanto por esse viés corporativista da representação que essa Constituição costuma ser repudiada. À parte sua ilegitimidade de origem, na verdade ela jamais chegou realmente a entrar em vigor e, à sombra de seu aparente escudo, desenvolveu-se um governo de força que tornava irrisórios mesmo os direitos que parecia conceder. (Quirino, 1987, p.59)

Desse período, há de se registrar que não somente regrediu no tange as garantias constitucionais, ferindo o cidadão em sua dignidade, mas principalmente não criou condições para que houvesse transformações sociais significativas.

## **1.6– CONSTITUIÇÃO DE 1946**

O fim do Estado Novo ficou marcado com um golpe de Estado que depôs Getúlio Vargas em 1945, inaugurando-se um período de fortalecimento do estado democrático de direito e reafirmação das garantias constitucionais.

Assim, é eleita uma Assembleia Nacional Constituinte e uma nova Constituição é promulgada em 1946, que tem como compromisso devolver ao Estado a legitimidade ao seu poder, conforme afirma Célia Galvão:

Na medida em que o poder legislativo, como captador da vontade popular, volta a readquirir a importância que lhe atribui a concepção liberal-democrática, cada uma de suas atribuições e prerrogativas converte-se simultaneamente em instrumento de defesa dos direitos dos cidadãos. Contudo, a Constituição de 1946 amplia o modo ainda mais direto a cidadania, ao abolir os instrumentos que cerceavam as liberdades dos cidadãos no Estado Novo e ao ampliar seus direitos, garantindo-lhes a liberdade de associação sindical e, inclusive, o direito de greve, o direito de organização partidária, direito ao trabalho, de acesso à educação e cultura. (Quirino, 1987, p. 62)

A autora ainda afirma que a Constituição de 1946 conseguiu aliar uma preocupação democrática com a inspiração liberal, restituindo aos cidadãos as liberdades civis e políticas fundamentais, bem como preservando a conquista de alguns direitos sociais estabelecidos no período anterior.

Desse modo, foi considerada bastante avançada para a época, uma vez que direitos que o próprio Getúlio Vargas havia incluído em 1934 e retirado em 1937, foram incluídos na Carta Magna de 1946, a qual permaneceu em vigência, sem alterações, até 1961.

## **1.7– CONSTITUIÇÃO DE 1967**

A renúncia do presidente Jânio Quadros, em 1961, causa uma crise política e social sem precedentes no Brasil. Seu sucessor, João Goulart, tem o poder

consideravelmente diminuído pela Emenda Constitucional nº 4, que culmina na instituição do sistema parlamentarista no país.

A partir de então, a Constituição de 1946 passa por uma gradual descaracterização, sofrendo uma série de emendas ou Atos Institucionais, sendo que, sob a alegação de inconstitucionalidade do presidente da República,

as Forças Armadas decidiram desencadear o breve movimento armado que depôs o Presidente a 31 de março de 1964. O Golpe de Estado vitorioso daria então início à sistemática destruição da Grande Lei que regera a república liberal-democrática nascida em 1945, cujas instituições, apesar de todos os vícios da política populista a que deram lugar, haviam permitido ao povo brasileiro organizar-se e fortalecer-se na defesa e conquista de novos direitos enquanto cidadãos. (SOUZA, Apud Quirino, 1987, p. 64)

O que se verifica então é o início de um longo período de ditadura, caracterizado por toda ordem de desmandos que vão desde a suspensão dos direitos políticos e das garantias constitucionais até cassação sumária de mandatos e dissolução dos partidos políticos. Segundo Célia Galvão,

“Sucessivas emendas constitucionais e novos atos institucionais se agregam a Constituição de 1946, mantida apenas *pro forma*, e alteram de maneira drástica as instituições políticas, o sistema de representação e a própria prática de governo, outorgando-se ao Executivo a faculdade de legislar por decretos-leis” (Quirino, 1987, p. 65)

Por força de mais um Ato Institucional, no final do ano de 1966, resolve-se que a Constituição de 1946 não mais atendia as exigências do país. Assim, o Congresso Nacional é convocado extraordinariamente e uma nova Constituição é promulgada, no prazo de trinta dias, em 24 de janeiro de 1967, a qual, basicamente, centralizou o poder nas mãos do presidente e impôs severas penas a quem se opusesse ao regime militar.

Para reforçar o sistema que vinha se impondo, em 1969, é decretado o Ato Institucional nº 5, o mais ditatorial de todos, uma vez que suspendeu direitos

políticos, bem como garantias e direitos fundamentais, violando o Estado Democrático de Direito, além de ter fechado o Congresso Nacional por tempo indeterminado. A Constituição de 1969 é definida por Celia Galvão, nos seguintes termos:

A nova Constituição, é na verdade, um enorme remendo à Constituição de 1967 consistindo juridicamente, apenas em uma Emenda Constitucional, de nº 1, na qual se reúnem em um único texto constitucional os diversos pedaços de legislação, criados através dos atos institucionais promulgados desde a decretação da Constituição de 1967, e que a ela se acrescentam. Para muitos, esta é vista como a “Constituição do Terror”, pois o tenebroso AI – 5 nela se mantém, conferindo ao presidente da República poderes excepcionais que lhe permitem, inclusive, modificar e suspender até a própria Constituição. (Quirino, 1987, p. 67)

Certamente, podemos afirmar que o saldo negativo deixado por esse período de repressão política é incalculável, sob vários pontos de vista, que na análise de Célia Galvão, assim se resume:

o Estado não faz mais que confirmar seu divórcio progressivo da sociedade civil, que o obriga a mantê-la permanentemente sob vigilância, seja através da censura prévia aos meios de comunicação e à produção artística e cultural, seja considerando como suspeitos todos os organismos de participação e representação política, dos sindicatos aos partidos, seja submetendo a representação política à proibição de propaganda eleitoral dos partidos e ao voto indireto, que contribui para distanciar o eleitor de seu representante, abrindo desse modo caminho para a consagração de um governo autoritário, centralizador das decisões políticas, tomadas por um poder burocrático e tecnocrata, que não responde e sequer tem canais para acolher as demandas da sociedade. (CARDOSO, Apud. Quirino, 1987, p. 68)

O período da ditadura negou não só direitos fundamentais, como cidadania, soberania da vontade, liberdade de expressão, dignidade, mas principalmente o acesso à ordem política justa,

## **1.8– CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Se pudermos falar em saldo positivo do período em que o Brasil viveu sob o regime militar, poderíamos destacar a eclosão cultural, social e política que se sucedeu ao declínio deste período, como por exemplo toda a mobilização em torno da elaboração da Constituição de 1988 e a celebração da cidadania que seu texto representou. Maria Tereza Sadek faz a seguinte leitura da atual constituição brasileira:

Lei Maior brasileira, tal como as Constituições que resultaram dos processos de redemocratização no século XX, é muito diferente das precedentes, típicas do constitucionalismo moderno. Enquanto nas primeiras Constituições os principais objetivos eram a limitação do poder dos monarcas, a afirmação do império da Lei e a proteção das liberdades individuais, as mais recentes guiam-se por valores democráticos, enfatizando os direitos sociais. (Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a05v1851.pdf> - Acesso em: 01/05/2014.)

A Constituição de 1988 contempla o direito a garantia de acesso à justiça, o qual aparece expresso de forma reiterada. Vejamos:

“Art. 5º: .....

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

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

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; (Constituição Federal do Brasil, 1988)

Logo, imbuída de um espírito procedimental, trata de impor a criação de meios que recepcionassem o anseio de acesso ao judiciário, tão usurpado durante a

ditadura. E, então, de modo oficial, a Constituição Federal de 1988 institui a criação dos chamados Juizados de Pequenas Causas, assim disposto:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;”

Mais especificamente, determina em seu artigo 98, ao poder público, a obrigação de criar os Juizados Especiais Cíveis e Criminais:

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau; (Constituição Federal do Brasil, 1988)

A criação dos Juizados Especiais representou, sem dúvida, um grande avanço para o Poder Judiciário, posto que permite uma aproximação da lei com o povo, afinal, dispensa a necessidade de um advogado para promover os atos processuais, respeitados o limite de vinte salários mínimos.

## **1.9– A ORIGEM DOS JUIZADOS ESPECIAIS**

Na prática, os Juizados de Pequenas Causas ou, os chamados, JEPECs já estavam em funcionamento desde 1984, mediante a instituição da Lei 7.244/84, durante o então último governo militar do Brasil, Joao Baptista Figueiredo, cujo mandato foi marcado pela abertura política do nosso país.

O que ocorre é que já havia no Brasil um movimento de adaptação da experiência nova-iorquina das Small Claims Courts, desde 1980, com o intuito de solucionar os problemas de prestação jurisdicional. Segundo Oriana Piske de Azevedo Magalhães Pinto,

“A transposição do sistema americano para a nossa realidade foi realizada de modo consciente. Já em 1980, realizou-se estudo no Juizado de Pequenas Causas de Nova Iorque, com vistas à adaptação do sistema para o processo brasileiro. Muito do que lá se fazia foi trazido para os “Conselhos” gaúchos de conciliação e arbitramento, cujos procedimentos destinavam-se a solucionar desentendimentos, na sua maioria, entre vizinhos. Antes de 1984, nossos Juizados de Pequenas Causas não eram órgãos jurisdicionais, tendo, pois, poder de atuação limitado à condução de conciliações entre as partes e à realização de arbitramentos, caso os litigantes assim concordassem.” (Disponível em <<http://www.tjdft.jus.br>> – acesso em 02/05/2014)

E como explicar a implantação de uma experiência tão democrática num período ainda de ditadura como aquele em que o Brasil viu inclusive o Congresso ser fechado?

Na verdade, segundo Maria Carolina Chasin (<[www.teses.usp.br](http://www.teses.usp.br)> Acesso em: 01/05/2014.), foi a experiência da Associação dos Juizes do Rio Grande Sul, que, preocupada com a ampliação do acesso da população carente ao sistema de justiça, criou os chamados Conselhos de Conciliação e Arbitragem, em confluência com o então Ministério da Desburocratização, criado pelo Governo Federal, em 1979, com o intuito de ampliar o acesso e imprimir maior eficiência ao sistema de justiça.

Assim, o projeto de criação do juizado de pequenas causas se sustentou, derrotando os interesses contrários, representados, principalmente, pela advocacia e suas associações profissionais.

Conforme relata Maria Carolina Chasin (<[www.teses.usp.br](http://www.teses.usp.br)>), o primeiro Conselho de Conciliação e Arbitramento foi criado em 18 de julho de 1982, inicialmente em uma única comarca do Rio Grande do Sul (Comarca de Rio Grande), e tinha a finalidade de buscar soluções extrajudiciais para pequenas

causas envolvendo direitos disponíveis. Seu objetivo era estimular as pessoas a procurar a justiça em busca da solução dos pequenos conflitos de interesses.

Transpor as barreiras da falta de acesso a justiça demandava *“uma Justiça completamente desburocratizada, sem necessidade da intervenção de advogado, a própria parte podendo levar a sua reclamação ao fórum para que ali fosse resolvida em breve tempo, além de ter custo zero”* (JARDIM, 2003, *op cit CHASIN*).

Para atender a necessidade do cidadão trabalhador, o atendimento se realizava no fórum judicial, em horário noturno, a partir das 19h30min, e contava com a colaboração de funcionários voluntários entusiastas da experiência. O interessado não precisava estar acompanhado de advogado, apenas narrava seu caso ao escrivão, que anotava os fatos em uma ficha. As causas não deveriam ultrapassar o valor de 40 ORTN, unidade econômica da época. Além disso, não havia custos.

A ideia encontra ecos no Estado de São Paulo com o Desembargador Kazuo Watanabe, juntamente com Candido Rangel Dinamarco, que foi o mentor do anteprojeto de lei de criação dos Juizados de Pequenas Causas.

No período decorrido entre a publicação do Anteprojeto de Lei do Juizado Especial de Pequenas Causas (em 16 de setembro de 1982) e a publicação da Lei n.º 7.244 (em sete de novembro de 1984), que dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas, o tema foi debatido publicamente. Elaborado no âmbito do Programa Nacional de Desburocratização, o texto do projeto de lei contou com a colaboração de advogados, juristas, membros do Ministério Público e associações de magistrados.

O resultado desse processo é a criação de um sistema dividido e hierarquizado. O Judiciário passa a comportar, em sua estrutura, distintas lógicas e formas de funcionamento: o centro do sistema passa a abrigar um núcleo formal, eficiente e independente, adequado ao julgamento das causas atinentes ao sistema econômico, enquanto sua periferia passa a ser constituída por instituições informais, passíveis de apresentarem soluções rápidas e não onerosas para as demandas consideradas menos importantes, as pequenas causas. (Chasin, 2007, [www.teses.usp.br](http://www.teses.usp.br) Acesso em: 01/05/2014.)

A lei 7.244/84 derivou de uma necessidade social e da vontade revolucionária de um grupo de pessoas e por isso, para Candido Dinamarco

foi portadora de uma proposta revolucionária muito mais profunda do que a simples instituição de novo órgão no âmbito do Poder Judiciário. Em verdade o diploma em questão pretendeu ser o marco legislativo inaugural de um movimento ambicioso de revisão integral de velhos conceitos de direito processual e de abalo estrutural de antigos hábitos enraizados na consciência dos operadores jurídicos e de práticas irracionais incompatíveis com a moderna concepção de uma jurisdição democrática. (DINAMARCO, op cit, ABREU, 2004, p. 187)

Com algumas alterações e modificações quanto ao seu âmbito de atuação, regras de competência e princípios bem delineados, por determinação da Constituição de 88, são instituídos os Juizados Especiais Cíveis e Criminais pela lei 9099/95, que revoga expressamente a lei 7244/84.

Assim, criou-se uma justiça especializada, regida pela informalidade dos atos processuais, permitindo aos menos favorecidos o acesso à justiça, posto que conforme seu artigo 2º: *“O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação.”*

## II - UMA ABORDAGEM TEÓRICA SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA

O processo de redemocratização do Brasil, marcado por uma intensa preocupação com a desburocratização do sistema judiciário, permite uma reflexão intensa sobre o acesso das classes menos favorecidas à justiça. Conforme se estenderam as discussões sobre dignidade humana, direitos, democracia, também surgiu a necessidade de assegurar instrumentos capazes de garantir ao cidadão a defesa dos seus direitos negados ou infringidos.

Desse modo, o Estado se vê obrigado a abandonar uma atitude passiva em que prevalecia uma visão individualista dos direitos e adotar uma postura ativa, consistente numa visão coletiva dos direitos sociais, principalmente, despertando-se para um exercício de socialização da justiça, para uma percepção de que os direitos só se tornam efetivos com o acesso a justiça.

A discussão proposta por este trabalho não poderia ignorar a grande contribuição do processualista italiano Mauro Cappelletti, que em co-autoria com Brayant Garth escreveu a obra *Acesso à Justiça*, traduzido no Brasil por Ellen Gracie.

Para o autor, o direito ao acesso a justiça precede aos demais direitos, sendo que *“O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.”* (Cappelletti, 1988, p. 12)

E, assim, elevando o acesso à justiça ao patamar de direito humano, o autor tornou-se a maior referência na discussão do problema, propondo para tanto uma reflexão que vai muito mais além da elaboração de leis para proteger o cidadão, mas da proposta de procedimentos que garantam o acesso do cidadão ao judiciário.

## 2.1 - OBSTÁCULOS AO ACESSO À JUSTIÇA

Para Mauro Cappelletti, o efetivo acesso à justiça depende do reconhecimento dos obstáculos que dificultam a pretensa e utópica igualdade entre as partes litigantes e a justa intervenção do judiciário na solução dos conflitos. Entre os obstáculos apontados pelo autor, estão as custas judiciais, tanto no que se refere aos custos da sucumbência e aos honorários nas causas de grande valor, como os custos do processo, principalmente, as das pequenas causas:

Causas que envolvem somas relativamente pequenas são mais prejudicadas pela barreira dos custos. Se o litígio tiver de ser decidido por processos judiciários formais, os custos podem exceder o montante da controvérsia, ou, se isso não acontecer, podem consumir o conteúdo do pedido a ponto de tornar a demanda uma futilidade. (Cappelletti, 1988, p. 19)

Realmente, se pensarmos nas demandas decorrentes de relações não continuadas, como acidentes de trânsito, aluguel, prestação de serviços e levarmos em consideração os gastos com o processo em si e a estrutura que requer, seu curso é praticamente inviável.

Outro custo apontado por Cappelletti como encarecedor do processo é a questão do tempo, ou seja, a duração do processo, não só pelo rigorismo formal a que se presta o direito e os atos processuais em si, como também em virtude do próprio movimento de abertura do judiciário a todas as camadas da população.

E assim, causa e consequência se misturam e, se por um lado, o cidadão teve as portas do judiciário abertas, por outro ficou preso na lentidão processual, impondo-lhe vergonhosamente a negação da celeridade, garantia constitucional preceituada no art. o 5º, 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.”* (Constituição Federal do Brasil, 1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Para Mauro Cappelletti, outra grande barreira que impede o acesso da maioria das lides ao judiciário é o que ele chama de possibilidade das partes, ou seja,

vantagens e desvantagens impostas a certos litigantes. As desvantagens estão no âmbito econômico:

“Pessoas ou organizações que possuam recursos financeiros consideráveis a serem utilizados têm vantagens óbvias ao propor ou defender demandas. Em primeiro lugar, elas podem pagar para litigar. Podem, além disso, suportar as delongas do litígio.” (Cappelletti, 1988, p. 21)

E principalmente, no âmbito cultural, dado que a “capacidade jurídica” pessoal representa crucial problema na acessibilidade a justiça. Segundo Cappelletti, o meio e o status social constituem-se barreiras que precisam ser pessoalmente superadas, antes que um direito possa ser efetivamente reivindicado judicialmente e, ainda, alerta o autor: *“Essa barreira fundamental é especialmente séria para os despossuídos, mas não afeta apenas os pobres. Ela diz respeito a toda a população em muitos tipos de conflitos que envolvem direito.”* (Cappelletti, 1988, p. 23)

O que ocorre é que a população como um todo tem um conhecimento muito limitado a respeito do funcionamento de um processo judicial e a medida que desconhece, não recorre ao judiciário para solucionar seus litígios.

Também, conforme afirma Cappelletti (1988, p. 25), a frequência com que certas organizações demandam conferem a elas vantagens que não são conferidas ao indivíduo que se obriga a recorrer ao judiciário esporadicamente. Por exemplo, o consumidor que compra um eletrodoméstico que apresenta um defeito e procura um Juizado Especial, não tem como antever um planejamento do litígio, posto que não possui nenhum conhecimento de direito e se preocupa unicamente com o ressarcimento do dano sofrido.

Praticamente, apesar de parte ativa do processo, exerce papel de parte passiva, pois se vê demandando com grandes grupos econômicos que têm economia de escala, que podem diluir os riscos da demanda, pois tem mais casos e diferentemente do litigante eventual, têm oportunidade de *“tirarem vantagens de seus direitos, o que, com frequência, se dá exatamente contra aquelas pessoas comuns...”* (Cappelletti, 1988, p. 26)

Por último, Cappelletti aponta como problema especial ao acesso à justiça a questão dos interesses difusos, que são fragmentados ou coletivos, como por exemplo, o direito ao meio ambiente saudável ou a proteção ao consumidor. O autor salienta que “...*embora as pessoas na coletividade tenham razões bastantes para reivindicar um interesse difuso, as barreiras à sua organização podem, ainda assim, evitar que esse interesse seja unificado e expresso.*” (Cappelletti, 1988, p. 27)

Ou ainda, se pensarmos num consumidor que se vê lesado por uma operadora de telefonia na compra de um serviço, sabe-se da dificuldade que enfrenta o reclamante para solucionar a questão, apesar de todas as garantias previstas em lei, tendo em vista a subjetividade envolvida nestes casos e a diferença de poder das partes envolvidas.

Assim, das barreiras que dificultam o acesso à justiça, podemos perceber o quanto são mais intransponíveis aos pobres, posto que são os potenciais autores de pequenas causas e que se socorrem do judiciário em situações eventuais, num árduo exercício de reconhecimento de seus direitos, não por um ato de cidadania consciente, mas por uma necessidade imposta pelo dano sofrido e a reparação reivindicada.

## **2.2 – AS “ONDAS” DE SOLUÇÃO AOS OBSTÁCULOS**

Desde que se reconheceu a precariedade e ineficiência da autotutela, concebeu-se a ideia de que não há sociedade sem direito e assim, vem se discutindo o papel pacificador do Estado e qual a dificuldade que o sistema judiciário vem enfrentando no cumprimento desta tarefa já que tomou para si o poder de solucionar os conflitos sociais.

É por meio da jurisdição que “*os juízes agem em substituição às partes, que não podem fazer justiça com as próprias mãos (vedada a autodefesa); a elas, que não mais podem agir, resta a possibilidade de fazer agir, provocando o exercício da função jurisdicional.*” (GRINOVER, 2013, p. 31)

Portanto, a partir da instituição do sistema processual como forma para dirimir as controvérsias e promover a Justiça, o Estado vem se preocupando com a disposição de meios que permitam às partes litigantes o rompimento dos maiores obstáculos que vêm se apresentando ao acesso à justiça que podem ser resumidos em custas, tempo e o que poderíamos chamar de empoderamento das partes, ou seja, soluções que partem dos próprios indivíduos em conflito.

Mauro Cappelletti denomina essas soluções práticas para os problemas de acesso à justiça de “ondas”, as quais são distribuídas pelo autor em três escalas, que se podem visualizar no mundo ocidental a partir de 1965, numa sequência cronológica, segundo o autor.

### **2.2.1– PRIMEIRA ONDA: ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA**

Muito antes de consagrar-se com princípio constitucional, expresso no artigo 5º da Constituição Federal de 1988:

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:

.....

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; (Constituição Federal do Brasil, 1988)

a assistência judiciária apresentou-se como uma das primeiras alternativas viáveis para resolver o problema do acesso ao judiciário, com vistas a vencer as barreiras econômicas. Segundo Cappelletti

Na maior parte das modernas sociedades, o auxílio de um advogado é essencial, senão indispensável para decifrar leis cada vez mais complexas e procedimentos misteriosos, necessários para ajuizar uma causa. Os métodos para proporcionar a

assistência judiciária àqueles que não a podem custear são, por isso mesmo, vitais. (Cappelletti, 1988, p. 32)

E assim, pelo mundo ocidental esforços importantes foram dispendidos para incrementar a assistência judiciária, que ocupou o topo das reformas que objetivavam serviços jurídicos para os pobres.

Entretanto, salienta Mauro Cappelletti, há limites severos na tentativa de solução do acesso a justiça pela assistência judiciária, que não pode ser o único enfoque, posto que insuficiente. O sistema é limitado diante da falta de suporte do Estado, baixos valores pagos aos advogados, levando-os a devotar seu tempo a trabalho remunerado, critérios rigorosos para pleitear o benefício e principalmente porque não ataca outras barreiras encontradas pelos pobres, principalmente porque *“não encoraja, nem permite que o profissional individual auxilie os pobres a compreender seus direitos e identificar as áreas em que se podem valer de remédios jurídicos.”* (Cappelletti, 1988, p. 38)

Para o autor, mesmo que as pessoas pobres reconheçam sua pretensão, podem sentir-se intimidadas em reivindicá-la, o que nos leva a concluir pela necessidade de aperfeiçoamento do sistema de assistência judiciária a fim de sanar barreiras culturais, as quais vão muito mais além das barreiras geográficas e financeiras.

## **2.2.2 – SEGUNDA ONDA: REPRESENTAÇÃO DOS INTERESSES DIFUSOS**

Muito diferente da assistência judiciária, que se apresenta como uma solução prática para a questão meramente econômica da problemática abordada, a representação dos interesses difusos implica numa reflexão ideológica a respeito da posição do direito civil tradicional sobre a defesa dos direitos e a função dos tribunais de justiça. Para Mauro Cappelletti,

A concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos. O processo era visto apenas como um assunto entre duas partes,

que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. (Cappelletti, 1988, p. 49)

O processo civil se caracteriza por uma estrutura essencialmente individualista e patrimonial e, assim, o judiciário contemporâneo ainda se debate para tutelar interesses metaindividuais, tais como os interesses difusos e coletivos.

As discussões em torno dos direitos difusos e coletivos no Brasil datam desde o final do século passado, quando surge a Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981. Mas o grande divisor de águas foi a instituição da Lei de Ação Civil Pública, em 1985, a qual define como objeto as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor e qualquer outro interesse difuso e coletivo.

Com a Constituição de 1988, temos consagrado o reconhecimento dos direitos coletivos e difusos, em seu artigo 129, Inciso III, ao dispor sobre as funções do Ministério Público e finalmente, com o Código de Defesa do Consumidor, em 1990, os interesses ou direitos difusos são definidos como *“os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”* e os direitos coletivos como *“os transindividuais de natureza indivisível de seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica.”*

Esses pequenos passos em direção a proteção dos direitos metaindividuais representam uma transformação significativa no foco sobre o qual se centrava o direito, conforme explica Cappelletti:

Direitos que pertencessem a um grupo, ao público em geral ou a um segmento do público não se enquadravam bem nesse esquema. As regras determinantes da legitimidade, as normas de procedimento e a atuação dos juízes não eram destinadas a facilitar as demandas por interesses difusos intentadas por particulares. (Cappelletti, 1988, p. 50)

Entretanto, a questão do reconhecimento dos direitos difusos vai muito mais além da disponibilidade do sistema judiciário em se adequar a nova demanda de

direitos sociais e propostas de solução. A questão novamente esbarra na vontade política das pessoas. Muitas vezes, um grupo de pessoas, apesar de lesadas num direito coletivo, não tem interesse econômico na solução do problema e esbarram na dificuldade de organização, o que impede que o direito lesado seja reconhecido e reparado.

Assim, podemos dizer que falta ao cidadão capacidade de se organizar e consciência do seu real poder.

### **2.2.3 – TERCEIRA ONDA: UM NOVO ENFOQUE DE ACESSO À JUSTIÇA**

Sabemos da importância que tiveram ações isoladas que sejam, como a criação dos benefícios da assistência judiciária ou ações, que em seu conjunto, permitiram toda uma transformação na concepção do poder judiciário frente aos conflitos tradicionais ou novos direitos criados pelas relações do mundo contemporâneo, entretanto, não devem impedir-nos de enxergar seus limites. Devemos encontrar representação efetiva para interesses antes não representados ou mal representados, conforme afirma Mauro Cappelletti.

Para o autor, o novo enfoque de acesso à justiça tem alcance muito mais amplo, sendo que a terceira onda de reforma

centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso. (Cappelletti, 1988, p. 67-68)

Para Cappelletti, a reflexão proporcionada por essa nova abordagem do acesso à justiça traz algumas vantagens:

Encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou a criação de novos

tribunais, o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo, destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios. (Cappelletti, 1988, p. 71)

Não se trata de destituir os juízes de sua função tradicional na aplicação das leis, nem relegar o valioso trabalho dos advogados na interpretação de leis tão complexas ou desprezitar procedimentos estruturados pelo sistema judiciário, essenciais ao bom andamento da justiça, mas da criação de uma estrutura assessoria ao judiciário que tenha como foco obstáculos como as custas, capacidade das partes e pequenas causas, principais barreiras que devem ser atacadas.

Do seu exaustivo estudo comparado e análise das experiências vivenciadas pelo mundo jurídico no final do século passado, Mauro Cappelletti (1988, p. 81) conclui que *“os reformadores estão utilizando, cada vez mais, o juízo arbitral, a conciliação e os incentivos econômicos para solução dos litígios fora dos tribunais”*.

É necessário salientar que cada uma dessas práticas se impõe a um tipo de demanda ou podem se apresentar às partes como uma opção.

Assim, a especialização da justiça, que se pauta nos tipos particulares de causas, principalmente as de pequeno valor, tem se apresentado como uma das alternativas para garantir não só acesso igual aos que são diferentes, mas também promover uma justiça que seja individualmente justa, conforme defende Cappelletti.

### **III – CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO CENTRO JUDICIÁRIO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS – CEJUSC**

A Constituição Federal de 1988 não apenas limitou poder e assegurou direitos, mas procurou ser pragmática de modo a apresentar-se como instrumento de promoção de justiça social, princípio amplamente exposto nos seu artigo 5º e incisos, bem como artigo 37 e incisos, nos quais encontramos um rol exemplificativo dos direitos básicos do cidadão.

Vimos essa preocupação reiterada pela emenda constitucional 45/04, principalmente no que tange ao acesso a justiça e celeridade processual, posto que consolida severas mudanças quanto a estrutura, administração e competências dos órgãos judiciários, bem como a permissão de criação de súmulas vinculantes com o intuito de dinamizar o funcionamento do judiciário.

#### **3.1 – CRIAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO CNJ**

A criação do Conselho Nacional de Justiça pelo inciso I A, do artigo 92, da Constituição Federal, cujas competências estão dispostas no artigo 103 B e instituído pela emenda constitucional nº 45/2004, se apresentou como uma das mudanças mais radicais, posto que criou um órgão responsável pelo controle externo do poder judiciário, que se distingue em duas atribuições: uma de planejamento estratégico e gestão administrativa dos tribunais e a outra, de controle disciplinar e correccional das atividades dos magistrados (<http://direito.folha.uol.com.br/blog/a-historia-do-cnj> - acesso em 29/06/2014), com vistas a aumentar a eficiência na prestação jurisdicional.

Para Julia Bagatini (<http://www.ambito-juridico.com.br> - acesso em 29/06/2014),

Todas as atribuições são de cunho administrativo, podendo subdividir-se em: políticas, administrativas (*stricto sensu*), de ouvidoria, correicionais, disciplinares, sancionatórias, informativas e propositivas, sendo que a atribuição política de planejamento trata de meios a preservar a autonomia do Judiciário, ou seja, são as metas feitas pelo CNJ para que se concretize uma de suas atribuições primordiais, que é a garantia da autonomia e independência do Poder Judiciário.

Da sua atribuição de planejamento e gestão administrativa resulta o exaustivo mapeamento de dados estatísticos e elaboração de metas com o objetivo de sanar os problemas que atravancam o judiciário, como por exemplo, o número excessivo de processos em andamento nos tribunais do país e a consequente lentidão da justiça.

José Roberto Nalini, atualmente presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, há muito tempo se antecipou na reflexão sobre a questão, afirmando que *“a demora da justiça não deixa de ser uma forma de injustiça”* (Disponível em: <[daleth.cjf.jus.br/revista/numero3/artigo08.htm](http://daleth.cjf.jus.br/revista/numero3/artigo08.htm), acesso em 09/07/2014>) O autor adverte:

Quem não se aperceber de que os tempos são outros e que o **acesso à Justiça** é algo de muito mais sério do que garantir a institucionalização do conflito mediante o processo, poderá ser surpreendido com a substituição da Justiça convencional por outras formas de maior eficiência na mitigação da **sede de justiça** de que padece a humanidade aflita, mas participante, deste final de milênio. (Disponível em: <[daleth.cjf.jus.br/revista/numero3/artigo08.htm](http://daleth.cjf.jus.br/revista/numero3/artigo08.htm), acesso em 09/07/2014>)

Assim, desde a criação do CNJ, o programa de conciliação, tornou-se sua principal meta. Apesar de ser uma alternativa de solução de conflitos há muito tempo em voga, em virtude da grande demanda de conflitos, a conciliação tem se evidenciado como principal método de solução consensual das demandas judiciais ou extrajudiciais, que tem como efeito a celeridade processual e o desafogamento do judiciário.

O próprio Conselho Nacional de Justiça disponibiliza uma definição bastante ampla e clara do que seja a conciliação e de como se promove:

“é um meio alternativo de resolução de conflitos em que as partes confiam a uma terceira pessoa (neutra), o conciliador, a função de aproximá-las e orientá-las na construção de um acordo. O conciliador é uma pessoa da sociedade que atua, de forma voluntária e após treinamento específico, como facilitador do acordo entre os envolvidos, criando um contexto propício ao entendimento mútuo, à aproximação de interesses e à harmonização das relações”. (Disponível em [www.conciliar.cnj.gov.br](http://www.conciliar.cnj.gov.br) - Acesso em 09/07/2014)

### **3.2 – CONCILIAR É LEGAL**

Inicialmente, o CNJ implantou o projeto “Conciliar é Legal” com a promoção de mutirões de conciliação. Em parceria com diversos órgãos vem, desde 2006, realizando a Semana Nacional de Conciliação, que ocorre sempre na primeira semana de dezembro. Nesta ocasião é selecionado um determinado número de processos por cartório, de todas as comarcas em nível nacional e as partes são intimadas para comparecer em juízo, independentemente da fase em que se encontre o processo, envolvendo inclusive os processos em grau de recurso.

O CNJ mantém um portal de transparência em que divulga detalhadamente os dados sobre o evento. Só a título de exemplo em 2006, foram 112.112 audiências designadas, das quais 83.987 foram realizadas e 46.493 acordos obtidos, num percentual de 55,36% de sucesso.

Nos anos seguintes os números só aumentaram, mostrando que o projeto é viável e que seus resultados podem mudar a política de litigiosidade até então instalada no país.

Em janeiro de 2011, o CNJ disponibilizou o seguinte texto sobre o andamento do projeto de conciliação:

A 5ª edição da Semana Nacional de Conciliação, realizada de 29 de novembro a 3 de dezembro de 2010 com apoio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), consolidou no país a prática da conciliação como forma de dar celeridade e efetividade na solução de conflitos. “É uma construção que traz solidez de resultado”, diz a juíza Morgana Richa, conselheira do CNJ.

“O evento de 2010 reflete a maturação do processo de conciliação à medida que houve estruturação do serviço nos tribunais”, comenta. Neste ano, a Semana Nacional de Conciliação registrou resultados recordes: foram 365,8 mil audiências realizadas e 173,1 mil acordos (47,3% das audiências resultaram em acordo). Esses acordos envolvem R\$ 1,076 bilhão e R\$ 73,9 milhões de arrecadação tributária. “Tivemos uma semana com movimentação muito intensa, com o maior resultado desde o início do projeto há cinco anos”, comenta Morgana Richa, que coordenou a Semana de Conciliação. Para ela, 2010 foi um ano de coroamento e de maturidade do projeto. O próximo passo é instituir serviços permanentes de conciliação em todos os tribunais do país: a orientação do CNJ é que todos os tribunais implantem, até março, núcleos e centrais permanentes de solução de conflitos.

Para Morgana Richa, há um grande potencial para a expansão dos métodos extrajudiciais de solução de conflitos, sem a interferência do Estado. “Há um campo muito amplo para a conciliação”, afirma ela, lembrando que em 2009 entraram 25,5 milhões de processos novos na justiça. No ano passado, tramitaram 86,6 milhões de processos pelos tribunais brasileiros.

“É um número elevadíssimo”, comenta. E indica que a sociedade busca no Judiciário a solução para seus conflitos, o “que não significa que esse seja o caminho”. A decisão judicial, lembra, é coercitiva e nem sempre agrada as partes. Na conciliação, as partes entram em acordo e põem fim ao conflito. Mas o caminho da conciliação, da pacificação da sociedade exige mudança cultural. A mudança cultural já começou, assegura Morgana. (Disponível em: < [www.cnj.jus.br.com](http://www.cnj.jus.br.com)>- acesso em 09/07/2014)

Além da análise positiva que faz sobre a viabilidade da promoção de semanas anuais de conciliação para resolver as demandas judiciais, a conselheira do CNJ e coordenadora da Semana de Conciliação de 2010, Morgana Richa aponta para a utilização da conciliação extrajudicial como mecanismo de solução de conflitos.

E ainda, aponta para a implantação dos Centros de Soluções de Conflitos para atuarem permanentemente, o que já havia sido determinado pela Resolução 125 de 29 de novembro de 2010, do CNJ.

### **3.3 – RESOLUÇÃO 125/2010 DO CNJ**

Dada sua importância como norma legal na questão do acesso à justiça, trataremos da Resolução 125/10 de forma detalhada a fim de permitir uma análise

deste documento que se impõe como mais recente determinação a ser cumprida como um programa de tratamento adequado dos conflitos de interesse.

A resolução 125/2010, conforme se lê em seu preâmbulo, "*Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências*", anunciando que o texto se ampara no diagnóstico dos problemas levantados no âmbito jurídico, elabora um planejamento e estabelece ações e políticas que encaminhem para soluções.

No uso de suas atribuições de planejamento e gestão, o CNJ desenvolve o preâmbulo da Resolução 125/2010 elencando os motivos que sustentam a determinação, os quais se resumem na observância dos artigos 5º, XXXV e 37 da Constituição Federal, mas principalmente na necessidade de gerenciar a questão do acesso a justiça e a pacificação social no Brasil. Vejamos:

**CONSIDERANDO** que compete ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como zelar pela observância do art. 37 da Constituição da República;

**CONSIDERANDO** que a eficiência operacional, o acesso ao sistema de Justiça e a responsabilidade social são objetivos estratégicos do Poder Judiciário, nos termos da Resolução/CNJ nº 70, de 18 de março de 2009;

**CONSIDERANDO** que o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa;

**CONSIDERANDO** que, por isso, cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação;

**CONSIDERANDO** a necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios;

**CONSIDERANDO** que a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças;

**CONSIDERANDO** ser imprescindível estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento das práticas já adotadas pelos tribunais;

**CONSIDERANDO** a relevância e a necessidade de organizar e uniformizar os serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos, para lhes evitar disparidades de orientação e práticas, bem como para assegurar a boa execução da política pública, respeitadas as especificidades de cada segmento da Justiça;

**CONSIDERANDO** que a organização dos serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos deve servir de princípio e base para a criação de Juízos de resolução alternativa de conflitos, verdadeiros órgãos judiciais especializados na matéria;

Como podemos observar, há uma preocupação excessiva em fixar a ideia da criação uma *“política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesse”* para *“consolidar uma política pública permanente”* e *“assegurar a boa execução da política pública”*.

O estabelecimento de uma política pública implica no reconhecimento de uma problemática de interesse social e adoção de medidas consistentes para sua solução. Assim sendo, conclui-se que a Resolução 125/2010 traduz uma vontade política dos órgãos responsáveis em enfrentar a questão do acesso à justiça, oferecendo meios alternativos de solução de conflitos.

### **3.3.1 – DA POLITICA PÚBLICA DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS DE INTERESSES**

O capítulo I da Resolução 125/2010 traz em seu próprio título sua ideia principal expressa: *Da política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses*. Composto de apenas três artigos, que dispõem sobre implantação de um conjunto de mecanismos de solução de conflitos, o capítulo I deixa claro qual o papel dos órgãos judiciários, bem como do Conselho Nacional de Justiça.

Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. ([Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13](#))

Parágrafo único. Aos órgãos judiciários incumbe oferecer mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão. Nas hipóteses em que este atendimento de cidadania não for imediatamente implantado, esses serviços devem ser gradativamente ofertados no prazo de 12 (doze) meses.

Art. 2º Na implementação da política Judiciária Nacional, com vista à boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social, serão observados: ([Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13](#))

I - centralização das estruturas judiciárias;

II - adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores;

III - acompanhamento estatístico específico.

Art. 3º O CNJ auxiliará os tribunais na organização dos serviços mencionados no art. 1º, podendo ser firmadas parcerias com entidades públicas e privadas.

### **3.3.2 – DAS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

O capítulo II da Resolução trata “das atribuições do Conselho Nacional de Justiça”, as quais vêm resumidas em dois artigos que expressam por um lado a função do órgão como centralizador do projeto e por outro seu papel regulador ao delegar responsabilidades:

Art. 4º Compete ao Conselho Nacional de Justiça organizar programa com o objetivo de promover ações de incentivo à auto composição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação.

Art. 5º O programa será implementado com a participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas parceiras, inclusive universidades e instituições de ensino.

O art. 6º detalha em oito incisos as funções específicas do órgão no que se refere ao estabelecimento de diretrizes para implementação da política pública de tratamento adequado de conflitos a serem observadas pelos Tribunais, bem como ações voltadas à capacitação e atuação dos conciliadores, mediadores e demais facilitadores da solução consensual de controvérsias, promoção da cultura da solução pacífica dos conflitos junto as universidades, empresas públicas e privadas e, ainda promover interlocução com a Ordem dos Advogados do Brasil, Defensorias Públicas, Procuradorias e Ministério Público.

### **3.3.3 – NÚCLEOS PERMANENTES DE MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS**

O capítulo III constitui-se o núcleo da Resolução 125/10, posto que determina aos tribunais de justiça a criação de duas estruturas distintas responsáveis pela implantação dos métodos consensuais.

A Seção I dispõe sobre os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, que é o órgão responsável pelo cumprimento da Resolução 125/10 em cada tribunal:

Art. 7º Os Tribunais deverão criar, no prazo de 60 (sessenta) dias, Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores, preferencialmente atuantes na área, com as seguintes atribuições, entre outras: ([Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13](#))

I - desenvolver a Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses, estabelecida nesta Resolução;

II - planejar, implementar, manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas;

III - atuar na interlocução com outros Tribunais e com os órgãos integrantes da rede mencionada nos arts. 5º e 6º;

IV - instalar Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania que concentrarão a realização das sessões de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, dos órgãos por eles abrangidos;

V - incentivar ou promover capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos métodos consensuais de solução de conflitos;

VI - propor ao Tribunal a realização de convênios e parcerias com entes públicos e privados para atender aos fins desta Resolução.

### **3.3.4 – DOS CENTROS JUDICIARIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA.**

Enquanto isso, a Seção II, disciplina sobre os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, os CEJUSCs, que são unidades do poder judiciário, assim disposto no artigo 8º:

Art. 8º Para atender aos Juízos, Juizados ou Varas com competência nas áreas cível, fazendária, previdenciária, de família ou dos Juizados Especiais Cíveis, Criminais e Fazendários, os Tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ("Centros"), unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis pela realização das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão. ([Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13](#))

Os respectivos parágrafos desse artigo tratam de questões práticas quanto a instalação do CEJUSC, no que se refere a sua localização e estrutura.

O artigo 9º e seus parágrafos dispõem sobre a estrutura funcional das unidades do CEJUSC:

Art. 9º Os Centros contarão com um juiz coordenador e, se necessário, com um adjunto, aos quais caberão a sua administração e a homologação de acordos, bem como a supervisão do serviço de conciliadores e mediadores. Os magistrados da Justiça Estadual e da Justiça Federal serão designados pelo Presidente de cada

Tribunal dentre aqueles que realizaram treinamento segundo o modelo estabelecido pelo CNJ, conforme Anexo I desta Resolução. ([Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13](#))

§ 1º Caso o Centro atenda a grande número de Juízos, Juizados ou Varas, o respectivo juiz coordenador poderá ficar designado exclusivamente para sua administração.

§ 2º Os Tribunais deverão assegurar que nos Centros atuem servidores com dedicação exclusiva, todos capacitados em métodos consensuais de solução de conflitos e, pelo menos, um deles capacitado também para a triagem e encaminhamento adequado de casos.

§ 3º O treinamento dos servidores referidos no parágrafo anterior deverá observar as diretrizes estabelecidas pelo CNJ conforme Anexo I desta Resolução.

Art. 10. Os Centros deverão obrigatoriamente abranger setor de solução pré-processual de conflitos, setor de solução processual de conflitos e setor de cidadania. ([Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13](#))

### **3.3.5 – DOS CONCILIADORES E MEDIADORES**

A Seção III do Capítulo III trata Dos Conciliadores e Mediadores:

Art. 12. Nos Centros, bem como todos os demais órgãos judiciários nos quais se realizem sessões de conciliação e mediação, somente serão admitidos mediadores e conciliadores capacitados na forma deste ato (Anexo I), cabendo aos Tribunais, antes de sua instalação, realizar o curso de capacitação, podendo fazê-lo por meio de parcerias. ([Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13](#))

Evidente que neste artigo o CNJ expressa sua preocupação com a capacitação dos conciliadores e mediadores, não se podendo ainda falar em profissionalização destes auxiliares da justiça, em que pese tratar-se do agente principal para o sucesso de todo o processo de solução de conflitos.

Por último, na seção IV dispõe sobre os dados estatísticos e a necessidade de sua compilação pelas unidades judiciárias.

### 3.3.6 – PORTAL DE CONCILIAÇÃO

O capítulo IV e último da Resolução 125/10 trata do Portal de Conciliação a ser disponibilizado pelo CNJ na rede mundial de computadores. Claro que este ato vem em consonância com a necessidade moderna de registro das atividades executadas, caracterizando-se como um material de apoio a ser consultado, principalmente na definição de novas metas. Os incisos do artigo 15º assim discriminam as funções do portal:

- I - publicação das diretrizes da capacitação de conciliadores e mediadores e de seu código de ética;
- II - relatório gerencial do programa, por Tribunal, detalhado por unidade judicial e por Centro;
- III - compartilhamento de boas práticas, projetos, ações, artigos, pesquisas e outros estudos;
- IV - fórum permanente de discussão, facultada a participação da sociedade civil;
- V - divulgação de notícias relacionadas ao tema;
- VI - relatórios de atividades da "Semana da Conciliação".

Parágrafo único. A implementação do Portal será gradativa, observadas as possibilidades técnicas, sob a responsabilidade do CNJ.

Em cumprimento as formalidades de praxe, nas Disposições Finais, a Resolução 125/10 esclarece que não há prejuízo a continuidade de programas similares já em funcionamento e reitera a função supervisora do CNJ:

Art. 17. Compete à Presidência do Conselho Nacional de Justiça, com o apoio da Comissão de Acesso ao Sistema de Justiça e Responsabilidade Social, coordenar as atividades da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, cabendo-lhe instituir, regulamentar e presidir o Comitê Gestor da Conciliação, que será responsável pela implementação e acompanhamento das medidas previstas neste ato.

### 3.3.7 – ANEXOS

Como parte ainda da Resolução 125/10, há dois anexos em vigor, dos quatro que originalmente foram elaborados.

Trata-se do anexo I que dispõe algumas instruções sobre os cursos de capacitação e aperfeiçoamento para os conciliadores e o anexo III, que se define como Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais, *“norteados por princípios que formam a consciência dos terceiros facilitadores, como profissionais, e representam imperativos de sua conduta”*.

Assim são definidos os princípios e garantias da conciliação e mediação judiciais, no que diz respeito ao conciliador:

Art. 1º - São princípios fundamentais que regem a atuação de conciliadores e mediadores judiciais: confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação.

O Anexo III também define as regras que regem o procedimento de conciliação/mediação, como *“normas de conduta a serem observadas pelos conciliadores/mediadores para o bom desenvolvimento daquele, permitindo que haja o engajamento dos envolvidos, com vistas à sua pacificação e ao comprometimento com eventual acordo obtido”*, assim definidas pelos incisos do artigo 2º:

I - Informação - dever de esclarecer os envolvidos sobre o método de trabalho a ser empregado, apresentando-o de forma completa, clara e precisa, informando sobre os princípios deontológicos referidos no Capítulo I, as regras de conduta e as etapas do processo;

II - Autonomia da vontade - dever de respeitar os diferentes pontos de vista dos envolvidos, assegurando-lhes que cheguem a uma decisão voluntária e não coercitiva, com liberdade para tomar as próprias decisões durante ou ao final do processo e de interrompê-lo a qualquer momento;

III - Ausência de obrigação de resultado - dever de não forçar um acordo e de não tomar decisões pelos envolvidos, podendo, quando muito, no caso da conciliação, criar opções, que podem ou não ser acolhidas por eles;

IV - Desvinculação da profissão de origem - dever de esclarecer aos envolvidos que atuam desvinculados de sua profissão de origem, informando que, caso seja necessária orientação ou aconselhamento afetos a qualquer área do conhecimento poderá ser convocado para a sessão o profissional respectivo, desde que com o consentimento de todos;

V - Compreensão quanto à conciliação e à mediação - Dever de assegurar que os envolvidos, ao chegarem a um acordo, compreendam perfeitamente suas disposições, que devem ser exequíveis, gerando o comprometimento com seu cumprimento.

Quanto as suas responsabilidades e sanções, o conciliador ou mediador, apesar de não ser remunerado, equipara-se a um servidor da justiça:

Art. 3º Apenas poderão exercer suas funções perante o Poder Judiciário conciliadores e mediadores devidamente capacitados e cadastrados pelos Tribunais, aos quais competirá regulamentar o processo de inclusão e exclusão no cadastro.

Art. 4º O conciliador/mediador deve exercer sua função com lisura, respeitar os princípios e regras deste Código, assinar, para tanto, no início do exercício, termo de compromisso e submeter-se às orientações do Juiz Coordenador da unidade a que esteja vinculado.

Art. 5º Aplicam-se aos conciliadores/mediadores os motivos de impedimento e suspeição dos juízes, devendo, quando constatados, serem informados aos envolvidos, com a interrupção da sessão e a substituição daqueles.

Art. 6º No caso de impossibilidade temporária do exercício da função, o conciliador ou mediador deverá informar com antecedência ao responsável para que seja providenciada sua substituição.

Art. 7º O conciliador ou mediador fica absolutamente impedido de prestar serviços profissionais, de qualquer natureza, aos envolvidos em processo de conciliação/mediação sob sua condução.

Art. 8º O descumprimento dos princípios e regras estabelecidos neste Código, bem como a condenação definitiva em processo criminal, resultará na exclusão do conciliador/mediador do respectivo cadastro e no impedimento para atuar nesta função em qualquer outro órgão do Poder Judiciário nacional.

Parágrafo único - Qualquer pessoa que venha a ter conhecimento de conduta inadequada por parte do conciliador/mediador poderá representar ao Juiz Coordenador a fim de que sejam adotadas as providências cabíveis.

Assim, embora não se estabeleça ainda uma estrutura que permita a profissionalização da categoria, é a primeira vez que se aponta para uma preocupação com os terceiros envolvidos nas soluções de conflitos judiciais ou extrajudiciais, sistematizando-se um código de conduta, deveres e penalidades.

A leitura da Resolução 125/2010 nos permite apontar para seu caráter inovador e transformador diante de uma problemática tão complexa como é a questão da solução de conflitos sob a tutela do Estado.

Merece destaque sua proposta de disseminação da cultura da pacificação social em contraponto a cultura da sentença, prática predominante em nosso sistema judiciário.

Para o Kazuo Watanabe (*op cit* < <http://jus.com.br/artigos/28149/a-instituicao-da-conciliacao-e-o-poder-judiciario/3#ixzz3AaqysmiU>> Acesso em 09/07/2014) os pontos mais importantes desta Resolução assim se resumem:

- 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;
- 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;
- 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;
- Preocupação pela boa qualidade desses serviços de resolução de conflitos, com a adequada capacitação, treinamento e aperfeiçoamento permanente dos mediadores e conciliadores;
- 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, com vistas à criação de disciplinas que propiciem o surgimento da cultura da solução pacífica dos conflitos de interesses.

Dado que a Resolução 125/2010 reconhece o dever o Estado em oferecer outros mecanismos de solução de conflitos além dos serviços prestados nos processos judiciais, temos uma mudança de paradigma quanto ao agente responsável pela prestação jurisdicional. Assim, embora assistido pelo Estado, a função harmonizadora se desloca para as partes interessadas, diferentemente daquela forma do processo tradicional que deposita no juiz a função de resolver a lide com uma sentença, vista como única solução.

### **3.4 – FUNCIONAMENTO DO CENTRO JUDICIÁRIO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA - CEJUSC**

Com a publicação da Resolução nº 125/10 do CNJ que instituiu a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses e incumbiu os órgãos judiciários a tarefa de oferecer meios consensuais de solução de controvérsias e prestar atendimento e orientação ao cidadão, os tribunais brasileiros foram obrigados a criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos em todos os locais onde houvesse a partir de cinco unidades jurisdicionais.

Assim, no Estado de São Paulo foi criado o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais (NUPEMEC), subordinado ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e responsável pela criação dos CEJUSCs da capital e das comarcas do interior, bem como promover capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos métodos consensuais de solução de conflitos e propor ao Tribunal a realização de convênios e parcerias com entes públicos e privados para atender aos fins da Resolução 125/10. (Disponível em <[www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ApostilaCEJUSC-NPMCSC.pdf](http://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ApostilaCEJUSC-NPMCSC.pdf)> Acesso em 09/07/2014)

Conforme determina a própria Resolução 125/10, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania são unidades do Poder Judiciário que podem ser instaladas por meio de parcerias com entidades públicas e privadas que oferecem a conciliação e a mediação aos cidadãos como forma de resolução de conflitos. Os CEJUSCs podem auxiliar os juizados ou varas na realização de audiências designadas nas lides já em fase processual.

O CEJUSC tem como proposta principal trabalhar com a conciliação e mediação pré-processual, ou seja, antes do ajuizamento do processo judicial.

Entretanto, também é competência do órgão realizar as sessões de conciliação e mediação durante o curso do processo judicial, em qualquer grau de jurisdição.

Cabe ainda ao CEJUSC prestar serviços de atendimento e orientação ao cidadão, devendo fazer o encaminhamento para o órgão responsável, se for o caso.

Na fase pré-processual, o CEJUSC poderá resolver conflitos na esfera cível em geral, como acidente de trânsito, cobranças, dívidas bancárias, conflitos de vizinhança. Também são de competência do órgão as causas de família, tais como divórcio, pedido de pensão alimentícia, guarda de filhos, regulamentação de visitas, entre outras lides.

Se houver acordo na fase pré-processual, será homologado pelo Juiz e terá eficácia de título executivo judicial.

Neste procedimento instalado pelo CEJUSC não há cobrança de taxas e não há exigência de produção de provas e documentos. Anteriormente, este trabalho de triagem e quando cabível, a audiência pré-processual era realizada pelos Juizados Especiais. É importante ressaltar que não há uma penalidade para as partes caso não compareçam para a audiência, mas mesmo assim, as estatísticas têm mostrado um alto índice de acordos e diminuição da distribuição de processos.

De acordo com o Controle do Movimento Judiciário, no ano de 2012, no Estado de São Paulo, na fase pré-processual, foram recebidas 43.834 reclamações (cível e família), das quais foram realizadas 20.203 audiências e obtidas 14.181 conciliações, número igual ao de processos que deixaram de ser distribuídos no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Enquanto isso, na fase processual, foram recebidos 29.953 processos, sendo que 18.632 audiências foram realizadas, das quais foram obtidas 10.049 conciliações. Ou seja, são 10.049 processos que foram resolvidos definitivamente sem que fossem para a fase de recurso.

No ano de 2013, os números cresceram imensamente. Foram 121.513 reclamações recebidas, 59.312 audiências realizadas e 43.832 conciliações obtidas.

Além das parcerias com órgãos públicos e privados, o CEJUSC é coordenado por um Juiz designado pelo respectivo Tribunal de Justiça, o qual também nomeia um servidor chefe de seção judiciário para desenvolver as atividades da unidade. O Tribunal de Justiça também é responsável pela capacitação dos conciliadores e funcionários.

Entre 2011 e 2013, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo instalou efetivamente 100 Centros de Solução de Conflitos e Cidadania, sendo 44 na capital (fóruns regionais) e grande São Paulo e 56 no interior e litoral, sendo 2 deles em 2011, 51 em 2012 e 47 em 2013. Os dados aqui apresentados estão disponíveis em <http://www.tjsp.jus.br/Egov/Conciliacao/Nucleo/Default.aspx?f=3>

A instalação do CEJUSC, apesar de ressaltada sua importância pela apresentação de números e estatísticas, deve ser enaltecido muito mais pelo seu objetivo maior que é a pacificação social. Nem sempre dados estatísticos significam o amadurecimento de uma prática e muito menos a formação de uma nova concepção sobre o acesso a Justiça.

Como toda iniciativa do Estado, a criação deste órgão cumpre uma imposição, que, muitas vezes, no desespero de uma estrutura comprometida por suas mazelas, nem sempre é percebida em seus verdadeiros objetivos.

Assim, necessário se faz que o Poder Judiciário dedique ao CEJUSC muito além de uma estrutura de papel, mas sim elementos humanos e materiais que permitam seu fortalecimento e um veículo eficaz de pacificação social.

## IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Certos da limitação de nossas reflexões e sem nenhuma pretensão de esgotarmos a problemática sobre a qual discorreremos neste trabalho, podemos afirmar que a questão do acesso à justiça é ainda um desafio para o judiciário brasileiro, apesar das recentes inovações com o estabelecimento de uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses.

Certamente, a implantação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania tem a pretensão de atender a terceira onda de solução dos obstáculos ao acesso à justiça, conforme propõe Mauro Cappelletti, posto que sua criação objetiva reunir vários fatores: a instituição judiciária, os mecanismos empregados, os procedimentos, mas, principalmente, foca a solução dos conflitos nas próprias partes e não mais no Estado, por meio da sua prestação jurisdicional.

E por isso mesmo estimula as partes ao que tem sido chamado de “empoderamento”, que segundo André Gomma Azevedo (2013, p. 100) “*é a tradução do termo em inglês empowerment, que significa a busca pela restauração do senso de valor e poder da parte para que esta esteja apta a melhor dirimir futuros conflitos*”, levando a sociedade a uma conseqüente mudança de conceito sobre a litigância.

Provavelmente, um dos grandes impasses da questão abordada esteja na difícil tarefa de desconstituir a cultura da sentença, tão enraizada na estrutura judiciária e no senso comum da sociedade brasileira como um todo. É muito comum a crença de que a sentença proferida pelo juiz tem mais credibilidade e, portanto, mais força.

André Gomma, juiz de direito do TJ/BA e instrutor de técnicas auto compositivas do Movimento pela Conciliação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados e da Escola Nacional da Magistratura acredita numa transformação da concepção acerca de litigância. Para ele:

Um dos grandes desafios para o Poder Judiciário no século XXI consiste em desafiar posições singularistas de que para cada conflito de interesse só pode haver uma solução correta — a do magistrado, que sendo mantida ou reformada em grau recursal, torna-se a “verdadeira solução” para o caso. A ideia de que o jurisdicionado, quando busca o Poder Judiciário, o faz na ânsia de receber a solução de um terceiro para suas questões vem progressivamente sendo alterada para uma visão de Estado que oriente as partes para que resolvam de forma mais consensual e amigável seus próprios conflitos e, apenas excepcionalmente, como última hipótese, se decidirá em substituição às partes.

A prática dos meios alternativos de solução de conflitos deverá levar o jurisdicionado a compreender que a atuação do Estado passa a ser secundária, dando lugar ao protagonismo das partes, o que assegura não só a solução da demanda judicial, mas principalmente o fortalecimento das relações sociais e sua conservação.

É imperioso que o Poder Judiciário estimule os meios consensuais de solução de conflitos, tornando esses meios uma prática vigente e institucionalizada a fim de que tenham repercussão social seus efeitos e, assim, credibilidade e confiança.

## V - REFERÊNCIAS

ABREU, Pedro Manuel. Acesso a Justiça e juizados especiais: o desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil. Florianópolis, Fundação Boiateux, 2004.

ALVIM, José Eduardo Carreira. *Justiça: acesso e desacesso*. Disponível em: <[http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/Just\\_acesso\\_desacesso.htm](http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/Just_acesso_desacesso.htm)>. Acesso em: 01/06/2014.

AZEVEDO, André Gomma de (Org.). Manual de Mediação Judicial. 4. ed. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2013.

\_\_\_\_\_ <http://www.conjur.com.br/2013-jan-01/retrospectiva-2012-conciliacao-mediacao-pilares-judiciario>

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Núcleo Integrado da Conciliação. In:\_\_\_\_\_. **Projeto Conciliar - CNJ**. Disponível em: <<http://www5.tjba.jus.br/conciliacao//images/stories/ProjetoConciliar.pdf>>. Acesso em: 01/05/2014.

BAROUCHE, Tônia de Oliveira. O juizado especial e a proposta de acesso à justiça. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2979, 28 ago. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19873>>. Acesso em: 01/05/2014.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Editora Fabris, 1988.

CHASIN, Maria Carolina da Matta. Uma Simples Formalidade: Estudo sobre a Experiência dos Juizados Cíveis em São Paulo, 2007, Disponível em <[www.teses.usp.br](http://www.teses.usp.br)>) Acesso em: 01/05/2014.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER,

Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

GRUNWALD, Astried Brettas. *A Mediação como forma de pacificação social no Estado Democrático de Direito*. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/51117>>. Acesso em: 01/05/2014.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *O novo processo civil brasileiro: exposição sistemática do procedimento*. 24 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

PINHEIRO, Armando Castelar (org.). *Reforma do Judiciário - Problemas, desafios, perspectivas*. Book Link, 2003.

PINTO, Ana Fabia Rodrigues. A Evolução do Acesso à Justiça no Cenário Jurídico Nacional. *Presidente Prudente*, nº 3, Vol. 3, 2007. Disponível em <<http://intertemas.unitoledo.br/revista>> Acesso em: 01/05/2014.

PINTO, Oriana Piske de Azevedo Magalhães. Abordagem Histórica e Jurídica dos Juizados de Pequenas Causas aos Atuais Juizados Especiais Cíveis e Criminais Brasileiros. Disponível em <<http://www.tjdft.jus.br>> Acesso em: 01/05/2014.

QUADROS, Daniela Germano Moura de. [A instituição da conciliação e o poder judiciário](#). **Jus Navigandi**, Teresina, [ano 19](#), [n. 3964](#), [9 maio 2014](#). Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/28149>>. Acesso em: 09/07/ 2014.

SADEK, MARIA TEREZA. *Judiciário: mudanças e reformas*. Vol. 18, nº 51, 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a05v1851.pdf>> Acesso em: 01/05/2014.

WARAT, Luis Alberto. *A mediação*. Disponível em: <<http://www.almed.org.br>>. Acesso em: 01/05/2014.

WATANABE, Kazuo. *Conciliação e Mediação: Estrutura da Política Judiciária Nacional*. Rio de Janeiro: Forense. 2011, p. 09.

[www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ApostilaCEJUSC-NPMCSC.pdf](http://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ApostilaCEJUSC-NPMCSC.pdf)>  
Acesso em 09/07/2014)